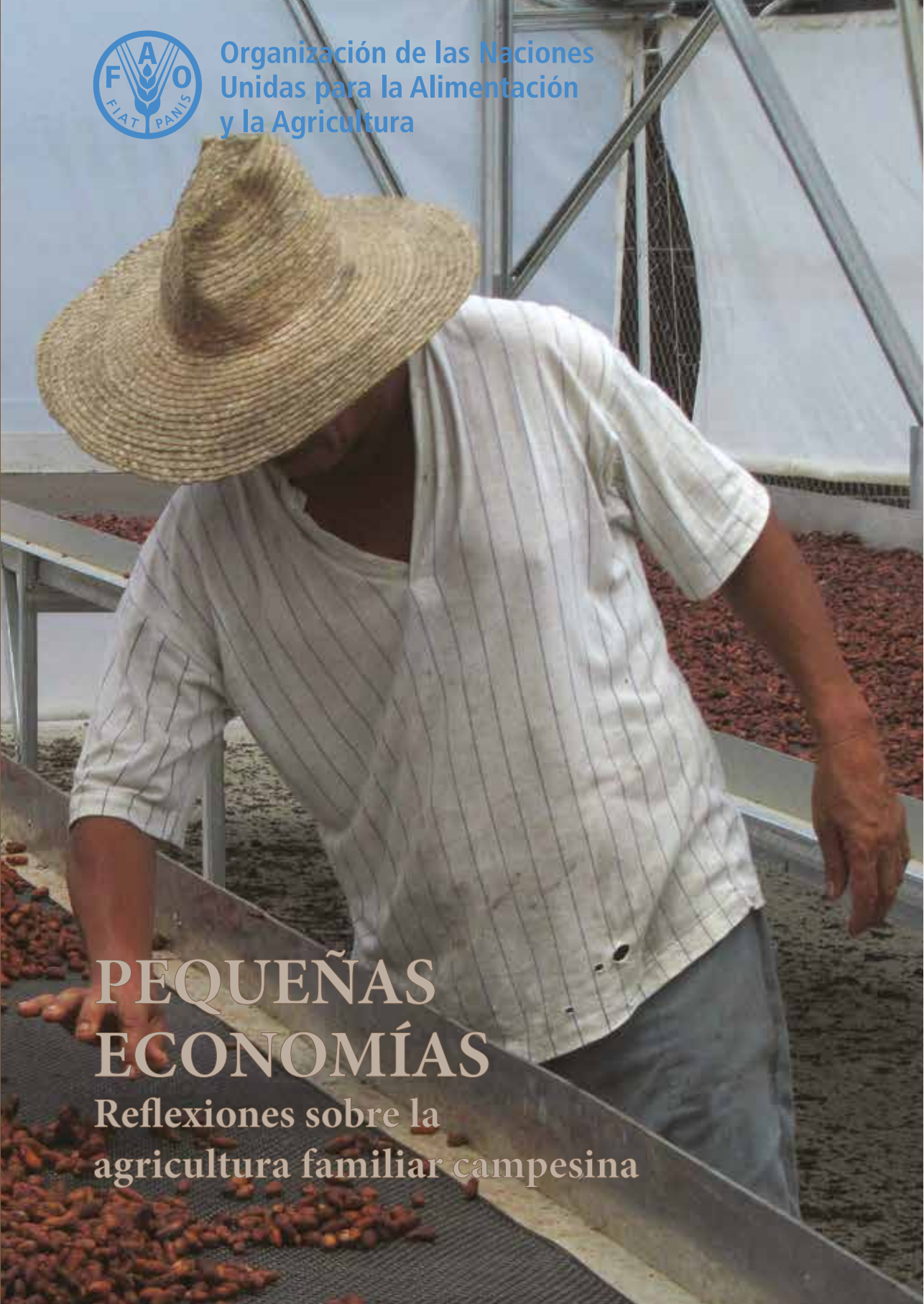
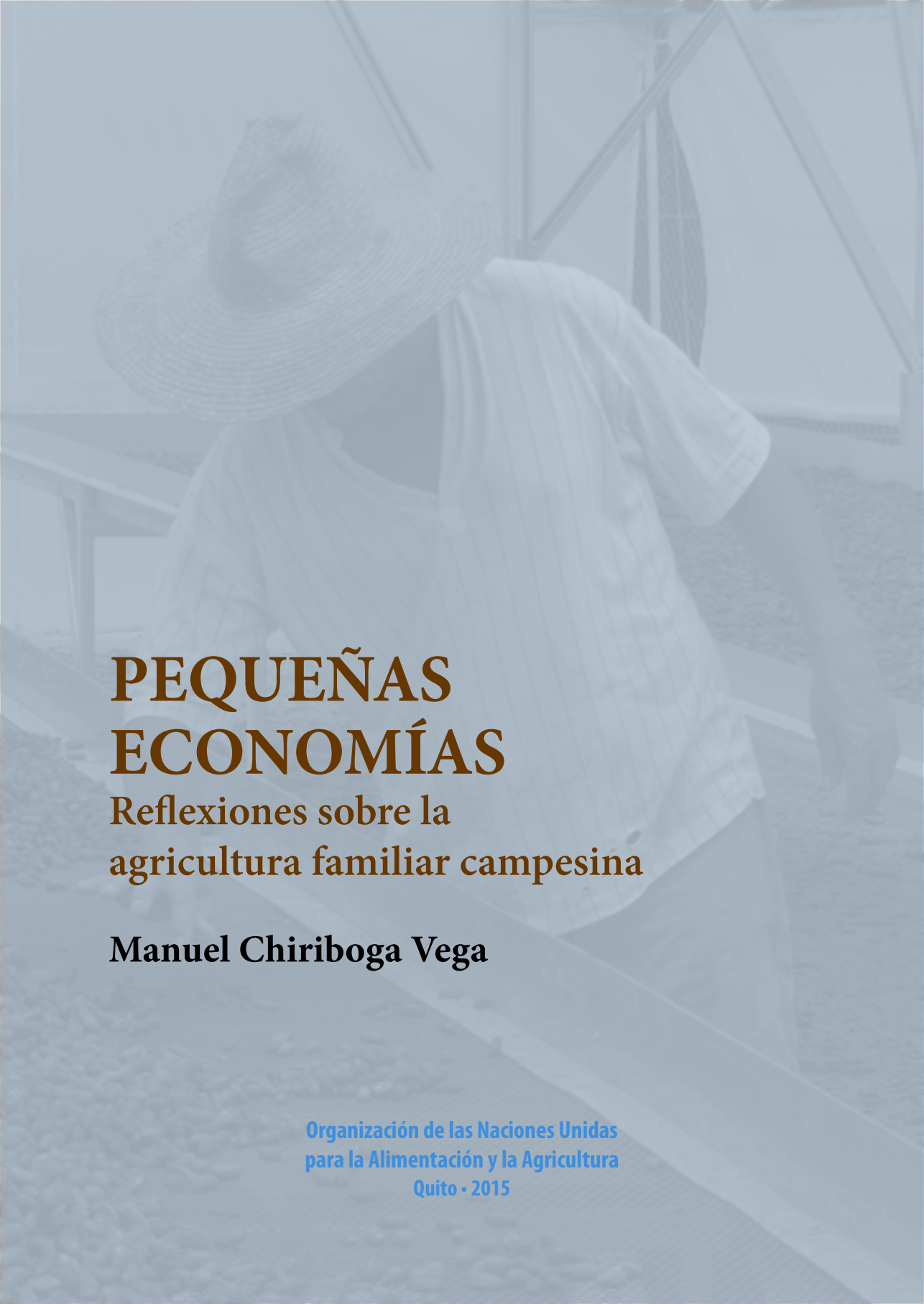


Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

PEQUEÑAS ECONOMÍAS

Reflexiones sobre la agricultura familiar campesina



PEQUEÑAS ECONOMÍAS

Reflexiones sobre la agricultura familiar campesina

Manuel Chiriboga Vega

Organización de las Naciones Unidas
para la Alimentación y la Agricultura
Quito • 2015

Pequeñas economías:
reflexiones sobre la agricultura familiar campesina

Selección de textos y fotografía portada
Dennis García

Coordinación general de la edición
Pedro Pablo Peña

Edición, corrección de estilo, diseño y diagramación
María Dolores Villamar

Citación recomendada
FAO. 2015. *Pequeñas economías: reflexiones sobre la agricultura familiar*, por Manuel Chiriboga Vega. Quito, Ecuador.

Impreso en
Quito.

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas de la FAO.

ISBN 978-92-5-308888-1

© FAO, 2015

La FAO fomenta el uso, la reproducción y la difusión del material contenido en este producto informativo. Salvo que se indique lo contrario, se podrá copiar, descargar e imprimir el material con fines de estudio privado, investigación y docencia, o para su uso en productos o servicios no comerciales, siempre que se reconozca de forma adecuada a la FAO como la fuente y titular de los derechos de autor y que ello no implique en modo alguno que la FAO aprueba los puntos de vista, productos o servicios de los usuarios.

Todas las solicitudes relativas a la traducción y los derechos de adaptación así como a la reventa y otros derechos de uso comercial deberán dirigirse a www.fao.org/contact-us/licence-request o a copyright@fao.org.

Los productos de información de la FAO están disponibles en el sitio web de la Organización (www.fao.org/publications) y pueden adquirirse mediante solicitud por correo electrónico a publications-sales@fao.org.

Índice

Presentación v

Siglas ix

1 Desafíos de la pequeña agricultura familiar frente a la globalización – 1997 1

2 El sector agropecuario y rural de Ecuador: situación y alternativas – 2005 15

3 Diagnóstico de la comercialización agropecuaria en Ecuador: implicaciones para la pequeña agricultura campesina – 2006 31
(con el apoyo de Juan Francisco Arellano)

4 Comercialización y pequeños productores – 2007 85

5 El papel de las instituciones en territorios rurales sujetos a acciones de reforma agraria – 2008 119

6 Cadenas de valor y pequeños productores – 2008 147

7 Agricultura y globalización: impacto en las dinámicas de empleo rural – 2008 167

8 Precios agropecuarios e ingresos: el caso de tres provincias en Ecuador – 2010 201
(con Edwin Vásquez y Antonio Sotomayor)

9 Agenda de política exterior ecuatoriana en soberanía y seguridad alimentarias – 2010 227

10 Desarrollo territorial, soberanía y seguridad alimentarias – 2011 283
(con Alejandro Schejtman)

11 Lineamientos estratégicos para el Desarrollo Rural Territorial (DTR) en la Comunidad Andina – 2011 309

12 Pobreza rural y políticas públicas en Ecuador en la década de 2000 – **2011** 333

13 Desafíos para la producción de alimentos: visión regional de la producción familiar – **2011** 385

14 Dinámicas territoriales rurales en América Latina – **s/f** 419

Presentación

Cuando se muere en brazos de la patria agradecida,
la muerte acaba, la prisión se rompe:
¡empieza, al fin, con el morir la vida!
José Martí

En 2011 la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó a 2014 como el Año Internacional de la Agricultura Familiar y encargó a la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) la responsabilidad de su implementación. Para cumplir con ese compromiso la FAO busca contribuir a reposicionar la agricultura familiar en el centro de las políticas agrícolas, ambientales y sociales de las agendas nacionales, identificando retos y oportunidades para promover el desarrollo rural y agropecuario.

En agosto de 2013 el ministro de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca dirigió una comunicación a la FAO en la cual expresaba que: «*La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura —FAO— en el 2014 celebrará el "Año Internacional de la Agricultura Familiar, AIAF 2014", en el cual el Gobierno ecuatoriano, por la importancia de la misma en la soberanía alimentaria y desarrollo rural, ha considerado participar de manera activa*».

Como parte de las acciones para celebrar este Año Internacional, la Representación de la FAO en Ecuador ha considerado oportuna la publicación del libro *Pequeñas economías: reflexiones sobre la agricultura familiar campesina*, por sus contribuciones a la conceptualización de la Agricultura Familiar no solo en Ecuador sino también a nivel global.

La obra es una compilación de 14 de los trabajos producidos por Manuel Chiriboga Vega entre 1997 y 2011, donde identifica y analiza profundamente los factores y políticas que afectan al agro y al sector rural, de manera especial a la agricultura familiar campesina, y plantea remover esos factores de modo que se puedan adoptar otras políticas que sirvan para mejorar las condiciones de vida en el medio rural, luchar contra la pobreza, erradicar el hambre, procurar el equilibrio territorial y proteger los recursos naturales y el ambiente.

El autor nos recuerda que en este ejercicio no podemos obviar la correlación de dichas políticas con las negociaciones comerciales regionales e internacionales que pueden condicionarlas. Lo anterior presenta un panorama de inequidad entre países y entre sectores de un mismo país. Es precisamente esa inequidad a nivel interno lo que le preocupa y lo lleva a plantear la necesidad de lograr un mayor apoyo para la agricultura familiar campesina tanto desde la dimensión política como desde la cooperación técnica y para el desarrollo.

Dennis García ha revisado los artículos, trabajos de investigación y reportes producidos por Manuel Chiriboga y ha seleccionado los que componen el libro. Ha sido un proceso minucioso y certero para condensar el pensamiento de tan grande autor en tan solo una pequeña muestra de su acervo bibliográfico. María Dolores Villamar ha realizado un excelente trabajo de edición, respetando en todo momento el espíritu de lo expresado por el autor. Solo en los casos necesarios para facilitar la comprensión del texto se han introducido notas aclaratorias.

Como nota precautoria, es conveniente llamar la atención del lector sobre una característica particular y distintiva del libro. Más que un ejercicio único para producir un documento con un discurso interno, se trata de un recuento de los trabajos escritos por el autor en diferentes épocas y con distintas realidades históricas. Por lo tanto, y a pesar de la titánica labor de edición llevada a cabo, podrían presentarse puntos de vista encontrados entre un capítulo o sección y otro. En efecto, la obra corresponde a las realidades que analizaba el autor y a los datos e informaciones de que disponía en cada momento.

No obstante esos posibles desencuentros, el libro mantiene coherencia interna, discurso propio y al mismo tiempo refleja la agudeza analítica de Manuel Chiriboga. Plantea que la crisis de la agricultura y del área rural con sus problemas estructurales, además de las políticas y factores que la afectan, se ve agravada por los desastres de carácter natural tales como sequías, inundaciones, terremotos y heladas. A esto se suma el deterioro progresivo de los precios internacionales de los productos agrícolas. Como salida nos dice que, para afrontar la crisis, las políticas deben plantear propuestas de: reconversión productiva; incremento de la inversión pública; aumento y garantía de la seguridad jurídica; apoyos directos a la producción; fortalecimiento de las redes de protección social; construcción de obras de infraestructura física; y, provisión de servicios de apoyo, entre otros.

Hasta aquí sobre el libro. De ahora en más quisiera hablar del autor, del amigo, del compañero. Sin embargo, y porque voy a tocar temas muy personales, quiero pedir excusas a su familia —muy especialmente a Amarilis, a sus hijos y nietos, madre, hermanos— y a toda esa legión de amigos que recibieron el premio de contar con Manuel como uno de los suyos. En lo personal, Manuel ha sido para mí un referente en todos los órdenes.

Con él, además de los lazos eternos por pertenecer a esa generación de latinoamericanos que asumen el quehacer rural y campesino como una bandera, me unían los de una amistad entrañable. Por ejemplo, debido a la doble coincidencia de que nuestras esposas son ambas dominicanas y se llaman Amarilis, cuando nos encontrábamos nos hacíamos la broma de preguntar simultáneamente por ellas con su nombre y ahí venía la risa.

Si nos juntábamos, él refería sus experiencias como si hablara de un tercero, contaba sus anécdotas con humildad, con sencillez, con esa forma tan suya de ser. Era siempre una conversación entre amigos y compañeros, donde salía a relucir el Manuel pensador y analítico, el compañero solidario y el científico agudo; donde brillaba el Manuel alegre y familiar, el esposo amoroso, el padre ejemplar. En fin, el ser humano. Ese es el Manuel que, entre bromas y chistes, como para reafirmar su ecuatorianidad, nos recordaba: «*Yo quiero que a mí me entierren/ como a mis antepasados/ en el vientre oscuro y fresco/ de una vasija de barro./ De ti nací y a ti vuelvo/ arcilla vaso de barro/ con mi muerte vuelvo a ti/ a tu polvo enamorado*».

Por eso, más que una presentación del libro estas palabras son un homenaje póstumo a una vida intensa y a través de ellas pienso en ese amigo del alma de quien aprendimos tantas cosas, pero que reservó lo mejor para el final, pues nos enseñó que lo importante es servir a los otros, especialmente a quienes más lo necesitan. Ese es el Manuel a quien casi creo escuchar, repitiendo a Neruda: «*Yo no voy a morirme; salgo ahora en este día lleno de volcanes hacia la multitud, hacia la vida*».

Reitero, más que la presentación de una obra, se trata de un relato muy personal que he querido compartir con todo aquel que la lea, porque tenemos un punto en común y quien mejor lo define es el propio Manuel: «*una palabra final para recordar mis amores y creencias, el campo y lo rural, el trabajo, la capacidad de pensar y razonar, la pasión por lo que hago, el convencimiento sobre la centralidad de las libertades, la importancia de la sociedad civil y que espero mantener hasta el final, ese es mi bagaje*».

Ese bagaje, que queda explícito a lo largo de este libro, nos une entre nosotros y con Manuel, y a través suyo con la Agricultura Familiar.

Pedro Pablo Peña
Representante de la FAO en Ecuador

Siglas

ABRAS	Associação Brasileira de Supermercados
ACOPAGRO	Cooperativa Agraria Cacaotera (Perú)
ADAPEX	Asociación de Desarrollo Agrícola para la Exportación (Costa Rica)
AEC	Arancel Externo Común
AF	Agricultura Familiar
AGSO	Asociación de Ganaderos de la Sierra y el Oriente (Ecuador)
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALBA	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
ALC	América Latina y el Caribe
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
AMAP	Association pour le Maintien d'une Agriculture Paysanne (Francia)
AMMUCALE	Asociación Municipal de Mujeres Campesinas del Municipio de Lebrija (Colombia)
ANCUPA	Asociación Nacional de Cultivadores de Palma Africana (Ecuador)
ANECACAO	Asociación Nacional de Exportadores de Cacao (Ecuador)
ANTAD	Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales (México)
APILAC	Asociación para la Producción e Industrialización de Lácteos (Costa Rica)
APPTA	Asociación de Pequeños Productores de Talamaca (Costa Rica)
APROMAC	Asociación de Productores de Maca (Perú)
AROMA	Asociación de Artesanías Rurales de las Organizaciones de Mujeres Aymara (Perú)
AsA	Acuerdo sobre la Agricultura
ATPA	Andean Trade Preference Act – Ley de Preferencias Arancelarias Andinas
ATPDEA	Andean Trade Promotion and Drug Erradication Act – Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de la Droga
BCE	Banco Central del Ecuador

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BNF	Banco Nacional de Fomento (Ecuador)
CACH	Centro AgroArtesanal Chordeleg (Ecuador)
CADERS	Competitividad Agropecuaria y Desarrollo Rural Sostenible
CAFTA	Tratado de Libre Comercio para la República Dominicana y Centroamérica
CALC	Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo
CAMAREN	Consorcio de Capacitación para el Manejo de los Recursos Naturales Renovables (Ecuador)
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CCC	Casa Campesina de Cayambe (Ecuador)
CEA	Coordinadora Ecuatoriana de Agroecología
CEDEGE	Comisión de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca del Río Guayas (Ecuador)
CENAGRO	Censo Nacional Agropecuario (Nicaragua)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPAM	Centro Ecuatoriano para la Promoción y Acción de la Mujer
CERAI	Centro Internacional de Estudios Rurales de Agricultura Internacional
CESA	Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas
CFN	Corporación Financiera Nacional (Ecuador)
CGIAR	Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional
CIAT	Centro Internacional para la Agricultura Tropical
CINDE	Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo
CIREFCA	Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos
CIVAM	Centre d'Iniciatives pour Valoriser l'Agriculture et le Milieu rural (Francia)
CNRH	Consejo Nacional de Recursos Hídricos (Ecuador)
COCOPP	Consorcio para la Comercialización Campesina y de Pequeños Productores (Ecuador)
COFRA	Cooperativa Frigorífica Leandro N. Alem (Argentina)
COMEXI	Consejo de Comercio Exterior e Inversiones (Ecuador)
CONDENPE	Consejo de Desarrollo de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador
CONEFA	Comisión Nacional de Erradicación de la Fiebre Aftosa (Ecuador)

COOPELDÓS	Cooperativa de Caficultores y Servicios de la Cordillera Alta de Tilarán (Costa Rica)
COOPEPALMARES	Cooperativa de Caficultores y Servicios Múltiples de Palmares (Costa Rica)
COOPRESAFRA	Cooperativa de Servicios para la Producción Agropecuaria San Francisco de Asís (Nicaragua)
CORECAF	Corporación Ecuatoriana de Cafetaleros
CORFO	Corporación de Fomento a la Producción (Chile)
CORPCOM	Corporación de Industriales Arroceros (Ecuador)
CORPEI	Corporación de Promoción de Exportaciones e Importaciones (Ecuador)
CORSEDA	Corporación para el Desarrollo de la Sericultura (Colombia)
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
DFID	Department for International Development
DI	Desarrollo Institucional
DTR	Desarrollo Territorial Rural
ECA	Empresa Campesina Agrícola de Chocolá (Guatemala)
ENAC	Empresa Nacional de Almacenamiento y Conservación de Productos Agropecuarios (Ecuador)
ENPROVIT	Empresa Nacional de Productos Vitales (Ecuador)
ERA	Escuelas de la Revolución Agraria (Ecuador)
ERPE	Escuelas Radiofónicas Populares del Ecuador
FAO	Food and Agriculture Organization of The United Nations – Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FAPECAFES	Federación de Asociaciones de Cafés Especiales del Sur (Ecuador)
FDA	Food and Drugs Administration
FECOAGRO	Federación de Cooperativas Agropecuarias de San Juan (Argentina)
FEIREP	Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público (Ecuador)
FEPP	Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FIDAMÉRICA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola para América Latina y el Caribe

FLO	Fair Trade Labelling Organization
FT	Fuerza de Trabajo
GATT	General Agreement of Tariffs and Trade – Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
GMPNC	Grupo de Mujeres Productoras del Nordeste de Canelones (Uruguay)
GTZ	Agencia Alemana de Cooperación al Desarrollo
HOPE	Hermanas Obreras Pintando con Esperanza (Bolivia)
IANSA	Industrial Azucarera Nacional S.A. (Chile)
ICTSD	International Center for Trade and Sustainable Development
IEDECA	Instituto de Ecología y Desarrollo de las Comunidades Andinas (Ecuador)
IERAC	Instituto Ecuatoriano de Reforma Agrario y Colonización
IFA	International Fertilizer Industry Association
IFOAM	International Federation of Organic Movements
IFPRI	International Food Policy Research Institute
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
ILDIS	Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales
ILRI	International Livestock Research Intitute
INDA	Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (Ecuador)
INDAP	Instituto de Desarrollo Agropecuario (Chile)
INEN	Instituto Ecuatoriano de Normalización
INERHI	Instituto Nacional de Recursos Hídricos (Ecuador)
INIAP	Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (Ecuador)
IPC	Índice de Precios al Consumidor
ISMAM	Indígenas de la Sierra Madre de Motozintla, San Isidro Labrador (México)
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales del Estado (México)
LM	Labradores Mayas (Guatemala)
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería (Ecuador)
MAGAP	Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (Ecuador)
MCCH	Maquita Cushunchic Comercializando como Hermanos
MCDS	Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (Ecuador)
MCPEC	Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad (Ecuador)

MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MIDUVI	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (Ecuador)
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social (Ecuador)
MNAC	Sistema Ecuatoriano de Metrología, Normalización, Acreditación y Certificación
MRL	Ministerio de Relaciones Laborales (Ecuador)
MSP	Ministerio de Salud Pública (Ecuador)
MYPE	Micro y Pequeña Empresa
NAFTA	North American Free Trade Agreement – Tratado de Libre Comercio de América del Norte
OCP	Oleoducto de Crudos Pesados (Ecuador)
OEC	Organizaciones Económicas Campesinas
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
OELAC	Organización de Estados Latinoamericanos y Caribeños
OMC	Organización Mundial del Comercio
PAC	Pueblos en Acción Comunitaria (Nicaragaua)
PAT	Programa de Asistencia Técnica al Subsector Riego (Ecuador)
PEA	Población Económicamente Activa
PITI	Programa Integral de Intervención Territorial (Ecuador)
PLANHOFA	Planta Hortifrutícola Ambato (Ecuador)
PPA	Pequeña Producción Agrícola
PRAT	Programa de Regularización y Administración de Tierras Rurales (Ecuador)
PROBIO	Corporación Ecuatoriana de Agricultores Biológicos
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo (México)
PRODAR	Programa Cooperativo de Desarrollo Rural para América Latina y el Caribe
PRODECOOP	Promotora de Desarrollo Cooperativo de las Segovias (Nicaragua)
PRODEPINE	Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador
PRODER	Programa para el Desarrollo Regional y Sectorial (Euador)
PROLOCAL	Proyecto de Alivio a la Pobreza y Desarrollo Rural Local (Ecuador)
PROMSA	Programa de Modernización de Servicios Agropecuarios (Ecuador)
PRONADER	Plan Nacional de Desarrollo Rural (Ecuador)

PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (Brasil)
PRONERI	Programa Nacional de Negocios Inclusivos (Ecuador)
QUESINOR	Queserías Sierra Norte (Ecuador)
RIMISP	Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural
RIMSA	Reunión Interamericana a nivel Ministerial en Salud y Agricultura
SA	Sistema Alimentario
SAFP	Sistema Andino de Franjas de Precios
SAIS	Sociedad Agrícola de Interés Social Túpac Amaru (Perú)
SENDAS	Servicios para un Desarrollo Alternativo del Sur (Ecuador)
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Ecuador)
SERNAM	Servicio Nacional de la Mujer (Chile)
SERNAPESCA	Servicio Nacional de Pesca (Chile)
SESA	Servicio Ecuatoriano de Sanidad Animal
SGM	Semillas Genéticamente Modificadas
SGP-Droga	Sistema Generalizado de Preferencias - Régimen Drogas
SL	*Sustainable Livelihoods* – Medios de vida sostenibles
SIAL	Sistemas Agroalimentarios Localizados
SICA	Servicio de Información y Censo Agropecuario
SIPAE	Sistema de Investigación de la Problemática Agraria del Ecuador
SNV	Netherlands Development Organization
SOCOAGRO	Sociedad Cooperativa Agroindustrial (El Salvador)
Sustain	The Alliance for Better Food and Farming (Reino UInido)
TFNR	Trabajo Familiar No Remunerado
TIC	Tecnología de la Información y Comunicación
TLC	Tratado de Libre Comercio
TP	Transformación Productiva
UATPPY	Unión de Asociaciones de Trabajadores Agrícolas, Productores y Procesadores de Yuca (Ecuador)
UBESA	Unión de Bananeros Ecuatorianos S.A.
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNICEF	United Nations Children's Fund – Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

UNRISD	United Nations for Research in Social Development – Naciones Unidas para la Investigación en Desarrollo Social
UROCAL	Unión Regional de Organizaciones Campesinas del Litoral (Ecuador)
USAID	US Agency for International Development – Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
VECO	Vredeseilanden (Países Bajos)

1

Desafíos de la pequeña agricultura familiar frente a la globalización

1997

© Dennis García

Introducción

El tema de la pequeña agricultura familiar ha sido objeto de atención reciente por parte de los medios de opinión pública de casi todos los países de América Latina. La prensa trae información sobre la crisis en que se encuentra el sector como resultado de los altos costos de producción, particularmente del dinero, así como por el efecto de la competencia por parte de productos similares importados. En algunos países donde, los procesos de apertura han sido más radicales, el impacto en este sector ha sido también dramático. En México por ejemplo, una evaluación llevada adelante por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) sobre el impacto previsible del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés, North American Free Trade Agreement) y de las reformas económicas revela que estos amenazan fundamentalmente a este sector de productores.

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

Si bien en algunas zonas de América Latina como el norte de Argentina, Uruguay, el sur de Brasil y Costa Rica su constitución es muy antigua, en la mayor parte de los países aparecen apenas a mediados de la década de 1950. En efecto, la pequeña producción rural surgió en muchos de ellos principalmente como resultado de dos procesos: la ampliación de la frontera agrícola y la reforma agraria. En dichos países se persiguió conscientemente el objetivo de establecer, por medio de las políticas redistribucionistas, el desarrollo de la pequeña finca familiar. Ello implicaba la asignación de lotes de tierra considerados óptimos desde el punto de vista de las necesidades de subsistencia de la familia.

El sector de la pequeña producción rural desempeñó un papel esencial en el modelo de industrialización por sustitución de importaciones en la medida en que, con diferencias entre los países, se convirtió en un productor importante de alimentos básicos y de algunos rubros significativos de exportación. Aun más, fue objeto de políticas y programas específicos en campos como el crédito, la asistencia técnica o la comercialización, y de proyectos integrales de desarrollo rural. En muchos casos, y como consecuencia de lo anterior, se produjeron procesos significativos de innovación tecnológica y de capitalización.

En este trabajo se discuten algunos de los desafíos de la pequeña agricultura familiar como efecto de la globalización y se evalúan algunas de sus posibles salidas. Para ello, en una

p. 63–68 en Luciano Martínez (compilador y editor), *El desarrollo sostenible en el medio rural* (II. Las políticas para el desarrollo sostenible en el medio rural), FLACSO, Quito.

primera sección se intentará una definición del sector de pequeños productores y sus diversos estratos; en una segunda se analizarán algunos problemas de inserción de los pequeños productores en el mercado; en una tercera se intentará cuantificar la importancia de dicho sector en la región; y en la cuarta se analizarán algunos de los desafíos que la globalización plantea a la pequeña producción y se evaluarán algunas alternativas.

I - Los pequeños productores rurales como grupo distinto

Se han diferenciado tradicionalmente en la agricultura latinoamericana dos tipos básicos de unidades productivas: las empresas agropecuarias y las unidades campesinas. Ello hace que la estructura agraria de la región sea básicamente bimodal (FAO 1994). Se ha señalado también la aparición más reciente de un sector de mediana empresa, que parece combinar atributos de los dos tipos anteriores. Sin embargo, este ha sido poco estudiado. En la base de esta diferenciación está el objetivo principal de la producción y el tipo de fuerza de trabajo predominante. Las empresas persiguen maximizar la tasa de ganancia y las utilidades y emplean a trabajadores asalariados, mientras que las unidades campesinas tienen como objetivo principal la reproducción de la unidad familiar y de la unidad de producción, sobre la base del trabajo familiar.

Además de esas diferencias básicas se han destacado otras:

Tabla 1

Atributos	Agricultura Campesina	Agricultura Empresarial
Objetivo de la producción	Reproducción de los productores y de la UP	Maximizar tasa de ganancia
Origen de la Fuerza de Trabajo (FT)	Familiar e intercambio Ocasionalmente asalariada	Asalariada
Compromiso del jefe con la FT	Absoluta	Inexistente
Tecnología	Alta intensidad de MO, baja de capital e insumos	Alta densidad de capital
Destino de la producción	Mercado y autoconsumo	Mercado
Actitud ante riesgo	Evasión	Internalización
Componentes del ingreso	Ingreso familiar, parte en dinero parte en especies	Salario, renta, ganancias
Criterio intensificación de trabajo	Máximo producto total	Productividad marginal más salario

Fuente: Schetjam 1980.

Las empresas y los campesinos no constituyen unidades homogéneas. Por el contrario existen fuertes variaciones al interior de cada tipo, en relación con los atributos básicos. Aun más, sus características están fuertemente influidas por el contexto en que se desenvuelven, lo que da lugar a procesos de transición entre subgrupos y al interior de estos tipos básicos. En un trabajo anterior hemos distinguido entre los campesinos dos tipos básicos en función de los recursos que manejan y los ingresos que obtienen. Así, se distinguen los grupos campesinos

con recursos insuficientes dedicados a la producción de subsistencia y fuertemente integrados al mercado laboral y los pequeños productores agropecuarios, con recursos suficientes y capacidad de subsistir con base en la actividad agropecuaria[1]. Es necesario destacar que entre estos dos grupos básicos existen tanto situaciones intermedias como procesos de transición.

Tabla 2. Tipología básica de la economía campesina

	Campesinos con recursos suficientes	Campesinos con recursos insuficientes
Destino de la producción	Mercado	Subsistencia
Origen de los ingresos monetarios	Parcela	Mercado laboral
Origen de la fuerza de trabajo	Familiar y asalariada	Familiar
Cambio tecnológico	Sí	Puntual
Pertenencia a organizaciones de productores	Importante	Eventual

Las diferencias fundamentales entre estos dos tipos de productores campesinos están dadas también por el objetivo de la producción agropecuaria: subsistencia y solo excedentes al mercado en el primer caso, mercado principalmente en el segundo; origen salarial de los ingresos monetarios entre los campesinos con recursos insuficientes y agropecuario entre aquellos con recursos suficientes; incorporación de cambio tecnológico en el segundo, puntual en el primero; trabajo casi totalmente familiar en el primero, mayor uso de fuerza de trabajo asalariado en el segundo; la existencia periódica, aun cuando no constante, de excedentes reinvertibles en el segundo caso y su ausencia completa en el primero. A esto se añade la participación, en muchos casos, de los pequeños productores agropecuarios en organizaciones de productores y su acceso a apoyos institucionales en forma de crédito, asistencia técnica y capacitación y la debilidad o inexistencia de organizaciones en el segundo caso[2].

En este trabajo se analizan fundamentalmente los desafíos de los campesinos con recursos suficientes, denominados también pequeños productores agropecuarios, es decir aquellas unidades económicas familiares que:

- son propietarias de la tierra y de los instrumentos y aperos necesarios para la producción;
- poseen recursos suficientes en cantidad y calidad para permitir la subsistencia de la familia sin recurrir a otros ingresos extrafincas y, bajo ciertas condiciones, obtener un excedente que pueda ser reinvertido en la finca (Eguren 1995, Calderón y otros 1992 y Schejtam 1980).

Los pequeños productores agropecuarios pueden ser visualizados también como un conjunto de situaciones que comprende desde aquellas unidades que logran reproducirse

1 Los recursos a los que se hace referencia son principalmente, pero no exclusivamente, tierra y agua. También son importantes los recursos organizativos (el capital social) y de capital humano, la información y el capital fijo. Se trata de una cuantificación relativa al tipo de productos y mercados que atienden. Las necesidades de tierra y agua para granos básicos y hortalizas son obviamente diferentes.

2 En un estudio reciente sobre los ejidatarios en México se encontró una importante correlación entre acceso al crédito y pertenencia a organizaciones de productores (de Janvry y otros 1996).

sobre la base de la actividad agropecuaria hasta las que, manteniendo su carácter familiar, generan un excedente que es reinvertido en la actividad productiva y en mejoras en el nivel y la calidad de vida de la familia. Estas unidades pueden adicionalmente ser de tipo familiar o hacer parte de organizaciones de productores familiares. En el caso de las organizaciones de tipo asociativo, tanto el control de la producción como el trabajo agropecuario y/o agroindustrial son realizados por los asociados.

La distinción anterior nos permite proponer una tipología de la pequeña producción agropecuaria, que tiene como base dos variables: la existencia o no de excedente de la actividad agropecuaria y el carácter familiar o asociativo de la unidad productiva. Se denominará pequeña empresa rural (PER) a aquella que genera excedente y pequeña producción rural (PPR) a la que solo permite subsistir sobre la base de las actividades agropecuarias. En la siguiente tabla se sintetiza dicha información.

Tabla 3. Tipología básica de la pequeña producción agropecuaria

	Familiar	Asociativo
Subsistencia	PPR	Asociación de PPR
Excedentes	PER familiar	PER asociativa

Definiremos como pequeña empresa rural a la unidad económica familiar o asociativa que genera o está en capacidad de generar excedentes económicos sostenidos y sostenibles, sobre la base principal del trabajo de la familia o de los asociados con los recursos productivos tierra y capital y como resultado de una articulación más eficiente con los mercados de productos, servicios, capitales y tecnología, así como de la integración con agroindustrias y de una mejor organización y gestión empresarial. Es importante enfatizar que la pequeña producción agropecuaria no es una categoría estática, sino que por el contrario está sujeta a procesos de transición hacia adelante o hacia atrás derivada de factores internos o externos.

Al menos es posible pensar en tres tipos de transición entre las PPR y las PER, sean estas familiares o asociativas:

- **capitalización**: cuando una PPR logra, por medio de una articulación más eficiente con el mercado y una mejor organización empresarial, generar excedentes económicos crecientes y sostenibles y constituirse como pequeña empresa rural;
- **descapitalización**: cuando una PER, por efectos de cambios en su articulación con los mercados, problemas organizativos o de gestión deja de producir excedentes y entra en un proceso de desacumulación;
- **proletarización**: cuando una PPR, por efectos de cambios en los mercados a los que está articulada, por problemas de organización y de gestión o por problemas de pérdida absoluta o relativa de recursos se vuelve incapaz de reproducirse sobre la base de la actividad agropecuaria. En esta situación se da una transición de PPR a campesinos con recursos insuficientes o campesinos a tiempo parcial.

Estos procesos de transición pueden estar asociados tanto a situaciones del contexto macroeconómico como políticas monetarias, cambiarias y de comercio exterior o a las modalidades de inserción de nuestros países en el mercado mundial agropecuario. También pueden estar vinculados al funcionamiento de los mercados rurales en los que están insertos estos sectores y a las condiciones de esa inserción, así como a situaciones y características de los pequeños productores agropecuarios. Cada una de estas variables puede empujar a las unidades en sentido contrario, por lo que la resultante será siempre específica a grupos de pequeños productores.

La reforma de las políticas macro puede acarrear efectos positivos en la actividad agropecuaria de los pequeños productores, al eliminar las distorsiones antiagropecuarias que las caracterizaron durante el período de industrialización sustitutiva. Esto les puede permitir sustituir importaciones que hasta hace poco (datos de 1997, N. del E.) eran mantenidas artificialmente baratas, recibir mejores precios por sus productos de exportación e incursionar en rubros intensivos en fuerza de trabajo[3]. Sin embargo, la política comercial abre mayor incertidumbre en el comportamiento de los mercados y posibilidades de competencia desleal y *dumping* en muchos de los rubros de producción campesina (de Janvry & Sadoulet 1993).

Adicionalmente, la austeridad fiscal que acompañó a las reformas económicas en la región ha implicado un deterioro importante en la provisión de servicios públicos como carreteras, infraestructura de comunicaciones, electrificación, irrigación, educación y capacitación rural. El descuido en el mantenimiento de la infraestructura existente requerirá inversiones masivas que el Estado no está en condiciones de realizar. Los programas de privatización que están llevando los Estados en la región no parecen llenar este vacío y traer las inversiones necesarias hacia las zonas rurales. Las inversiones privadas tienen un marcado sesgo urbano.

Sin embargo, el impacto más directo en los pequeños productores agropecuarios proviene del desmontaje de las políticas sectoriales y de las organizaciones encargadas de llevarlas adelante. Con pocas excepciones lo que caracteriza a la región, como resultado de las reformas económicas, es el debilitamiento, cuando no la desaparición, de las políticas sectoriales y de las organizaciones encargadas de prestar apoyo a los agricultores[4].

La situación no es diferente en buena parte de los países centroamericanos, donde la política sectorial se subordina a la política macroeconómica. Más concretamente y como resultado de políticas de reducción del gasto fiscal, en pocos años se ha procedido a:

- reformas sustanciales a los mercados de tierras, reduciendo o eliminando las políticas distribucionistas y las organizaciones encargadas de llevarlas adelante; eliminación de las políticas y organizaciones de apoyo al sector reformado o social en buena parte de los países;
- reestructuración y reducción de los aparatos estatales, por medio de la supresión o privatización de los servicios públicos vinculados a la producción de semillas, manejo de agua, comercialización agropecuaria, etc.;
- amplia reorganización de los sistemas financieros públicos de apoyo a las actividades agropecuarias, supresión o reducción de la cartera crediticia de los bancos públicos, eliminación de los subsidios a las tasas de interés;
- contracción en el gasto e inversión pública en investigación y transferencia tecnológica o focalización de los mismos a grupos específicos de productores;
- reorganización de los Ministerios de Agricultura hacia organismos más bien normativos y especializados crecientemente en servicios de salud animal y vegetal (Chiriboga 1995).

3 Las políticas monetarias recientes no siempre han generado una eliminación de distorsiones antiagrícolas. La política antinflacionista ha introducido en muchos de los países de la región distorsiones en las tasas de cambio, sobrevaluando las monedas nacionales y generando efectos desfavorables para la agricultura.

4 Ver el Nº 20 de la Revista *Debate Agrario*, con artículos sobre políticas macro y sectoriales en Ecuador, Perú, Bolivia y Chile, donde lo evidente en el caso de los países andinos es la ausencia de políticas sectoriales. En el estudio introductorio se afirma: «La experiencia de Bolivia, Ecuador y Perú fue diversa a la chilena […] las políticas ejecutadas […] no son otra cosa que la puesta en práctica del programa global de desmontaje de las distorsiones surgidas en el pasado, y no constituyen políticas específicas dirigidas al sector». Óscar Cismondi, Conclusiones del Seminario, Lima, diciembre de 1994.

El supuesto principal de esta amplia reorganización pública era que estas funciones tradicionales del Estado desarrollista serían retomadas por el sector privado y por el mercado. Sin embargo este no parece haber sido el caso: el efecto más visible de este proceso es haber dejado al sector de pequeños productores agropecuarios sin un sistema institucional y de organizaciones de apoyo. Este efecto, que era previsible, debe explicarse en buena parte por características de este sector y de los mercados rurales en los que se desenvuelve.

II - Los pequeños productores y los mercados

Se ha argumentado que hay algunas características de la pequeña producción agropecuaria que afectan los procesos de capitalización: la escala y los costos de producción. En relación con lo primero, se afirma que dadas las tendencias del desarrollo tecnológico, las escalas de la producción idóneas son independientes del tamaño del predio (Eguren 1995). Aun más, se dice que las pequeñas empresas rurales son más eficientes que las grandes pues son más flexibles, los incentivos son más claros, las responsabilidades de la gerencia y de los trabajadores están mejor establecidas y la percepción de la estructura de costos es mayor (Johnson & Ruttan 1994). Obviamente ello no descarta el hecho de que hay un tamaño demasiado pequeño para que la actividad agrícola por sí sola sea capaz de sostener a la familia. Esto sin embargo depende de los productos y las tecnologías disponibles.

El tema de los costos de transacción es efectivamente más complejo para las posibilidades de capitalización de la PPR. Esos costos corresponden a aquellos en que incurre la unidad productiva al comprar o vender bienes, insumos, dinero, y contratar trabajadores, servicios, etc. En general se afirma que las pequeñas unidades incurren en mayores costos al comprar o vender los bienes que deben conseguirse fuera de la finca y menores costos en los que se consiguen adentro, básicamente fuerza de trabajo. Una de las bases de la competitividad de la agricultura familiar es el bajo costo efectivo de la mano de obra, pues eluden los gastos que implica su contratación. Los demás costos de transacción en la adquisición de crédito, insumos y en la venta de los productos por el contrario restan competitividad a este tipo de unidades. Ello también obstaculiza el desarrollo de los mercados en relación con los pequeños productores en cuanto a crédito, asistencia técnica, etc.

El tema del poco desarrollo de los mercados ha sido analizado tanto conceptual como empíricamente (Figueroa 1993 y los trabajos de UNRISD). En el caso del crédito se ha anotado que los costos unitarios de transacción son muy altos y que las garantías que ofrecen los campesinos sobre la base de su colateral son deficientes. Esto hace que las empresas financieras carguen mayores tasas de interés o simplemente no ofrezcan crédito a los campesinos, lo que empuja a los pequeños productores agropecuarios a los mercados informales, caracterizados por su alto costo, su baja transparencia y su vinculación a otros costos de transacción. Igualmente se ha destacado la ausencia o debilidad de los mercados de insumos tecnológicos: semillas, fertilizantes, equipos, etc. Esto tiene como efecto limitar la adopción tecnológica y el aumento de la productividad (Figueroa 1993).

Otra característica de los mercados rurales en la región es su carácter monopólico o monopsónico: son mercados que están generalmente dominados por uno o pocos compradores o vendedores no agrícolas. Los altos costos de información, de transacción o de transporte hacen que solo funcionen segmentos pequeños de los mercados, lo que atrae a un reducido número de empresas.

Por lo tanto, los mercados tienden a ser poco transparentes, personalizados y con frecuentes abusos anticampesinos. En muchos casos los pequeños productores agropecuarios

son obligados a aceptar precios más bajos por su origen étnico, por ser mujeres, etc. o bien a aceptar otras condiciones para realizar la transacción (Figueroa 1993, Burgos 1977, Hanssen-Bauer 1982 y Aguilera 1993).

Existen, sin embargo, soluciones institucionales a los temas de escala y de costos de transacción y al poco desarrollo de los mercados rurales. Tradicionalmente en la región la solución encontrada a estas restricciones estuvo dada por los programas llevados adelante por las instituciones públicas de crédito, comercialización y asistencia técnica, que en buena parte establecieron programas de apoyo a la Pequeña Producción Agraria (PPA) y asumieron los costos y subsidios. Muchos de estos programas promovieron organizaciones de productores para canalizarlos, pero estas fueron casi siempre controladas por las agencias del Gobierno y no tuvieron una gestión empresarial autónoma.

No obstante, estas intervenciones públicas no estuvieron dirigidas a solucionar los problemas identificados, sino más bien a lograr el abastecimiento de rubros críticos de la canasta familiar. En muchos casos limitaron el desarrollo de los mercados al manejar un sistema amplio de subsidios y establecer pocos incentivos para el desarrollo de los agentes privados. El Estado sustituyó al mercado y solo en pocos casos incentivó su desarrollo mediante la inversión en bienes públicos. Tampoco impulsó innovaciones institucionales que promovieran la reducción de los costos de transacción, de información, de transporte, etc.

Las reformas institucionales del sector público que fueron descritas en el punto anterior pusieron en evidencia los problemas estructurales de la pequeña producción familiar, que habían estado escondidos por el sistema de apoyos de la política de fomento. Los pequeños productores dejados a su propia suerte debieron competir en un mercado mucho más abierto, con altos costos de transacción y mercados poco desarrollados. Las reformas implementadas no han logrado tampoco promover un sistema institucional alternativo de apoyo a los pequeños productores agropecuarios. De hecho, el principal efecto fue la reducción sustancial de la cobertura de los programas de crédito, de asistencia técnica o de comercialización entre este tipo de productores[5].

Básicamente se privilegió el desmontaje del sistema institucional público y se esperó que el mercado hiciera lo suyo, lo que generó desajustes en las instituciones de apoyo y perturbaciones en los mercados a los que se vinculaban las PPA. Esto obviamente trajo aparejado un deterioro en la competitividad de este tipo de productores, dados sus altos costos de transacción, el mal funcionamiento de los mercados y el deterioro de la infraestructura productiva. Como veremos más adelante, esta situación requiere un nuevo papel del Estado, capaz de impulsar un sistema institucional alternativo de apoyo a la PPA.

III - La pequeña producción agropecuaria en América Latina

Si bien resulta difícil llegar a cuantificar la importancia de la PPA en la región en la ausencia de información censal sistemática, es posible una aproximación a la misma a través del tamaño de la finca. Para ello se utilizó la información censal sobre tamaños de las fincas para 15 países de la región y se definió como pequeña producción agropecuaria a las unidades de 5 a

5 La situación más evidente fue la del crédito. En países como Perú o Bolivia el crédito de fomento desapareció totalmente luego del cierre de los bancos públicos, mientras que en México la reforma de Banrural disminuyó la cobertura a alrededor de un 20 % de lo atendido previamente.

20 ha, salvo en aquellos países en los que se define a la pequeña propiedad de otra manera[6]. Debe estimarse que esta información no considera tampoco la superficie en manos de cooperativas y otras empresas asociativas que, como veremos, tiene importancia en muchos países.

De las aproximadamente 17 300 000 unidades agropecuarias que existían en América Latina alrededor de 1990, el 85,8 % podían considerarse unidades campesinas y el 14,2 % unidades empresariales. De las campesinas el 62 % eran unidades campesinas con recursos insuficientes y el 23,8 % pequeñas propiedades agropecuarias con suficientes recursos. Las unidades campesinas ocupaban el 12,2 % de la superficie agropecuaria, pero de este porcentaje el 89 % estaba en manos de las PPA.

Tabla 4. América Latina: número de explotaciones por tamaño, hacia 1990 (en %)

	Cono Sur	Brasil	México	Centroamérica	Andes	Total
Minifundio	49,1	52,9	58,5	81,1	69,8	62
Pequeña explotación	26,2	29,8	32,7	10	16,7	23,8
Mediana explotación	15,9	16,5	5,1	8,1	11,1	11,8
Gran explotación	8,9	0,9	3,7	0,9	2,5	2,4
Total	100	100	100	100	100	100

La pequeña producción agropecuaria es importante en todas las subregiones de América Latina y en casi todos los países. En Centroamérica y en los países andinos es donde tiene un peso relativamente menor, dada la predominancia del minifundio. En cuanto a superficie es en México donde tiene mayor relevancia, seguramente como efecto de la importancia del ejido y en general del sector social. El tamaño medio de este tipo de explotaciones es de 15,82 ha a nivel regional, de 9,43 ha en los países andinos, de 10,59 ha entre los centroamericanos, de 765 ha en México, de 22,87 ha en Brasil y de 26,21 ha en los restantes países del Cono Sur.

Resulta más difícil realizar una cuantificación que tenga en cuenta el carácter de subsistencia o capitalizado. Ello requiere información sobre el destino de la producción, la fuerza de trabajo, el cambio tecnológico, etc. Existe información apenas para algunos países como México. De acuerdo al estudio encomendado por el FIDA se estimó que entre el 35 % y el 50 % de explotaciones podían considerarse pequeña propiedad, de ellas entre el 20 % y el 25 % eran productores de subsistencia y entre el 10 % y 15 % excedentarios (de Janvry y otros 1996). Para Centroamérica, los estudios hechos por C. Benito y revisados por Eduardo Baumeister indican que del 69 % de explotaciones campesinas y pequeñas, un 25 % de las fincas con un 14 % de la superficie pueden considerarse de pequeña producción intensiva (Baumeister 1992).

El trabajo de la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (Cirefca) para productores de granos básicos de Centroamérica diferencia los campesinos de

6 Argentina 1988, Bolivia 1985, Colombia 1984, Costa Rica 1984, Chile 1987, Ecuador 1987, Guatemala, 1979, Honduras 1988, México, 1990 (solo ejidos), Nicaragua 1983, Panamá 1990, Paraguay 1991, Perú 1984 y República Dominicana 1991. Ver Chiriboga 1995, Ramos & Reydon 1995.

Tabla 5. América Latina: distribución de la superficie por tamaño de las explotaciones, hacia 1990 (%)

	Cono Sur	Brasil	México	Centroamérica	Andes	Total
Minifundio	0,9	2,7	15,9	11,5	5,8	3,2
Pequeña explotación	3,6	10,5	34,6	10,1	8,2	8,9
Mediana explotación	20,4	43,1	13,4	41,8	28,9	33,4
Gran explotación	75	43,7	36,2	36,7	57,1	54,5
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Censos y encuestas agropecuarias 1984–1992.

reproducción ampliada, que corresponden en su mayoría a los pequeños productores capitalizados, los campesinos de reproducción simple que corresponden a los de subsistencia y el campesinado semiproletario, pobre o minifundista.

Igualmente identifica el número de asociados a cooperativas de producción agropecuaria. De acuerdo a este estudio, la importancia de los pequeños productores excedentarios varía entre el 7 % en Honduras y el 29 % en Costa Rica, mientras que los de subsistencia varían entre el 7 % en Honduras y el 50 % en Nicaragua. Los miembros de cooperativas se sitúan para los países con información entre el 5 % en Panamá y el 14 % en Costa Rica.

Los pequeños productores agropecuarios desempeñan un papel extremadamente significativo en la producción agropecuaria de la mayor parte de los países. Esto se debe tanto a la importancia que este tipo de productores da a la subsistencia, como al efecto de las políticas públicas que buscaron convertirlos en los abastecedores fundamentales de alimentos para las grandes ciudades[7]. Ellos también tienen significación en la producción de algunos rubros importantes de exportación como el cacao y el café, así como de productos vinculados a mercados dinámicos como las hortalizas y las frutas.

La importancia de este sector en la producción de granos básicos en Centroamérica ha sido plenamente establecida. Producen entre el 50 % y el 92 % del maíz en los diversos países de la región, entre el 58 % y el 92 % del fréjol y entre el 19 % y 65 % del arroz. En esta región desempeñan un papel igualmente importante en la producción del cacao y del café, pero también en varios rubros nuevos como el ajonjolí, las raíces y tubérculos, hortalizas y vegetales. La situación de México no es muy diferente, pero allí los pequeños productores agropecuarios están vinculados además a la producción de forrajes, semillas oleaginosas y trigo.

La información disponible para algunos países andinos ratifica esa importancia. En Venezuela, un estudio de los municipios rurales estableció que la PPA constituía una parte significativa de los productores en los principales municipios cafeteros, cacaoteros, hortícolas, frutícolas, productores de raíces y tubérculos, etc. (Llambí y otros 1994). En Ecuador, un estudio reciente de campesinos beneficiarios de un programa nacional de desarrollo rural destacaba la importancia de esos productores en la producción y venta de papa, maíz, cebada, arroz, fréjol y café (Martínez y Barril 1995).

7 De acuerdo con la información censal, el sector campesino y de pequeños productores era un abastecedor significativo de varios rubros: arroz, cebada, maíz, fréjol, papas, sorgo, trigo, yuca, cacao y café. También proveía en forma importante hortalizas y vegetales. (Chiriboga 1995).

Una característica central de la pequeña producción es la importancia que tienen las mujeres. Estudios realizados en toda la región demuestran que ellas participan en la actividad productiva a lo largo del ciclo agrícola, desde la siembra hasta la cosecha y luego en las actividades poscosecha. La información indica que esa participación es mayor en las unidades más capitalizadas (Chiriboga y otros 1995).

No existe información agregada sobre el impacto del nuevo contexto económico en el sector de los pequeños productores. La información dispersa disponible permite destacar algunas tendencias importantes:

- la reducción en la superficie dedicada a los cultivos tradicionales como los granos básicos, los tubérculos, el trigo, la cebada y el sorgo y el paso a su cultivo más extensivo, con menor uso de insumos convencionales como fertilizantes, plaguicidas y semillas mejoradas[8];
- una mayor tendencia a la diversificación de la producción agrícola hacia rubros con mayor valor en el mercado como hortalizas, frutas, miel, semilla, algunos granos, etc. que en general introducen mayores niveles de insumo; este proceso se da principalmente entre productores con mejores recursos, riego y acceso a carreteras;
- una reducción importante de capital, particularmente de ganado, con la finalidad de hacer frente a las necesidades de supervivencia y en algunos casos de reconversión; muy a menudo se encuentran también situaciones de venta de tierras;
- la diversificación de las fuentes de ingresos hacia actividades extrafinca como el trabajo asalariado, el pequeño comercio, la maquila a domicilio, etc. muchas veces con participación de un mayor número de miembros de la familia;
- la crisis de muchas organizaciones de productores de tipo cooperativa, como efecto del incremento de sus obligaciones con los bancos y proveedores y de problemas de caja;
- el incremento de contratos con intermediarios tradicionales de tipo aparcería, compromiso de venta de productos contra crédito, que lleva a los PPA a recibir precios menores por sus productos.

En conjunto, estas transformaciones parecen implicar simultáneamente procesos de descapitalización y aun de proletarización de la PPA, una pérdida de ingresos generados en la actividad agropecuaria, el cambio a un uso más extensivo de los recursos y una mayor dependencia de intermediarios no formales. En ese sentido, las reformas económicas han implicado un deterioro significativo para este tipo de productores. La ausencia de un sistema institucional hace difícil que los pequeños productores puedan reconvertirse a nuevos y más dinámicos rubros de producción, por lo que buscan adaptarse, sobre la base de sus recursos, disminuyendo en lo posible el riesgo que el nuevo contexto implica.

IV - Desafíos y alternativas para los pequeños productores agropecuarios

En esta sección se propondrán algunas alternativas en torno al apoyo a la pequeña producción agropecuaria en la región, en el marco del nuevo contexto económico e institucional predominante. En particular, se analizarán elementos que se refieren a soluciones institucionales

8 Estas tendencias fueron extraídas, entre otros, de los siguientes trabajos: para Perú, Escobal 1995; para Ecuador, Martínez & Barril 1995; para Costa Rica, Román 1994; para México, de Janvry y otros 1996.

a los temas de alto costo de transacción, economías de escala e insuficiente desarrollo de los mercados rurales.

En relación con estas propuestas cabe destacar que requieren un fuerte papel regulatorio por parte del Estado respecto del mercado, así como efectivas políticas sectoriales y de inversión en bienes públicos esenciales: infraestructura productiva, educación y comunicaciones, focalizadas hacia las zonas de predominancia de este tipo de productores. Como han señalado A. de Janvry y E. Sadoulet, en sectores donde hay economías de escala y fuertes externalidades, es necesario considerar la continua presencia de empresas públicas operando bajo una adecuada estructura de incentivos (de Janvry & Sadoulet 1993).

Es preciso subrayar la necesidad de políticas sectoriales diferenciadas transitorias para este tipo de productores, con énfasis en programas de crédito y asistencia técnica, con una clara orientación hacia el mercado y la gestión empresarial. Dichas políticas implican un papel regulatorio importante por parte de los Ministerios de Agricultura respecto de los grupos a apoyar y de la disponibilidad de recursos financieros para sostener tales programas. Igualmente debe desarrollarse una buena capacidad de seguimiento y evaluación de las actividades. La idea fundamental de estos programas es su carácter transitorio: lo que se busca es apoyar la transición de los pequeños productores a una economía de mercado abierto y dotarles de capacidades gerenciales.

La ejecución de las actividades de este tipo de programas deberá ser descentralizada y con plena participación de las organizaciones de productores, de las ONG y de Gobiernos locales, siguiendo las pautas metodológicas establecidas a nivel nacional. Estas actividades deben tener como criterios de operación los elementos que enumeraremos a continuación.

Propuestas en el campo de las instituciones y organizaciones

Es necesario un cambio sustancial en el papel y la visión de quienes, desde el sector público o de las ONG, apoyan a los pequeños productores agropecuarios. Este enfoque debe considerar como criterio de éxito de sus actividades el mercado y no la producción, como lo era tradicionalmente. Esto implica definir previamente lo que se va a vender, los volúmenes, la calidad del producto, el tipo de mercados a los que se lo va a destinar, entre otros. Se requiere un nuevo tipo de profesional más formado en campos como la mercadotecnia, el manejo de la información o la gestión y no exclusivamente en la producción (Santana 1995).

Se debe acentuar el papel de las organizaciones económicas de productores como condición para una inserción competitiva de las PPA en los mercados. Esas organizaciones deben posibilitar la reducción de los costos de transacción en cuanto a la compra y venta de productos, insumos, crédito, tecnología e información. El énfasis debe ponerse en mejorar la inserción en el mercado de bienes y servicios, más que en el campo de la producción. Es fundamental preservar la autonomía y desarrollar la capacidad de gestión de las cooperativas y otras organizaciones económicas.

Las cooperativas y empresas asociativas de las PPA deben privilegiar organizaciones de pequeña escala, con un número viable de asociados, una buena capacidad de gestión profesional, una cultura más relacionada con el mercado, un balance adecuado entre el papel de los propietarios de los medios de producción y el trabajo aportado por cada uno, un reconocimiento de la participación diferenciada de los asociados en función del capital aportado, un balance adecuado entre repartición de beneficios y necesidades de reinversión (Santana 1995 y Foote Whyte & King Whyte 1991).

Es necesario promover y consolidar organizaciones locales especializadas en campos como el ahorro y el crédito que puedan reducir los costos de supervisión y de obtención de información, y asegurar el cumplimiento de los contratos. Estas deben tender a establecer contratos con organizaciones similares para reducir los riesgos que implica la operación con carteras poco diversificadas y mercados muy segmentados (ALOP-FOLADE 1994).

Las ONG y las fundaciones privadas deben desempeñar nuevos papeles, dando apoyo a las organizaciones económicas de los pequeños productores, a las organizaciones locales de crédito, pero también prestando servicios de soporte en campos como la asistencia técnica y de mercado, la gerencia de las organizaciones, la información, el manejo financiero, etc. También las ONG y las organizaciones públicas pueden ser relevantes al favorecer contratos entre las PPA y sus organizaciones y empresas del sector privado como agroindustrias, empresas de comercialización, bancos, entre otros.

Es importante establecer coaliciones locales entre organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, universidades y empresas privadas para el apoyo a las organizaciones de pequeños productores agropecuarios. Estas alianzas pueden desempeñar un importante papel en el desarrollo de tecnologías adecuadas a las necesidades de los pequeños productores, en programas de capacitación y en la promoción de centros de servicios e información para la pequeña empresa rural.

Estrategias en el campo de las actividades productivas

Se debe dar apoyo a la diversificación de la pequeña producción agropecuaria, para sustituir las producciones básicas tradicionales por cultivos y animales de mayor valor, como frutas, hortalizas, productos orgánicos, semillas, etc., lo que requiere desarrollar tecnologías no solamente para la producción y el manejo del riego y de los suelos, sino también en relación con el funcionamiento de los mercados.

Si la producción de cultivos básicos se convierte en la única opción, es necesario modernizarla. Existen todavía posibilidades importantes de aumento de los rendimientos en buena parte de los rubros alimenticios. Esto necesita, sin embargo, políticas diferenciadas y un adecuado sistema institucional de apoyo, así como el fortalecimiento empresarial de las organizaciones de pequeños productores.

Se debe apoyar el desarrollo de la agroindustria rural donde las PPA puedan ofrecer productos con mayor valor agregado: quesos, panela, almidón de yuca y otros pueden convertirse en alternativas productivas. También hay que prestar más atención a los temas de embalaje, selección de productos, etc. en función del abastecimiento de mercados específicos[9].

Es preciso promover contratos entre los pequeños productores y la mediana y gran agroindustria que permitan asegurar mercados y precios y obtener en muchos casos asistencia técnica y crédito. Las organizaciones de productores pueden desempeñar un papel crítico en reducir los costos de supervisión y asegurar el cumplimiento de los contratos. Si bien muchas veces esto puede implicar precios más bajos en el corto plazo, en el mediano los estabiliza.

9 El Programa Cooperativo de Desarrollo Rural para América Latina y el Caribe (PRODAR) despliega un amplio esfuerzo en este campo (Boucher 1989).

Referencias

Aguilera N. 1993. El crédito dirigido desde una perspectiva global, p. 29–37 en G. Flores (comp.), *De agricultor campesino a pequeño empresario con crédito rural: experiencias y procesos futuros*, Procoder / INDAP / IICA, Santiago de Chile, Chile.

ALOP-FOLADE. 1994. *Estrategias alternativas de financiamiento para la economía popular*, Editorial Porvenir / CECADE, San José, Costa Rica.

Baumeister E. 1992. Características y potencial de la agricultura en la estrategia alternativa de desarrollo, p. 349–399 en E. Stein & S. Arias, *Democracia sin pobreza*. SELA / DEI / CADESCA, San José, Costa Rica.

Boucher F. 1989. La agroindustria rural, su papel y sus perspectivas en las economías campesinas, *Cuadernos de agroindustria rural*, Doc. Esp. 1. RETADAR / CELATER / IICA, Cali, Colombia.

Burgos H. 1975. *Relaciones interétnicas en Riobamba: dominación y dependencia de una región ecuatoriana*, Instituto Indigenista Interamericano, México D.F., México.

Calderón F., M. Chiriboga & D. Piñeiro. 1992. *Modernización democrática e incluyente de la agricultura en América Latina y el Caribe*, Serie Documentos de Programas Nº 28, abril de 1992, IICA, San José, Costa Rica.

Chiriboga M. 1995. La agricultura latinoamericana en los 90. Procesos y tendencias, p. 173–192 en P. Ramos & B. Reydon (comp.), *Agropecuaria e Agroindustria no Brasil*, FAO / UNICAMP, Ediciones ABRAS, Campinas, Brasil.

Chiriboga M., R. Grynspan & L. Pérez. 1995. *Mujeres de maíz. Programa de análisis de la política del sector agropecuario frente a la mujer productora de alimentos en Centroamérica y Panamá*, BID / IICA, San José, Costa Rica.

de Janvry A. & E. Sadoulet. 1993. Market, State and Civil Organizations in Latin America Beyond the Debt Crisis; The Context for Rural Development. *World Development* 21 (4): 659–674.

de Janvry A., G. Gordillo & E. Sadoulet. 1996. *Mexico's Second Agrarian Reform: Household and Community Responses*. University of California, Center for US-Mexico Studies, San Diego, USA.

Eguren F. 1995. Estructura y organización social, en *Desarrollo rural en los Andes*, ALOP / CAAP / ACC.

Escobal J. 1995. Impacto de las políticas de ajuste en la agricultura. *Debate Agrario* 20: 51–78, CEPES, Lima, Perú.

FAO. 1994. *Economía política de los sistemas alimentarios en América Latina*, FAO, Santiago de Chile, Chile.

Figueroa A. 1993. *Educación, mercados y tecnología en la pequeña agricultura de América Latina*, FAO / ORLAC, Santiago de Chile, Chile.

Foote Whyte W. & K. King Whyte. 1991. *Making Mondragon*, Second Edition, ILR Press, New York, USA.

Hanssen-Bauer J. 1982. *Market integration, intermediaries and rural differentiation in Tungurahua, Ecuador*, Ocasional Papers in Social Anthropology, Oslo, Noruega.

Johnson N. & V. Ruttan. 1994. Why are farms so small?, *World Development* 22 (6): 691–706.

Llambí L., E. Arias & J. Briceño. 1994. *Pequeña producción agrícola y pobreza rural en Venezuela*, VIC / IICA, Caracas, Venezuela.

Martínez L. & A. Barril. 1995. *Desafíos del desarrollo rural frente a la modernización económica*, IICA, Quito, Ecuador.

Ramos P. & B. Reydon (comps.). 1995. *Agropecuaria e agroindustria no Brasil*, FAO / UNICAMP, Ediciones ABRAS, Campinas, Brasil.

Román I. 1994. Las organizaciones campesinas frente a la transformación productiva, p. 317–339 en G. Massis & C. Rodríguez, *La agricultura campesina en Costa Rica*, IDEAS, San José, Costa Rica.

Santana R. 1995. L'encadrement des paysans, pour quoi faire ?, p. 59–68 en M. Haubert, *Les Paysans peuvent-ils nourrir le Tiers Monde ?* Série Homme et Societé 21. Université de Paris I. Publications de la Sorbonne, Paris, France.

Schejtam A. 1980. Economía campesina: lógica interna, articulación y persistencia, *Revista CEPAL* 11: 121–140, Santiago de Chile, Chile.

2

El sector agropecuario y rural de Ecuador: situación y alternativas

2005

© Dennis García

Introducción

Este trabajo resume algunas reflexiones sobre el tema agropecuario y rural ecuatoriano y desarrolla alternativas de políticas. La idea fundamental es la necesidad de pensar una respuesta de desarrollo que sea sostenible en relación con los recursos, competitiva en relación con los competidores actuales o futuros y sobre todo incluyente de todos los sectores que hacen el mundo agropecuario y rural. Estas propuestas pretenden principalmente promover el debate y la discusión.

Para ello se realiza básicamente una revisión minuciosa de los últimos censos de población y agropecuario, los que todavía no han sido trabajados por las ciencias sociales en el país. El censo de población fue levantado en el año 2000 y el agropecuario en 2001[1].

El trabajo está dividido en cinco partes. En la primera se caracteriza al sector en términos de su comportamiento reciente tanto en lo productivo como en lo poblacional y el empleo. En la segunda se analizan la evolución de la estructura agraria y la concentración de la tierra, en la tercera se examinan la heterogeneidad del sector y las diversas dinámicas territoriales agropecuarias y rurales, en la cuarta se da cuenta del sistema institucional que se describe como debilitado y en la última se presentan algunas sugerencias de políticas y propuestas.

I - Crecimiento con importantes variaciones

El agropecuario es con seguridad el sector productivo más importante de la economía ecuatoriana. En términos de contribución al PIB, la agricultura como sector ampliado representa alrededor del 22 %, lo que incluye tanto la actividad primaria como la agroindustrial y la pesca. No comprende la actividad comercial y de transporte o las actividades rurales no agrícolas asociadas, con las cuales pasaría al 24 o 25 % del PIB nacional[2], valor aún más importante que el del petróleo. La agricultura es sin duda la actividad económica más importante. Ecuador es un país rural y agropecuario.

Entre 1993 y 2003 el sector creció en un 4,3 %, cifra muy superior a la que presenta el PIB nacional (2,2 %) y una tasa importante si se considera la poca atención pública que recibe. Sin embargo, esta etapa está caracterizada por su inestabilidad: períodos de crecimiento están

1 Se recibieron varios comentarios de algunos investigadores como Francisco Rhon y los participantes en el seminario del Sistema de Investigación de la Problemática Agraria del Ecuador (SIPAE), pero lo que aquí se expresa es de exclusiva responsabilidad del autor.

2 Basado en estadísticas del Banco Central del Ecuador que calcula la sola contribución del sector primario en 10,4 %.

p. 297–321 en *ALASRU Nueva época* N° 1, Revista de la Asociación Latinoamericana de Sociología Rural, Universidad Autónoma de Chapingo, México.

seguidos de otros catastróficos como lo fueron los años 1998 y 2000[3]. Las tasas de crecimiento también varían por tipo de productos. Crecen en forma significativa y en este orden: flores, extracción de madera, banano, cacao, café y caña de azúcar. Entretanto la producción de cereales y de animales tiene comportamientos muy débiles.

Actualmente (datos de 2005, N. del E.), de acuerdo a la definición censal, la población rural representa el 39 % de la población total. Sin embargo, si se incluyen las ciudades con menos de 10 000 habitantes, que pueden ser consideradas rurales en casi todos los casos, alcanza un 41,2 %. Aunque viene disminuyendo en términos relativos, continúa creciendo en términos absolutos. En cuanto al empleo, el sector agropecuario contribuye con alrededor del 27,3 % y el sector rural en su conjunto con el 40,1 %.

Esta última cifra indica una tendencia importante que es el crecimiento de las actividades económicas no agrícolas en el medio rural: entre el 30 y el 40 % de la población rural tiene empleos no agropecuarios. Una tendencia complementaria es la población urbana que trabaja en el sector agropecuario.

De hecho, en cantones donde predomina el trabajo asalariado, como Cayambe (provincia de Pichincha) y Marcelino Maridueña, El Triunfo o Milagro (provincia del Guayas), una parte considerable de la población que vive en las zonas urbanas trabaja en la agricultura. En la provincia de El Oro por ejemplo el 38,1 % de los trabajadores empleados en el sector agropecuario vive en las ciudades, en Los Ríos el 22,7 %, en Pichincha el 20,9 % y en Guayas el 28,5 %. En la provincia de Chimborazo, en contraste, esta cifra es de apenas el 5,7 %, en Cotopaxi el 7,4 % y en Bolívar el 6,1 %[4].

El 43,4 % de la población rural se ocupa en la categoría de cuenta propia o Trabajo Familiar No Remunerado (TFNR), mientras que tan solo el 33 % son patronos o asalariados. Sin embargo, al analizar con más detenimiento la PEA empleada en el sector agropecuario del país a nivel cantonal, diferenciando entre autoempleo (cuenta propia + TFNR) y empleado en empresas (patrono o empleado del sector privado) se encuentra que en buena parte de la Sierra centro sur, en los cantones localizados en estribaciones, en las provincias orientales y en la Costa centro norte y norte predomina el trabajo familiar (más del 46 % de la PEA). Entretanto, en una franja estrecha que incluye la Costa centro sur, los cantones ubicados en las estribaciones de la Sierra norte y aquellos situados alrededor de la ciudad de Quito, predomina el trabajo como asalariado o patrono. Se trata de un país en que campesinos y pequeños productores familiares hacen el grueso de la población rural.

La mayor parte de la población rural es pobre. De acuerdo a los análisis de Carlos Larrea (2003) el 77,5 % de la población rural está en esa situación y un 50,5 % es indigente, proporción considerablemente más alta que la de las zonas urbanas donde esas cifras eran del 24,7 % y el 51,6 % respectivamente. Adicionalmente, la pobreza rural es más resistente a cambios en el contexto socioeconómico y por lo general es simultáneamente una pobreza por ingresos y por necesidades básicas insatisfechas. Esto parece indicar que el mayor crecimiento del sector agropecuario no mejora las condiciones de la población rural y que más bien son los sectores urbanos los que se benefician, tal como lo propone Mellor (2003).

Los pobres rurales se caracterizan por capacidades muy reducidas en temas centrales como educación, salud y protección social. La información sobre educación es demostrativa de lo

3 En parte por el impacto de fenómenos meteorológicos como El Niño.

4 Basado en los resultados del VI censo de población y vivienda.

señalado. De acuerdo al último censo de población el 19 % de la población rural es analfabeta y entre la población indígena lo es el 43 %, mientras que en las ciudades dicha tasa es del 6 %. Esas mismas cifras para mujeres son del 23, 53 y 7 % respectivamente. Igualmente, el cálculo del índice de desarrollo humano destaca que provincias rurales con una importante población indígena como Chimborazo, Bolívar y Cotopaxi son las que presentan los menores índices (PNUD 2001).

II - Una estructura agraria concentrada, pero con importantes diferencias regionales y subregionales

Ecuador tiene una estructura agraria caracterizada por altos niveles de concentración. De hecho es una de las más altas del mundo y apenas se ha modificado en los últimos 50 años. En 1954 el coeficiente de Gini era de 0,86, en 1974 había bajado a 0,85 y para el año 2000 era de 0,81, y esto aun con el aumento del número de predios (145 %) y de la superficie agrícola (55,4 %). A pesar del reducido cambio en la desigualdad agregada son observables algunas modificaciones: crecimiento en el porcentaje de las unidades menores a 1 ha, incremento en el número y peso en superficie de las unidades medias en 50 ha, crecimiento en la superficie ocupada por las unidades entre 50 y 500 hectáreas y reducción en el número y superficie de los más grandes predios, es decir aquellos de más de 500 ha (ver tabla 1)[5].

Tabla 1. Porcentajes de la distribución del número de UPA y de la tierra, según el tamaño de la UPA

	1954		1974		2000	
Tamaño (ha)	UPA	superficie	UPA	superficie	UPA	superficie
0 a 1	26,8	0,8	29,2	0,9	31,1	1
1 a 5	46,3	6,5	40,2	6,8	35,7	6,9
5 a 10	10,5	4,6	10,8	5,3	12,3	6,9
10 a 20	6,2	4,9	7,8	7,6	8,9	9,8
20 a 50	5,6	9,1	7,2	16,0	7,6	18,8
50 a 100	2,4	9,2	2,9	13,1	2,6	14,4
100 a 500	1,7	19,4	1,6	20,7	1,6	23,4
500 a 100	0,2	7,8	0,2	7,5	0,1	5,7
1000 a 2500	0,1	11,5	0,1	8,9	0	5,3
Más de 2500	0,1	26,2	0	13,3	0	7,9
Total	100	100	100	100	100	100

Sin embargo, si se analizan las diversas dinámicas territoriales se pueden encontrar diferencias. En términos generales se observan mayores niveles de concentración en los cantones

5 Estas tendencias ya fueron identificadas por Osvaldo Barsky en 1984.

del entorno de las ciudades de Quito y Guayaquil, y en menor medida de las de Cuenca y Loja, lo que corresponde a las principales zonas empresariales del país.

Por el contrario, se encuentran niveles menores de concentración en las provincias amazónicas, en las estribaciones de las cordilleras y en el noroccidente del país, lo que refleja la dinámica de los frentes de colonización. Situaciones intermedias de concentración pueden encontrarse en la Sierra centro sur (Tungurahua, Bolívar, Chimborazo, Cañar, Azuay y Loja) y en la Costa centro norte (Guayas, Los Ríos, Manabí y Esmeraldas). Esto se relaciona en buena parte con las acciones de redistribución de la tierra en estas dos últimas regiones y el impacto del mercado de tierras, una vez que culminó el proceso redistribuidor. En efecto, si se comparan los censos de 1974 y 2000, los cambios más significativos en indicadores de concentración como Gini se registraron en los cantones de Daule, Urbina Jado (Guayas), Vinces (Los Ríos), Balzar y Samborondón (Guayas) en la Costa central, y en Quero (Tungurahua), Guamote (Chimborazo), Puyango (Loja) y Paute (Azuay) en la Sierra centro sur, justamente cantones donde se dieron procesos redistributivos importantes[6].

Estos procesos de migración han ido copando la superficie susceptible de explotación agropecuaria del país. En efecto, durante el período intercensal, la superficie declarada se multiplicó. Por ejemplo, entre los años 1954 y 1974 la superficie bajo UPA se incrementó en casi dos millones de hectáreas (+ 32,5 %), mientras entre 1974 y 2000 pasó de 7 949 403 a 12 355 831 ha, es decir se expandió en un 55,4 %. Como resultado, hoy en día las tierras cultivables están plenamente utilizadas y se ha avanzado de manera importante en las tierras marginales y sin uso agropecuario. De acuerdo a la FAO la superficie en bosques y sin uso agropecuario se ha reducido de 17 millones de hectáreas a fines de los años 1960, a 15,5 millones en la actualidad (datos de 2005, N. del E.).

III - Una estructura productiva con especializaciones diversas

La producción agropecuaria ecuatoriana se organiza en torno a unos pocos productos extremadamente sensibles: arroz, maíz, papa, azúcar, hortalizas y soja para el mercado interno; bananos, flores, cacao y café para exportaciones; leche, carne vacuna, carne de cerdo y pollos en animales; e igualmente mariscos y pesca. Estos ocupan al grueso de la población. Si bien hay variaciones por tamaño, los rendimientos medios del sector son más bajos que en cualquiera de los países competidores y obviamente que en los países desarrollados.

La agricultura ecuatoriana se caracteriza por su heterogeneidad territorial que es el resultado de la diversidad en cuanto a dinámicas poblacionales, estructuras agrarias, asentamiento de poblaciones indígenas, localización, dinámica productiva tanto agropecuaria como no agropecuaria y migraciones. Este conjunto de factores conforman un país de una diversidad territorial significativa, en relación tanto con esas variables como con el tema institucional. Se ha elaborado una propuesta de tipología de territorios rurales que combina estos elementos así como factores institucionales:

- territorios de dinámica empresarial sobre la base de organizaciones gremiales sólidas en los que se encuentran las zonas de producción de palma, las de ganado de carne en torno a Santo Domingo, las de flores en los valles alrededor de Quito, las lecheras en torno a la capital,

6 Estas tendencias diferenciadas fueron identificadas por el autor en 1989, sobre la base de información de actividades de Reforma Agraria.

las cacaoteras en Los Ríos asociadas a Anecacao (Asociación Nacional de Exportadores de Cacao), las de caña de azúcar en la provincia del Guayas y la zona turística de Galápagos. Se caracterizan por generación de empleo, interacción dinámica entre actores, innovación tecnológica o en los servicios y desarrollo de arreglos empresariales para sostener la actividad productiva (Gasselin 2001, Harare 2004, Human Rights Watch 2002, OIT 2001);

- territorios de dinámica empresarial basada en conflictos entre actores de la cadena en torno a precios y sin acuerdos de competitividad. Se trata de la producción de arroz y de maíz en la Costa central y en cierta medida de banano en la Costa centro sur. En estos casos es imprescindible que Gobiernos provinciales o acuerdos institucionales promuevan arreglos que permitan construir programas de apoyo al desarrollo competitivo de la cadena (SICA-BM 2003, Espinel 2003, Larrea 1987, Hernández & Urriola 1993, Berdegué 2002);
- zonas de pequeña producción sostenible y dinámicas vinculadas a ONG o programas de cooperación o cooperativas de ahorro y crédito, en las que la diferenciación puede darse por la sostenibilidad de los apoyos externos. Los productores artesanales de Otavalo, las zonas turísticas de Gualaceo o Chordeleg y los productores de hortalizas de Chimborazo y Tungurahua pueden ser más sostenibles que otros donde no es visible una estrategia de sustitución de la cooperación. Se caracterizan, sin embargo, por una buena capacidad de retención de la población, generación de empleo local y mejoras en los niveles de bienestar (Kyle 2001; entrevista a Mauro Benavídez, Dirección de Comercio e Integración del MICIP, 2003);
- un subgrupo de los anteriores son los territorios étnicos dinámicos como los otavalos, saraguros, salasacas y tsáchilas, con inserciones en el mercado a partir de sus características únicas (Kyle 2001);
- zonas de economías familiares estancadas, pero con instituciones que promueven la participación y el arreglo entre actores y donde sus posibilidades se vinculan a la identificación y el desarrollo de actividades estructuradoras estratégicas. Los casos de Guamote y Alausí en Chimborazo y los cantones de la cuenca alta del Jubones en la provincia de Azuay son ejemplos típicos (North 1999, North & Cameron 2000, Bebbington 1997 y 2002);
- zonas de economía campesina o de haciendas extensivas estancadas y vinculadas a los flujos de la migración, cuyas posibilidades se asocian a la creación y el desarrollo de comunidades transterritoriales, donde la zona de origen se dinamiza a partir de las remesas, visitas, consumo y cultura de los parientes y vecinos migrantes. Buena parte de los cantones de Azuay, Cañar, Loja y Zamora Chinchipe tienen estas características;
- zonas de economía campesina o de haciendas extensivas estancadas, pero sin relación importante con flujos de la migración, cuyas posibilidades se basan en encontrar articulaciones con zonas dinámicas, en términos de flujos poblacionales y de migración, pequeñas islas de prosperidad, etc.;
- las zonas en transición o intermedias cuyas posibilidades de desarrollo se encuentran limitadas por problemas de acceso, capital humano y calidad de las organizaciones e instituciones y donde es necesario un esfuerzo significativo de desarrollo de capacidades e inversión pública. Muchos de los cantones amazónicos tienen esta característica.

El sector agropecuario en Ecuador enfrenta actualmente costos mayores que el de los países vecinos, como resultado de la dolarización que acarrea altos costos financieros, de insumos y de servicios.

Adicionalmente se caracteriza por el reducido desarrollo de sus mercados y la dependencia de la importación para sus principales insumos. Es además un sector poco protegido

en relación con el mercado internacional, salvo por un limitado grupo de productos que se benefician del sistema andino de franjas de precios.

Tiene por lo tanto una significativa sensibilidad a los vaivenes del comercio internacional.

IV - Un sistema institucional debilitado e incompleto

Ecuador, como muchos países de la región, ha visto transformarse su sistema institucional para el sector agropecuario como resultado de la aplicación del modelo neoliberal. En efecto, a inicios de los años 1990, las políticas y sistemas institucionales para este sector sufrieron una transformación notable. En ella desempeñaron un papel central los préstamos de ajuste sectorial que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial y la cooperación de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) financiaron en buena parte. Esos cambios pueden resumirse de la siguiente manera:

1. eliminación de los precios oficiales para los principales productos, tanto al productor como al consumidor;
2. eliminación del papel estatal en la comercialización agropecuaria y establecimiento para algunos productos del mecanismo de la bolsa de productos agropecuarios; puesta en liquidación de la Empresa Nacional de Almacenamiento y Conservación de Productos Agropecuarios (ENAC) y la Empresa Nacional de Productos Vitales (ENPROVIT) que eran empresas de comercialización estatales, y privatización de empresas de fertilizantes, semen, etc.;
3. ingreso de Ecuador a la Organización Mundial del Comercio (OMC) y en consecuencia reducción de los aranceles para la importación de productos e insumos agropecuarios; como resultado de la consolidación de aranceles bajos, puesta en operación del sistema andino de franjas de precios al interior de la Comunidad Andina;
4. modificación de la legislación relativa a tierras y aguas con la finalidad de promover el funcionamiento de mercados para dichos recursos y eliminación del Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC) y del Instituto Nacional de Recursos Hídricos (INERHI) y su sustitución por los muy limitados Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA) y Consejo Nacional de Recursos Hídricos (CNRH). Descentralización de la inversión pública en riego hacia corporaciones regionales de desarrollo a inicios de la transferencia de los distritos de riego a las juntas de usuarios;
5. modificación del papel del Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIAP), reducción de su financiamiento y asignación de las competencias de transferencia tecnológica al sector privado;
6. disminución del papel del sector público en el campo del desarrollo rural agropecuario y redefinición de sus objetivos hacia lo asistencial;
7. crisis del papel público en el financiamiento agropecuario, incluyendo condonación de deudas a los más grandes productores y reducción en las capitalizaciones del Banco Nacional de Fomento (BNF).

Este conjunto de medidas tomadas por los diversos Gobiernos con apoyo técnico y financiero externo implicó el paso de un modelo de desarrollo orientado hacia adentro a uno orientado hacia afuera. Asimismo, el Estado pasó a desempeñar un papel más normativo, pero débil en relación con el papel activo e interventor del pasado y su función de agente redistributivo se redujo considerablemente. Mientras las políticas macroeconómicas han sido incompletas, las

políticas sectoriales se han dirigido hacia la eliminación de la presencia del Estado en diversos ámbitos: la comercialización de los productos de consumo interno, la regulación de los aranceles al comercio exterior, la ejecución y administración de proyectos de riego, el financiamiento a los pequeños productores agropecuarios (hombres y mujeres) en la transferencia tecnológica.

Estas políticas han prescindido de la heterogeneidad del sector agrícola explicada anteriormente y por lo tanto no han reparado en los efectos diferenciados de su aplicación. En esencia, han sido políticas destinadas a fortalecer al sector más competitivo de los productores agrícolas, aquel que destina su producción a la exportación.

Uno de los aspectos más críticos para el sector agropecuario son las diversas rondas de negociaciones comerciales que el país ha iniciado en el marco tanto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), como del Tratado de Libre Comercio (TLC). En los hechos y desde el desmantelamiento del sistema institucional y de políticas públicas de fomento al sector agropecuario, la política comercial se convirtió en el único mecanismo efectivo de apoyo o más bien de protección al sector.

Este sistema se basó en la aplicación estricta del sistema de franjas y de un sistema de licencias previas de importación para varios productos y partidas y subpartidas arancelarias, que incluyen arroz, azúcar, maíz, pollos, aves, lácteos, carnes de res y de cerdo, soja y aceites, papas. Este fue el mecanismo que se utilizó para defender al sector de un mercado internacional distorsionado por los enormes subsidios y concentración que lo caracterizan.

Las negociaciones comerciales pueden afectar seriamente este esquema central de la política hacia el sector, abriéndolo a la competencia y poniendo en riesgo la seguridad alimentaria del país y de los ecuatorianos. La experiencia de negociaciones recientes como el NAFTA, el TLC entre Estados Unidos y Chile y el Tratado de Libre Comercio para la República Dominicana y Centroamérica (CAFTA), nos indica que en el mejor de los casos solo un par de productos puede exceptuarse de la perspectiva de competencia abierta y que para el resto se seguirá un esquema de reducción paulatina de aranceles y de establecimiento de cuotas para la importación inmediata[7]. Estados Unidos no está dispuesto a renunciar a sus enormes subsidios por fuera de las interminables negociaciones en la OMC.

V - Propuestas de políticas para el sector agropecuario y rural

El desarrollo del sector agropecuario y rural en una perspectiva incluyente y sin sesgos étnicos y de género implica la construcción de un contexto macro favorable que genere certidumbre entre los productores y sus inversiones así como una serie de políticas e inversiones a nivel de los territorios rurales que, de forma conjunta y sistémica, promuevan el desarrollo sostenible, competitivo y equitativo. Este tipo de intervenciones se relacionan con cinco grandes campos o categorías:

a. un marco adecuado de políticas e instituciones tanto a nivel nacional como territorial;
b. políticas sociales y programas dirigidos a incrementar los activos de las familias pobres;
c. programas dirigidos a mejorar la competitividad de las empresas rurales;
d. programas dirigidos a mejorar los ingresos y empleos de los pobres rurales;
e. un sistema institucional para el desarrollo agropecuario y territorial rural.

7 Ecuador inició en el año 2004 sus negociaciones junto con Perú y Colombia para llegar a un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos.

Esta propuesta considera adicionalmente la diversidad de posibilidades de los territorios rurales a la que hicimos referencia anteriormente, enfatizando así el hecho de que es en el plano territorial donde estas intervenciones pueden potenciarse. La forma como se articulan estos diversos elementos es descrita en la figura A1 (anexo).

1. Marco de políticas institucionales

La agricultura no se desarrolla en un vacío, está sujeta a un conjunto de presiones de signo contradictorio que provienen tanto del sistema internacional como de la economía nacional. Este contexto debe ser entendido y es preciso emprender acciones que busquen su modificación:

a. se deben mejorar las condiciones de acceso a los mercados internacionales por medio de tratados bilaterales o multilaterales de comercio, pero condicionados a la eliminación de subsidios a las exportaciones y de las transferencias distorsionantes a las empresas en los países desarrollados. Asimismo se deben establecer tiempos prudenciales de desgravación para los productos sensibles, salvaguardas frente a incrementos significativos de importaciones o acciones de *dumping* y mejora sustancial en los sistemas fitosanitarios[8]. Las negociaciones comerciales deben resguardar la seguridad alimentaria del país, poniendo al margen de las negociaciones los productos más sensibles de la canasta, especialmente aquellos elaborados por pequeños y medianos productores. Para volver efectivas las oportunidades abiertas por la mayor liberalización del comercio es necesario desarrollar acciones que mejoren la capacitación, el acceso a la información y los conocimientos y los ambientes para la innovación[9];

b. es necesario crear políticas y marcos reguladores estables y simples que faciliten la competencia y limiten la acción de monopolios y oligopolios, mejoren las modalidades de hacer negocios en los diversos territorios y fortalezcan las capacidades de las autoridades locales para aplicarlos. Esto implica capacitar a las autoridades locales, incluyendo a los Gobiernos locales y a las agencias provinciales o regionales de las instituciones reguladoras nacionales como superintendencias de bancos y compañías, defensorías del pueblo, etc. Se deben incluir acciones que promuevan la autorregulación, por ejemplo de las cooperativas de ahorro y crédito y de otras organizaciones alternativas de financiamiento rural. Igualmente es necesario favorecer el desarrollo de organizaciones de consumidores;

c. se deben crear incentivos para las inversiones que puedan hacerse en los territorios, que incluyan, entre otros, reducciones razonables de impuestos, subsidios focalizados, apoyo a los fondos de riesgo, capital semilla y riesgo compartido, inversión en infraestructura y apoyo al desarrollo de esquemas de crédito de inversión para actividades realizadas en el ámbito territorial. Muy especialmente se deben incorporar transferencias directas y subsidios a los emprendimientos de los pobres, para que ellos contraten sus servicios e insumos. Esto puede incluir pagos por los servicios ambientales que hacen las familias pobres en las zonas de protección de cuencas hidrográficas o de reservas de biodiversidad.

8 Las aperturas deben estar condicionadas a que los países en desarrollo tengan acceso efectivo a los mercados de los países desarrollados, abiertos en teoría pero condicionados por un conjunto de regulaciones administrativas, fitosanitarias y de otro tipo que en la realidad los mantienen cerrados.

9 Más adelante listamos algunas ideas, pero es indudable que no es suficiente tener un sistema de transferencias a los productores para su reconversión, sino que es necesario trabajar en el contexto territorial en que se desenvuelven.

2. Políticas sociales y programas dirigidos a incrementar los activos de las familias pobres

a. Es imprescindible mejorar la cobertura y la calidad de los servicios de educación y salud universales. Para ello se requiere incrementar los recursos presupuestarios, al menos en torno a la media de América Latina. Ecuador tiene uno de los porcentajes más bajos de inversión en educación y salud por habitante. Tal como lo postula la Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza, el objetivo debe ser alcanzar 10 años de educación para todos hasta 2005. Sin embargo, el problema del país no es solamente de cobertura, es también de calidad. Son necesarios incentivos a los maestros en las zonas rurales para que logren buenos resultados educativos y una participación de padres de familia y municipios en la gestión de la educación[10]. Adicionalmente deben hacerse los esfuerzos necesarios para lograr una reducción de la mortalidad infantil y maternal y la erradicación de enfermedades prevenibles en forma compatible con las "metas del milenio"[11].

b. Se deben crear programas que faciliten el acceso de los pequeños productores familiares a la tierra vía reforma agraria y en casos excepcionales por medio del mercado. Existen muchas zonas rurales del país donde los pequeños productores familiares podrían adquirir tierras por estas vías y mejorar de esa manera sus oportunidades económicas.

c. Es necesario promover programas de apoyo a la irrigación campesina, tanto por medio de la puesta en marcha de un fondo especial con esa finalidad, como a través de aportes de la cooperación internacional. Es fundamental democratizar el acceso al agua, recurso aun más concentrado que la tierra.

d. Se deben crear programas de vivienda y de construcción de obras de saneamiento y agua potable con conexiones a los hogares rurales. Estas obras tienen una gran demanda entre la población rural pobre y tienen la ventaja de mejorar la calidad de vida de la población y reducir enfermedades.

e. Es indispensable fortalecer el sistema de organizaciones de ahorro y crédito locales, cooperativas, cajas de ahorro, bancos comunales y otros que sirven tanto para los depósitos de ahorro de las familias como para la obtención de créditos de consumo y productivos. Esto puede realizarse mediante las actividades de regulación y de profesionalización específicas por parte de los organismos de supervisión bancaria, en coordinación con instituciones como la red financiera rural y ONG individuales, así como con el apoyo a la formación de redes regionales, territoriales y provinciales.

f. Se debe respaldar el capital social de las comunidades rurales, es decir favorecer mecanismos que generen confianza y relaciones de solidaridad y apoyo mutuo en su interior, así como también habilidades para obtener ayudas y acceso a programas públicos y privados que existen en un territorio determinado.

g. Es necesario emprender acciones dirigidas a apoyar el desarrollo de los conocimientos a nivel local. La transmisión de padres a hijos de conocimientos y acervos culturales de la

10 Los estudiantes rurales obtienen en forma consistente resultados más bajos en los exámenes sobre destrezas educativas básicas como lectoescritura y matemáticas, que los urbanos.

11 La descentralización con modelos de gestión puede ayudar a mejorar considerablemente la atención en campos como la salud. En el caso de Cotacachi, cuando el municipio asumió los servicios de salud el número de pacientes atendidos pasó de 2500 a 12 000 en un año. Esto se logró con un programa que incluyó una amplia participación de la población.

comunidad, así como del resultado de la experiencia de las propias familias, de sus ideas y sueños como ciudadanos, constituyen una cantera para los emprendimientos que ellos mismos están dispuestos a realizar, si existieran los apoyos necesarios.

3. Programas dirigidos a mejorar la competitividad de las empresas rurales

Las empresas rurales de todo tipo, tanto agropecuarias como no agropecuarias, y aquellas que les prestan servicios requieren un conjunto de condiciones locales para volverse competitivas. Estas condiciones no pueden lograrse exclusivamente por medio de acciones en el contexto macro. Tienen que ver con la disponibilidad de infraestructura efectiva y en marcha, "dura" y "suave" (*hard and soft*), el acceso a mercados más abiertos, el funcionamiento de los servicios de apoyo, la disponibilidad y variedad de insumos para la producción y las capacidades de gestión empresarial (Chavarría y otros 2002). Al mismo tiempo son necesarios ajustes en las organizaciones e instituciones que trabajan a nivel local, de tal manera que respondan mejor a las necesidades de estas empresas.

La infraestructura permite que las empresas reciban los insumos que requieren y trasladen sus productos a los mercados intermedios o finales. Estos son servicios públicos fundamentales para la actividad económica y ayudan al desarrollo de todas las empresas en un territorio determinado. Su calidad y disponibilidad afectan a los costos tanto de comercialización como de transacción. La infraestructura puede ser "dura", es decir resultado de inversiones en bienes públicos físicos como caminos o vehículos de transporte, o "suave" como los servicios de acceso a información, capacitación, etc.

Debido a la debilidad y segmentación de los mercados locales y territoriales y en algunos casos a su ausencia, muchas empresas rurales tienen poco acceso a los mercados nacionales e internacionales. En ese sentido es necesario emprender acciones de apoyo que resuelvan algunos problemas como las escalas de producción, las debilidades en la capacidad de negociación derivadas de la fragmentación, el acceso a información sobre mercados a bajo costo, la generación de valor agregado para sus productos y servicios, el acceso a mercados muchas veces distorsionados y con barreras a los pequeños empresarios, así como a nuevos productos financieros, etc. (Schejtam y Berdegué 2003).

Es necesario apoyar los sistemas de investigación y desarrollo tecnológico promoviendo la formación de alianzas y coaliciones que incluyan a los productores hombres y mujeres y emprendedores rurales, a las universidades, a los centros de investigación públicos, así como a las empresas. Esto puede lograrse por medio de concursos públicos de apoyo a la investigación aplicada que tengan como criterios de selección la formación de alianzas público-privadas, con temas priorizados por las organizaciones de productores, respuestas a actividades productivas en las que el país tiene ventajas competitivas únicas, sistemas de cofinanciamiento público-privado del servicio o *matching grants* y actividades a través de las cuales los productores se involucren activamente en la investigación.

En lo que se refiere a la asistencia técnica se deben promover programas descentralizados por medio de los cuales las organizaciones de productores realicen concursos públicos transparentes para la contratación de dichos servicios. Esto se puede lograr a través de la cofinanciación pública y subsidios, lo cual aseguraría que sean los productores quienes definan los problemas para los que requieren apoyo y quienes supervisen y califiquen el trabajo. Una estrategia de desarrollo de base territorial permite repensar las relaciones entre la comunidad científica y grupos campesinos y de pequeños productores. Esto puede darse por dos medios:

la incorporación de la comunidad de investigadores en los consejos y grupos de acción agropecuaria y rural territorial y la posibilidad de asignar recursos de apoyo a la investigación sobre la base de las recomendaciones de esos consejos.

4. Programas dirigidos a mejorar los ingresos y empleos de los pobres rurales

En el campo de los programas dirigidos al desarrollo rural en zonas y territorios predominantemente de pequeños productores familiares los ejes de intervención deben tener un enfoque claramente territorial y espacial. En lo que se refiere a la actividad económica, el énfasis debe ponerse en dinamizar los mercados rurales, mejorar las condiciones de acceso a los mercados financieros y fortalecer a las organizaciones financieras alternativas. Es preciso generar espacios de innovación sobre la base de los conocimientos campesinos y su intercambio con conocimientos convencionales, mejorar las capacidades de regulación de las comunidades y de las organizaciones de segundo grado y procurar el fortalecimiento de las capacidades de los individuos y las organizaciones, para potenciar la voz de los ciudadanos rurales. El objetivo de programas de este tipo debe ser generar capacidades, fortalecer el poder de los individuos y colectivos y construir ciudadanía. Esto implica apoyar a los sectores pobres de las zonas rurales para que se conviertan en actores económicos, sociales y políticos.

Una perspectiva de desarrollo territorial rural implica pensar las diversas vías de salida de la pobreza: la migración nacional e internacional o el empleo como asalariado agrícola en empresas generadoras de empleo como resultado de medidas como las que aquí hemos subrayado, los nuevos servicios rurales y también la agricultura de pequeña escala. Cada territorio implica una combinación de estas vías.

El apoyo es posible si los municipios, las mancomunidades de Gobiernos locales y los Gobiernos provinciales apuestan, con la participación de los ciudadanos, a ejes estratégicos para el desarrollo de sus circunscripciones territoriales. La acción de los municipios puede abrir posibilidades para que muchos de los negocios específicos de las familias se activen[12]. La dinámica entre municipios participativos y estratégicos e iniciativas familiares es pues central.

Las organizaciones que existen en las diversas zonas rurales son formales y no formales y tienen diferentes bases legales: comunidades, asociaciones, juntas, centros o sindicatos. Pueden desempeñar papeles importantes en el desarrollo local apoyando para que los pobres, las mujeres, los indígenas y los afroecuatorianos tengan voz. Esto implica alejarse de la idea de que esas comunidades deben constituirse en empresas o base de proyectos productivos asociativos. Las comunidades deben funcionar bien, satisfaciendo los objetivos que sus miembros les asignen: interlocutoras con las instituciones públicas, voz de las demandas y propuestas, reguladoras de bienes públicos como las tierras comunales, escuelas o caminos, encargadas y organizadoras de fiestas y ritos y articuladoras de otras organizaciones e iniciativas. La idea básica es que los proyectos fortalezcan estos papeles y propuestas, no aquellos para los que las comunidades no están preparadas.

Muchas iniciativas productivas requieren cooperación entre diversas familias e individuos. Esto es una condición fundamental para competir mejor. Con ello se logran economías

12 En Otavalo, el trabajo del municipio para mejorar las plazas de los mercados y la infraestructura urbana logra abrir considerablemente las opciones para los artesanos comerciantes. Esto a su vez incrementa las recaudaciones del Gobierno local, con lo que mejoran las obras y servicios que presta (entrevista al alcalde Conejo).

de escala, reducción de costos de transacción y soluciones a varias fallas del mercado, pero es necesario que se establezcan empresas específicas, con objetivos vinculados a esas funciones y una estructura organizativa ad hoc, sistemas de rendición de cuentas, gerentes más o menos autónomos y profesionales. Este tipo de empresas normalmente funciona bien cuando las iniciativas familiares han madurado. No es aconsejable en ese sentido romper las etapas y la evolución natural, induciéndolas desde afuera, pero cuando ese momento llega sí es necesario trabajar en fortalecer su capacidad empresarial.

Las organizaciones de representación deben por el contrario fortalecerse en ese campo, lo cual no implica imponer sistemas formales de elección, pero sí asegurar que las personas electas rindan cuentas de sus acciones, gestiones y proyectos. Esto requiere un fortalecimiento de capacidades específicas. Un tema central es asegurar que las comunidades de un territorio logren una coordinación lo suficientemente importante para emprender gestiones de mayor envergadura y significación. Esto se facilita cuando organismos como los municipios abren espacios de participación como aquellos de planificación y de presupuestos participativos.

5. Sistema institucional para el desarrollo agropecuario y territorial rural

Una estrategia nacional para el desarrollo competitivo de los territorios requiere un sistema institucional nacional que asegure una visión compartida de mediano y largo plazo de lo que se quiere alcanzar, que garantice que los diferentes elementos de la estrategia se ensamblen y que esta tenga consistencia en el tiempo. Esta estrategia nacional debe combinar algunas funciones centrales:

a. coordinar esfuerzos de política de inversión en función de una visión y estrategia de desarrollo de base territorial de mediano y largo plazo;
b. coordinar las políticas de inversión social, económica y productiva para el desarrollo sostenible, competitivo e incluyente de base territorial;
c. asegurar que las políticas y mecanismos incluyan explícitamente acciones dirigidas a reducir la pobreza e incorporar a los grupos pobres en todas las propuestas de desarrollo territorial agropecuario y rural;
d. manejar un fondo financiero multisectorial que complemente las inversiones territoriales y responda a sus demandas.

Lo anterior implica establecer un sistema institucional que asegure una visión de lo agropecuario dentro de un desarrollo territorial rural. Esto significa establecer un Consejo Nacional para el Desarrollo Agropecuario y Rural, que garantice una adecuada relación entre políticas sectoriales agropecuarias, rurales y sociales. También supone repensar las instituciones actuales del sector agropecuario, poniendo más énfasis en su acción en los territorios en relación con los Gobiernos locales, diferenciando sus papeles normativos centrales de lo que deben ser sus acciones, especialmente en el campo tecnológico, las mismas que deben ser mucho más territoriales y estar en manos de las instituciones rurales.

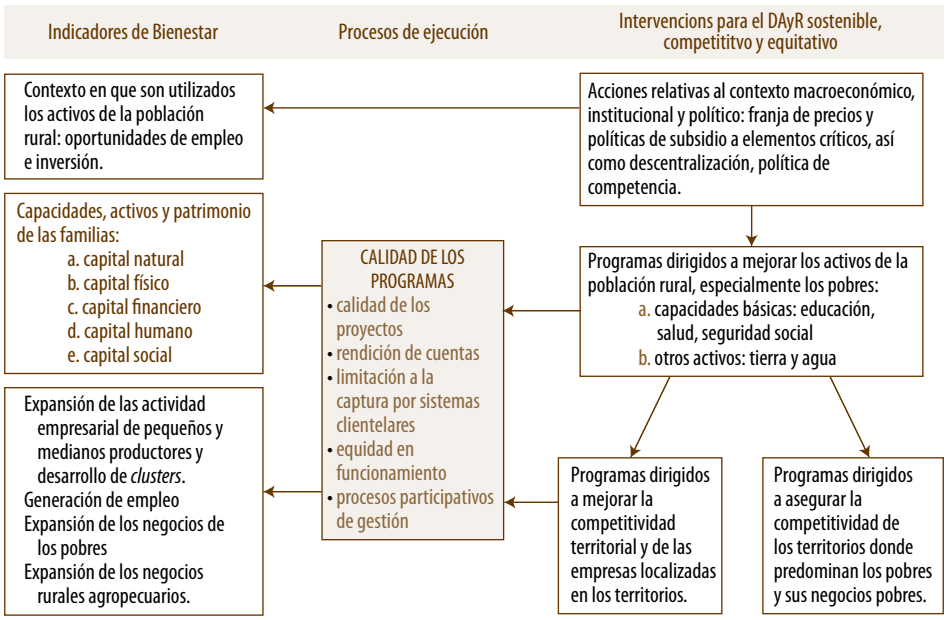
Una propuesta como la que señalamos debe basarse en un enfoque orientado a procesos que se construyen desde abajo. Requiere alejarse de la perspectiva estática, orientada por la oferta y por las autoridades superiores y dar prioridad a un enfoque contrario. Obviamente esto se relaciona con la calidad e importancia de las organizaciones gremiales, sociales y comunitarias y su capacidad de participar en dichos procesos y expresar claramente sus demandas y solicitudes. Para ello son necesarios esfuerzos de construcción de capacidades

organizacionales, sobre la base de aprender haciendo las cosas y no solo por medio de cursos formales de capacitación.

La gestión participativa debe trabajar con todos los actores de un territorio en forma conjunta incluyendo gremios empresariales, pequeños productores familiares, organizaciones de microempresarios urbanos, grandes empresarios de un territorio, organizaciones de mujeres, grupos de interés específico como los grupos ambientalistas o de política social. Esto parte de una cuidadosa identificación de esos actores, de tal manera que exista una masa crítica representativa que al mismo tiempo permita el trabajo. En muchos casos debe incluir la presencia de actores secundarios de relevancia en la región como ONG, organismos de cooperación o agencias de Gobierno.

Anexo

Figura A1. Estrategias para el desarrollo rural



Adaptado a partir de de Janvry & Sadoulet 2003.

Referencias

Barsky O. 1984. *La reforma agraria ecuatoriana*. Corporación Editora Nacional / FLACSO, Quito, Ecuador.

Bebbington A. 2002. El capital social y la intensificación de las estrategias de vida: organizaciones locales e islas de sostenibilidad en los Andes rurales, p. 11–38 en A. Bebbington & V. H. Torres (eds.), *Capital social en los Andes*, Abya-Yala, Quito, Ecuador.

Bebbington A. 1997. Social capital and rural intensification and islands of sustainability in the rural Andes. *The Geographical Journal* 163 (2): 189–197.

Berdegué J. 2002. Las reformas de los sistemas de extensión en América Latina a partir de la década de los 80, RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago de Chile, Chile.

Chavarría H., S. Sepúlveda & P. Rojas. 2002. *Competitividad, cadenas alimentarias y territorios rurales*, IICA, San José, Costa Rica.

Espinel R. 2003. *The Banana Problem in Ecuador: A regulation proposal*, ESPOL, Guayaquil, Ecuador.

Gasselin P. 2001. La explosión de la floricultura de exportación en la región de Quito: una nueva dinámica agraria periurbana, p. 15–40 en P. Gondard & J.B. León (eds.), *Dinámicas territoriales*, Estudios de Geografía Nº 10, IRD / PUCE / CGE / Corporación Editora Nacional, Quito, Ecuador.

Hernández C. & R. Urriola. 1993. *Los pequeños productores agropecuarios y la apertura comercial*, IICA / ILDIS, Quito, Ecuador.

Harare, R., 2004. La evolución de la seguridad, higiene y salud en el trabajo en la floricultura: 1985–2004, p. 12–28 en en R. Harare (comp.), Seguridad, salud y ambiente en la floricultura, Corporación IFA / PROMSA / BIRF / MAG / BID, Quito, Ecuador.

Human Rights Watch. 2002. *La Cosecha Mal Habida, Trabajo infantil y obstáculos a la libertad sindical en las plantaciones bananeras de Ecuador*, New York, USA.

Kyle D. 2001. La diáspora del comercio otavaleño: capital social y empresa transnacional, *Ecuador Debate* 54: 85–110, Quito, Ecuador.

Larrea C. 1987. *El banano en el Ecuador*, FLACSO / Corporación Editora Nacional, Quito, Ecuador.

Larrea C. 2003. Dolarización, crisis y pobreza en el Ecuador, investigación para el IEE y el programa CLACSO-CROP, Quito, Ecuador.

Mellor J. 2003. Faster More Equitable Growth: The Relation between Growth in Agriculture and Poverty Reduction, CAER II Discussion Paper Nº 70, Universidad de Harvard, Cambridge, USA.

North L. & J. Cameron. 2000. Grassroot based Rural Development Strategies: Ecuador in Comparative Perspectiva, *World Development* 28 (10): 1751–1766.

North L. 1999. Salinas: una experiencia de desarrollo micro-regional, p. 151–184 en M. Chiriboga (ed.) *Cambiar se puede: las experiencias del FEPP en el desarrollo rural del Ecuador*, FEPP / Abya-Yala, Quito, Ecuador.

OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe. 2001. *Línea de base, Prevención y eliminación progresiva del trabajo infantil en la floricultura en los cantones de Cayambe y Pedro Moncayo, Ecuador*. SIRTI, Lima, Perú.

PNUD. 2001. Informe sobre Desarrollo Humano, Ecuador, Quito, Ecuador.

Schejtman A. & J. Berdegué. 2003. *Desarrollo Territorial Rural*, RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago de Chile, Chile.

SICA-BM. 2003. III Censo nacional agropecuario: el productor agropecuario y su entorno, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Quito, Ecuador.

3

Diagnóstico de la comercialización agropecuaria en Ecuador: implicaciones para la pequeña agricultura campesina

2006

© Dennis García

Introducción

La organización no gubernamental belga Vredeseilanden (VECO) junto con otras organizaciones de apoyo al desarrollo como la Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (CESA), el Consorcio de Capacitación para el Manejo de Recursos Naturales Renovables (CAMAREN), Tierra Nueva, la Coordinadora Ecuatoriana de Agroecología (CEA), Intercoopération (Suiza) y la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) han venido trabajando el tema de la comercialización campesina e identificando los posibles cursos de acción para mejorar la inserción de los campesinos en los mercados y principalmente asegurarles los beneficios económicos que resulten de ello.

Adicionalmente, VECO ha trabajado el tema de la comercialización durante algunos años y ha producido documentos que buscan establecer mejores condiciones para esta inserción. Ha contratado especialmente estudios sobre la situación y dinámica de los mercados para productos orgánicos. Entre ellos cabe mencionar el de Ángel Ramón, Estudio sobre la situación de los mercados locales en Ecuador, en el que se destaca la importancia de establecer espacios para la comercialización campesina sobre la base de producción orgánica y de comercio justo; igualmente el trabajo de César Torres de la organización Servicios para un Desarrollo Alternativo del Sur (SENDAS), Estudio de mercado de hortalizas orgánicas – Guayaquil, donde analiza el mercado para productos orgánicos en dicha ciudad, destacando los diversos canales de comercialización que incluyen supermercados y un almacén especializado. El estudio se hizo en segmentos económicos medio alto y alto, que son quienes están dispuestos a aceptar precios mayores, pues se preocupan más por la calidad que por el costo de los productos.

En febrero de 2004, las organizaciones antes mencionadas organizaron en la ciudad de Puyo, Ecuador, un seminario taller denominado "La comercialización campesina de productos agropecuarios" en el que participaron alrededor de 130 personas provenientes de organizaciones campesinas y de organismos públicos y privados de apoyo. Entre las principales conclusiones que resultaron de dicha reunión está la necesidad de establecer una agenda nacional para la comercialización campesina de productos agropecuarios.

Con base en los resultados de este evento y de reuniones sucesivas de las organizaciones convocantes se decidió avanzar en la elaboración de una propuesta que permitiera concretar dicha agenda. Paralelamente a este esfuerzo la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) solicitó a Intercoopération y a CESA ejecutar la tercera fase del proyecto "Apoyo a la transformación y comercialización de productos agrícolas y rurales durante el período 2004–2007". En esta fase se establece como objetivo principal instaurar un foro de intercambio con otras experiencias que trabajan el tema de la comercialización y el mercadeo, así como llevar adelante foros que analicen el tema de políticas. Esto incluye un sistema de

con el apoyo de Juan Francisco Arellano, CESA/Intercoopération/VECO Ecuador.

información electrónica, un foro-red interinstitucional e interactores sobre el tema, y diálogos sobre políticas[1].

El encuentro tuvo como propósito ser un espacio de discusión sobre el papel que desempeñan las organizaciones campesinas, el Gobierno y las ONG en la comercialización campesina. En otras palabras, se buscó discutir los problemas que los pequeños productores enfrentan al momento de acceder a los mercados, y generar posibles políticas de apoyo.

Los participantes de este encuentro manifestaron que los pequeños productores no cuentan con las fuentes de financiamiento, la tecnología, la capacitación ni los contactos para comercializar directamente su producción. En consecuencia se ven obligados a trabajar a través de intermediarios. Además, no tienen la capacidad de acceder a la información de mercados ni de analizarla. Todo esto limita su potencial para promover estrategias que mejoren sus ingresos. Por otro lado, a nivel interno, las organizaciones no tienen capacidad de gestión y los líderes en muchos casos emigran. A nivel gubernamental no existe una política de comercialización o de apoyo al pequeño productor: el Banco Nacional de Fomento trabaja en forma clientelar, los consejos consultivos son buenos espacios de encuentro pero no generan políticas y la CORPEI está enfocada a medianos y grandes exportadores. No existe una política antimonopolio, la información sobre las negociaciones del TLC es restringida o no está disponible, no hay una política financiera para el sector del pequeño agricultor y no existen estudios que definan productos sensibles para el sector agropecuario. Las ONG por su parte no realizan un seguimiento de la comercialización que impulsan y no existen esfuerzos coordinados entre estas instituciones.

Como estrategias para mejorar la comercialización campesina se sugiere: una protección de los productos sensibles; generar valor agregado; enfocarse en nichos de mercado; mejorar el empoderamiento y autoestima de los miembros de las organizaciones campesinas; promover alianzas con el sector privado; apoyar las exportaciones de productos *étnicos;* estudiar la demanda del mercado; analizar el potencial del mercado interno; fortalecer la estructura interna de las organizaciones campesinas; estructurar los proyectos en función de las necesidades de estas organizaciones; y, que los Gobiernos locales creen espacios para la comercialización campesina directa. Finalmente, se acordó que estos espacios de opinión deben ser promovidos y frecuentes para coordinar las acciones de las diferentes instituciones involucradas en la comercialización campesina.

En julio de 2004 VECO encargó a Manuel Chiriboga preparar una propuesta de agenda. Para ello y sobre la base de propuestas preliminares y de una discusión en la que participaron delegados de algunas de las instituciones, se acordó elaborar un documento que constara de cuatro partes bien definidas: un análisis del contexto y de los macroprocesos que condicionan

1 Ver COSUDE: Plan Rector del Proyecto Apoyo a la Transformación y Comercialización de Productos Agrícolas y Rurales durante el período 2004–2007, en cuya elaboración participaron Patricia Camacho y Manuel Chiriboga.

la comercialización campesina, una discusión de las principales modalidades y subsistemas de comercialización del país en la que se identifiquen claramente las implicaciones de dichos sistemas en la participación campesina y de los pequeños productores, un análisis del marco institucional público, municipal y privado que regula las actividades de comercialización y una propuesta de agenda sobre comercialización que incluya una recomendación de esquema institucional.

I - Definición de conceptos

La comercialización es un proceso de intercambio de bienes o servicios (en este caso agropecuarios) que se da en los mercados y por medio del cual los productos pasan de manos de los productores a manos de los intermediarios (cuyo número y característica varía), eventualmente a transformadores, y llegan finalmente, con algún grado de transformación, a los consumidores. La comercialización en los mercados implica la formación de precios y por lo tanto la remuneración a quienes participan en ellos y a los factores de producción que intervienen.

Entre los factores que afectan el funcionamiento de los mercados están ciertas transformaciones macrosociales y macroeconómicos como el rápido proceso de urbanización, el crecimiento poblacional y los incrementos en el ingreso per cápita. Pero otros factores tienen también un efecto importante, como el desarrollo del sistema de carreteras, de comunicaciones telefónicas o de un sistema de almacenamiento en frío en el país.

Debido a la debilidad y segmentación de los mercados locales y territoriales y en algunos casos a su ausencia, muchas empresas rurales y especialmente las de pequeños productores campesinos tienen poco acceso a los mercados nacionales más dinámicos, así como a los internacionales, aún cuando tengan productos o servicios únicos. Las limitaciones en los sistemas de información y otros apoyos a las empresas reducen la posibilidad de que incursionen en esos mercados de mayor dimensión. Adicionalmente, la poca disponibilidad de insumos y servicios de apoyo a la comercialización en las zonas de pequeña producción favorece un sistema de intermediación que tiene altos costos de transacción para hacer sus adquisiciones y concentrar la producción.

Llegar a mercados mayores implica superar algunas limitaciones: las escalas de producción; la dispersión de los productores; las debilidades en la capacidad de negociación derivadas de la fragmentación; el acceso a bajo costo a información sobre mercados; la exploración de posibilidades de generar valor agregado para los productos y servicios; los problemas de acceso a mercados relativamente aislados, muchas veces distorsionados y con barreras a los pequeños productores; el acceso a nuevos productos financieros. La solución de estos problemas requiere esfuerzos compartidos y alianzas entre productores con diversa localización en la cadena de producción, que permitan la reducción de costos de mercadeo. Como lo ha demostrado recientemente (2006, N. del E.) el programa de la COSUDE sobre comercialización, esto se puede lograr por medio de esquemas que permitan a los productores combinar su producción, disponer de una gerencia compartida, tener sistemas asociativos de acceso a la información, sistemas de calidad estandarizados, aumento del valor agregado, etc. En muchos casos esto necesitará algún tipo de subsidio.

El acceso a mercados dinámicos y estables requiere también otro tipo de estrategias que incluyen inversiones en almacenamiento, procesamiento y conservación de los productos, así como contratos anuales con empresas al interior de las cadenas de valor. Implica también

poner atención a los requerimientos de acceso a los mercados internacionales, como los temas de trazabilidad, inocuidad y los nuevos estándares europeos. Esto representa esfuerzos significativos de colaboración entre el sector público y el privado, dados los costos que dichos requisitos suponen y los necesarios cambios en el sistema normativo para favorecerlo. Finalmente debe ponerse énfasis en el desarrollo de nuevos productos para el mercado, lo que normalmente demanda inversiones en investigación, al igual que análisis de mercados y de aceptabilidad de los productos.

Este trabajo analiza el tema de la comercialización desde el punto de vista del pequeño productor, pero considerado en el contexto general de los procesos de comercialización agropecuaria. Se define como unidades campesinas a aquellas que tienen como objetivo principal la reproducción familiar y de la unidad de producción, sobre la base del trabajo familiar. Entre los campesinos pueden diferenciarse dos tipos básicos en relación con los recursos que manejan y los ingresos que obtienen. Así, se distinguen los grupos campesinos con recursos insuficientes dedicados a la producción de subsistencia y fuertemente integrados al mercado laboral o a las actividades rurales no agrícolas, de los pequeños productores agropecuarios con recursos suficientes y con capacidad de subsistir con base en la actividad agropecuaria. Es necesario destacar que entre estos dos grupos básicos existen tanto situaciones intermedias como procesos de transición. Estas dos clases de unidades pueden adicionalmente ser de tipo familiar o hacer parte de organizaciones de productores familiares. En el caso de las organizaciones de productores de tipo asociativo, tanto el control de la producción como el trabajo agropecuario y/o agroindustrial es realizado por los asociados.

Los campesinos con recursos suficientes, que también se denominarán pequeños productores agropecuarios, corresponden a aquellas unidades económicas familiares propietarias de la tierra así como de los instrumentos y aperos necesarios para la producción, y poseedoras de recursos suficientes en cantidad y calidad para permitir la subsistencia de la familia sin recurrir a otros ingresos extra-fincas y aun, bajo ciertas condiciones, obtener un excedente que puede ser reinvertido en la finca. Los pequeños productores agropecuarios pueden ser visualizados también como una serie de situaciones que van desde aquellas unidades que logran reproducirse sobre la base de la actividad agropecuaria y las que manteniendo su carácter familiar generan un excedente que es parcialmente reinvertido en la actividad productiva y dirigido a mejoras en el nivel y la calidad de vida de la familia.

La importancia de la pequeña producción en el abastecimiento nacional

Los pequeños productores tienen una participación importante en la producción nacional de alimentos, tal como puede observarse en la tabla 1. Aquellos que pueden definirse como campesinos, es decir que poseen hasta 5 hectáreas de tierra y cuyo trabajo se basa en la familia, tienen importancia en rubros como maíz suave, tanto seco como en forma de choclo, fréjol, hortalizas de diverso tipo para el mercado interno, y papa. Su participación también es importante en la producción de ganado ovino y porcino. Pequeños productores con propiedades de entre 5 y 20 hectáreas tienen importancia en la producción de cacao, café, maíz duro, arroz y plátano.

Si bien resulta difícil evaluar la importancia de la pequeña producción en la producción nacional agropecuaria, su peso en la producción física permite una aproximación. Al considerar solo la producción agrícola y lechera del país, esta representa alrededor del 21,5 %. Un análisis más fino debería transformar dichos productos en precios. Tomando en cuenta

Tabla 1. Participación de diversos estratos de tamaño en la producción agropecuaria (%)

Producto	< 5 ha	5–20 ha	20–100 ha	> 100 ha	Producción nacional
Banano	2,77	11,28	30,71	55,25	5 512 204 TM
Cacao	9,32	27,88	41,42	21,39	65 903 TM
Café	10,73	25,04	55,34	8,9	27 831 TM
Brócoli	1,37	3,06	26,44	69,13	48 682 TM
Arroz	17,33	31,4	26,8	24,46	1 246 634 TM
Maíz duro	11,91	34,26	39,69	14,15	515 302 TM
Soja	5,8	21,21	35,32	37,67	94 102 TM
Caña de azúcar	0,8	4,66	8,76	85,79	5 403 779 TM
Palma aceitera	0,05	1,95	22,4	75,6	1 238 986 TM
Papa	32,12	31,47	19,71	16,7	239 714 TM
Cebolla blanca	67,81	22,72	3,61	5,85	15 395 TM
Cebolla colorada	56,39	24,95	8,49	10,17	41 916 TM
Col	64,87	20,24	12,45	2,44	9 483 TM
Zanahoria amarilla	66,05	11,03	11,27	11,65	18 794 TM
Plátano	12,88	29,38	44,81	12,92	530 805 TM
Maíz suave seco	45,56	29,98	17,85	6,61	72 212 TM
Fréjol seco	37,45	33,18	19,67	9,69	18 052 TM
Leche fresca	22,79	19,09	33,38	24,74	3 525 026 L
Ganado vacuno	17,7	17,3	34,9	30,1	4 485 019 cabezas
Ganado porcino	47	23,5	21,9	7,6	1 527 113 cabezas
Ganado ovino	58,7	23,6	7,6	10,1	1 127 468 cabezas

Fuente: III Censo Agropecuario.

únicamente el banano, el cacao, el café, el arroz, el maíz duro, el fréjol, la palma aceitera, la soja, la papa y la leche, la producción de los pequeños productores alcanza un 23,2 %. Sin embargo, aquí no constan productos de gran importancia en la producción campesina como hortalizas, maíz suave seco y tierno, arveja seca y tierna, mora, frutas de clima templado, ni tampoco flores y caña para azúcar, productos empresariales. Esto hace pensar que el peso de los pequeños productores se sitúa entre el 25 y el 30 % del producto agropecuario.

La importancia de los pequeños productores puede estar disminuyendo en algunos productos. En relación con el año 1974, la participación de las unidades menores a 20 hectáreas ha bajado en la producción de arroz, banano y maíz suave, mientras que se ha incrementado en papa, cebolla y café[2]. En otros productos como maíz duro, cacao y plátano se ha mantenido en las mismas proporciones. Es difícil estimar la evolución del peso agregado de la producción campesina, pero este puede haber bajado ligeramente.

2 Solamente se dispone de referencias para los productos mencionados.

La importancia de la producción campesina varía por provincias y cantones. Normalmente, y como puede verse en la tabla A1 (anexo), en las provincias serranas predominan los cultivos asociados, una estrategia típicamente campesina de reducción del riesgo. Le siguen en importancia productos normalmente vinculados con la canasta básica campesina, poco intensivos en mano de obra como el maíz suave seco, la cebada, el trigo y el fréjol seco. Los cultivos comerciales más importantes en las unidades campesinas serranas son la papa, el maíz suave tierno y las hortalizas, principalmente cebolla y algunos como el plátano, la mora y la naranjilla. Los pequeños productores destinan en promedio una quinta parte a pastos para la crianza de animales, siendo esta más importante en las provincias australes. Adicionalmente se puede señalar que especialmente en las provincias del centro sur serrano (entre Cotopaxi y Loja) y en las amazónicas, el peso de la producción campesina en el total de la producción agropecuaria y en el PIB provincial es mucho mayor que en otras zonas.

En la Costa este perfil varía. Si bien los cultivos asociados tienen su importancia, no se dedica a ello la mayor superficie. Son más bien cultivos típicamente comerciales, como el arroz y el maíz duro seco, y de exportación como el plátano, el banano, el cacao y el café para citar los más importantes. En el caso de estos últimos son producidos bajo sistemas relativamente extensivos de producción, aun cuando pueden encontrarse interesantes experiencias de producción intensiva orgánica o de producciones de altura en el caso del café. Igualmente importantes son productos no tradicionales como el orito, el maracuyá o la pimienta que pueden encontrarse en algunas pequeñas unidades comerciales. Contrariamente a lo que ocurre en la Sierra, los pequeños productores de la Costa destinan superficies muy reducidas a pastos y a la crianza de animales.

En las provincias amazónicas los sistemas de producción de las pequeñas unidades combinan la producción de café como cultivo comercial con producciones dirigidas al consumo familiar, como son los asociados y el plátano o la yuca. Los pequeños productores destinan una proporción importante de sus lotes a pastos, pero la carga animal es en general reducida.

El destino de la producción agropecuaria y el consumo alimenticio en Ecuador

Diversos estudios sobre los alimentos de los ecuatorianos señalan que estos se centran en unos pocos productos: arroz, papa, plátano y guineo, pan, azúcar y leche de vaca[3]. Varios de ellos tienen un origen campesino, como la papa, el plátano y el guineo. Sin embargo, esta información esconde diferencias importantes en cuanto a los patrones de consumo, especialmente en relación con los niveles de ingreso y la localización geográfica. En las grandes ciudades la participación de los pequeños productores es seguramente menor que la que tienen en la seguridad alimentaria de las ciudades intermedias y las capitales cantonales. En todo caso se puede afirmar que los pequeños productores desempeñan un papel importante en el abastecimiento de alimentos de la población, especialmente aquella de bajos ingresos, y por lo tanto en la seguridad alimentaria[4].

Las familias compran los alimentos en mercados, supermercados y tiendas de diversa importancia, pero la proporción depende de su lugar de residencia. En términos agregados entre el 35 y el 40 % de las compras se realiza en supermercados, el 25 % en mercados abiertos, el 20 % en almacenes variados y un 15 % en tiendas. En las grandes ciudades una parte

3 SIISE sobre la base de Encuesta de Condiciones de Vida de 1999.

4 En el Anexo 3 se presenta la información estadística básica que sustenta la figura 1.

Figura 1. Composición del consumo ecuatoriano (1999–2001)

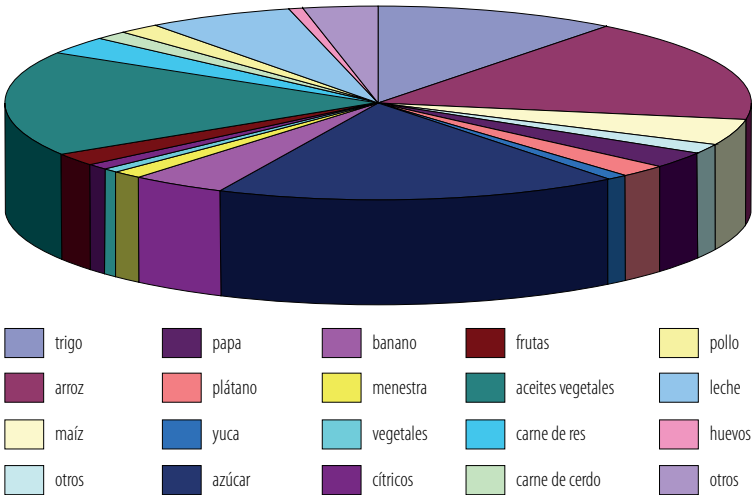
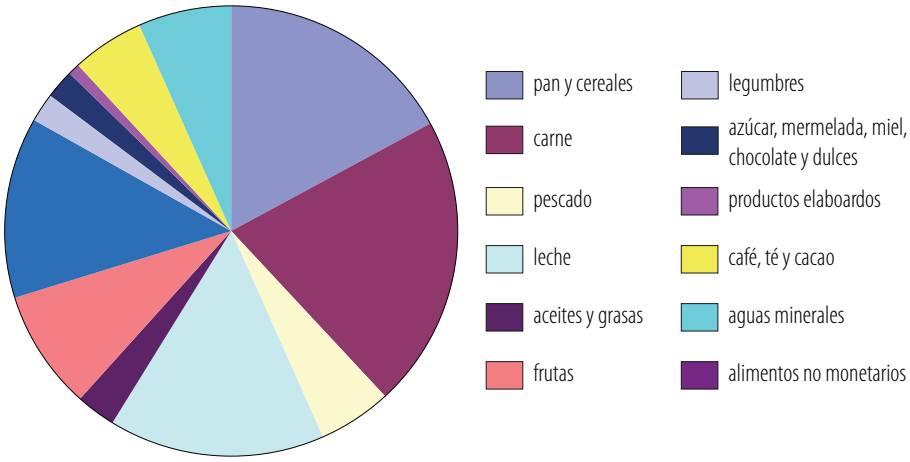


Figura 2. Estructura de gastos en alimentos (2003–2004)



importante de las compras, seguramente por encima del 60 %, se hace en supermercados y ello independientemente de los estratos de ingresos.

El peso en el consumo de los artículos importados puede estar creciendo. De acuerdo a un estudio reciente (2006, N. del E.) de la Embajada de Estados Unidos se importaron unos 29 millones de dólares en productos alimenticios listos para el consumo, de una importación total de 209 millones de dólares en el año 2002. Esto significa un crecimiento de un 75 % respecto de 2001 (año en que las importaciones decrecieron por efecto de la crisis) y las tendencias

Tabla 2. Participación de diversas empresas en el mercado alimenticio al detalle, según estrato de ingresos (%)

	Guayaquil			Quito		
Tienda detallista	Bajo	Medio	Alto	Bajo	Medio	Alto
Supermaxi	11	37	41	59	59	55
Mi comisariato	38	40	39	14	14	2
Mercados varios*	48	15	14	10	10	38
Santa Isabel/Santa María	2	6	4	15	15	3

* incluye tiendas y mercados populares.
Fuente: Zamora 2003 (citando a OutVox).

eran a un incremento de tales importaciones, cuyo mayor aliciente parece ser la dolarización. Podrían crecer significativamente si se acuerda el TLC, como se verá más adelante. Incluyen *snacks*, productos para dieta, frutas frescas y secas, carnes rojas, productos y cereales para el desayuno, enlatados, condimentos, alimentos para bebés y chocolates (Alarcón 2003). Los supermercados constituyen los principales mecanismos de distribución de productos importados. Estos destinan el 18 % de su espacio de alacenas a este tipo de productos.

II - Análisis del contexto en que operan las actividades de comercialización de campesinos y pequeños productores

1. Políticas macro que inciden en la comercialización y los mercados agropecuarios

La variable más significativa que afecta el mercado agropecuario es la tasa de cambio, en la medida en que determina el valor relativo de importaciones y exportaciones. Tradicionalmente y hasta la adopción de la dolarización, la tasa de cambio era utilizada a través de devaluaciones periódicas para favorecer las exportaciones, al reducir los costos internos respecto de los precios internacionales. Si bien al inicio la dolarización benefició a las exportaciones por una tasa de conversión alta (1 dólar por 25 000 sucres), desde entonces la situación se ha degradado por el incremento de precios internos y las altas tasas de interés. Adicionalmente y como resultado de esto han aumentado las importaciones. En los hechos, la tasa de cambio real se ha venido deteriorando en forma significativa. De acuerdo al Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), en los dos últimos años (datos de 2006, N. del E.) hubo una importante pérdida de competitividad frente a Colombia, así como frente a Perú y Chile y aun en relación con Estados Unidos. Esto ha sido en parte resultado de las devaluaciones en esos países y la ausencia de flexibilidad de la política económica ecuatoriana.

En consecuencia, la evolución de la balanza comercial es preocupante. Esta situación se refleja en una diferencia sustantiva entre la tasa de inflación al consumidor y al productor. Mientras la inflación entre enero y julio de 2004 en el rubro alimentos y bebidas fue del 1,66 % para el consumidor, para el productor fue del 16,4 % para el mismo período, lo que refleja los incrementos de los costos de producción y la caída de la rentabilidad de la producción agropecuaria.

Por otra parte, al mantener elevadas tasas de interés con la finalidad de atraer repatriación de capitales, así como por efecto de las mismas ineficiencias del sistema bancario, se ha producido una reducción importante de la disponibilidad efectiva de crédito para el sector agropecuario. Esto ha significado en los hechos menores flujos de crédito para este sector. Durante 2002 para el que se disponen de cifras, apenas recibió 75 millones de dólares, es decir el 9 % del total prestado durante ese año por los bancos.

2. En el campo del comercio interno

Los controles de precios para los productos de consumo interno fueron establecidos en 1973, cuando se congelaron los precios de un grupo de productos agrícolas. Durante los años 1980, de acuerdo con la Ley de Precios y Control de Calidad, el Ministerio de Agricultura y Ganadería fijaba los precios tanto al productor como al consumidor. Los precios al productor tenían un criterio de sustentación y para el consumidor un carácter de precios máximos. Adicionalmente, el Estado intervenía directamente en la comercialización de los principales productos de la canasta familiar denominados "básicos" a través de la Empresa Nacional de Almacenamiento y Conservación de Productos Agropecuarios (ENAC), empresa de compra de productos al agricultor y de venta al por mayor, y de la Empresa Nacional de Productos Vitales (ENPROVIT) que distribuía los productos al consumidor especialmente a través de una red de establecimientos de venta al por menor. Los productos con precios de sustentación fueron tradicionalmente los granos básicos como arroz, maíz y soja, producidos especialmente en la Costa. La lista de productos sujetos a precios máximos al consumidor controlados por la Intendencia de Policía y el desempeño de Supermaxi abarcaba alrededor de 40 productos a mediados de los años 1970, unos 15 a mediados de los años 1980 y alrededor de 3 o 4 al finalizar esa década. En 1990 se expide la Ley de Defensa del Consumidor, que faculta al frente económico a fijar los precios máximos al consumidor y mínimos al productor de los bienes de consumo popular. Sin embargo, desde 1992 esta política no fue implementada y los controles no se llevaron adelante. Para ese año, las dos empresas (ENAC y ENPROVIT) estaban en serios problemas financieros como resultado de pérdidas operativas (Cardoso & Egas 1992). La ENAC había participado principalmente en los mercados de arroz (13,6 % promedio en compras y 1,75 % en ventas en la década de 1980) y de maíz duro (10–75 % de compras). El déficit acumulado de esta empresa desde 1980 a 1991 era de 138,6 millones de dólares (Ramos & Acosta 1992). Para cubrir estas pérdidas el Estado la subvencionaba anualmente con 686 millones de sucres y a ENPROVIT con 1130 millones de sucres. A partir de 1994, los precios al consumidor fueron liberados "legalmente" con la aprobación de la Ley de Desarrollo Agrario. La infraestructura de la ENAC fue puesta en liquidación y en algunos casos utilizada como respuesta a situaciones de emergencia o arrendada al sector privado. La mayoría de bodegas de ENPROVIT fue vendida. En 1997 el presidente Alarcón suprimió de la administración pública a la ENAC por considerar que su actividad dejó de ser prioritaria para el desarrollo nacional y la declaró en liquidación.

3. En el campo del comercio internacional

Hasta 1990 las tarifas arancelarias se mantenían altas fluctuando entre 0 y 300 % y persistían algunas restricciones y prohibiciones a las importaciones. En ese año, durante el Gobierno de Rodrigo Borja, se redujeron los aranceles a un rango entre el 5 y el 20 % y se levantaron la

mayoría de las prohibiciones a las importaciones. Sin embargo se mantuvo un esquema de registro estadístico de importaciones para el sector agropecuario que en los hechos actúa como un permiso previo de importación. Este se conserva hasta la actualidad (2006, N. del E.).

En 1993, en el marco del relanzamiento del Acuerdo de Cartagena, se estableció como Comunidad Andina de Naciones (CAN) a la zona de libre comercio entre Bolivia, Colombia, Venezuela y Ecuador la cual determinaba la circulación de mercancías de la subregión sin gravámenes de ningún tipo. Esto generó una dinamización del comercio intrarregional: las exportaciones crecieron de 188 millones de dólares en 1992 a 630 millones en 1997 mientras que las importaciones subieron de 174 millones de dólares a 915 millones en el mismo año.

En 1994 se estableció un arancel externo común (AEC) para las importaciones procedentes de terceros países, un sistema de bandas de precios, el Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFP) y la posibilidad de instaurar salvaguardias cuando hay condiciones en los países de origen que afectan la competitividad. La estructura del AEC tiene como base cuatro niveles arancelarios, 5 %, 10 %, 15 % y 20 %, en función del grado de elaboración de los productos, entendiéndose que mientras mayor valor agregado tiene un producto mayor será su nivel arancelario. Para Ecuador se ha establecido un régimen especial en virtud del cual se le permite mantener una diferencia de 5 puntos con los niveles del AEC en una lista no mayor a 990 subpartidas arancelarias. En conjunto el AEC está acordado para alrededor del 80 % del universo arancelario ecuatoriano, pero a raíz de las discusiones de un TLC con Estados Unidos se ha congelado todo intento de avanzar sobre esa cifra[5].

El SAFP es un mecanismo arancelario que permite la estabilización del precio interno de los productos sensibles y de importancia para el desarrollo regional, definiendo niveles de protección hasta lograr avances en la productividad. Funciona para 13 productos marcadores y 125 vinculados. Los 13 productos marcadores son arroz, aceite de palma, aceite de soja, azúcar blanca, azúcar cruda, cebada, maíz amarillo, maíz blanco, leche en polvo, soja en grano, trigo, trozos de pollo y carne de cerdo[6]. Para cada uno de estos productos se han fijado derechos ad valórem y un porcentaje de derechos adicionales que suman un arancel total. El desmantelamiento de este sistema será paulatino hasta el año 2005. En lo que se refiere a salvaguardias, los países andinos en general las han colocado en varias de las cadenas sensibles para sus producciones nacionales. Ecuador, por medio del Consejo de Comercio Exterior e Inversiones (COMEXI), las ha establecido regularmente para productos oleaginosos, productos de la cadena del maíz y avicultura. Adicionalmente ha limitado las importaciones desde los países vecinos de productos como papa, leche y carne de res.

Una evaluación del efecto de estabilización y de protección del sistema de bandas de precios señala que en promedio se ha fijado un arancel del 20 %, con el cual el sistema ha reducido la inestabilidad de los precios internacionales en un 54 % mientras que el efecto de protección frente a terceros países ha sido neutro: durante los primeros 26 meses de aplicación fue negativo (– 2,6 %).

En 1995 Ecuador pasó a formar parte de la OMC, por lo que consolidó su nivel arancelario y dejó sin efecto las restricciones estacionales a las importaciones de frutas y de trigo. Por otro lado, acordó la aplicación de niveles arancelarios consolidados para el grupo de productos

5 Perú mantiene un arancel y un sistema de franjas diferente al resto de países y debía comenzar a confluir con los otros a partir de 2005.

6 Este no es utilizado por Ecuador para importaciones de trigo.

denominados "sensibles" (trigo, arroz, maíz, soja, aceite de soja, aceite de palma, leche, carne de pollo, cebada y azúcar), lo que significa la aplicación de cargas arancelarias máximas que están en niveles del 35 al 95 % y serían desmanteladas gradualmente hasta 2003, año en que se determinaría un arancel fijo. Igualmente se eliminaron barreras arancelarias como cupos y cuotas y se definieron restricciones fitosanitarias basadas en normas internacionales. Al entrar a formar parte de la OMC Ecuador se comprometió además a no introducir subsidios que distorsionaran sus modalidades de inserción en el mercado internacional. Esto sin embargo no le impediría al país aplicar subsidios de caja verde.

Clasificación de modalidades de subsidio de acuerdo a la OMC

En la OMC se instituyeron cuatro categorías en función del tipo de medidas y del origen de los recursos:

A. **caja ámbar**: medidas distorsionantes de la producción y el comercio, que implican compromisos de consolidación y reducción tanto en valor como en volumen;
B. **caja azul**: medidas distorsionantes sobre la producción, que significan compromisos de reducción;
C. **caja verde**: consideradas medidas no distorsionantes o en grado mínimo sin compromisos de reducción;
D. **subsidios a la exportación** propiamente dichos, que también fueron sujetos a compromisos de consolidación y reducción.

Las diferencias conceptuales entre las medidas de caja verde y las llamadas ámbar y azul no se limitan a no tener efectos en la producción y el comercio, sino que consisten también en que los recursos provengan de los presupuestos estatales y no impliquen transferencias directas de los consumidores.

Otras medidas comúnmente utilizadas para medir subsidios son las siguientes:

- PSE (*Producer Suport Estimate*): representa el porcentaje del ingreso por unidad de producto que proviene de las diferentes fuentes de ayuda a los productores;
- NAC (*Nominal Assistance Coefficient*): razón entre el ingreso por unidad de producto que reciben los productores, incluidas las ayudas, y el ingreso unitario que recibirían si no existieran las ayudas;
- NPC (*Nominal Protection Coefficient*): razón entre el precio unitario al nivel de la finca y el precio de referencia en frontera (CIF). En la tabla 5 del anexo se presentan estas medidas para productos sensibles de Ecuador.

Adicionalmente el país ha mantenido dos sistemas que facilitan la exportación de productos: el régimen del ATPDEA (Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de la Droga) con Estados Unidos y el SGP-Droga (Sistema Generalizado de Preferencias - Régimen Drogas) con la Unión Europea. En ambos casos, un conjunto de productos como flores y frutas tropicales (no incluyen banano) puede ingresar a Estados Unidos sin pagar aranceles.

4. La perspectiva del TLC y las implicaciones para la comercialización campesina

El 18 de noviembre de 2003 el representante comercial de Estados Unidos, Robert Zoellic, notificó al congreso de su país que se iniciarían negociaciones con los países andinos. El 29 de diciembre del mismo año el Gobierno ecuatoriano comenzó a constituir su equipo de negociación. Quedó claro que este dependería de la oficina del presidente de la república, nombrándose a Christian Espinosa, viceministro de Comercio, diplomático de carrera y con amplia experiencia en discusiones comerciales como negociador principal, una vez que el gerente del Banco Central y luego ministro de Finanzas se excusó del cargo. Lo acompañarían dos representantes del sector privado y delegados del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). El delegado del MAG nombrado fue Miguel Pérez, vinculado al gremio azucarero. El siguiente paso fue nombrar a los representantes para las diversas mesas de negociación. En consulta con las Cámaras Agropecuarias fueron designados Rodrigo Lasso, dirigente ganadero serrano y durante un breve período ministro de Agricultura y Ganadería, Simón Cañarte, dirigente de la Cámara de Agricultura de la Segunda Zona y el economista Francisco Suasti, miembro del equipo del Servicio de Información y Censo Agropecuario (SICA) y técnico de prestigio. Además, el equipo de apoyo para negociaciones agrícolas del MAG fue en su conjunto asignado para apoyar las negociaciones del sector.

Hasta ahora se han realizado cuatro reuniones: Cartagena de Indias (18 y 19 de mayo de 2004), Atlanta (14 a 18 junio de 2004), Lima (26 a 30 de julio de 2004) y Fajardo, Puerto Rico (13 a 17 de septiembre de 2004). ¿En qué han consistido estas negociaciones? En la primera se hicieron declaraciones generales sobre las intenciones de cada parte y se establecieron las mesas en que se negociarían los diferentes aspectos del TLC. En la segunda se determinó la mecánica para la presentación de las propuestas de cada parte. En la tercera se analizaron las propuestas y se realizaron contrapropuestas en las diversas áreas de negociación. En la cuarta, y más reciente, se comenzó a discutir aspectos sustanciales como la franja de precios, el comercio de bienes usados, etc.

Las negociaciones ocurren tanto en mesas especializadas como a nivel de los negociadores principales. Las principales mesas de negociación son: acceso a mercados de productos industriales; acceso a mercados de productos agropecuarios; servicios financieros, telecomunicaciones; comercio electrónico; inversión; compras del sector público; políticas de competencia; propiedad intelectual; solución de controversias; normas y barreras técnicas al comercio; medidas sanitarias y fitosanitarias; subsidios; *antidumping* y medidas compensatorias; régimen de aduana y normas de origen; reglas laborales; reglas ambientales; y, cooperación técnica.

En la primera reunión Estados Unidos presentó un borrador para la negociación, tomando como base el acuerdo suscrito con América Central y las demandas específicas que tenía para los países andinos. Posteriormente y para forzar una negociación en el campo agropecuario, presentó todos los productos que obtenían condiciones especiales de parte de la ATPDEA en la canasta de más lenta desgravación. En el caso ecuatoriano esto implicó colocar productos como flores, atún y pescado fresco y algunas frutas tropicales en esa canasta. En sus diversas intervenciones en las reuniones, los negociadores de Estados Unidos sostuvieron la necesidad de eliminar la franja andina de precios y las barreras administrativas al comercio, habló del manejo de contingentes arancelarios, postuló la posibilidad de establecer un fondo para apoyar la reconversión de los sectores productivos y se opuso a negociar los temas de subsidios señalando que aquello debería discutirse en el marco de la OMC. En cuanto a temas

de derechos de propiedad señaló la necesidad de armonizar normas sobre marcas e indicaciones geográficas y sobre patentes y protección de datos (protección de datos de prueba mediante la concesión de derechos exclusivos para productos farmacéuticos y agroquímicos).

En cuanto a los países andinos la estrategia consistió en defender los mecanismos de protección de los productos sensibles por medio de cuatro directrices: el pedido de negociar la eliminación de subsidios a la exportación; la colocación de los productos sensibles en las canastas de más lenta desgravación; la defensa del sistema andino de franja de precios; y, la posibilidad de aplicar salvaguardias automáticas cuando se produzcan incrementos considerables de importaciones de productos sensibles. Adicionalmente, los negociadores de los diferentes países han buscado limitar las posibilidades de registrar patentes sobre seres vivos, así como defender la posibilidad de utilizar genéricos para agroquímicos, y plantearon la necesidad de buscar apoyo para programas de compensación.

Ecuador ofreció a Estados Unidos el acceso a su mercado sobre la base de la siguiente clasificación: el 51 % de los productos los colocó en la canasta D, es decir que varios productos agrícolas de ese país podrán ingresar al país sin pagar aranceles en más de diez años. Estos incluyen todos los productos sensibles como arroz, maíz duro, balanceados, pollos, carnes, lácteos, etc. incluyendo sus subproductos. Por el contrario, Estados Unidos colocó el 3,8 % del total de 325 productos que solicitó Ecuador en la canasta A, o sea de desgravación de aranceles de manera inmediata a la firma del TLC, el 7,1 % en la canasta B de desgravación en cinco años, el 26,3 % en la canasta C de desgravación en 10 años, el 62,8 % en la canasta D de desgravación en más de diez años y el 0,1 % en la canasta DTrq (Trq: *tariff rate quotes*: contingentes arancelarios) con una desgravación en más de 10 años con cupos limitados de acceso para los productos sensibles. Adicionalmente estableció una canasta denominada WH en la que pretende fijar un período de desgravación exclusivo para sus vinos. En la canasta D puso todos los productos que se beneficiaban del régimen de la ATPDEA, como flores, piñas, pescados, mangos, espárragos, brócoli, etc. (tabla 3)

Es evidente que la negociación con los países andinos está partiendo de extremos, colocando sus productos más sensibles en la canasta de más larga desgravación, mientras que Estados Unidos utiliza los productos beneficiarios de la ATPDEA como rehenes. Con esto busca que los países andinos cedan sus posiciones y negocien sus productos sensibles, como ocurrió con los países centroamericanos, aun cuando estos excluyeron un número reducido de productos. En el caso de Chile por el contrario lo que se negoció es deshacerse de la franja de precios en 10 años.

Ecuador solicitó adicionalmente recursos no reembolsables para componentes de capacitación, sistemas de información, innovación tecnológica, sanidad animal y vegetal, servicios financieros, riego, prácticas ambientales y desarrollo de mercados. Se especificaron además las estrategias sectoriales para las cuales se tiene planificado invertir en proyectos: desarrollo rural, fomento agropecuario y agronegocios, y fortalecimiento del Servicio Ecuatoriano de Sanidad Animal (SESA). Debe mencionarse que en el informe de la última reunión de Puerto Rico, la propuesta ecuatoriana parece la menos estructurada. Perú presentó un programa de "competitividad y compensación social," Bolivia presentó una "estrategia nacional de desarrollo agropecuario y rural" y Colombia señaló la necesidad de una "bolsa de proyectos para la reconversión del sector agropecuario".

Tabla 3

	Nº de partidas	%	Comercio (miles de USD)	%
Oferta de Ecuador a Estados Unidos				
Canastas				
A	114	12	4 834	3,8
B	119	13	6 176	4,9
C	219	24	6 257	5
D	476	51	108 875	86,3
Total AGR	**928**	**100**	**126 142**	**100**
Oferta de Estados Unidos a Ecuador				
Fase				
A	68	20,9	7 715	6,8
B	71	21,8	14 434	7,1
C	70	21,5	53 603	26,3
D	86	26,5	127 898	62,8
D-Trq	25	7,7	104,2	0,1
WH	5	1,5	6,8	0
Total	**325**	**100**	**203 763**	**100**

5. Los temas de derechos de propiedad e inversiones y sus implicaciones para el comercio

El TLC no es exclusivamente un acuerdo de libre comercio. Es mucho más que eso, tal como se desprende del conjunto de mesas y temas que se negocian. En general todos ellos tendrán un impacto en el sector agropecuario. Sin embargo, los temas de derechos de propiedad, de inversiones y de normas fitosanitarias pueden tener consecuencias más significativas. En lo que se refiere a inversiones tal vez el resultado más importante puede ser una entrada mayor de capitales en campos del procesamiento agropecuario y de la comercialización al detalle. En el caso de México en el NAFTA este fue su resultado más importante. Adicionalmente, las empresas estadounidenses pueden ventilar sus reclamos contra el Estado ecuatoriano en tribunales fuera del país. Esto podría por ejemplo permitir a empresas como la Unión de Bananeros Ecuatorianos S.A. (UBESA) discutir el sistema nacional de fijación de precios mínimos de sustentación del banano, aduciendo problemas de competencia.

Un segundo tema especialmente crítico para la agricultura es el tema de patentes y derechos de propiedad. El informe sobre la cuarta reunión de negociación es revelador en cuanto a las diferencias sustanciales entre la posición de los países andinos y la de Estados Unidos que quiere extender la protección más allá de la práctica de los países. En cuanto a patentes sobre conocimientos tradicionales y productos de la biodiversidad, Estados Unidos pretende

que estos se negocien en forma bilateral entre empresas y comunidades y no que se regulen de forma general[7]. Con esto busca garantizar a sus empresas libre acceso a los recursos de macro biodiversidad que caracterizan a nuestros países.

Esta posición de Estados Unidos guarda relación con la que tradicionalmente ha mantenido sobre el tema:

- no reconoce los derechos de los agricultores ni los conocimientos tradicionales relacionados con los recursos genéticos;
- no ha ratificado el Convenio sobre la Diversidad Biológica (Río de Janeiro, 1992) y en consecuencia no reconoce el aspecto relacionado con los países de origen de los recursos genéticos;
- no ha ratificado el Protocolo de Kyoto sobre el mecanismo de desarrollo limpio (Brack Egg 2004).

6. Posibles impactos de la negociación en diversos tipos de productores

El acuerdo de libre comercio con Estados Unidos no beneficiará a los productores de exportación tradicionales de banano, cacao o café. Ellos ya entran al mercado de ese país con arancel 0. En cambio productos como flores y algunos otros productos tropicales podrían beneficiarse si continúan las mismas condiciones del ATPDEA. Esto se lograría solo si Estados Unidos saca estos productos de la canasta de más lenta desgravación, donde los ha puesto para presionar para la desgravación rápida de los productos sensibles. Estos productos enfrentarán sin embargo una creciente competencia en la medida que Estados Unidos celebra convenios de libre comercio con países que los exportan, como los de América Central y los africanos. Adicionalmente debe mencionarse que las posibilidades de exportación de nuevos productos que han sido ya identificados por organismos como la Corporación de Promoción de Exportaciones e Importaciones (CORPEI) estarán condicionadas al desarrollo de políticas y programas que los favorezcan en campos como la investigación, la sanidad y la promoción comercial. Pero no es seguro que este convenio facilite la exportación de otros productos, para los cuales el país tiene ventajas comparativas, como es la palma aceitera. Estos están sujetos a restricciones impuestas en buena medida por la presión de los productores de soja estadounidenses que seguramente no serán modificadas como resultado del TLC. Por el contrario podrían perjudicarse si se incrementan las importaciones de aceite de soja, que compite con el de palma.

Productos que involucran a un gran número de productores y donde se emplean miles de ecuatorianos hombres y mujeres, como el arroz, la leche, la carne, los pollos, el maíz o la papa para citar solo algunos, corren grave peligro. Estos se han beneficiado hasta ahora del

7 «Se expusieron preocupaciones andinas sobre la propuesta estadounidense de ampliar el plazo de protección que otorga una patente a un determinado conocimiento, hecho que entra en oposición al sistema de otorgamiento de patentes de cada país andino (Decisión 486 de la Secretaría General de la Comunidad Andina). En el tema de biodiversidad, acceso y obtención de recursos naturales, la delegación de Estados Unidos propone un sistema contractual, por el cual se aseguraría que el acceso a los recursos naturales se haga de manera legal y además con el componente de "repartición de beneficios" entre los actores involucrados. Sin embargo, la delegación andina tiene la visión de resolver el problema del uso indebido y apropiación ilegal de los recursos por el mismo sistema de otorgamiento de patentes, no solamente por un sistema contractual planteado por los Estados Unidos».

sistema arancelario, de acuerdos de absorción de cosechas y de restricciones a la importación de diverso tipo. ¿Pueden estos productores competir en el contexto actual si se eliminan tales sistemas? ¡La respuesta es definitivamente no! Sus costos son más altos que los de los competidores estadounidenses, aun sin considerar los enormes subsidios que ellos reciben, no tienen un sistema de apoyo tecnológico significativo y varios costos de producción están muy por encima. Debe considerarse además el impacto que esto tendría en la seguridad alimentaria del país.

Los casos de México y Honduras bien pueden servir de comparación. Un estudio sobre costos de producción del maíz mexicano para el año 2001 señalaba que el costo promedio por arroba era de 3,41 USD en Estados Unidos, pero que ese país vendía dicho producto a México en 2,28 USD, precio con el que los productores mexicanos no podían competir. Honduras por su parte eliminó, bajo presión del FMI, todas las autorizaciones previas y regulaciones de la importación de arroz, abriendo de esa manera el mercado. El país dejó de ser autosuficiente como había sido hasta entonces e importa el arroz estadounidense que recibe un subsidio equivalente al 65 % de su costo de producción en Honduras.

Tradicionalmente los abogados del libre comercio argumentan que prohibir la importación de estos productos subsidiados castiga a los consumidores, particularmente a los más pobres, pues los obliga a pagar precios más altos y por lo tanto a transferir ingresos desde los pobres hacia unos pocos productores. Este no es el caso, al menos para Ecuador, por dos razones. Por un lado los ingresos de muchos pobres, incluso de los más pobres que son la gente del campo, provienen principalmente de la actividad agropecuaria. No tienen otras alternativas de empleo e ingresos, y por otro los precios internos de la mayor parte de estos productos están muy cerca de los internacionales (la franja es más un elemento de estabilización de precios que uno de protección efectiva), por lo que los precios no bajarán como resultado del TLC.

Analizando el TLC en su conjunto podría afirmarse lo siguiente: para los productos tradicionales de exportación el tratado es neutro, ni les beneficia ni les afecta en forma inmediata, puede favorecer a los nuevos productos de exportación como flores, pero no a productos como palma aceitera y puede ser desastroso para los productos sensibles, donde miles de puestos de trabajo podrían perderse, sin que existan alternativas viables de empleo. El perjuicio principal provendría de la entrada sin mayores controles de productos agropecuarios que tienen todo tipo de apoyos y subsidios. El balance parece ser malo para la agricultura ecuatoriana en general y especialmente para los miles de pequeños y medianos productores.

¿Qué hacer en este contexto? Considerando las tendencias hacia una mayor liberalización del comercio, es necesario hacer dos recomendaciones. En el campo comercial los países andinos deberían buscar una evolución más pausada. Por ejemplo no comprometer la franja ni el sistema de absorción de cosechas ni la liberalización de los productos sensibles, hasta que haya progresos sobre estos temas en la OMC o en el ALCA. Esto va en el mismo sentido de lo que plantea Estados Unidos: no discutir subsidios por fuera de la OMC. En segundo lugar y de manera urgente el país debería armar una política de apoyo, reconversión y competitividad del sector agropecuario, así como una política de desarrollo rural para las zonas donde predomina la pequeña producción campesina. Para ello debe constituir un fondo con los recursos arancelarios que produce el sector, una proporción de los recursos del Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público (FEIREP), así como recursos de la banca internacional de fomento. Esto último no puede esperar más si en algunos años se quiere abrir el sector agropecuario.

III - Descripción de las principales modalidades del sistema de comercialización en Ecuador[8]

La agricultura representa el 30 % de la economía ecuatoriana en términos reales (período 1996–2002), considerando su relación con mercados de insumos, agroindustria, transporte, comercio, consumo, exportaciones y generación de empleo (Vallejo 2002). Los principales cultivos permanentes (solos, no asociados) de Ecuador son: palma africana (14 %), plátano (8 %), cacao y café (5 % cada uno), banano y caña de azúcar (3 % cada uno) y maracuyá, mora, naranjilla y palmito (1 % cada uno). Entretanto los principales cultivos transitorios (solos, no asociados) son: arroz y maíz (34 % cada uno), cebada, papa y soja (5 % cada uno), fréjol seco, habas, trigo y yuca (2 % cada uno) y cebolla colorada y maní (1 % cada uno) (SICA-BM 2003). Además, en Ecuador existen aproximadamente 4,5 millones de bovinos para la producción de carne y leche, 1,5 millones de porcinos, 1,1 millones de ovinos, 19,6 millones de pollos de engorde, 6,7 millones de gallinas ponedoras en planteles avícolas y 9,2 millones de aves de campo (SICA-BM 2003). De estos productos algunos son destinados a la exportación (banano, plátano, cacao y café), otros a la agroindustria para luego ser exportados (cacao, maracuyá y palmito), otros a la agroindustria para el mercado local (arroz, maíz, café, caña de azúcar, trigo, papa, carne, leche y huevos), y otros se comercializan para el consumo local (papa, cebolla colorada, fréjol seco, habas y yuca). Estos datos indican una caracterización de los mercados dependiendo de la relación entre el consumidor final y el producto consumido. Así, existen productos que no tienen que ser procesados y otros que sí tienen que serlo para ser consumidos en el mercado local e internacional.

La producción está en gran parte en manos de pequeños y medianos productores: el 28 % de los cultivos permanentes son producidos en unidades productivas menores a 20 ha y 22 % en unidades de 20 a 50 ha, mientras que 25 % de los cultivos transitorios se realizan en terrenos menores a 5 ha, 16 % de 5 a 10 ha y 16 % de 10 a 20 ha (SICA-BM 2003). Por tal motivo, al analizar las diferentes cadenas de comercialización se deben tomar en cuenta las características de los pequeños productores:

1. Los pequeños productores tienen bajos niveles de educación formal: entre el 6 y el 9 % de los agricultores con menos de 20 ha aprobó la secundaria (SICA-BM 2003).
2. Solo entre el 14 y el 19 % de los terrenos menores a 20 ha tiene algún tipo de riego (Martínez & Barril 1995)[9].
3. Los pequeños productores tienen baja capacidad financiera.
4. Para las instituciones financieras la actividad agrícola representa un alto nivel de riesgo.
5. La oferta es inelástica[10], es decir que para los pequeños productores es difícil cambiar de cultivo ya sea porque no es de ciclo corto, por lo que la inversión se recupera en el mediano/largo plazo, o porque no tienen el conocimiento técnico para sembrar cultivos alternativos.

8 Para cada una de estas secciones se ha preparado una breve descripción del funcionamiento del sistema, una identificación de los actores que intervienen, cuando fue posible una apreciación de los márgenes de comercialización y costos de transacción, una indicación de las barreras de entrada a los mercados y los problemas que tienen los productores para acceder a ellos, con especial énfasis en los pequeños productores.

9 Estos datos son de la zona donde se ejecuta el Plan Nacional de Desarrollo Rural (PRONADER): Espejo-Mira, Sierra norte de Pichincha, Santa Isabel, Daule, Tres Postes, Playas de Higuerón, Jipijapa, Paján, Pangua, Facundo Vela, Guano y Toacaso, Tanicuchi y Pastocalle (TTP).

10 Inelástica significa que cuando el precio cambia en un 1 %, la cantidad producida cambia en menos del 1 %.

6. Los pequeños agricultores tienen bajo nivel de tecnificación, hay intensidad de mano de obra con respecto al capital.
7. La mano de obra es familiar: entre el 2 y el 3 % de las unidades menores a 5 ha contrata peones permanentes y entre el 7 y el 8 % contrata jornaleros ocasionales (SICA-BM 2003).
8. Los pequeños productores no tienen acceso a información sobre estacionalidad de precios o sobre el mercado.
9. Los pequeños productores no tienen contactos a nivel de mercados minoristas, supermercados o importadores.

El bajo nivel de tecnificación afecta a la productividad: apenas el 11 % y el 18 % de los agricultores utiliza semilla mejorada y certificada respectivamente (SICA-BM 2003). La falta de conocimiento técnico y de capacidad financiera impiden que el agricultor produzca en épocas que no son tradicionales, es decir que generalmente saca su cosecha cuando la oferta es abundante y los precios menores (Bromley 1975). Este ciclo se repite porque los agricultores no tienen acceso a la información de precios. En otras palabras, su decisión de sembrar se basa en los precios al momento de la siembra, lo que genera una alta estacionalidad en los mismos. La distancia hasta el mercado, las reducidas áreas de producción, la baja capacidad financiera y la falta de medios de transporte y de sistemas de almacenamiento obligan al productor a entregar su producto «dentro de poco tiempo y cerca del sitio de la producción» (Bromley 1975). Estas características justifican la presencia de intermediarios: entre el 76 y el 86 % de los agricultores con predios menores a 5 ha entrega su producción a intermediarios cuya función en las diferentes cadenas es acopiar la producción y distribuirla. Es decir, cuando los predios son dispersos y pequeños se encargan del transporte del producto. Los intermediarios reducen los costos de transacción[11] para sus clientes (mercados mayoristas, supermercados, agroindustrias y exportadores). Más aún, su utilidad está en los márgenes de comercialización por lo que buscan manejar grandes volúmenes y tener siempre bien abastecido a su cliente. Por este motivo, algunos de ellos entregan a los agricultores insumos y crédito para asegurar mayores volúmenes. Entre el 6 y el 10 % del crédito recibido por agricultores con terrenos entre 1 y 5 ha proviene de los intermediarios (SICA-BM 2003). En resumen, la falta de liquidez, la distancia entre los mercados, los espacios pequeños de producción, la poca información, la escasa infraestructura de almacenamiento y la inelasticidad de la oferta hacen que los intermediarios ostenten una estructura oligopsónica[12] y por lo tanto sus márgenes de comercialización sean mayores que los que existirían si los mercados agrícolas no fueran imperfectos.

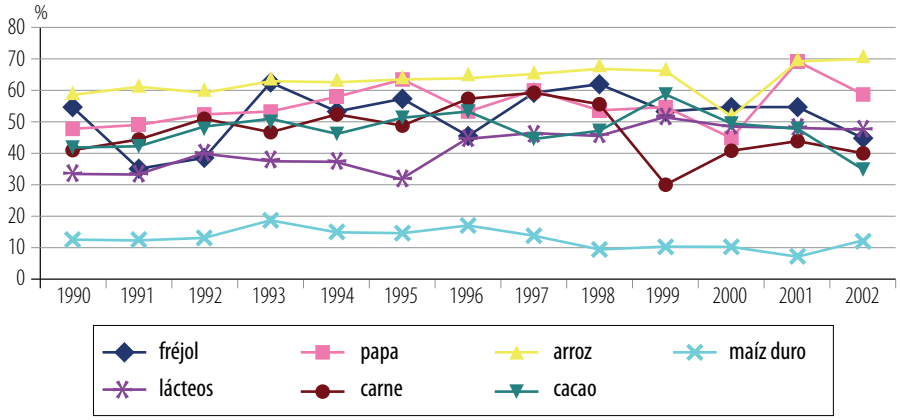
Los márgenes de comercialización varían por lo tanto de producto a producto, dependiendo no solamente del contexto macro y de los precios internacionales, sino también de las condiciones y características de los productores y de los territorios donde viven. En la figura 3 se presenta información sobre márgenes de comercialización[13]. De allí es posible desprender algunas tendencias al menos para los productos analizados: a) los márgenes han tendido a crecer paulatinamente en los últimos doce años (2006, N. del E.), pero con una caída que acompañó a la crisis económica y financiera de fines de los años 1990, de la cual no todos los

11 Se refiere al costo de buscar información previa a la transacción, de realizarla y de garantizar que se cumpla.

12 Oligopsonio significa el dominio del mercado por parte de pocos agentes que compran el producto de muchos agentes.

13 El margen está calculado como la proporción o porcentaje que capta la intermediación respecto del precio al consumidor final.

Figura 3. Márgenes de comercialización



Fuente: MAG-SICA 2003.

productos se han recuperado; b) los márgenes del arroz y de la papa se incrementaron a raíz de la dolarización, mientras que disminuyeron en otros productos como fréjol, maíz duro, cacao y carne; c) los márgenes de comercialización parecen ser más altos en productos como arroz y papa, caracterizados por sistemas de comercialización con gran número de intermediarios, y ser menores en aquellos destinados principalmente a la agroindustria; d) los márgenes se encuentran en su mayor parte entre el 40 y el 60 %, lo que puede calificarse como alto, por lo que se podría pensar en posibilidades de organización que permitan a los productores captar parte de dichos márgenes.

Sin embargo, en estas condiciones la participación de los intermediarios es necesaria para que el producto sea acopiado, clasificado, procesado, empacado y distribuido. Todas estas etapas implican la participación de agentes económicos. Las diferentes transacciones realizadas entre estos para que el producto llegue al consumidor final es la cadena de comercialización. En Ecuador y para fines de este trabajo se distinguen cinco cadenas de comercialización por su importancia para el productor: mercados tradicionales, supermercados, agroindustria, exportaciones y nichos especiales. La más dinámica actualmente es la de los supermercados que han duplicado su número de tiendas en los últimos siete años (Zamora 2003). Tienen una participación de entre el 35 y el 40 % del mercado de los alimentos vendidos al por menor en Ecuador (Blanco & Sánchez 1999, Alarcón 2003). Los supermercados se están expandiendo desde ciudades principales (Quito y Guayaquil) a ciudades menores (Cuenca, Ambato, Manta, Ibarra, Baños, etc.) y con formatos que buscan atender a segmentos de la población de ingresos altos, medios y medio-bajos. «Sin embargo, segmentos muy importantes de la población campesina y rural, incluyendo muchos de los habitantes de las ciudades intermedias siguen vinculados al sistema de los mercados tradicionales» (Chiriboga 2004). En cuanto a mercados internacionales, las exportaciones agrícolas representan el 34 % de las exportaciones totales en el año 2001 (SICA-BM 2003). Las exportaciones de banano, plátano, café, cacao y sus elaborados representaron el 60 % de las exportaciones agrícolas (BCE 2005).

1. Productores – ferias – mercados mayoristas – mercados de consumidores

Descripción de la cadena

A través de la comercialización, los productos agrícolas ganan valor dado que van de la zona de producción a la zona de consumo (Escobal 1994). Para poder llegar al consumidor son primero acumulados y transportados en lotes sucesivamente mayores hasta un tamaño máximo (generalmente carga de un camión) y luego transportados y subdivididos en paquetes sucesivamente menores hasta su tamaño mínimo (lo que es adquirido por el consumidor) —Bromley 1975—.

En Ecuador predomina el intercambio de alimentos básicos (granos secos, tubérculos, frutas y hortalizas) para el consumo interno entre las zonas rurales y las urbanas y entre la Sierra y la Costa (Bromley 1975). Por lo tanto, en general el producto es acumulado por acopiadores rurales, introducido en los mercados mayoristas y después vendido en los mercados minoristas. La cadena de comercialización es mayor mientras más distantes están los centros de producción de las zonas de consumo (Bromley 1975). Dada la estructura geográfica climática del país, se tienen los siguientes tipos de mercados:

1. Mercados de tránsito (Ambato y Riobamba): son centros de acopio de importantes volúmenes de producción que luego son distribuidos hacia mercados terminales. Además sirven para abastecer a la ciudad y provincia respectivas. Existen también mercados de tránsito menores, sobre todo en zonas rurales, que sirven como centro de acopio y distribución de y para el cantón y la parroquia (por ejemplo Guamote y Saquisilí).
2. Mercados terminales (Quito, Guayaquil y Cuenca): son centros que reciben el producto de los mercados de tránsito y de zonas de producción cercanas para su distribución a los mercados minoristas. Existen también mercados terminales medios (Esmeraldas, Santo Domingo e Ibarra) que manejan un menor volumen y son básicamente mercados de consumo.
3. Mercados fronterizos (Tulcán y Huaquillas): son centros que sirven para el intercambio comercial (terrestre) con Colombia y Perú.
4. Mercados minoristas: son mercados donde el producto es vendido al consumidor final. Pueden ser mercados municipales y ferias abiertas.

En general, el pequeño productor de la Sierra vende sus productos en la plaza de la feria (semanal en las zonas rurales), en los sitios de descarga de transporte o en las bodegas del acopiador. En cambio, el productor mediano y grande vende a los intermediarios que visitan su finca o entrega a los mayoristas en los centros urbanos. En la Costa los productores no venden sus productos en las ferias. Tanto los pequeños como los grandes entregan sus productos a los intermediarios que visitan sus fincas o a los mayoristas en las ciudades (Bromley 1975). Si bien se han dado mejoras en el sistema de carreteras y por lo tanto en la cercanía media entre productores y mercados, todavía los intermediarios desempeñan un papel de concentración de producciones relativamente dispersas (ver tabla 3, anexo).

Esta diferencia en la forma de comercialización entre la Sierra y la Costa se debe a factores socioeconómicos. La gente de la Costa es más abierta y por tanto más dispuesta a que terceros visiten su finca. La agricultura de esa región está más enfocada al mercado, mientras que los pequeños agricultores serranos destinan una mayor proporción de su cosecha al autoconsumo. Además los agricultores costeños tienen en promedio propiedades más grandes que

los productores serranos. En consecuencia, en la Costa se comercializan mayores volúmenes por lo que no se pueden sacar productos a la feria semanal sin medios de transporte propio. La feria semanal tiene raíces precolombinas y por lo tanto está más arraigada en poblados de la Sierra (Bromley 1975).

Esta estructura de comercialización hace que los intermediarios mayoristas con capital puedan obtener economías de escala[14] en transporte y almacenamiento al distribuir cargas grandes a través de largas distancias. Estas economías de escala no son tan realizables al principio y al final de la cadena de los mercados tradicionales porque son puntos caracterizados por intensidad de mano de obra en relación con el capital (Bromley 1975) y porque sus camiones no pueden ir a zonas alejadas de las carreteras o que no tienen caminos de tercer orden.

Los intermediarios recorren las fincas para observar el posible nivel de cosechas y pactar precios por adelantado. Además, en algunos casos sirven como prestamistas del productor. Cuando la mano de obra es escasa, se encargan de contratar y pagar a los trabajadores para que cosechen el producto, lo que es una forma de crédito en insumos (en este caso mano de obra). Estas prácticas tienen la finalidad de evitar el ingreso de nuevos intermediarios y así, a través de economías de escala y acumulación, reforzar la estructura oligopsónica en las zonas de acopio.

En cuanto a la comercialización de la carne, el ganado debe ser primero faenado en el matadero. En Ecuador existen aproximadamente 200 mataderos, de los cuales el 45 % está ubicado en la Sierra y el 38 % en la Costa. La mayoría son municipales. El 81 % está ubicado en áreas urbanas, el 7 % en semiurbanas y el 12 % en áreas rurales. Los mataderos privados adquieren los animales de abasto y comercializan la carne faenada, mientras que los municipales prestan servicios como la inspección sanitaria ante y post mórtem (SICA-BM 2003).

El proceso de intermediación se repite con la carne. El ganado es primero acopiado por intermediarios quienes lo faenan y lo entregan a distribuidores o es llevado por el productor directamente a las ferias donde es adquirido por comerciantes que lo faenan y distribuyen. Luego la carne es comercializada en los mercados minoristas.

Barreras de entrada

La principal barrera para que los pequeños productores ingresen al mercado mayorista son las redes interpersonales de los introductores. Es decir, si el producto no es distribuido en el mercado mayorista por el introductor, los vendedores del mercado mayorista no compran la producción. Incluso el comercio entre la Sierra y la Costa se realiza entre intermediarios que tienen vínculos personales. Los comerciantes entre las regiones tienen sus medios de transporte propio o contratan el servicio. Estas redes interpersonales refuerzan el sistema de intermediación.

Como ya se indicó, los pequeños productores enfrentan costos de transacción altos porque no tienen alternativas de comercialización, su capacidad financiera es débil, no tienen acceso a información de ciclos de precios, su capacidad de transporte y de almacenamiento es limitada y su conocimiento técnico para alternar cultivos bajo. Esto impide que los agricultores administren su oferta para estabilizar sus ingresos a lo largo del año.

14 Se logran economías de escala cuando al aumentar el número de unidades producidas, comercializadas o transportadas, el costo unitario promedio disminuye.

Sí pueden vender su producto directamente en ferias libres para los consumidores que son eventos esporádicos y de poco volumen y por lo tanto no justifican la existencia de redes interpersonales de los introductores. Sin embargo, las ferias son más accesibles para agricultores con medios de transporte propio y suponen costos de transacción para acceder a información sobre su realización y organización.

2. Productores – supermercados

Descripción de la cadena

Entre los factores que han promovido un rápido crecimiento de los supermercados están la rápida urbanización de las ciudades, el aumento en el ingreso per cápita, el incremento de la fuerza laboral femenina (Zamora 2003), así como la variedad de mercadería, la limpieza del almacén, la visibilidad del precio y la percepción de que el peso no está adulterado. En la tabla 4 se detalla el precio de 10 productos en el mercado municipal, en las principales cadenas de supermercados y en una tienda de barrio. Estos locales se seleccionaron por encontrarse en la misma zona para evitar variaciones en los precios debido a segmentación de mercados. Se puede observar que tanto en el mercado municipal como en la tienda de barrio ciertos productos se comercializan por unidades y no por peso. En el mercado municipal el precio anunciado al público no es el real después de comprobar el peso de los productos, lo que demuestra que los supermercados ganan confianza por vender el peso que se anuncia. En 5 de los 9 productos comunes las tres cadenas de supermercados ofrecen precios menores que el mercado municipal. En el mercado municipal el tomate de árbol, la mezcla de zanahoria y coliflor, y la papa de ensalada son más baratos que en el supermercado. El tomate de árbol no se compra en el mercado mayorista sino que es entregado por camionetas en el mercado

Tabla 4. Precio por kilogramo en el mercado municipal, supermercados y tienda de barrio (USD)

	Mercado de Iñaquito		Santa María	Supermaxi	Mi Comisariato	Tienda de barrio
	P. anunciado	P. real				
Pimiento verde	3 × 0,25	1,11	1,00	0,99	0,84	
Limón sutil	6 × 0,50	3,33	1,27	0,87	1,10	1,00
Zanahoria	0,44	0,57	0,44	0,42	0,37	0,33
Yuca	0,44	0,73	0,31	0,68**	0,36	
Tomate de árbol	15 × 1,00	0,89	1,08	0,99	0,91	2,50
Mora	2,20	2,93	1,56	2,63	2,80	
Mezcla	0,55		2,00			
Papa chola	0,33*		0,37	0,29	0,58	0,44
Papa de ensalada	0,44		0,52	1,16	0,69	
Papa pelada	0,37	0,80				

* papa Gabriela, ** yuca encerada

Nota: todos los precios fueron registrados el día 06/10/2004 y son precios de venta al afiliado en los supermercados.

municipal por lo que se evita al intermediario mayorista. La mezcla de zanahoria con coliflor la realizan a mano las mismas vendedoras. La papa chola y el tomate de árbol son más baratos en el mercado municipal que en la tienda de barrio, mientras que el limón sutil y la zanahoria son más baratos en la tienda. El limón sutil tiene un menor precio solo en un supermercado en relación con la tienda de barrio, mientras que en los otros supermercados es mayor. La zanahoria amarilla es más barata en la tienda que en los supermercados. Por otro lado el tomate de árbol es más barato en los supermercados que en la tienda de barrio. La papa chola es más barata en una cadena de supermercados, le siguen en precios el mercado municipal, otra cadena de supermercados, la tienda de barrio y otro supermercado.

Se estima que en América Latina el 60 % de la venta de productos agrícolas al menudeo es realizada por los supermercados (Reardon & Berdegué 2002). En el caso de Ecuador, las ciudades de Quito y Guayaquil abarcan el 70 % de los supermercados del país. Sólo el segmento de población de bajos ingresos en Guayaquil prefiere comprar en los mercados minoristas debido al mejoramiento de los mercados municipales en los últimos años (2006, N. del E.). El 77 y el 80 % de la población de ingresos medios y altos respectivamente en Guayaquil compra en los supermercados, mientras que en Quito el 74 %, el 74 % y el 57 % de la población de ingresos bajos, medios y altos respectivamente lo hace en los supermercados (OutVox 2003). Más aún, el número de supermercados por millones de habitantes ha aumentado en un 70 % en Ecuador entre los años 1999 y 2003 (Zamora 2003). Los supermercados se encuentran entre las mayores empresas en ventas en el país (ver tabla 4, anexo).

Inicialmente, los supermercados se abastecían de los mercados mayoristas porque su servicio consistía en reunir en un solo lugar para su venta al detalle productos de limpieza, de hogar y de alimentación. Sin embargo, han cambiado sus prácticas de aprovisionamiento debido a que los medios de transporte son más rápidos, los avances tecnológicos permiten almacenar productos perecibles y los sistemas de información y comunicación promueven el desarrollo de sistemas logísticos que abaratan costos. Una de las formas de ahorrar es utilizando centros de distribución que les permiten disminuir los costos de transacción, almacenamiento y transporte. Para disminuir costos de transacción los intermediarios necesitan reducir el número de proveedores y que estos entreguen volúmenes altos con una frecuencia determinada. Con medios de transporte propio y volúmenes altos los supermercados obtienen economías de escala en el proceso de distribución. Supermaxi pasó de 2500 proveedores a 240 en un solo año con la construcción de su nuevo centro de distribución (Zamora 2003). Estos proveedores calificados pueden ser intermediarios que acopian la producción de pequeños y medianos productores, o productores grandes que entregan su producción directamente.

Barreras de entrada

En Ecuador existen dos cadenas de supermercados principales: Supermaxi y Mi Comisariato, además de cadenas menores en crecimiento: Santa María, Tía, Santa Isabel y Magda. Es muy difícil que un productor empiece a entregar a Supermaxi. Solo los agricultores calificados pueden entregar sus productos (granos secos, tubérculos, frutas y hortalizas). Además, esta cadena está introduciendo estándares de calidad que debe cumplir cada producto en cuanto al tamaño, color, temperatura, niveles de azúcar, residuos químicos, y requisitos fitosanitarios. Estas normas son más exigentes que las impuestas por el Gobierno. Incluso algunos productores deben llevar el producto empaquetado con la marca Supermaxi. El cumplimiento es supervisado cuando se entrega el producto. El productor debe también respetar los tiempos y

volúmenes de entrega. Para que un productor pueda cumplir con todo esto necesita invertir en tecnología y en nuevos procesos de producción y administración, procedimientos que son rentables a través de economías de escala. Supermaxi no está interesado en trabajar con cooperativas de agricultores debido a experiencias pasadas. Argumenta que hay conflictos internos en la estructura organizativa de las mismas que impiden que se obtenga un producto de calidad con regularidad. Por lo tanto, los pequeños productores enfrentan el riesgo de perder este canal de comercialización.

Los proveedores nuevos podrían entregar a Supermaxi ofreciendo un producto cuando hay escasez o cuando se trata de un producto nuevo. En el primer caso, los pequeños productores enfrentan altos costos de transacción debido al escaso acceso a información sobre estacionalidad de precios. Además, su limitado conocimiento técnico y poca capacidad financiera les impiden realizar inversiones para poder producir en épocas no tradicionales. En el segundo caso, es necesario realizar inversiones en nuevos cultivos, tecnología y capacitación y generalmente los pequeños productores son adversos a cultivar un producto nuevo si la rentabilidad no está comprobada. Es decir, para que un agricultor siembre un producto nuevo, otro productor ya debe tener experiencia en su manejo y comercialización.

Mi Comisariato está dispuesto a recibir nuevos proveedores, siempre y cuando el precio sea menor que el de sus proveedores actuales. No ha implementado un sistema de estándares de calidad. Tiene un centro de distribución en Guayaquil y una bodega de recepción en Quito. El hecho de que no tenga estándares deja abierta la posibilidad de que la calificación del producto a su llegada sea muy subjetiva. El volumen de los pedidos puede representar una barrera para pequeños productores.

Tanto Supermaxi como Mi Comisariato tienen plantas de producción propias. Supermaxi produce leche, carne de res y de pollo, mientras que Mi Comisariato se provee de frutas de fincas que son propiedad del mismo grupo (en la península de Santa Elena). Esto limita el acceso de productores de lácteos y cárnicos en el primer caso y de frutas en el segundo. Supermaxi comercializa otras marcas de leche y carne porque estas marcas están posesionadas en el consumidor. Además, pertenecen a empresas grandes que tienen la capacidad financiera para pagar por el espacio de percha en esos supermercados.

Comisariatos Santa María se provee mayoritariamente a través de un intermediario (en Ambato) quien se abastece de una cooperativa. Santa María no ha impuesto estándares de calidad. Está también dispuesto a recibir a nuevos productores que ofrezcan un precio menor.

La diferencia entre Supermaxi, Mi Comisariato y Santa María está en su logística de aprovisionamiento. Para que el centro de distribución sea rentable se debe hacer más eficiente la logística. El centro de distribución será más eficiente si hay menos proveedores que entreguen mayores volúmenes y con la calidad requerida porque así el tiempo de inspección de los productos disminuye (como en el caso de Supermaxi). Cuando no hay grandes centros de distribución, el tamaño de los volúmenes entregados por proveedor es menor y por lo tanto, hay mayor oportunidad para proveedores medianos (como en Mi Comisariato). Cuando no hay centros de distribución, el proveedor entrega directamente en cada tienda. Por lo tanto, es más eficiente que un productor entregue menores volúmenes pero con más variedad de productos (es lo que sucede con Santa María). Sin embargo, se debe tener en cuenta que el crecimiento en el número de tiendas obliga a tener sistemas de aprovisionamiento más eficientes, lo que implica la construcción de centros de distribución (como lo tiene planificado Mi Comisariato) y por consiguiente la eliminación de pequeños y medianos proveedores.

En las conversaciones con los representantes de las tres cadenas, los nombres de los principales intermediarios se repiten. Esto implica que quien maneja el acceso de los pequeños productores a los supermercados son los intermediarios y que la efectividad de los estándares de calidad dependería de la transmisión de información por parte de los intermediarios a los productores. De no ser así, los supermercados preferirían trabajar sólo con productores medianos y grandes que puedan cumplir con sus normas de calidad.

En todos los casos, la capacidad financiera es una barrera para los pequeños productores. Mientras el intermediario o acopiador paga en efectivo al momento de adquirir el producto, el supermercado paga al cabo de 30 a 45 días. Es decir, un productor que provea a los supermercados debe tener financiamiento para al menos un mes de sus operaciones. Además, la competencia entre las cadenas presiona a los precios a la baja para los consumidores y por lo tanto, los precios recibidos por los proveedores también tienden a la baja. Aunque los supermercados no necesariamente garantizan una mayor utilidad para el productor, se están convirtiendo en los principales vendedores de alimentos al detalle en los centros urbanos. Han dejado de ser exclusivos para segmentos de la población de ingresos medios y altos. Tanto Supermaxi como Mi Comisariato tienen otros formatos (Akí y Mi Canasta, respectivamente) enfocados a los consumidores de bajos ingresos y Santa María se ubica junto a mercados tradicionales ofreciendo precios menores para algunos productos. El riesgo es que los productores pequeños pierdan el acceso a los centros urbanos al no poder entrar en las cadenas de comercialización de los supermercados.

3. Productores – agroindustria

Descripción de la cadena

Se define a la agroindustria como el o los procesos que implican una trasformación del producto agrícola. Existen agroindustrias que no producen un cambio físico en el producto (solamente limpieza, clasificación, almacenamiento), las que producen un cambio físico (molienda, corte, mezcla) y las que producen un cambio físico y químico (cocción, pasteurización, enlatado, deshidratado, congelado). Las transacciones realizadas a lo largo de la cadena de comercialización dependen del número de procesos por los que el producto debe pasar para llegar al consumidor final, los que responden a las necesidades del mismo consumidor. En otras palabras, la transformación del producto y la tecnología empleada depende de la demanda (que es función de gustos, tiempo, ingresos, etc.) de los consumidores. En consecuencia, las prácticas de aprovisionamiento de las agroindustrias están alineadas con los requerimientos de los consumidores. Al analizar este canal, se consideran agroindustrias que destinan su producto principalmente al mercado nacional.

Existen productos que son considerados básicos y que no requieren una gran transformación para ser aptos para el consumo, como el arroz. El consumidor final generalmente pone mucho énfasis en el precio del producto al momento de decidir su compra. Existen también productos que son procesados para alimentos balanceados o alimentos básicos, como el maíz, el trigo y la soja. En estos casos son materia prima para industriales y avicultores, para quienes la preocupación también es el precio. El arroz emplea al 22 % de la población económicamente activa de Ecuador (SICA-BM 2003). El arroz y el maíz son producidos principalmente por pequeños y medianos productores: el 18 % en predios menores a 5 ha, el 16 % en predios de 5 a 10 ha y el 17 % en predios de 10 a 20 ha en el caso del arroz, y el 14 % en predios

menores a 5 ha, el 14 % en predios de 5 a 10 ha, el 19 % en predios de 10 a 20 ha y el 27 % en predios de 20 a 50 ha cuando se trata del maíz duro seco. En el trigo dominan los pequeños productores: el 51 % es producido en fincas menores a 5 ha. La soja es producida por agricultores medianos y grandes: el 18 % se cosecha en haciendas de 20 a 50 ha, el 19 % en haciendas de 50 a 100 ha y el 14 % en haciendas de 100 a 200 ha (SICA-BM 2003, cálculos del autor). En todos estos casos se registra una alta estacionalidad de precios porque las épocas de siembra y cosecha están muy bien definidas y los pequeños agricultores no tienen la capacidad financiera ni tecnológica para especular almacenando sus granos. El arroz una vez cosechado y trillado debe ser secado (tendales, secadoras o silos), a continuación descascarado y pulido (piladoras), almacenado (almaceneras) y finalmente distribuido a través de comerciantes hasta los minoristas para su expendio al público. El maíz duro primero es secado y después distribuido para el consumo humano o transformado en balanceado (balanceadoras) para empresas avícolas. El trigo se siega en el campo para luego ser descascarado y entregado a las molineras que obtienen harina. La soja una vez cosechada se entrega a las extractoras que producen torta para balanceados y aceite para el consumo humano.

Por otro lado, ciertos segmentos del mercado se preocupan de la calidad de algunos productos como por ejemplo la leche. En este caso la industria necesita materia prima de calidad para obtener un producto final que cumpla con los requerimientos del consumidor. Asismismo para la leche, otros segmentos están más enfocados en el precio y no tanto en la calidad, por lo que los procesos no son exigentes ni sofisticados. Existen otros productos en los que el proceso de transformación y por ende la tecnología aplicada requieren características específicas en la materia prima, como la papa. En estos casos la industria exige que el producto cumpla con estándares en cuanto a la variedad, el contenido químico, el tamaño, la madurez, etc. El 42 % de la leche en el país se produce en fincas menores a 20 ha (SICA-BM 2003). Puede ser distribuida directamente para el consumo humano o ser pasteurizada. También puede ser transformada en quesos. La producción de papa también está concentrada en pequeños y medianos productores: el 45 % en fincas menores a 5 ha, el 18 % en fincas de 5 a 10 ha y el 14 % en fincas de 10 a 20 ha (SICA-BM 2003, cálculos del autor). Este producto es generalmente distribuido para el consumo de los hogares, pero además después de cosechada puede ser clasificada y lavada para entregarla a industrias que producen *snacks*, o pelada, lavada y cortada y destinada a restaurantes que venden papa francesa.

La participación de los intermediarios se da en las etapas en que se necesita acopiar la producción. En el caso del arroz, el pequeño productor vende a los intermediarios quienes lo entregan a las piladoras en cáscara o bien solicitan el servicio de pilado para vender arroz pilado a otros intermediarios. El pequeño productor también entrega su producción a fomentadores que son dueños de las piladoras y le facilitan insumos y maquinaria a cambio de toda su producción (Navarro y otros 1996). Para el caso del maíz, del trigo y de la soja los intermediarios compran el producto al agricultor para entregarlo a una secadora y silo, balanceadora y extractora, respectivamente. No tienen mayor participación en el balanceado que se destina a las empresas avícolas porque el mayor productor de ese ramo en Ecuador (PRONACA) tiene su propia planta de balanceados (SICA-BM 2003), ni en las molineras pues estas están integradas o tienen alianzas con las harineras. Su participación tampoco es muy importante al entregar la torta de soja a las empresas de balanceados. Por otro lado, se encargan de distribuir el arroz pilado y el maíz seco a los centros de venta al menudeo. Ciertas piladoras, las molineras y las extractoras de aceite tienen sus propios sistemas de distribución que utilizan ya sea su propia infraestructura o los servicios de distribuidores para llevar el producto hasta

los supermercados y tiendas minoristas. Los intermediarios participan en el acopio de la leche cuando esta se destina en líquido a los mercados de consumo o a queseras artesanales que no requieren altas normas de calidad. En cambio, las empresas grandes compran directamente la leche de productores que cumplen con la calidad necesaria. En el caso de la papa, las industrias de *snacks* y los restaurantes se abastecen con productores o intermediarios que pueden proveer el producto con las características especificadas.

Barreras de entrada

La participación de los intermediarios ocurre cuando la mayoría de la producción se realiza en predios pequeños y los productores no tienen la capacidad financiera ni tecnológica para abastecer a las industrias con el producto requerido. Así, los pequeños productores de leche no entregan su producción directamente a las pasteurizadoras (excepto Nestlé que ha construido su red de centros de acopio y asistencia técnica), los medianos y grandes arroceros pueden negociar con las almaceneras y en algunos casos son dueños de sus propias piladoras por lo que fijan el precio del producto final (Navarro y otros 1996) y son los productores grandes de papa quienes están más aptos para proveer a los restaurantes y empresas elaboradoras de *snacks*.

Por otro lado, mientras más procesos debe atravesar el producto, mayor inversión se necesita en maquinaria y tecnología, por lo que tal inversión es más rentable con economías de escala. Esto determina que exista una mayor concentración en cada nivel de procesamiento. Es lo que sucede por ejemplo con la palma africana: hay muchos productores que entregan su producción a las extractoras, y estas entregan el aceite a 3 o 4 refinadoras. Esto se da porque las industrias tienen una tecnología con cierto grado de especificidad, es decir que no es posible utilizarla para transformar una amplia gama de productos. Así, las industrias solicitan por una parte productos con las características requeridas por el proceso tecnológico y por otra un volumen frecuente de productos para que la maquinaria esté constantemente en funcionamiento. Es decir que las industrias necesitan volúmenes permanentes de materia prima y por ello prefieren intermediarios que realicen las funciones de acopio o agricultores medianos y grandes con la capacidad financiera, técnica y empresarial para proveer las cantidades pedidas, con la frecuencia requerida y con la calidad necesaria. En consecuencia se registran contratos o alianzas entre los productores y los industriales cuando el producto entregado no tiene canales alternativos de comercialización para su consumo en fresco (papa para freír) y cuando los industriales requieren un volumen mínimo (leche) y constante para que sus operaciones sean rentables (arroz, maíz, trigo, soja). Tales acuerdos especifican el volumen, las características del producto, la frecuencia de las entregas, el precio, los términos de pago y en algunos casos se incluye un compromiso de asistencia técnica y entrega de semillas por parte del industrial. Como ya se señaló, el pequeño productor enfrenta elevados costos de transacción al negociar un acuerdo, por su limitado acceso a información de precios y su baja capacidad financiera, tecnológica y administrativa.

4. Productores – exportadores

Descripción de la cadena

El PIB de banano, café y cacao en 2001 fue de 415,8 millones de dólares, mientras que las exportaciones de estos productos y sus elaborados alcanzaron 995,2 millones de dólares (BCE 2005), es decir que la agroindustria de exportación de estos elaborados estaría más que duplicando el valor de la materia prima. Además Ecuador exporta otros productos agrícolas como piña y mango y productos agroindustriales como fibra de abacá, pulpa de maracuyá, palmito enlatado y brócoli congelado entre otros.

En el año 2001, las exportaciones de banano y plátano representaron el 19 % de las exportaciones totales. Su producción está dominada por pequeños y medianos agricultores, el 80 % se produce en predios menores a 30 ha, el 10 % en predios de 30 a 50 ha y el 10 % en predios mayores a 50 ha en el caso del banano; y el 22 % en fincas menores a 10 ha, el 15 % en fincas de 10 a 20 ha y el 33 % en fincas de 20 a 50 ha en el caso del plátano (SICA-BM 2003). La producción de orito está dominada por una masa de pequeños productores (Martínez 2003). Estos productos son exportados principalmente en su estado primario. En el caso del banano Ecuador la supremacía corresponde a 5 exportadores y 3 de ellos dominan el mercado internacional. Este último demanda grandes volúmenes con una frecuencia regular. Por lo tanto, los exportadores deben asegurarse internamente que pueden abastecerse de estos volúmenes y con la calidad requerida por el importador. Para hacerlo, compran la producción directamente a productores medianos y grandes o utilizan intermediarios que acopian la producción de pequeños agricultores. Además, solo los exportadores con capital ecuatoriano tienen plantaciones propias. Los exportadores proveen insumos (materiales de empaque y fertilizantes) a los productores. Las empresas productoras de empaques y fertilizantes son propiedad de las exportadoras[15], así como las empresas que proveen el transporte marítimo. Las empresas importadoras entregan la fruta a intermediarios que la distribuyen a minoristas. Los minoristas o distribuidores maduran la fruta en cámaras de etileno. El comercio del plátano es de menor volumen porque su mercado es la población de origen latino y africano que vive en los países importadores de la fruta. El plátano y el orito son productos de la misma familia del banano, por lo tanto los exportadores utilizan la misma infraestructura y siguen la misma cadena de comercialización. Proveen insumos a los productores, utilizan intermediarios para comprar la producción de pequeños agricultores o compran directamente a grandes agricultores. Luego la fruta es distribuida a los minoristas en los países importadores. El plátano y el orito no necesitan ser madurados para su venta.

En el mismo año las exportaciones de cacao, café y sus elaborados representaron el 2 % de las exportaciones totales (SICA-BM 2003). Estos dos productos están en manos de pequeños y medianos productores: el 24 % del cacao es producido en terrenos menores a 10 ha, el 18 % en terrenos de 10 a 20 ha y el 29 % en terrenos de 20 a 50 ha, mientras el 28 % del café se cultiva en fincas menores a 10 ha, el 15 % en fincas de 10 a 20 ha y el 31 % en fincas de 20 a 50 ha (SICA-BM 2003). Los productores entregan el grano a los acopiadores o a la industria casera. Los acopiadores lo distribuyen a las exportadoras o a la industria de elaborados. Esta última produce para el mercado tanto local como externo. Algunos productores grandes entregan

15 La causa de esto es la existencia del precio mínimo, lo que se analiza en el siguiente capítulo.

directamente a las exportadoras o industrias. Los productores de café entregan su producción a acopiadores, que lo distribuyen a los exportadores de grano, a los molinos o a las industrias de solubles. Algunos productores grandes entregan directamente a los exportadores, molinos o industrias. En el mercado externo se paga de acuerdo a la calidad del grano de cacao y café.

El mango y la piña se exportan principalmente sin que el producto sea transformado. La producción del mango está dominada por productores grandes: el 60 % de la producción se realiza en terrenos mayores a 100 ha, mientras que la de la piña está en manos de productores medianos y grandes: el 30 % en fincas de 20 a 100 ha y el 32 % en terrenos mayores a 100 ha (SICA-BM 2003). El mango de exportación es primero acopiado, seleccionado, lavado, clasificado y empacado. Estas operaciones se realizan en una planta de empaque ya sea del productor o del exportador. Los exportadores de piña compran la fruta a productores medianos y grandes. Proveen semilla, asistencia técnica e insumos a cambio de la producción.

El abacá, el maracuyá y el brócoli son transformados para poder ser exportados. La producción de abacá y brócoli está en manos de medianos y grandes productores: el 26 % se produce en fincas menores a 50 ha, el 24 % en fincas de 50 a 100 ha y el 50 % en fincas mayores a 100 ha en el caso del abacá; y el 18 % en fincas de 10 a 50 ha, el 13 % en fincas de 50 a 100 ha y el 65 % en fincas mayores a 100 ha en el caso del brócoli. El 55 % del maracuyá se produce en predios mayores a 200 ha (SICA-BM 2003). En general el agricultor desfibra el abacá y lo entrega a acopiadores que lo llevan a las empresas exportadoras. Algunos productores entregan directamente a las exportadoras. Los pequeños y medianos productores entregan el maracuyá cosechado a centros de acopio o intermediarios encargados de llevarlo a las empresas que obtienen la pulpa y otros derivados de la fruta. Los grandes productores entregan directamente a las industrias. El brócoli para ser exportado tiene que ser cortado, congelado y enfundado. Las industrias reciben el producto en su propia planta o a través de centros de acopio. Estas empresas venden las plántulas y proveen asistencia técnica a los agricultores y compran el producto solo a los productores que han entrado en este tipo de acuerdos.

Los intermediarios participan como acopiadores cuando la mayor parte de la producción se encuentra en manos de pequeños productores (banano, plátano y orito) o los productores están dispersos geográficamente (maracuyá y abacá). Todos los productos exportados son clasificados según su calidad que es función de los requerimientos del importador. Por otro lado, los productos también deben cumplir con estándares fitosanitarios para poder pasar las aduanas en los países importadores. Los acopiadores son quienes verifican y califican la calidad de los productos, especialmente cuando son exportados en fresco o como granos. La intervención de los intermediarios es menor cuando los productores son grandes y entregan su fruta directamente a las exportadoras o industrias que a su vez califican el producto (brócoli, mango y piña). Cuando la industria o el exportador negocian directamente con el agricultor y la materia prima necesita cumplir estrictas normas de calidad, ellos otorgan crédito en forma de insumos, plántulas e incluso proporcionan asistencia técnica (banano, piña, brócoli). Algunos intermediarios también ofrecen financiamiento porque necesitan manejar ciertos volúmenes para permanecer en el negocio (abacá). Las industrias brindan estos servicios porque tienen un mercado que deben satisfacer y que es rentable.

Barreras de entrada

Las industrias y exportadoras prefieren trabajar con productores grandes, por una parte porque necesitan enviar volúmenes frecuentes al mercado externo y por otra porque deben

mantener la maquinaria en operación para disminuir costos. Además, los grandes productores tienen mayor capacidad financiera y mayor nivel de educación que los pequeños por lo que pueden implementar procesos que mejoren la calidad, tecnificar las fincas y aplicar sistemas administrativos y logísticos. Para disminuir el riesgo de quedarse desabastecidos, algunos exportadores e industrias tienen plantaciones propias.

En el caso del banano, algunas exportadoras controlan los medios de transporte marítimo, por lo que es muy difícil transportar banano de otras exportadoras en su flota. Además esto les da economías de ámbito[16] porque pueden transportar una mayor variedad de productos a los mismos mercados a los que se destina el banano.

Como los importadores tienden a requerir estándares de calidad, etiquetado y empaque, certificaciones y normas fitosanitarias, los productores necesitan economías de escala para poder invertir en tecnología con el propósito de aumentar su productividad (piña, banano). Esto dificulta la participación de los pequeños productores que individualmente no tienen la capacidad financiera, tecnológica ni administrativa para producir cultivos de extensión. Los productores enfrentan altos costos de transacción al querer exportar directamente el producto agrícola o transformarlo porque carecen de información de precios externos, medios financieros, conocimientos de tecnología y principalmente contactos comerciales.

5. Productores – nichos especiales

Descripción de la cadena

Nichos especiales se refiere a productos orgánicos y de "comercio justo". Los productos orgánicos o ecológicos son aquellos que son producidos «respetando las exigencias y capacidades de las plantas, los animales y el paisaje […] reduciendo el uso de abonos químicos, plaguicidas u otros productos de síntesis […] y permitiendo que sean las leyes de la naturaleza las que incrementen los rendimientos y la resistencia de los cultivos» (IFOAM, Federación Internacional de Movimientos de Agricultura Orgánica). Los productos de "comercio justo" son aquellos «comercializados bajo una alianza que permite el desarrollo sostenible de productores excluidos y en desventaja […] proveyendo mejores condiciones de comercialización, creando conciencia en los consumidores y haciendo campañas» (Fair Trade Foundation, Oxfam, Tradecraft).

En Ecuador existen aproximadamente 1,7 millones[17] de hectáreas dedicadas a la agricultura orgánica y de comercio justo, lo que representa el 18 % de la superficie total de producción agrícola (Suquilanda 2002). Sin embargo solo el 0,13 % del área total de producción agrícola es certificada como orgánica. De acuerdo con García Gómez (2002), en Ecuador existen aproximadamente 60 000 ha certificadas de banano, 5720 de cacao y 19 500 de café (Ramón Vivanco 2004). Estos proyectos son realizados por ONG, asociaciones de productores y empresas privadas. Las técnicas de producción orgánica en Ecuador no siempre son las mismas ya que varían de acuerdo al grado de implementación y a las condiciones de la zona

16 Se tienen economías de ámbito cuando se puede producir, transportar o comercializar una mayor variedad de productos a un menor costo unitario promedio.

17 Este número incluye cultivos que no utilizan insumos debido a la poca capacidad financiera y tecnológica del productor pero que no necesariamente son comercializados como orgánicos.

de producción (Ramón Vivanco 2004). En términos de superficie, el 62 % de los proyectos se encuentran en la Amazonía, mientras que el mayor número de agricultores beneficiados se están en la Sierra, en los cantones Penipe, Colta, Guamote y Alausí (provincia de Chimborazo), Nabón y Oña (Azuay) y Espíndola (Loja) (Suquilanda 2002).

El consumo a nivel nacional de productos orgánicos y de comercio justo es mínimo (Suquilanda 2002 y Trunk 2004) debido a que el consumidor ecuatoriano da prioridad al precio y los productos orgánicos y de comercio justo son más caros o se tiene la percepción de que lo son (Ramón Vicanco 2004) «por sus técnicas de producción y por las mayores utilidades que implican para los productores». Además, el mercado local no está totalmente educado acerca de las características y beneficios de estos productos (Ramón Vivanco 2004) y por lo tanto no los demanda. Los mercados más importantes para los productos orgánicos y de comercio justo son la Unión Europea, Estados Unidos y Japón. En consecuencia, la mayoría de los productos ecuatorianos de esa categoría son destinados a la exportación.

Los principales productos orgánicos y de comercio justo que se cultivan en el país son banano, café, cacao, hortalizas y quinua.

Los grandes productores de banano orgánico lo comercializan a través de las exportadoras a las que entregan directamente. Los pequeños productores están asociados en la Unión Regional de Organizaciones Campesinas del Litoral (UROCAL) y comercializan su fruta a través de exportadoras. La asociación El Guabo está formada por 300 productores con predios menores a 20 ha ubicados en El Oro, Guayas y Azuay, quienes durante el año 2003, enviaron semanalmente 80 000 cajas de banano orgánico y 10 000 cajas de banano de comercio justo (Ramón Vivanco 2004). Aunque las principales exportadoras de banano tradicional también exportan banano orgánico, no necesariamente dominan este mercado. El banano que no es exportado se vende a los intermediarios, a supermercados y a la industria que produce puré de banano orgánico (Suquilanda 2002). Al igual que en el caso tradicional, también existen productores de orito orgánico que lo comercializan a través de intermediarios o directamente con la exportadora.

El café orgánico es producido en su mayor parte por pequeños productores, agrupados en la Corporación Ecuatoriana de Cafetaleros (CORECAF), que lo acopian ellos mismos o a través de intermediarios y luego lo entregan a las exportadoras (Suquilanda 2002). Para que el café orgánico y de comercio justo llegue al consumidor final, es necesaria la obtención de una certificación por parte de los diferentes actores de la cadena: productores, exportadores e importadores y tostadores (COOPIBO & VECO 2001). El costo de la certificación es asumido por cada actor en el caso de orgánicos (aproximadamente 20 USD por productor al año) y por el tostador en el caso de comercio justo (COOPIBO & VECO 2001). Las certificaciones están bajo el control de la IFOAM y la Fair Trade Labelling Organization (FLO), respectivamente. Existe además el sello "Amistoso con las aves" para el café que es producido con una cobertura de sombra del 40 % y que asegura una diversidad de por lo menos 10 especies de árboles (COOPIBO & VECO 2001). El café orgánico y de comercio justo se destina principalmente a pequeños y medianos tostadores al igual que a tiendas especializadas. La mayoría de los importadores y tostadores que tienen sello orgánico en Europa, donde el café de comercio justo es más importante, también cuentan con sello de comercio justo (COOPIBO & VECO 2001). Productores ecuatorianos han introducido el café orgánico "Kave" y el café orgánico de Galápagos "Expigo" (COOPIBO & VECO 2001). La Federación de Asociaciones de Cafés Especiales del Sur (FAPECAFES) está compuesta por 1500 productores ubicados en Loja, Zamora y El Oro y exporta anualmente aproximadamente 9500 quintales de café, de los cuales

el 14 % es orgánico, el 24% de comercio justo, el 29 % orgánico y de comercio justo y el 33 % convencional (Ramón Vivanco 2004).

Los productores de quinua son pequeños y la comercializan directamente en las ferias de los poblados más cercanos, la venden en su finca a intermediarios que la acopian y la entregan a comerciantes mayoristas o a los centros de acopio donde se limpia y empaca el grano que es exportado directamente o a través de exportadoras (Suquilanda 2002). Escuelas Radiofónicas Populares del Ecuador (ERPE) exporta la quinua orgánica de 4000 pequeños productores de Chimborazo, Bolívar y Cañar hacia Estados Unidos (Ramón Vivanco 2004). En el año 2002 exportó 129 toneladas del producto certificado (Ramón Vivanco 2004). En cuanto a las frutas, existen cultivos de papaya y mango en Manabí que no utilizan químicos. Actualmente son comercializadas como frutas convencionales pero tienen el potencial de obtener certificación orgánica (Trunk 2004).

Las hortalizas se destinan principalmente al mercado doméstico. PROBIO (Corporación Ecuatoriana de Agricultores Biológicos) es una agrupación de aproximadamente 77 socios (entre productores individuales y asociaciones de Pichincha, Cotopaxi, Imbabura, Tungurahua, Chimborazo, Azuay, Manabí y Esmeraldas) con un total de 817 ha de las cuales 325 son destinadas a cultivos orgánicos y venden la mayoría de su producción (el 93 %) a través de sus propios puntos de venta en Quito, Latacunga, Toacazo, Amaguaña y Ambato. Un pequeño porcentaje (el 1 %) lo comercializan a través de supermercados (Suquilanda 2002). Los productos comercializados por PROBIO son hortalizas, hierbas aromáticas, tubérculos, granos tiernos y secos, frutas y semiprocesados. Existen otras empresas dedicadas a producir hortalizas orgánicas. Estas empacan, etiquetan y ponen marca a su producto. Su principal canal de comercialización son los supermercados. Hay otros pequeños productores que no están asociados y que no tienen marca. Ellos venden su producto directamente al consumidor en las aceras en sitios concurridos por consumidores de ingresos altos y que están dispuestos a consumir productos orgánicos.

Los productos de comercio justo (granos secos) son distribuidos por cadenas de almacenes que se enfocan en este nicho de mercado y que son operadas por fundaciones con un fin de ayuda social —la fundación Maquita Cushunchic Comercializando como Hermanos (MCCH) y el Sistema solidario de comercialización del Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (CAMARI)—. Las tiendas del CAMARI están ubicadas en Quito, Riobamba, Latacunga, Francisco de Orellana, Nueva Loja y Esmeraldas. También exporta al mercado de comercio justo y convencional de Europa, América del Norte y Japón y se proveen de 6500 productores ubicados en las 22 provincias del país (Ramón Vivanco 2004). MCCH se abastece principalmente de productores localizados en Pichincha, Esmeraldas, Imbabura y Bolívar. Sin embargo, la estabilidad de este nicho no está garantizada porque el consumidor ecuatoriano toma sus decisiones de compra usando el precio como indicador principal. Por lo tanto, estas cadenas necesitan ofrecer precios bajos al consumidor y precios altos al productor, lo que en algunas ocasiones no es rentable para el establecimiento comercializador.

Barreras de entrada

La producción orgánica implica mayores costos que la agricultura convencional debido a los procesos de reconversión y certificación. Por lo tanto, los agricultores de cultivos orgánicos necesitan vender su producto con un margen mayor que en el caso del producto convencional. Esto es un limitante cuando la cadena de comercialización involucra a varios intermediarios. Además, existe un desconocimiento sobre el mercado de los productos orgánicos

y la asistencia técnica para este tipo de producción es reducida. Por otro lado, el mercado de productos orgánicos no es tan dinámico como el mercado convencional. El nicho de los productos orgánicos tiene mayor fuerza en Europa (especialmente Alemania y Holanda) y en Estados Unidos. Por lo tanto, los plazos de pago de los intermediarios e importadores pueden dilatarse más. Los exportadores e intermediarios no dan crédito por una parte porque el nivel de insumos químicos en la agricultura orgánica es menor y por otra porque no existe un mercado asegurado para estos productos. Los agricultores que desean comercializar con sus propios puntos de venta solos o a través de asociaciones necesitan fuentes de financiamiento para realizar inversiones en infraestructura y transporte.

El mercado de insumos agropecuarios

Si bien el mercado de insumos no constituye materia de este trabajo, debe mencionarse que de acuerdo al último censo agropecuario el uso de insumos convencionales como semillas certificadas, fertilizantes, agroquímicos y productos veterinarios es muy limitado. Se trata de un mercado que, salvo las regulaciones y permisos públicos, está en manos del sector privado. Según Rubén Flores, operan en el país unas 98 empresas en este ramo, de las cuales solo 9 producen insumos y 89 se dedican a la importación. En el caso de agroquímicos es un mercado anual de 120 millones de dólares, con tendencia a crecer y con dos empresas predominantes: AGRIPAC y ECUAQUÍMICA con un 30 % y un 10 % del mercado respectivamente. De acuerdo al mismo Rubén Flores: «El mercado de agroquímicos en el Ecuador se ha ido concentrando en un mayor número de empresas nacionales debido a que las transnacionales han tendido a fusionarse quedando en la actualidad solamente BASF y Bayer. Estas transnacionales han perdido mercado debido a la competencia de empresas que ofertan productos genéricos menos costosos que en la actualidad son la mayoría. Esto ha provocado que estas empresas disminuyan sus inversiones en investigación y desarrollo a tal punto que hoy se dedican a obtener sus beneficios de patentes vencidas desde hace más de 20 años». (Flores 2003).

El mercado de las semillas en Ecuador

El uso de semillas certificadas en Ecuador es bajo, solo el 18 % de los productores utilizan semilla certificada (SICA-BM 2003). Además, la oferta de semilla certificada cubre aproximadamente el 14 %, el 44 % y el 12 % del área cultivada de arroz, maíz y soja, respectivamente (SICA-BM 2003) lo que demuestra un déficit en el uso de ese insumo. Las áreas de producción y los productores de semilla certificada deben registrarse en el Ministerio de Agricultura y Ganadería y demostrar que cumplen con las normas establecidas por la Ley y Reglamento de Semillas. El mercado de semillas está controlado por pocas empresas que realizan *lobby* en el ministerio para restringir las importaciones. El INIAP produce semilla certificada pero sus canales de distribución no están suficientemente desarrollados y además busca proteger su propiedad intelectual sobre semilla mejorada.

Por otro lado, los puntos de venta de semillas certificadas están localizados cerca o alrededor de las grandes ciudades (Whitaker y otros 1990) lo que dificulta la compra de semillas por parte de pequeños agricultores. Además, el acceso de estos al conocimiento y la asistencia técnica para el uso de semilla mejorada junto con otros insumos es mínimo (Whitaker y otros 1990 y SICA-BM 2003). Por lo tanto los intermediarios que otorgan crédito en insumos y sobre todo aquellos que dan asistencia técnica están realizando la función de distribuidores de insumos. Más aún la dispersión geográfica refuerza la intervención de los intermediarios en el mercado de insumos. Finalmente, existen ciertas organizaciones de productores que han realizado alianzas con instituciones productoras de semillas. Las productoras de semillas obtienen economías de escala en la producción y los agricultores pueden acceder a semilla certificada como en el caso de extractoras de aceite de palma africana que firman convenios con el INIAP. Otras empresas otorgan semillas o plántulas y asistencia técnica a cambio de que se les venda la producción, como en el caso de exportadoras de piña y brócoli.

El mercado de fertilizantes está también concentrado en pocas empresas. En este caso, dos de las principales productoras de fertilizantes (Fertilizantes del Pacífico y FERTISA) son propiedad de las principales exportadoras locales de banano (Bananera Noboa y Reybancorp, respectivamente). Así, las exportadoras realizan ventas de insumos ligadas a la compra posterior del banano. Los pequeños productores compran sus fertilizantes en los puntos de distribución ubicados en los centros urbanos más cercanos pero carecen de asistencia técnica sobre su empleo. Asociaciones de productores como la Asociación Nacional de Cultivadores de Palma Africana (ANCUPA) ha firmado convenios con empresas distribuidoras para proveer a sus asociados insumos a un menor costo. La Asociación de Ganaderos de la Sierra y Oriente (AGSO) cuenta con almacenes de distribución propios con los que financia sus operaciones y otorga asistencia técnica a sus asociados.

Las importaciones de materias primas agrícolas han aumentado a una tasa anual promedio del 9,75 % entre los años 1999 y 2003 (BCE 2005). Sin embargo, no se puede atribuir el aumento en las importaciones a la dolarización porque existen factores climáticos y de oferta y demanda internacional así como tasas de cambio de los países exportadores que no responden a ella. Además, se necesitan mayores series de tiempo para poder verificar si la tendencia en las importaciones se vio afectada por la dolarización. Por último, existen ciertos productos cuya importación no es registrada en el Banco Central del Ecuador y por lo tanto los efectos de la dolarización no son visibles con los datos proporcionados por esta entidad.

Los agricultores que buscan entrar en el nicho de mercado de comercio justo deben demostrar que han sido excluidos o desaventajados. Sin embargo, esto incrementa sus costos de transacción para encontrar una fundación o importador que promueva sus productos porque al ser desposeídos su educación es limitada. Además, los productos de comercio justo son rentables cuando se los exporta, pero los mercados internacionales exigen estándares y normas de calidad. Por lo tanto, los agricultores necesitan capacidad financiera, tecnológica y administrativa para producir un producto bajo los requerimientos de los importadores.

6. Algunas tendencias generales en el funcionamiento de los mercados

La tendencia es el crecimiento de los supermercados tanto a nivel local como internacional. Los supermercados se están convirtiendo en los capitanes de las principales cadenas de comercialización. Por lo tanto, para poder ingresar a estos mercados se deben entender sus necesidades así como las de las industrias que a través de ellos comercializan sus productos. Aunque los supermercados tratan de ofrecer variedad, existen cadenas que se especializan en cierto tipo de productos o que utilizan determinadas estrategias enfocándose en volumen o en calidad por lo que es importante analizar el tipo de supermercado al que se desea ingresar. Los productos de exportación serán convertidos en producto final que probablemente estarán al alcance del público también en supermercados. En estos casos además de entender los requerimientos de los supermercados se deben tomar en cuenta los requerimientos de los importadores que buscan diferenciar su producto y las leyes de importación de los países, sobre todo en lo referente a normas sanitarias y fitosanitarias. A nivel local, los mercados municipales minoristas están perdiendo participación debido a las fluctuaciones en la calidad y los servicios ofrecidos. Tanto a nivel local como internacional, existe estacionalidad en los precios que se pagan al productor. Esto se debe a los altos costos de transacción al acceder y procesar información de precios y de cambios en los mercados. Este hecho, sumado a las escasas fuentes de crédito y la falta de conocimientos técnicos y logísticos, impide que los agricultores implementen estrategias para regularizar sus ingresos a lo largo del año. La tabla 5 resume los principales desafíos para los pequeños productores en cada una de las cadenas de comercialización.

Tabla 5. Desafíos de los pequeños productores en cada cadena de comercialización

Cadena	Desafíos
Productores – ferias – mercados mayoristas – mercados de consumidores	a) Acceso a información de precios b) Acceso a tecnología de poscosecha
Productores – supermercados	a) Acceso a tecnología, educación y financiamiento para cumplir con normas de calidad y estándares fitosanitarios b) Poder acopiar volúmenes significativos para los supermercados c) Planificación de la producción
Productores – agroindustria	a) Acceso a tecnología y variedades b) Acceso a financiamiento c) Planificación de la producción
Productores – exportadores	a) Acceso a tecnología, educación y financiamiento para cumplir con normas de calidad y estándares fitosanitarios b) Acceso a precios internacionales c) Acceso a contacto comerciales d) Planificación de la producción
Productores – nichos especiales	a) Acceso a tecnología de producción orgánica b) Conocimiento de normas orgánicas y de comercialización justa c) Acceso a financiamiento para obtener certificación d) Fortalecimiento organizativo e) Acceso a contactos comerciales (mercado externo) f) Incrementar la demanda de productos orgánicos y de comercio justo (mercado local)

IV - Evaluación del sistema institucional que regula las actividades de comercialización

1. A nivel del Estado central: marco legal, consejos consultivos, normas fitosanitarias

La Constitución Política del país señala en su artículo 266, tercer inciso que: «Las Asociaciones Nacionales de productores, en representación de los agricultores del ramo, los campesinos y profesionales del sector agropecuario, participarán con el Estado en la definición de las políticas sectoriales y de interés social». Igualmente la Ley de Desarrollo Agrario en su artículo 3 establece: «POLÍTICAS AGRARIAS. El fomento, desarrollo y protección del sector agrario se efectuará mediante el establecimiento de las siguientes políticas:
[…]

d. De organización de un sistema nacional de comercialización interna y externa de la producción agrícola, que elimine las distorsiones que afectan al pequeño productor y permita satisfacer los requerimientos internos de consumo de la población ecuatoriana, así como las exigencias del mercado de exportación». Y, […]
g. De minimizar los riesgos propios de los resultados de la actividad agraria, estableciendo como garantía para la relativa estabilidad de ella, una política tendiente a procurar las condiciones necesarias para la libre competencia, a fin de que exista seguridad, recuperación de la inversión y una adecuada rentabilidad».

En el artículo 14 de la misma Ley de Desarrollo Agrario se señala que «respecto a los productos señalados en el Art. 9 (productos de ciclo corto para el consumo nacional y que formen parte de la canasta básica) el MAG fijará las políticas y arbitrará los mecanismos de comercialización y regulación necesarios para proteger al agricultor de prácticas injustas del comercio exterior».

El Acuerdo Ministerial que reglamenta los Consejos Consultivos que el Ministerio de Agricultura y Ganadería a través del proyecto SICA ha venido organizando, establece que se trata de espacios de diálogo entre los diferentes actores de las cadenas de productos agrícolas. Los «Consejos Consultivos constituyen una instancia de diálogo y concertación entre el sector público y privado, imprescindible para lograr las definiciones y acciones necesarias para alcanzar la elevación de la competitividad externa e interna del sector agropecuario ecuatoriano» (Acuerdo Ministerial Nº 353 del Ministerio de Agricultura y Ganadería del 11 de noviembre de 1999). Adicionalmente en su artículo 3 señala como su objetivo: «asesorar al Ministerio de Agricultura en la formulación de estrategias y políticas que fortalezcan la competitividad del sector agropecuario».

No es mandatario para ningún agente participar en los Consejos Consultivos y tampoco el Gobierno impone solución alguna. La función de tales consejos es hacer más eficientes las transacciones entre los diferentes actores de las cadenas. Tal vez su logro más importante ha sido acuerdos a nivel de precios entre los agricultores y la agroindustria (maíz y arroz), lo que disminuye el riesgo de ambas partes y garantiza la estacionalidad de precios. El objetivo es aprovechar estos espacios de diálogo para buscar estrategias que beneficien a todos los agentes involucrados a través de alianzas y el acceso a información de precios, costos y procesos. A los Consejos Consultivos asiste un representante del ministro de Agricultura, una representación de los productores, una representación de las empresas agroindustriales de semielaborados y

productos finales, una representación de las empresas de comercialización interna y/o externa y una representación de los proveedores de insumos. Por lo tanto, se necesita que los productores estén organizados para que puedan elegir una representación, que además debe tener la autoridad y los conocimientos suficientes para negociar alianzas o acuerdos.

A través del Instituto Ecuatoriano de Normalización (INEN), el Gobierno central dicta normas técnicas ecuatorianas «que definan las características de materias primas, productos intermedios y terminados que se comercialicen en Ecuador, así como los métodos de ensayo, inspección, análisis, medida, clasificación,y denominación de aquellos materiales o productos» (INEN 2004). En consecuencia, este instituto certifica la calidad, según norma y sello, de los productos que deben pasar por análisis químico, microbiológico, bromatológico, de fuerza, de envase y embalaje, de pesas y medidas, de masa, de volumen, de longitud y elasticidad. Además, emite el Registro Sanitario sin el cual el producto no puede ser vendido al público. En la práctica, el cumplimiento de las normas de los productos agrícolas depende del establecimiento de venta y de la demanda de los consumidores. En los mercados tradicionales no se verifica que el producto cumpla con estas normas, mientras que algunas cadenas de supermercados e importadores imponen sus propias normas de calidad. La intervención del Gobierno se da cuando existe presión por parte de grupos de consumidores o productores respecto al incumplimiento de estas normas.

El Servicio Ecuatoriano de Sanidad Agropecuaria (SESA) busca mejorar la producción agropecuaria a través de normas sanitarias y fitosanitarias para «garantizar la inocuidad de los alimentos, apoyar el comercio internacional, controlar la calidad de los insumos, minimizar los riesgos a la salud pública y el ambiente incorporando al sector privado y otros actores en estas acciones» (SESA 2004). Esta institución realiza inspecciones sobre todo al ganado vacuno y a ciertos productos de exportación en las casas de empaque o puertos. Lo que se busca es verificar la calidad del producto comercializado. Así como Ecuador tiene normas sanitarias, fitosanitarias y de calidad que regulan el ingreso de productos importados, los países que importan productos ecuatorianos también tienen sus propias normas. La función del SESA es verificar en territorio ecuatoriano que ciertos productos exportados cumplan con las normas requeridas y así promover el comercio internacional.

El único producto que tiene precio fijo actualmente es el banano. El Ministerio de Agricultura y Ganadería junto con el Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización y Pesca fijan trimestralmente el precio que el exportador debe pagar al productor por la caja de banano. A través de este mecanismo se busca garantizar una utilidad para el productor. El banano se negocia en el mercado internacional y está sujeto a la estacionalidad de oferta y demanda de los países productores y consumidores, respectivamente. Por lo tanto, los exportadores buscan estrategias para cumplir con el marco legal y al mismo tiempo responder al mercado internacional. Por ejemplo, entregan insumos de producción y empaque a los productores a cambio de su producción. Al momento de pagar por la producción, los exportadores podrían aplicar el precio oficial pero de ese valor se debe descontar el costo de los insumos. Las empresas de fertilizantes y empaque son propiedad de algunas empresas exportadoras. Así, estas pueden manipular los precios de los insumos para que el precio que se paga por el banano esté de acuerdo con el mercado internacional. Sin embargo, esto no garantiza que las empresas de insumos y empaque sean eficientes, porque se está restringiendo la competencia al alinear las ventas de insumos con la compra de banano. Por otro lado, entregar insumos es una forma de crédito para el productor y una de las pocas fuentes de financiamiento disponible que considera a la producción como garantía.

2. A nivel municipal

Los municipios regulan el funcionamiento de mercados mayoristas, minoristas, camales, y negocios informales. A través de las ordenanzas municipales, el municipio dicta normas para la organización interna de estos mercados y para su entorno. Según la Ordenanza 2154 del Municipio de Quito, el mercado mayorista es el único distribuidor al por mayor: todos los productos agrícolas elaborados y semielaborados que se realizan en la ciudad de Quito y en Pichincha tienen que ingresar primero al mercado mayorista. Inicialmente este se creó para que los productores pudieran comercializar sus productos directamente. Sin embargo, con el paso del tiempo los intermediarios son quienes predominan en el lugar. Para obtener un espacio, los comerciantes deben certificar su solvencia económica y honorabilidad, poseer un medio de transporte y propiedades donde produzcan lo que ofertan.

En el mercado mayorista el Municipio arrienda bodegas y puntos de venta. Sin embargo, los comerciantes están solicitando que las bodegas y puntos de venta se declaren en propiedad horizontal para pasar a ser los dueños. Actualmente todas las bodegas y puntos de venta están ocupados. El mercado está organizado por giros según el producto comercializado (frutas nacionales, frutas importadas, tubérculos, abastos y proteicos). Cada uno de estos giros tiene una asociación de comerciantes. Según el administrador se busca proteger a los productores "de linchamientos" y por eso se evita que productores independientes vendan directamente. En estos mercados las redes interpersonales son ocasionalmente apoyadas por las autoridades que para mantener el orden retiran o incluso requisan la mercadería a los productores cuando intentan comercializar directamente (Ramón Vivanco 2004). Un grupo de comerciantes de papas acordó con el Municipio vender el tubérculo lavado y en fundas selladas (al por menor) en un mercado minorista (Andalucía) para atender a la zona norte de la ciudad. Los comerciantes de papas del mercado mayorista mencionaron que sus ventas disminuyeron en un 40 %. Luego, los comerciantes de Andalucía fueron desalojados porque no estaban vendiendo la papa en fundas selladas. La terminal de transferencia de víveres en Guayaquil está diseñada como un centro mayorista. Al parecer existen todavía espacios para que productores puedan comercializar directamente. Como este mercado es nuevo es posible que las redes interpersonales no sean tan fuertes y no controlen información respecto a bodegas disponibles.

En los mercados minoristas los puestos de venta son asignados por el Departamento de Comercialización del Municipio. Cualquier persona puede solicitar uno dependiendo de las vacantes. Los puestos vacíos se asignan a los solicitantes que cumplen los requisitos, en base a sorteo. La concesión es otorgada por un tiempo indefinido y los vendedores deben pagar una tasa mensual. De acuerdo a la ley, los camiones con productos no pueden ingresar a los mercados minoristas para vender el producto al detalle, lo que refuerza la estructura oligopsónica del sistema de intermediación. Aunque de todas maneras algunos productores ingresan con sus camionetas a los mercados minoristas para vender sus productos a los detallistas, la norma general es que los vendedores minoristas acudan a los mercados mayoristas para abastecerse de productos.

En las ferias no existe asignación de puestos de venta. El Municipio controla principalmente las delimitaciones de los puestos. Los municipios que están empeñados en el reordenamiento urbano (Quito y Guayaquil) no patrocinan las ferias libres. En general, estas son patrocinadas por las intendencias, municipios, fundaciones u ONG. Los municipios de las ciudades principales tratan de eliminar las ferias libres y adecuar a sus vendedores en puestos en los mercados municipales, lo que ocasiona resistencia porque las ferias no son espacios

controlados para el pago de impuestos, los vendedores no tienen puestos asignados y por lo tanto si incumplen normas no pueden perder el puesto y además se encuentran en lugares ya ubicados con los consumidores. En otras ciudades como Cuenca, Loja y Riobamba, los municipios promueven ferias libres en las que los productores organizados visitan barrios para vender sus productos directamente al consumidor final. En estos casos, los municipios ofrecen ciertas facilidades como carpas y protección (Ramón Vivanco 2004) y controlan la seguridad fitosanitaria de los alimentos a través de muestras tomadas esporádicamente por su Dirección de Higiene.

Los camales municipales venden sus servicios a cualquier persona que acuda con el ganado después del pago de una tasa de servicio. La Empresa Municipal de Rastro controla los camales municipales y establece las normas que deben cumplir los camales privados. En el camal municipal se muestrea la calidad de la carne a través de laboratorios y veterinarios.

El Consejo Provincial de Pichincha posee el Centro Agrícola al que se dirigen los agricultores para comercializar sus productos directamente, pero al parecer ha dejado de funcionar. El mismo Consejo tiene ahora un proyecto con el Municipio de Quito, la Fundación Avanzar y la Tribuna del Consumidor. Se están organizando canastas básicas subsidiadas para ciertos barrios. Para constituirlas se trata de contactar a productores para que entreguen productos, pero cuando no existen agricultores interesados (debido al precio) se compra en el mercado mayorista. La Planta Hortifrutícola Ambato C.A. (PLANHOFA) conjuntamente con el Municipio de esa ciudad que participa como accionista, presta sus instalaciones a los productores para que organicen una feria los días domingos y puedan comercializar directamente sus productos.

Básicamente los municipios buscan que los mercados mayoristas sean centros de distribución para los mercados minoristas y que estos últimos sean centros de expendio para las zonas aledañas. En estos mercados no existe una fuerte regulación en cuanto a normas sanitarias, fitosanitarias y de pesos y medidas. Los Municipios y Consejos Provinciales pueden trabajar en regulaciones y establecimientos que permitan que los productores comercialicen directamente sus productos, lo que no tiene que ir en contra del reordenamiento urbano sino simplemente garantizar oportunidades para mejorar el acceso de los productores a los centros de comercialización.

3. A nivel privado

El Ministerio de Agricultura y Ganadería creó en 1985 la Bolsa de Productos como un mecanismo para hacer más eficientes las transacciones, al ser un punto de encuentro entre productores y compradores y transparentar la información que conduce a la fijación de los precios. Aunque la Bolsa fue impulsada por el Ministerio, es una entidad de iniciativa privada. Difundía información relevante para la formación de precios en todo el país de diferentes productos bajo las normas INEN. Es decir que quien compraba sabía el producto que debía recibir y quien vendía tenía información real sobre la determinación de precios. En 1993 se introdujeron los certificados de depósito, con los cuales las almaceneras certificaban que el productor o mayorista tenía un determinado volumen de producto almacenado. Esto evitaba que el productor transportara el producto a la vista del comprador. La Bolsa colocaba los certificados de depósito en la rueda de negociación diaria para que sean negociados por los corredores de bolsa autorizados. Quien adquiría el certificado iba a la almacenera a retirar el volumen comprado. Este sistema permitía que los agricultores no solo negociar su producto (granos) en el momento

más adecuado y sino además obtener financiamiento de los bancos porque utilizaban los certificados como garantía. Lamentablemente dejó de funcionar porque perdió credibilidad. Se realizaron operaciones de compra y descuento de certificados que no estaban respaldados en inventarios, algunas almaceneras no honraron su responsabilidad y la Superintendencia de Bancos no realizó los controles necesarios. Además, los productos de exportación como el cacao debían tener un certificado de que habían sido rematados en la Bolsa para poder ser exportados. Como en realidad el grano no era físicamente rematado, una misma persona actuaba como vendedor y comprador de certificados emitidos ilegalmente, obteniendo así el permiso para exportación. Inclusive se debía pagar a la Bolsa un porcentaje sobre el precio del cacao rematado (el 1,1 %) (Navarro y otros 1996). Los certificados de depósito dejaron de funcionar en 1997 y aunque la Bolsa de Productos sigue activa ya no es tan dinámica.

La Bolsa era importante porque proveía información accesible tanto para productores como para compradores, era un instrumento para manejar el riesgo y a través de los certificados se tenía acceso a financiamiento, y puede seguir siendo un espacio donde se encuentran compradores y vendedores. Es posible organizar un sistema de futuros en que no sea necesario que los certificados estén garantizados con inventarios de producto. Pero sí debe existir un ente que controle el cumplimiento de los contratos y exija una garantía líquida según sea el cambio en el precio del mercado. Existirían contratos tanto de compra como de venta de un determinado volumen de producto. Este mecanismo ayudaría a productores y compradores a manejar su riesgo y a conseguir financiamiento, porque los contratos podrían ser negociados en casas de valores. Lo que se debe procurar es crear sistemas que difundan la información de manera oportuna y que eduquen a los participantes sobre el funcionamiento de la Bolsa.

Las normas del sector privado son las que han tenido mayor relevancia en los últimos años. Esta tendencia es liderada por los supermercados que por un lado han aumentado su participación en el mercado de alimentos y por otro se encuentran en un proceso de consolidación de cadenas, lo que genera competencia. Para mantener y ganar clientes los supermercados establecen normas que los diferencien de sus competidores. Así, algunos ponen énfasis en la calidad y sus normas están de acuerdo con esta estrategia, mientras que otros se enfocan en el volumen y sus normas son más flexibles. Los supermercados a nivel internacional se han convertido en las principales cuentas de los intermediarios. Por lo tanto, estos exigen a sus proveedores el cumplimiento de estas normas.

Debido al aumento en el ingreso de los consumidores, a la preocupación por comer alimentos saludables así como a leyes que promueven la defensa del consumidor y del productor, las normas que más relevancia tienen al realizar una transacción son las relacionadas con el ámbito fitosanitario. A esto se suma que las leyes hacen responsable al productor de alimentos por daños causados al consumidor que ha ingerido un producto en mal estado. Por lo tanto, las industrias imponen normas a la materia prima en cuanto a contenido de químicos, a la calidad de agua utilizada para riego y a las prácticas de producción.

De los supermercados, sólo Supermaxi tiene establecidas normas de calidad para los productos agrícolas. En teoría el resto de supermercados debería guiarse por normas INEN, pero el control de calidad es muy subjetivo. Esto implica que aunque el agricultor tenga una calidad constante, su calificación está sujeta a diversos factores como la percepción del calificador y la oferta de determinado producto en el momento de la entrega. Por otra parte, los supermercados sí exigen que los productos procesados y comercializados en sus locales posean el Registro Sanitario, es decir que no tienen estándares propios en lo que se refiere a productos procesados.

Los exportadores y agroindustriales tienen normas de calidad (que establecen generalmente grados de calidad) y fitosanitarias propias. A nivel de las exportaciones se tiene que cumplir no solo con los requerimientos del país importador (por ejemplo EUROGAP), sino además con los del agente importador. En otras palabras, cada importador tiene normas de calidad propias. Esto representa altos costos de transacción para el exportador porque debe acceder a información sobre los procedimientos necesarios para que el producto pueda ingresar al país de destino. Cuando el producto de exportación es acopiado por intermediarios, son estos quienes controlan el cumplimiento de dichas normas que, si bien son conocidas, también son subjetivas. Consecuentemente, se corre el riesgo de que se argumente que la calidad ha disminuido para pagar un precio menor al productor en épocas de alta oferta o de que se acepte calidad regular en épocas de baja oferta lo que afectaría principalmente la calidad del producto comercializado.

En cuanto a la certificación de productos orgánicos existen dos mecanismos. El primero consiste en la certificación con base en el uso de un sello privado: para obtenerlo se deben cumplir las normas de la organización propietaria del sello. El segundo es la certificación siguiendo normas gubernamentales. Esta es realizada por certificadoras independientes registradas en el respectivo organismo gubernamental de control (Landauer 2001). En Ecuador la unidad de certificación agroecológica del SESA realiza «las funciones de auditores técnicos en productos orgánicos» (Decreto Ejecutivo Nº 3609, 2003). En el decreto correspondiente, expedido en 2003, se crea la Secretaría Técnica Permanente de Agricultura Orgánica para que dicte las normas que regulen la producción (uso de semillas, plántulas y material de propagación, fertilidad del suelo y nutrición de las plantas, manejo de plagas y del agua, manejo, rotación, cosecha y poscosecha, productos silvestres e insumos, producción pecuaria y apícola), transformación, empaque, etiquetado, almacenamiento, transporte, promoción y comercialización de productos orgánicos. Estas normas están descritas en el Acuerdo Ministerial Nº 177 del Ministerio de Agricultura y Ganadería que detalla las sustancias permitidas en la producción de alimentos orgánicos, los ingredientes de origen no agrícola y coadyuvantes de elaboración que pueden ser empleados para la preparación de productos de origen agrícola y productos autorizados para uso de medicina animal. Sin embargo, la cantidad de estos productos que puede emplearse queda a criterio del organismo certificador. La certificación puede ser realizada por cualquier organismo nacional o extranjero que esté acreditado por el sistema ecuatoriano de Metrología, Normalización, Acreditación y Certificación (MNAC). Los insumos utilizados en la producción orgánica deben ser registrados en el SESA y avalados por las certificadoras. En el país operan 12 agencias certificadoras de productos orgánicos, todas ellas de origen extranjero (Suquilanda 2002). Estas organizaciones se encargan de declarar que una finca o planta de procesamiento o de insumos es biológica. Los sellos de calidad que se otorgan, previa la certificación de que los productos son orgánicos, son más útiles al momento de exportar un producto porque los importadores sí exigen certificados de empresas conocidas.

A nivel local, el Gobierno debe difundir la información sobre normas de calidad, sanitarias y fitosanitarias para hacer más dinámicas y objetivas las transacciones entre agricultores e intermediarios. Esto quiere decir que al conocer el agricultor el grado de calidad de su producto podría negociar el precio en forma más objetiva. A nivel externo, debe verificar que todo producto exportado cumpla con las normas de calidad, sanitarias y fitosanitarias del país importador para promover el comercio y evitar sanciones al país o al embarque. Tiene además que difundir información sobre estas normas y reforzar su cumplimiento. Un paso más sería contar con un certificado ecuatoriano (como CHILEGAP que es un programa de la industria

frutícola chilena para cumplir con las buenas prácticas agrícolas) que garantice a nivel internacional que el producto cumple con ciertas normas y prácticas de producción. Todas estas etapas necesitan una estrecha colaboración y trabajo conjunto entre el sector público y el privado.

V - Una propuesta base para establecer un consorcio para la comercialización campesina y de pequeños productores

El sistema de comercialización del país se caracteriza en sus diversas cadenas y mecanismos por diferentes tipos de barreras de entrada, que limitan el acceso de la producción campesina y de pequeños productores. El sistema es hoy dominado por actores privados localizados en varios puntos de la cadena que lleva los productos al consumidor, algunos de los cuales desempeñan papeles preponderantes. Los supermercados, la gran agroindustria y las mayores casas de exportación son cada vez más dominantes en los mercados, no solamente por los volúmenes que manejan, sino por su capacidad de establecer normas y condiciones que regulan y en muchos casos limitan el acceso de los diversos tipos de productores a los mercados.

Solo en casos excepcionales los pequeños productores, sea de forma individual o por medio de asociaciones, tienen contactos con esas empresas dominantes. Los productores normalmente se relacionan con intermediarios que tienen distintas características y cumplen diferentes funciones en el proceso de comercialización. Su función principal es la de acopiar la producción, transportarla y distribuirla hacia mayoristas en los casos de producción perecible o hacia agroindustrias o exportadores. Son los mayoristas los que en muchos casos se relacionan con los supermercados y en algunos casos con las agroindustrias y los exportadores.

Desde inicios de los años 1990, el Estado ha desempeñado un papel más bien indirecto en el ámbito de la comercialización. Esto se ha dado principalmente a través de sus decisiones sobre comercio exterior, que regulan los volúmenes comercializables localmente y los precios a los que se vende la producción. Tales decisiones son en muchos casos tomadas con la opinión de los Consejos Consultivos por cadena, donde se acuerdan las políticas de importaciones y de absorción de cosechas. Sin embargo, este papel puede cambiar como resultado de las negociaciones para un tratado de libre comercio que establezca la eliminación de barreras arancelarias y administrativas al comercio, base sobre la cual se construyen dichas políticas. Esto puede tener efectos graves en la producción alimenticia local.

El otro papel del Estado en el campo de la comercialización es el normativo. Este se ejecuta por medio de las normas fito- y zoosanitarias nacionales a través del organismo especializado, el SESA. Estas sin embargo se cumplen principalmente en relación con los productos de exportación y de importación, dado que el SESA extiende permisos habilitantes para su comercialización y para la producción ganadera, especialmente en lo referente al control de la aftosa (en los camales se exigen certificados de vacunación emitidos por la Comisión Nacional de Erradicación de la Fiebre Aftosa, CONEFA, previo a su sacrificio). Más recientemente se han establecido normas nacionales para la producción orgánica.

La función del Estado se complementa con dos sistemas normativos: el que se origina en las normas internacionales y principalmente de las negociaciones de comercio y de la OMC y aquel que proviene de los actores privados dominantes en las cadenas, como supermercados, agroindustrias y empresas exportadoras. Estas normas internacionales y privadas cada vez más complejas implican costos de aplicación que difícilmente pueden asumir pequeños y medianos productores individuales, convirtiéndose en los hechos en barreras de entrada a los mercados más dinámicos. El Estado no cumple aquí un papel de supervisor.

Así, el tema de la comercialización de la producción agropecuaria, especialmente aquella de los campesinos y pequeños productores, constituye un tema crucial para la sostenibilidad de dichos sectores. Normalmente estos actores están ausentes de los mecanismos formales de consulta que tiene el Estado para fijar sus políticas, en relación con el mercado tanto interno como externo, los mismos que por lo general están dominados por las representaciones gremiales de los empresarios. Sin embargo, la expedición del Decreto Ejecutivo Nº 3609 y el Acuerdo Ministerial Nº 177 sobre el reglamento normativo de la producción orgánica, la creación por parte del Congreso de un fondo especial para riego campesino, así como de la Ley Especial Cafetalera demuestran que, bajo ciertas circunstancias, los pequeños productores logran influir en la expedición de marcos normativos que les son favorables. El primer caso es el resultado del esfuerzo concertado de varios actores de la producción orgánica, el segundo de movilizaciones de los productores y acciones de incidencia sobre el Congreso.

No obstante, estos hechos son todavía esporádicos al no existir un mecanismo que permita a los diferentes actores intercambiar sistemáticamente experiencias en campos como el de la comercialización, disponer de un observatorio para el seguimiento de las políticas públicas (o la falta de ellas), incentivar espacios para concertar propuestas legales o normativas o de políticas diferenciadas con los que se promuevan diálogos e incidencia o fomentar sistemas de apoyo para crear experiencias piloto en el campo de la comercialización local. Para paliar tales ausencias se propone establecer un Consorcio para la Comercialización Campesina.

1. Un sistema institucional para la comercialización campesina y de pequeños productores

Existen en el país diversos grupos y organizaciones que trabajan actualmente sobre el tema de la comercialización campesina y dada la necesidad de incidir en las políticas públicas para favorecer la inserción en los mercados de pequeños productores y campesinos. Entre otros cabe mencionar los esfuerzos de Netherlands Development Organization (SNV), los SENDAS, MCCH, FEPP-CAMARI, la COSUDE, el Instituto de Ecología y Desarrollo de las Comunidades Andinas (IEDECA), la CEA, Tierra Nueva, para citar solo algunos. A ello habría que agregar trabajos realizados por organizaciones de productores como la CORECAF, PROBIO, HGZ, la AGSO en lácteos por citar solo algunos. Sin embargo, esas experiencias tienen pocas oportunidades para intercambiar y mejorar sus destrezas. En efecto, no existen todavía mecanismos de encuentro, reflexión, intercambio e incidencia conjunta, salvo aquellos que han sido promovidos por Intercoopération-CESA y por VECO. Justamente, organismos como estos últimos están dispuestos a liderar un esfuerzo coordinado para establecer un sistema institucional que favorezca la comercialización campesina[18].

Un sistema institucional debería buscar respuestas conjuntas en materia de capacitación sobre temas de comercialización, sistematización de experiencias, respuesta a demandas específicas, incidencia, información e interlocución con el Estado. Dos ejemplos pueden subrayar la importancia de una acción coordinada:

1. Existe una creciente demanda por parte de muchos Gobiernos locales para mejorar su trabajo en el ámbito de la comercialización. Esto ocurre tanto en ciudades grandes como

18 Existen en el país al menos dos esfuerzos similares en campos diferentes de la temática rural: CAMARI en el de los recursos hídricos y la Red Financiera Rural. Estas dos experiencias subrayan el valor agregado y el impacto que puede tener un esfuerzo concertado como el que se propone.

Quito, Ambato y Riobamba para citar algunas, como en ciudades donde se hacen esfuerzos consistentes para promover un desarrollo local incluyente, como ha sido el caso de Guamote (Chimborazo), Nabón (Azuay) o Saquisilí (Cotopaxi). Sin embargo, no existen mecanismos estructurados que permitan responder a dichas demandas.

2. Asimismo, los procesos de negociación comercial que lleva adelante el país tales como el TLC con Estados Unidos, las próximas negociaciones con Chile o las discusiones con MERCOSUR y la Unión Europea se caracterizan en general por la ausencia relativa de los pequeños productores con planteamientos concretos para mejorar sus oportunidades y posibilidades así como sobre productos críticos desde el punto de vista de la seguridad alimentaria.

2. Objetivos del Consorcio para la Comercialización Campesina y de Pequeños Productores (COCOPP)

Justamente para responder a estas necesidades se propone establecer un Consorcio para la Comercialización Campesina que, liderado por organizaciones no gubernamentales y sociales, tenga, entre otros, los siguientes objetivos:

Objetivo general

Establecer un mecanismo para la comercialización campesina con la finalidad de promover la reflexión, el intercambio y el diálogo sobre políticas para mejorar las condiciones de inserción campesina en los mercados.

Objetivos específicos

a. establecer un espacio para la reflexión y elaboración de propuestas sobre los temas de comercialización y el papel de las políticas públicas;
b. organizar un sistema que facilite el intercambio de experiencias entre organizaciones de productores sobre mejores prácticas en comercialización campesina;
c. apoyar experiencias piloto dirigidas a mejorar las condiciones de comercialización campesina, sobre la base del trabajo colaborativo de municipios y Gobiernos locales, organizaciones campesinas y de pequeños productores y ONG;
d. capacitar en el campo de la comercialización agropecuaria;
e. establecer un sistema de información accesible sobre temas de comercialización.

Ejes de trabajo

El trabajo del Consorcio deberá concentrarse en 5 grandes áreas temáticas.

1. Acciones de incidencia

a. Se deberá crear una red de monitoreo, análisis y discusión de las políticas públicas y de los sistemas institucionales que regulan la comercialización en la que participan los pequeños productores. Habrá que poner un especial énfasis en el tema del monitoreo del TLC y otros acuerdos de comercio, así como en las decisiones de políticas que emanen del Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Industrias, Comercio, Integración y Pesca (MICIP) y el Ministerio de Economía y Finanzas. Esto deberá concretarse en

la producción de informes electrónicos periódicos (al menos uno cada dos meses) que circule tanto entre los miembros del consorcio, como entre los principales actores de la comercialización.

b. Se deberá fomentar un sistema de apoyo a la elaboración de propuestas que ayuden a las organizaciones de productores a conseguir cambios en los sistemas normativos, públicos y privados, nacionales y locales, que regulan el acceso de los pequeños productores a las cadenas empresariales y que sirvan de base para las acciones de foro e incidencia de políticas.

c. Es necesario promover acciones de incidencia política con la finalidad de que las propuestas que se hagan tengan una legitimidad social además de la técnica y logren la expedición de normas favorables para los sectores de pequeños productores. Esto tendrá que concretarse tanto en actividades de diálogo de políticas, en acciones de información dirigidas a formadores de opinión y a la misma opinión pública, así como en acciones de presión y activismo.

2. El Consorcio deberá impulsar un sistema de intercambio de experiencias entre organizaciones que trabajan el tema de la comercialización, para lo cual deberá apoyar su sistematización y la capacitación por parte de un grupo campesino a otro grupo campesino.

3. El apoyo a experiencias piloto para promover sistemas comerciales locales es indispensable, mediante el trabajo concertado de actores municipales, asociativos y privados. El énfasis principal de este programa deberá ponerse en el trabajo con los municipios, especialmente con los responsables de mercados, para mejorar los sistemas normativos y de regulación que favorezcan un mejor acceso de los campesinos, hombres y mujeres, a estos espacios.

4. Se deberá mantener un **Foro sobre Comercialización Campesina** como actividad conjunta entre el Consorcio y el proyecto de comercialización apoyado por la COSUDE. El foro deberá funcionar por medio de cuatros mecanismos:

   a. un foro electrónico permanente que incluya un boletín electrónico y discusiones periódicas;

   b. mesas de discusión especializadas entre los actores pertinentes por producto, tema o por región o territorio específico;

   c. actividades de diálogo de políticas sobre temas críticos de comercialización;

   d. un foro anual sobre un tema identificado con anterioridad en el que se presenten resultados del trabajo, se contrasten experiencias y se visualicen los nuevos temas a abordar; este foro deberá recoger las diversas actividades realizadas por medio de las otras líneas de acción.

Estas propuestas deberán estar vinculadas a actores y deberán organizarse actividades de comunicación dirigidas a la opinión pública, pero también a tomadores de decisión calificados que puedan asegurar que los resultados buscados se consigan. También deben considerarse las acciones de presión y activismo que puedan requerirse.

Estas actividades deberán ser llevadas adelante por los diversos miembros del Consorcio, quienes en lo posible tendrán que contribuir financieramente para su realización.

3. Marco institucional para el COCOPP

Para llevar adelante esta propuesta se deberá establecer un marco institucional. Se sugiere que este consorcio pueda ser impulsado en forma conjunta por el Programa de Comercialización que desarrolla el CESA e Intercoopéartion, con el apoyo de la COSUDE, de tal manera que se beneficie de las competencias específicas de cada programa. El marco institucional recomendado deberá incluir un Consejo Promotor, una Unidad Técnica Coordinadora y un foro sobre comercialización campesina.

El **Consejo Promotor** deberá, entre otras, realizar las siguientes actividades:

a. analizar el contexto en el que se desenvuelve la comercialización en el país, los factores que la condicionan y las barreras que tienen los pequeños productores para participar en los mercados;
b. identificar las oportunidades de incidencia política sobre la comercialización y llevar adelante los diálogos de política que sean necesarios;
c. discutir las diversas propuestas que deban realizarse en el campo de políticas públicas, sistemas normativos o papeles privados;
d. analizar las diversas alternativas de incidencia y presión pública para lograr cambios que beneficien a los grupos campesinos y de pequeños productores;
e. analizar los alcances de diversas experiencias de inserción campesina en los mercados y establecer sus repercusiones para la adopción de políticas;
f. definir políticas de información pública sobre los temas de comercialización campesina y consumo alimenticio;
g. ajustar la propuesta aquí definida sobre la base de reuniones de los posibles miembros del consorcio.

Se sugiere que instituciones como las siguientes sean invitadas a participar en el Consejo Promotor del consorcio:

- ONG: CESA, SENDAS, CEA, FEPP, MCCH
- Organizaciones sociales: Mesa Agraria
- Organizaciones de productores: Cámara de Agricultura, la Federación Nacional FENAMAÍZ, arroceros, CORECAF, consorcios de queseros
- Organizaciones de apoyo: SNV, Intercoopération, VECO, GTZ, Tierra Nueva
- Organizaciones de consumidores: la Tribuna del Consumidor, el Centro Ecuatoriano para la Promoción y Acción de la Mujer (CEPAM)

Este Consejo deberá tener las reuniones que sean necesarias para su puesta en marcha. Para asegurar que se concreten sus decisiones deberá contratar en forma interina a un secretario técnico, quien preparará las sesiones y dará seguimiento a las decisiones que se adopten. El Consejo Promotor tendrá que analizar el mecanismo formal y eventualmente legal, que mejor se adapte a sus necesidades.

Una vez formalizado el consorcio deberá establecerse un Comité Ejecutivo que asumirá las funciones del Consejo Promotor y llevará adelante las acciones acordadas. Este comité tendrá los miembros que se establezcan, pero preferentemente buscará tener un número acorde con los diversos actores y representativo de los mismos.

Para sus actividades regulares el consorcio se dotará de una unidad técnica coordinadora, que estará compuesta por un grupo reducido de técnicos con capacidad de iniciativa.

Tendrá como finalidad organizar las reuniones del Comité Ejecutivo, preparar los materiales que sean necesarios para que este cumpla sus funciones, convocar a las actividades del foro sobre comercialización campesina y de pequeños productores, tener un sistema de monitoreo de las políticas y acciones de comercialización, contratar estudios especializados, identificar oportunidades para llevar adelante experiencias piloto en comercialización, establecer un sistema de información pública sobre comercialización campesina, etc.

La unidad técnica deberá estar constituida por un máximo de cuatro personas incluyendo un responsable, un investigador, un especialista en comunicación electrónica y una persona en administración.

4. Complementariedades con el proyecto comercialización apoyado por la COSUDE

Existen muy buenas posibilidades de realizar una actividad conjunta entre esta iniciativa y el proyecto de "Apoyo a la transformación y comercialización de productos agrícolas rurales" con la contribución de la COSUDE y ejecutado por la CESA con el soporte de Intercoopération, por la coincidencia en los objetivos de ambos proyectos. En efecto, este proyecto tiene como objetivo para su tercera fase establecer un sistema institucional de apoyo a las actividades de comercialización y transformación de productos agropecuarios y rurales no agropecuarios, desarrollado por pequeños productores de la Sierra ecuatoriana, hombres y mujeres (entre Imbabura y Azuay) por medio de organizaciones económicas. Adicionalmente busca alcanzar entre 2004 y 2007 los siguientes resultados: 1) fortalecer las capacidades de las Organizaciones Económicas Campesinas (OEC); 2) apoyar la conformación de consorcios campesinos; 3) promover experiencias de involucramiento activo de las mujeres en las actividades de las empresas campesinas y de los consorcios; 4) sistematizar experiencias y gestionar conocimientos; 5) establecer un servicio especializado de apoyo a las OEC y a proyectos que trabajen en comercialización, impulsar un foro de intercambio con otras experiencias, así como llevar adelante diálogos de política; 6) establecer un sistema institucional para apoyar actividades de comercialización de pequeños productores. El programa apoyado por la COSUDE busca en forma explícita llegar a acuerdos con otras instancias de la cooperación para establecer su propuesta institucional.

Si se comparan estos resultados pueden encontrarse las siguientes coincidencias y diferencias que aparecen en la tabla 6.

En este marco se sugiere que los dos proyectos busquen trabajar en forma conjunta el sistema institucional, es decir la formación del Consorcio para la Comercialización Campesina, el Foro sobre Comercialización Campesina, así como acciones de diálogo de políticas. Sin embargo, sería recomendable que en el apoyo a acciones concretas se diferencien en cuanto al campo de trabajo: el proyecto de comercialización auspiciado por COSUDE deberá apoyar preferentemente acciones en la Sierra central, ejecutadas por empresas campesinas, mientras que el énfasis del programa que apoyará VECO deberá tener una perspectiva más nacional y centrarse en fortalecer sistemas de comercialización locales, incluyendo el papel de los municipios. Asimismo es indudable que VECO tiene mucha experiencia y conocimientos en el campo de la comercialización de productos orgánicos, así como una cierta trayectoria en la formación de consorcios para comercialización, como en los casos de la CORECAF.

Tabla 6

	Proyecto Comercialización CESA	Programa Comercialización VECO
Apoyo a experiencias concretas	Apoyo para conformar empresas campesinas Apoyo a la participación de mujeres en la comercialización En taller de julio de 2004 se incluye apoyo a Municipios	Apoyo a sistemas locales de comercialización
Sistema de información	Sí busca establecer	Sí busca establecer
Fortalecimiento de capacidades	Apoyo a OEC en capacidad empresarial	Capacitación a recursos humanos Sistema de Intercambio entre experiencias
Apoyo a la sistematización	Apoyo a sistematización de empresas	Apoyo a sistematización de empresas
Acciones de incidencia	Mesas locales Incidencia en TLC Relación con consejos consultivos	Sistema de monitoreo Apoyo a la elaboración de propuestas Diálogos sobre política pública
Sistema institucional	Sistema institucional de apoyo Foro sobre comercialización campesina	Consorcio para comercialización campesina Foro sobre comercialización campesina

En sus inicios se recomienda que ambos programas realicen una reunión de planificación para establecer tanto los contenidos de las primeras actividades, como un cronograma y un análisis de los mecanismos de financiamiento.

Anexo

Tabla A1. Cultivos más importantes en UPA de hasta 10 ha

Provincia	Primer cultivo	Segundo cultivo	Tercer cultivo	Superficie de pastos (%)	Número de vacunos/UPA
Azuay	asociados	maíz suave seco	papa	18,3	1,9
Bolívar	asociados	maíz suave seco	trigo	12,5	2,1
Cañar	asociados	maíz suave seco	papa	41	2,4
Carchi	fréjol seco	papa	asociados	22,8	2
Cotopaxi	asociados	maíz suave seco	cebada	20,9	1,4
Chimborazo	cebada	maíz suave seco	asociados	23,9	1,9
Imbabura	asociados	maíz suave seco	trigo	5,3	1,3
Loja	asociados	maíz suave seco	maíz duro seco	20,6	2
Pichincha	asociados	maíz suave seco	plátano	33,8	1,1
Tungurahua	asociados	papa	maíz suave seco	15,3	1,5
Esmeraldas	asociados	cacao	maracuyá	10,5	0,4
Manabí	café	maíz duro seco	asociados	13,2	0,6
Guayas	arroz	cacao	asociados	2	0,7
Los Ríos	arroz	maíz duro seco	asociados	1,3	0,3
El Oro	cacao	banano	asociados	14,7	0,5
Sucumbíos	café	asociados	plátano	22,3	0,9
Orellana	café	asociados	plátano	9,1	0,2
Napo	asociados	maíz duro seco	café	17,5	0,4
Pastaza	asociados	plátano	caña de azúcar	17,5	0,3
Morona Santiago	asociados	plátano	yuca	62,5	0,8
Zamora Chinchipe	asociados	café	caña de azúcar	29,5	2,3
Galápagos	café	asociados	banano	54,9	0,7
No delimitadas	cacao	maíz duro seco	asociados	6,5	0,3

Fuente: MAG-SICA 2003.

Tabla A2. Ecuador, estructura de gastos en alimentos, por estratos

	Total	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
Pan y cereales	17,3	23,2	18,9	15,8	15,1	14,2
Carne	20,7	19,5	21,6	21,5	20	20,8
Pescado	5,4	5,8	5,3	5,7	4,7	5,5
Leche, queso y huevos	15,4	11,5	13,7	14,5	17,4	19,3
Aceites y grasas	2,9	4,4	3,6	2,6	2,2	2,1
Frutas	8,6	5,6	6,8	8,5	10,3	11,7
Legumbres	12,7	13,2	13	13,1	13	11,3
Azúcar, mermeladas, miel, chocolate y dulces	2,3	3,2	2,8	2,3	1,7	1,9
Productos elaborados	1,9	2,3	2,1	1,7	1,6	1,7
Café, té y cacao	0,9	1,2	1	0,7	0,8	0,8
Aguas minerales	5,3	3,8	5,1	5,6	5,7	6,3
Alimentos no monetarios	6,6	6,4	6,2	8,1	7,7	4,4

Fuente: INEC, Encuesta de condiciones de vida 2004.

Tabla A3 – Ecuador, distancia a carreteras y formas de comercialización

Tamaño UPA	Distancia a la finca				Principal tipo de comprador			
	< 1 km	1–5 km	5–10 km	> 10 km	Consumidor	Intermediario	Procesador industrial	Exportador
< 1 ha	89,8	4,7	3,2	2,3	21,8	76,3	1,7	0,2
1–2 ha	79,7	8,5	6,2	5,7	13,7	83,7	2,2	0,3
2–3 ha	74,5	9,7	8,1	7,7	11,7	84,7	2,9	0,6
3–5 ha	68,5	11,9	9,4	10,2	10,1	85,7	3,4	0,7
5–10 ha	62,2	12,2	11,5	14,1	9,2	85,6	3,8	1,4
10–20 ha	54,3	11,3	13,4	21	8,5	86,4	3,0	2,1
20–50 ha	47	10	14,3	28,7	7,5	85,4	4,7	2,3
50–100 ha	41,7	9,1	14,1	35,1	8,4	82,6	6,4	2,7
100–200 ha	44,8	7,2	11,9	36,2	7,7	78,2	9,4	4,6
> 200 ha	45,3	5,9	10,8	38,0	7,3	73,5	11,4	7,7
Total	71,3	8,7	8,3	11,8	12,8	82,8	3,3	1,1

Fuente: Censo agropecuario 2000.

Tabla A4. Principales empresas ecuatorianas en la rama de alimentos (2003)

Nombre	Característica	Ventas (USD × 1000)	Impuestos (USD)
SUPERMERCADOS LA FAVORITA C. A.	venta al detal	505 710	5 982 130,70
PROCESADORA NACIONAL DE ALIMENTOS C. A. (PRONACA)	balanceados, aves, exportación de palmito	343 390	2 677 678,64
NESTLE ECUADOR S. A.	lácteos, chocolate, alimentos semiprocesados	212 314	2 295 508,87
IMPORTADORA EL ROSADO C. LTDA.	venta al detal		1 638 559,06
KRAFT FOODS ECUADOR S.A.	alimentos semi procesados	33 666	909 817,51
SOCIEDAD AGRÍCOLA E INDUSTRIAL SAN CARLOS S.A.	azúcar	58 048	799 841,75
COMPAÑÍA AZUCARERA VALDEZ S. A.	azúcar	61 610	757 208,80
LA FABRIL	aceites	133 488	697 049,21
INDUSTRIAS DEL TABACO ALIMENTOS Y BEBIDAS S.A. (ITABSA)	tabaco		642 734,76
ECUAJUGOS S. A.	jugos		598 817,07
INDUSTRIAL DANEC S. A.	aceites	78 530	587 855,79
EMPACADORA ECUATORIANO-DANESA (ECUADASA) S. A. "PLUMROSE"	cárnicos	19 091	402 129,59
POLLO FAVORITO S. A. (POFASA)	avicultura		401 715,35
AGRIPAC S.A.	distribución de fertilizantes y agroquímicos	61 545	241 756,51
PALMERAS DEL ECUADOR S. A.	aceite vegetal		227 453,13
ISRARIEGO CIA. LTDA.	sistemas de riego para agricultura		204 060,39
EXPORTADORA BANANERA NOBOA S. A.	banano	252 122	184 741,07
ECUAQUÍMICA ECUATORIANA DE PRODUCTOS QUÍMICOS C. A.	distribución de fertilizantes y agroquímicos	58 225	183 828,03
UNION DE BANANEROS ECUATORIANOS S. A. (UBESA)	banano	191 513	138 374,70
FABRICA JURIS CÍA. LTDA.	cárnicos		133 201,66
REYBANPAC	banano	104 920	
KIMTECH	banano	110 880	
INDUSTRIAS LÁCTEAS TONI	lácteos	35 617	131 322,10
INDUSTRIAS ALES	aceites	71 034	236 985,87
INDUSTRIAL MOLINERA	harinas	38 378	
HILSEA	flores	21 848	
CONFITECA	confites	64 778	
CIPAL	banano	59 222	
CÍA. ELABORADOS DE CAFÉ	café	32 013	
EXBANDECUA	banano	28 579	

Fuente: Superintendencia de Compañías y Servicio de Rentas Internas (SRI).

Tabla A5. Subsidios a los productos agrícolas en países desarrollados (1986–2003)

	PSE (MM USD)		PSE %		NAC		NPC	
	1986–1988	2001–2003	1986–1988	2001–2003	1986–1988	2001–2003	1986–1988	2001–2003
ESTADOS UNIDOS								
Arroz	868	895	51,7	45,9	2,21	1,89	1,45	1,69
Azúcar	1 153	1 291	58,5	57,6	2,46	2,37	2,31	2,20
Leche	11 641	11 714	60,2	48	2,64	1,93	2,59	1,85
Maíz	8 239	5 500	38,4	20,6	1,64	1,26	1,13	1,03
Wheat	4 801	3 335	49,4	34,8	2,06	1,55	1,33	1,02
Oilseeds	892	3 772	7,7	20	1,08	1,26	1,01	1,1
Other Grains	1 307	876	40,4	35,3	1,73	1,55	1,35	1,01
Beef and Veal	1 456	1 419	5,9	4,2	1,06	1,04	1,02	1
Poultry	1 147	776	13	4,1	1,16	1,04	1,11	1
Huevos	294	186	8,7	3,8	1,1	1,04	1,06	1
UNIÓN EUROPEA								
Arroz	3 197	3 054	57,1	36,9	2,34	1,59	2,53	1,33
Azúcar	3 197	3 054	60,3	56,3	2,54	2,33	3,32	2,75
Leche	20 866	18 796	57,3	47,1	2,37	1,9	2,77	1,84
Maíz	3 231	2 532	53	35,9	2,18	1,57	2,	1,11
Wheat	8 672	9 183	51,1	45,1	2,06	1,82	2,14	1,02
Oilseeds	3 134	1 999	58,6	36,2	2,44	1,57	2,38	1
Other Grains	5 762	5 972	56,5	51,6	2,42	2,07	2,42	1,02
Beef and Veal	13 138	20 420	55,1	74,4	2,3	3,92	2,25	2,54
Poultry	1 968	3 553	24	36,5	1,32	1,58	1,79	1,55
Huevos	706	140	13,4	2,3	1,16	1,02	1,24	1

Fuente: OECD 2004.

Referencias

Alarcón R. 2003. Ecuador Retail Food Sector Report 2003, USDA Foreign Agricultural Service, Gain Report, Quito, Ecuador.

BCE. 2005. Información Estadística Mensual Nº 1835. Boletín. http://contenido.bce.fin.ec/home1/estadisticas/bolmensual/IEMensual.jsp

Blanco E. & S. Sánchez. 1999. Ecuador Retail Food Sector Report 1999. Gain Report EC9017, USDA Foreign Agricultural Service, Quito, Ecuador.

Brack Egg A. 2004. Tratado de Libre Comercio y Biodiversidad del Perú. Grupo Protesta Ciudadana, Magdalena, Perú.

Bromley R. 1975. *El Comercio de Productos Agrícolas entre la Costa y la Sierra Ecuatoriana*, CESA, Quito, Ecuador.

Cardoso H. & J. Egas. 1992, *La comercialización agrícola en el Ecuador y la intervención estatal*, Editorial IDEA, Quito, Ecuador.

Chiriboga M. 2004. Mercados, Mercadeo y Economías Campesinas, *Ecuador Debate*: 61: 217–234, Quito, Ecuador.

COOPIBO & VECO. 2001. La caficultura ecuatoriana en el contexto mundial actual de sobreproducción. Quito, Ecuador.

Escobal J. (ed.). 1994. *Comercialización agrícola en el Perú*, GRADE / AID, Lima, Perú.

Flores R. 2003. Contribución para la preparación de una Estrategia de Desarrollo Rural para Ecuador, Quito, Ecuador.

García Gómez J. 2002. Situación actual y perspectivas de la agricultura orgánica y su relación con América Latina, *Manejo de plagas y agroecología, sección agricultura orgánica* 64: 116-124, San José, Costa Rica.

INEN (Instituto Nacional de Normalización). 2004. http://www.normalizacion.gob.ec/

Landauer H. 2001. Productos provenientes de cultivos orgánicos en el Ecuador. Certificación, mercados y promoción. CORPEI, Quito, Ecuador.

MAG-SICA. 2003. *El productor agropecuario y su entorno: Ecuador 2003*. Quito, Ecuador.

Martínez L. & A. Barril. 1995. *Desafíos del desarrollo rural frente a la modernización económica*, IICA, Quito, Ecuador.

Martínez L. 2003. *Dinámicas rurales en el subtrópico: el caso de la Maná*, CAAP, Quito, Ecuador.

Navarro K., H. Valencia & R. Jordán, 1996. *Agroindustria y pequeña agricultura: estudios de casos del Ecuador*, CEPAL, Quito, Ecuador.

OutVox. 2003. Comportamiento de Compra de Víveres en Ecuador. Encuesta realizada por MCG Consulting Group, Quito, Ecuador.

Ramón Vivanco A. 2004. Estudio sobre la situación de los mercados locales en Ecuador, VECO, Quito, Ecuador.

Ramos H. & M. Acosta. 1992. *Ecuador: Régimen de Precios y de Comercio de productos Agropecuarios*, Editorial IDEA, Quito, Ecuador.

Reardon T. & J. Berdegué. 2002. The Rapid Rise of Supermarkets in Latin America: Challenges and Opportunities for Development, *Development Policy Review* 20 (4): 371–388.

SICA-BM. 2003. *III Censo nacional agropecuario: el productor agropecuario y su entorno*. Ministerio de Agricultura y Ganadería, Quito, Ecuador.

Suquilanda M. 2002. Situación de la Agricultura Sostenible en el Ecuador, COOPIBO / VECO, Quito, Ecuador.

Trunk Anne-Sophie 2004. Ecuador: informe septiembre 2003. VECO, Quito, Ecuador.

Vallejo S. 2002. Perfil del Sector Agropecuario Ecuatoriano 2002. Quito. Mimeo. www.sica.gov.ec/agro/docs/perfil1998-2002.pdf.

Whitaker M., D. Colyer & J. Alzadora. 1990. *El rol de la agricultura en el desarrollo económico del Ecuador: un diagnóstico del sector agrícola del Ecuador*, USAID / Editorial IDEA, Quito, Ecuador.

Zamora M. 2003. The Rise of Supermarkets in Ecuador and its Effects on the Fresh Fruits and Vegetables (FFV) Supply Chain, Estudio realizado como parte del Proyecto Recovering Markets, presentado en Amsterdam, Holanda.

4

Comercialización y pequeños productores

2007

© Dennis García

Introducción

Como parte de su programa de trabajo, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola para América Latina y el Caribe (FIDAMÉRICA) se ha propuesto trazar un panorama de la situación actual de los enfoques, estrategias y acciones de producción y comercialización para superar la exclusión de algunos sectores rurales. Esto tiene como finalidad apoyar el aprendizaje, la gestión del conocimiento y la comunicación sobre la base de la recuperación de conocimiento por parte de los actores del desarrollo que participan en procesos de innovación e implementación de componentes en los proyectos de desarrollo rural que financia el FIDA en los países de América Latina y el Caribe (ALC).

Se ha entendido que este tema comprende la intervención en cadenas de producción para generar una distribución de la riqueza con sentido de equidad social (que los ingresos se distribuyan de manera equitativa entre los productores beneficiarios del proyecto). También incluye el conocimiento de los procesos y resultados de acciones que buscan favorecer el acceso a mercados especializados (como los de productos orgánicos, diferenciados, nostálgicos, de alto valor social, con signos distintivos) y además las estrategias que contribuyen a alcanzar los objetivos de los proyectos.

Desde el punto de vista de las estrategias de los proyectos de desarrollo que trabajan con pequeños agricultores pobres se trata de las acciones que combinan la introducción de cambios y el mejoramiento de la producción con estrategias de comercialización y acceso a mercados, con la finalidad de incrementar los ingresos de los productores, buscando una mayor equidad entre los actores del desarrollo.

Varios proyectos de desarrollo y organizaciones de productores han realizado innovaciones de diferente tipo que les han permitido mejorar la capacidad competitiva de la producción e insertarse en los mercados. Algunas se basan en la introducción de nuevas líneas de producción, otras en la adopción de cambios tecnológicos que mejoran la productividad. Se han encontrado varias maneras de agregar valor a los productos primarios, incluyendo la transformación de los mismos. Con frecuencia se modifica la organización social de la producción y se buscan alternativas novedosas para llegar a mercados especializados y de nicho, y también se realizan acciones que diferencian a los productos mediante certificaciones, denominación de origen u otras estrategias.

Los actores del desarrollo requieren reconstruir, analizar críticamente y extraer lecciones y recomendaciones que nutran el acervo de conocimientos sobre las acciones de los proyectos y sus resultados. En consecuencia, es necesario conocer la situación actual de estos enfoques y estrategias con énfasis en sus resultados, de tal manera que se puedan definir los elementos innovadores de las estrategias de los proyectos del FIDA y se logre complementar el conocimiento con aquellas otras que han generado buenos resultados y han sido implementadas con otros actores.

Documento elaborado para el FIDAMÉRICA, Quito.

El objetivo general que plantea el trabajo es el de trazar un panorama de la situación actual de los enfoques, estrategias y acciones de producción y comercialización que se han realizado exitosamente con pequeños agricultores y pobres rurales y que han resultado en un incremento de los ingresos y la superación de factores de exclusión de la población objetivo involucrada en estos procesos.

En términos de objetivos específicos se plantea:

a. definir claramente la población objetivo a la que se dirigen las acciones de desarrollo de los proyectos e intervenciones de distinta naturaleza, lo que debe hacerse de acuerdo con las definiciones estratégicas y de focalización de la división para ALC del FIDA;
b. revisar la literatura y los reportes de agencias multi- y bilaterales que apoyan esfuerzos e intervenciones en los países de América Latina para la población objetivo previamente definida, enfocándose en los resultados obtenidos y en aquellos en que exista evidencia de éxito; analizar estrategias, procesos, métodos de implementación, acciones específicas y componentes de desarrollo incluidos en cada experiencia seleccionada;
c. analizar los contextos en que se han dado las intervenciones exitosas y señalar los factores más sobresalientes que se puedan asociar con los resultados; este mismo análisis debe hacerse con los factores que puedan asociarse con los resultados menos exitosos de cada experiencia seleccionada;
d. conformar un resumen analítico de las estrategias, los enfoques, los componentes, los métodos y los resultados de acciones consideradas exitosas en la producción y comercialización, que corrija los factores de exclusión de los pequeños productores y pobres rurales de América Latina.

Para llevar adelante el estudio se analizaron y trabajaron sistematizaciones realizadas sobre experiencias de comercialización de grupos sociales pobres o que sufren diversas formas de exclusión. Esto incluye experiencias de pequeños productores agropecuarios pobres, campesinos de subsistencia y sin tierra, pueblos indígenas y mujeres rurales relacionadas con estas categorías sociales[1]. En total se analizaron 47 casos distribuidos por toda la región y se consultaron tanto estudios efectuados por académicos como sistematizaciones de las experiencias pertinentes realizadas por agencias multi y bilaterales, ONG y fundaciones de apoyo al desarrollo rural, al igual que por las mismas organizaciones campesinas y de pequeños productores[2].

I - Definición de conceptos básicos

De acuerdo a T. Schultz (1974) el mercado es una institución que integra las actividades de las empresas y de las economías domésticas por medio de los precios relativos. En él se intercambian productos por dinero y por ese medio con otros productos. El mercado puede verse también como el lugar en que se **valoriza la producción**, es decir se transforman los productos en dinero, lo que permite pagar las inversiones y gastos realizados en el proceso de producción y obtener un excedente, que puede incluir el pago por el trabajo realizado por el productor y una utilidad.

1 Estas categorías sociales corresponden a aquellas definidas como prioritarias por el FIDA en su documento estratégico regional: Estrategia del FIDA para la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe, 2002.

2 En la bibliografía se citan los trabajos consultados.

En cuanto a los precios, la evidencia existente es que la interacción entre la oferta y la demanda es la que más eficientemente los determina. Obviamente esa oferta y esa demanda están condicionadas por factores de política macro —precios del dinero, tasa de cambio, salarios, políticas de comercio exterior— así como por factores vinculados a la infraestructura de comunicaciones y la disponibilidad de transporte, e incluso por otros como el tipo de producto y su carácter perecible o su estacionalidad.

Los mercados funcionan en estrecha relación con otras formas de vinculación de los factores de producción en los que participan los productores. Los mercados de capital (ahorro, crédito y seguros), de trabajo, de tierras, de insumos y de productos están fuertemente interrelacionados. En el caso de la economía campesina tradicional, la articulación entre mercados puede revestir formas de eslabonamiento institucional, es decir la situación por la cual la transacción entre individuos involucra un intercambio en dos o más mercados en forma simultánea. Estos son los casos por ejemplo de adelantos de insumos hechos por fomentadores a cambio de compromisos de venta.

Una característica de los **mercados** agropecuarios ya sea de productos, crédito, insumos, servicios, tierra o trabajo, en los que predominan pequeños productores y campesinos, es que son **imperfectos o inexistentes**. Esto tiene que ver con el hecho de que presentan algunas fallas que les impiden funcionar adecuadamente: no hay información o es costosa; hay muy pocos comerciantes y estos manejan adicionalmente ofertas de crédito, transporte o insumos; no existen oferentes institucionales de crédito; las tierras no se compran ya sea porque no cuentan con títulos de propiedad o porque están vinculadas a un sentido de identidad territorial y de comunidad (CEPAL 1998).

Otra de las características de los mercados en que operan pequeños productores son los **altos costos de transacción**, es decir aquellos que tienen que cubrir productores y comerciantes antes de realizar una operación. Esto incluye el viaje a los mercados, los costos relacionados con la búsqueda de información sobre precios, el tiempo de los productores, los gastos de almacenamiento intermedio, así como aquellos de otros mercados articulados, como el de crédito o de insumos para la producción, lo que hace que los compradores de productos campesinos o que proveen crédito o insumos incurran en elevados gastos para la recolección de pequeñas cantidades de productos de muchos productores. En muchos casos esta situación lleva a que se ofrezcan precios más bajos por los productos para compensar dichos egresos y que el productor deba aceptarlos.

El mercado puede ser formal o informal, libre o administrado por una institución pública o privada, un gremio de productores o por una combinación de ellos y puede tener una amplitud local, regional, nacional o internacional. En los mercados participan diversos agentes tanto del sector privado (productores e intermediarios) como el Estado y las organizaciones de productores, en temas como la fijación de precios, la difusión de la información, la determinación de la calidad de los productos transados, la inversión pública en infraestructura, el establecimiento de normas, etc. (Escobal 1994).

Los mercados pueden diferenciarse de muchas maneras, por ejemplo los nacionales o internos de un país de los internacionales. Un concepto asociado a esto es el de **productos transables** y **no transables**. Así, se distinguen productos en cuyos precios inciden los precios internacionales, sea por que se exportan a esos mercados o porque al importarse influyen en los productos nacionales. Los no transables son aquellos cuyos precios no se relacionan con los mercados externos y se establecen por las características de la oferta y demanda en el país.

Estos están muchas veces vinculados a los altos costos de transporte, la perecibilidad de ciertos productos o la combinación de estas variables.

Los mercados también pueden distinguirse entre tradicionales y dinámicos. Esta distinción tiene que ver con los ritmos de crecimiento, las características de los productos y las de los operadores en el mercado. En cuanto a la primera variable, se entiende por mercados tradicionales aquellos que crecen de acuerdo a las tasas de crecimiento poblacional, mientras que los dinámicos, según Petra Durstewitz y Germán Escobar son aquellos en los que las ventas de un determinado producto crecen a una tasa que es mayor al promedio de las tasas de crecimiento de los demás productos del mismo rubro. La segunda variable se relaciona con la distinción entre productos de consumo masivo y poco elaborado y productos que tienen ciertos atributos diferenciales. Finalmente, la distinción tiene que ver con los mercados en que se transan los productos: en los tradicionales, concurren productores individuales a plazas, mercados o lugares de intermediación para vender a comerciantes intermediarios, mientras que en el segundo caso, las ventas se realizan a supermercados, agroindustrias o sistemas de comercialización alternativos (Durstewitz & Escobar 2006).

«Los **mercados tradicionales** se identifican con aquellos donde se intercambian productos poco diferenciados y en los que variaciones relativamente importantes en calidad y criterios de homogeneidad no tienen mayores efectos sobre los precios. Estos mercados se ajustan bien a las especificaciones relativas a los productos, a los bajos requerimientos de calidad y a la casi constante posibilidad de lograr transacciones en el momento que se requieren». (Durstewitz & Escobar 2006)

«Desde el punto de vista de su estructura, se trata de mercados generalmente atomizados en la oferta y la demanda (muchos participantes que actúan fraccionadamente en distintos sitios y con información parcial y no necesariamente actualizada), con poca transparencia en la formación del precio… Los mercados de productos tradicionales también se caracterizan por el papel preponderante de la intermediación, lo cual contribuye a su falta de transparencia. Por su relativa indiscriminación, los volúmenes se van formando a través de diferentes canales, lo que permite transacciones individuales pequeñas. Estos mercados enfrentan al pequeño productor con compradores que juntan volumen y que negocian, presionando la oportunidad de la transacción y buscando una especulación que incremente los márgenes de intermediación». Adicionalmente los lugares en que venden sus productos se caracterizan por su precariedad e informalidad (Durstewitz & Escobar 2006).

Se denominan **mercados de productos dinámicos** aquellos que se refieren a productos no tradicionales y de alto valor, que crecen por encima de la media, tienen una estructura más elaborada en los bienes que intercambian y frecuentemente enfrentan demandas especializadas que buscan productos y servicios diferenciados con atributos por los cuales los consumidores están dispuestos a pagar.

«En relación con la estructura de estos mercados se observa que participan en ellos un menor número de demandantes y oferentes comparado con los mercados de productos tradicionales y generalmente tienen menos puntos de transacción, los cuales a menudo se asocian con lugares relativamente sofisticados. La formación de los precios es aún menos transparente que en los mercados tradicionales, pero también con menos presiones de fluctuación. Son mercados cuyos productos tienen en general una demanda más elástica en precio y en ingreso. Con frecuencia llevan valor agregado representado en selección, tratamiento, empaque, sello de calidad, licencias de expedición y demás requisitos formales que aseguran

inocuidad, responsabilidad social en su producción y garantía en el tratamiento de su producción» (Durstewitz & Escobar 2006).

Pueden distinguirse en su interior al menos tres tipos de mercados: los que están dominados por los supermercados, aquellos en los que la gran agroindustria tiene posiciones de control en las cadenas y los de comercio alternativo. Los mercados en los que los **supermercados** desempeñan papeles importantes y crecientes son más dinámicos y se han convertido en pocos años en los principales sistemas de venta al detalle de productos alimenticios. De acuerdo a T. Reardon y J. Berdegué (2002), la participación de los supermercados en el mercado minorista pasó de un promedio ponderado por población de entre el 10 % y el 20 % en 1990 a entre el 50 % y el 60 % en el año 2000. Para determinados productos, en muchos países los supermercados locales ya son un mercado más grande que el mercado de exportación de productos especializados[3].

Para los pequeños productores y sus organizaciones económicas acceder a estos mercados tiene gran importancia, dada su creciente centralidad en la actividad agropecuaria y alimenticia. Sin embargo, este acceso enfrenta varias dificultades incluyendo los requerimientos de volumen, regularidad en las entregas, pago no inmediato y estándares y normas exigidos. Esto implica una organización empresarial y un manejo financiero complejo que difícilmente puede ser asegurado por pequeños productores individuales u organizaciones de productores económicamente poco sofisticadas.

Un segundo tipo de mercados dinámicos se relaciona con la **agricultura por contrato** a manos de grandes agroindustrias o exportadoras de productos con características específicas. Estos incluyen productos *gourmet* de diverso tipo, hortalizas de contraestación, frutas exóticas, hierbas medicinales y en general productos que deben cumplir ciertas especificaciones. Estos contratos pueden ser de distintos tipos, pero normalmente incluyen obligaciones de compraventa a precios preestablecidos, de cualidades y especificaciones de los productos a entregar, incluyendo requerimientos en cuanto a clasificación, limpieza, presentación, tiempo de entrega, etc. Las empresas contratantes deben además proveer insumos específicos al tipo de producto sujeto a contrato y prestar asistencia técnica y los productores deben seguir las recomendaciones y los lineamientos establecidos para acceder a créditos en instituciones financieras.

Existen tres tipos de **mercados especializados**: los de comercio justo, los de productos orgánicos como por ejemplo ciertos tipos de café *gourmet*. El crecimiento de estos mercados es característico en la medida en que se han transformado en mercados orientados hacia el "comprador" o el "usuario". Los compradores exigen un monitoreo de la calidad sobre una base *ex ante* en lugar de una base *ex post*. Como resultado, se hace mayor hincapié en la certificación que en el muestreo de los productos. En el caso de los mercados de comercio justo y de productos orgánicos, existen criterios medioambientales y sociales que se deben satisfacer antes de que el producto pueda ser vendido (Hellin & Higman 2004).

El **comercio justo** pretende mejorar las condiciones sociales, medioambientales y económicas de los productores menos aventajados facilitándoles un acceso directo a los mercados, garantizando mejores condiciones comerciales y laborales y por ende entregándoles las herramientas que les permitan controlar su propio desarrollo e invertir en métodos de producción que respeten el medio ambiente. También busca cambiar las estructuras de comercio

3 Reardon y Berdegué (2003) estiman que el valor de las ventas de frutas y verduras frescas de los supermercados en los 12 países estudiados es entre dos y tres veces mayor que el de las exportaciones de esos productos.

internacional que no sean justas y ofrecer a los pequeños agricultores (y artesanos) de los países en desarrollo la oportunidad de encontrar mercados para sus productos y de llevar una vida digna gracias a la venta de los mismos (Logli 2001). En consecuencia, incluye un proceso de aprendizaje y autoayuda en lugar de centrarse exclusivamente en las dimensiones del mercado de dicha asociación (Tallontire 2000). El comercio justo también ha aumentado durante los últimos cinco o diez años (Hellin & Higman 2004).

La Fair Trade Labelling Organization (FLO), que coordina el comercio justo a nivel internacional y representa a iniciativas nacionales de comercio justo en 17 países, mantiene el registro de productores certificados de cada tipo de producto. Existen tres prerrequisitos básicos para el desarrollo a largo plazo del comercio justo: productos de buena calidad, acceso a las principales tiendas de alimentos y garantía de cumplimiento de los criterios de comercio justo (FAO 1999)[4]. La garantía de que las fuentes cumplen los criterios sociales y medioambientales es entregada por las etiquetas Max Havelaar (en Francia, Bélgica y los Países Bajos), Transfair (en Alemania, Austria e Italia) y The Fair Trade Foundation (en el Reino Unido e Irlanda). A diferencia de otros sistemas de certificación (por ejemplo la certificación orgánica), la FLO no cobra a los productores por el proceso de certificación. En lugar de esto, los importadores y vendedores minoristas deben pagar *royalties* por usar la etiqueta de comercio justo (Hellin & Higman 2004).

La **agricultura orgánica** tiene por objeto producir alimentos en una forma que no dañe el medio ambiente, manteniendo los ciclos biológicos naturales sin usar insumos químicos. La International Federation of Organic Movements (IFOAM) coordina la red del movimiento orgánico en todo el mundo. Ha desarrollado normas básicas que establecen los principios, recomendaciones y normas internacionales para la producción orgánica[5] (Hellin & Higman 2004).

A menudo productos de pequeños productores, como el café *gourmet* o los cacaos finos, se venden más como una marca que como una mercancía, por lo que tienden a ser identificados como productos y comercio ***gourmet***. Con frecuencia son comercializados como cafés de estado único, cuya combinación de calidad y disponibilidad limitada les da una exclusividad que a menudo hace necesario un precio muy alto. El mercado para este tipo de productos ha experimentado un crecimiento durante los últimos años. Independientemente de que sean producidos en forma convencional u orgánica, pueden ser vendidos como un producto del comercio justo siempre y cuando los productores hayan sido certificados (Hellin & Higman 2004).

Los circuitos comerciales funcionan como un sistema articulado de transacciones que llevan el producto desde la finca hasta el plato del consumidor. Esta forma de articulación en el proceso de valorización ha sido denominada **cadena agroalimentaria** y descrita como un sistema por medio del cual un producto se mueve entre los siguientes actores:

1. el agricultor o procesador primario relativamente especializado que clasifica, empaqueta y hace una transformación primaria del producto;
2. los distribuidores, que incluyen a los acopiadores y mayoristas;

4 Los criterios utilizados pueden consultarse en www.fairtrade.net.

5 Las normas básicas de la IFOAM establecen una serie de principios y recomendaciones. Los principios generales se refieren a los objetivos de la producción orgánica y el trabajo de procesamiento futuro. Las recomendaciones constituyen normas que la IFOAM promueve pero no exige y corresponden a los requerimientos mínimos que deberían ser incorporados en las normas de certificación. Se puede encontrar mayor información en www.ifoam.org/standards/basics.html

3. los transformadores industriales de productos, en el caso de que no sean de consumo en fresco;
4. los vendedores al detalle, incluyendo supermercados y tiendas de abasto; y,
5. finalmente el consumidor. (Reardon & Berdegué 2003)

Lo que caracteriza hoy en día (2007, N. del E.) a las cadenas agroalimentarias es que normalmente se encuentran parcialmente integradas a circuitos internacionales de diferente tipo y por lo tanto participan de mercados de diverso ámbito espacial: local, regional, nacional o internacional. Esto incluye al menos tres tipos de situaciones, casi siempre articuladas entre sí:

a. una parte del producto se destina a mercados externos;
b. una parte de los insumos proviene de mercados externos al país en que la producción agrícola se da; y,
c. los productos de consumo son el resultado de la confluencia de cadenas originadas tanto fuera como dentro del país.

Se observa de manera creciente que los diversos mercados articulados en torno a la actividad agropecuaria pueden tener ámbitos espaciales diferentes.

II - Las experiencias exitosas

La revisión de la literatura sobre experiencias de comercialización de pequeños productores arroja importantísima información sobre los factores que contribuyen a su éxito. En las siguientes secciones se analizarán minuciosamente aquellos asociados a las modalidades organizativas de los productores, así como los vinculados a las prácticas de inserción en los mercados. El trabajo se ha dividido para considerar estos dos grupos de factores.

Antes de proceder a analizar estas variables es importante examinar cuidadosamente los elementos que limitan la participación de grupos sociales rurales pobres en los mercados. De acuerdo a un estudio reciente del FIDA, los pequeños productores pobres y de subsistencia enfrentan al menos tres tipos de impedimentos para participar en los mercados: a) impedimentos físicos que se relacionan con falta de carreteras o mala calidad de las mismas, que hacen costoso el traslado de productos o, en el caso de ausencia de comunicaciones, la obtención de información; b) mercados monopsónicos donde pocos intermediarios controlan los mercados y los sistemas de transporte, y mantienen relaciones de dominación, en parte sobre la base de relaciones interculturales de exclusión; y, c) pocas capacidades y destrezas en relación con las exigencias de los mercados. Esto hace que buena parte de los pobres rurales deban aceptar las condiciones impuestas por los sistemas de intermediación. Estos elementos son en gran medida estructurales y requieren esfuerzos considerables para ser removidos (IFAD 2001).

En la mayor parte de los casos se requieren inversiones públicas importantes en carreteras y sistemas modernos de comunicación, programas específicos de educación básica y de capacitación, además de incentivos para que nuevos agentes comerciales penetren en los mercados. A pesar de que en muchos países de América Latina se han registrado progresos importantes en carreteras y comunicaciones, en educación rural e incluso en ampliación de los sistemas comerciales, la situación no es homogénea. Resulta pues imprescindible analizar las condiciones concretas en las que se desenvuelven los grupos rurales.

¿Cuáles son los factores asociados al éxito?

Los tipos de productores involucrados

En las experiencias analizadas participan diversos tipos o estratos de población rural. En cuanto a su clasificación socioeconómica, las 47 experiencias incluyen diversos tipos de sujetos sociales: la mayor parte está constituida por pequeños agricultores, seguida por agricultores de subsistencia y familias rurales sin tierra, mujeres rurales, poblaciones indígenas, pescadores y artesanos[6].

- Los productores agrícolas de subsistencia y campesinos sin tierra son familias con muy poco acceso a la tierra, muchas veces se encuentran alejados de los mercados, son mini y microfundistas o acceden a la tierra por medio de arrendamiento o diversas formas de aparcería. Por sus características, dependen en buena parte de los mercados laborales o de transferencias que les envían sus familiares emigrados o el Estado. El 32 % de las experiencias está conformado por personas que se encuentran en esta categoría, pero como resultado de las mismas actividades empresariales muchos han logrado pasar a la posición siguiente.
- Por pequeños agricultores se entiende la población que se dedica principalmente a la actividad agrícola en sus parcelas o fincas, con el concurso y ayuda de los miembros de la familia y cuya producción se dirige principal, pero no exclusivamente, al mercado. Entre las experiencias analizadas, hay 10 que corresponden a pequeños agricultores dedicados a una amplia gama de productos (22 %).
- Otro 22 % de las experiencias analizadas se organizan en torno a mujeres pobres de las zonas rurales de la región. Ellas son jefas de hogares rurales dedicadas a la actividad agrícola o a otras actividades pero en general pobres, tanto desde el punto de vista de los ingresos como de las necesidades básicas insatisfechas.
- En apenas 4 de las experiencias estudiadas la descripción principal fue que la población era indígena. Sin embargo, es importante indicar que en trece experiencias adicionales (pequeños agricultores, agricultores de subsistencia, mujeres y artesanos) la población también era mayoritariamente indígena. De hecho fue el caso en el 37 % de las experiencias analizadas.
- Otras seis experiencias son casos en los que participan diversos tipos de sujetos socioeconómicos como miembros de una cadena de productores o mezclas de pequeños agricultores y agricultores de subsistencia.

Desde el punto de vista del nivel de formación educacional de los miembros, la mayor parte (79 %) se describe con un nivel educativo bajo, mientras que el resto (21 %) tiene un nivel medio o una mezcla de gente con mayor y menor nivel educativo. Debe mencionarse, sin embargo, que en casi todos los casos los líderes de las experiencias son personas con niveles de formación inicial importante.

No todas las experiencias son homogéneas en términos de composición social, étnica o de género. De hecho, al menos tres de las experiencias tienen composición mixta de pequeños y medianos productores, otras comprenden como miembros tanto a hombres como a mujeres y algunas incluyen poblaciones indígenas y mestizas. Es importante que estos elementos sean

6 No se ha encontrado información documental de experiencias de pescadores artesanales. Para los fines de este estudio se utilizaron las categorías de la Estrategia Regional para América Latina y el Caribe del FIDA.

analizados cuidadosamente para asegurar que las experiencias no sean capturadas por sectores tradicionales de poder.

Organización, tamaño y división de funciones

Al analizarse cerca de 47 experiencias de participación de pequeños productores en mercados, se encontró que la inmensa mayoría está asociada a la existencia de organizaciones de productores. Esto no quiere decir que los campesinos, pequeños productores, mujeres, pescadores artesanales o artesanos se vinculan a los mercados exclusivamente por medio de grupos. Existen experiencias importantes de familias emprendedoras que logran articularse exitosamente a los mercados como lo demuestran las experiencias de una familia productora de artesanías de lana en Guanajuato, México, de vendedoras de rosquillas en Yagualiña, Nicaragua, o aun las redes familiares de artesanos otavaleños de Ecuador. Sin embargo, han sido las experiencias de organizaciones las que más interés de sistematización han demostrado.

Las organizaciones son valoradas principalmente por su papel en el campo de la comercialización de los productos resultado de la actividad productiva individual de sus miembros en sus parcelas o talleres y en algunos casos colectiva. Otros servicios que prestan tienen que ver con la asistencia técnica, la capacitación y la transferencia de tecnología, la información a los productores y las relaciones con aliados para los procesos de comercialización. En organizaciones empresariales más desarrolladas el tipo de servicio prestado puede incluir recomendaciones y garantías para acceder a servicios financieros, apoyos en contabilidad y en planificación de la producción (Santacoloma y otros 2005).

Cuando se vinculan con mercados especializados, sean estos de comercio justo, orgánicos o *gourmet* o dedicados a abastecer supermercados, empresas de exportación o agroindustrias, las organizaciones desempeñan un importante papel en el apoyo para cumplir las normas de calidad, los requerimientos de los sellos orgánicos o de comercio justo, los estándares impuestos por los supermercados o las empresas de exportación.

Los tipos de organización

Las organizaciones de pequeños productores para la comercialización pueden ser de diferente tipo considerando su base jurídica. Algunas son cooperativas, de primero o segundo grado, otras son empresas asociativas constituidas como sociedades de responsabilidad limitada y por último hay fundaciones. No existe un tipo de organización que sea más favorable a las actividades de comercialización. De los 47 casos examinados el 28 % corresponde a cooperativas, el 30 % a asociaciones, el 21 % a empresas de diverso tipo, el 6 % a ONG o fundaciones, otro 6 % a empresas familiares y el 8 % a organizaciones de diferente tipo.

En algunos casos se encuentran experiencias exitosas que incluyen diversos tipos de organizaciones, cada una desempeñando su papel. Por ejemplo, en la experiencia de El Salinerito (ver más adelante) los grupos de productores constituyen agrupaciones informales y a veces asociaciones, la iniciativa conjunta tiene como organización cúpula a FUNSAL que es una fundación y finalmente hay una cooperativa de ahorro y crédito que funciona en el campo del financiamiento. En la experiencia de una red de centros de acopio de leche en Cayambe, Ecuador, los centros son empresas limitadas, asociaciones o comunidades. En cuanto a la responsabilidad de los líderes de las empresas ante un eventual fracaso, se distinguen dos tipos: activos y pasivos.

La organización de labradores mayas

Esta organización fue el resultado de la iniciativa de tres agricultores líderes de la asociación y tuvo como objetivo primordial el diseño de un modelo de trabajo que permitiera una mayor agilidad en la toma de decisiones. Adicionalmente, se buscaba reclutar miembros reconocidos por la calidad de manejo agronómico de los cultivos, la honestidad en la información otorgada, la capacidad de seguir instrucciones y el compromiso y entendimiento de los planes de la asociación. Los objetivos generales fueron definidos para alcanzar urgentemente un nivel competitivo en el mercado local (La Terminal*)y conseguir la eliminación del uso de intermediarios recolectores de producto, conocidos casi despectivamente como "coyotes". Además, se perseguía la práctica de iniciativas de incremento de volúmenes y mercados; la consolidación de un pequeño equipo coordinador a cargo de la comercialización y administración; la transparencia en cuanto a costos de insumos y precios de mercado; el acceso a mercados más exigentes; la cooperación entre sus miembros para apoyarse mutuamente; la utilización sostenible y eficiente de la tierra a través de la siembra de varios ciclos de cosecha; y, la construcción de centros de acopio y empaque. No menos importante, se contemplaba también el aseguramiento de mejores y menos fluctuantes precios a través del abastecimiento a supermercados, la creación de una marca para el producto, el aseguramiento del mercado previo a los planes de siembra y el incremento de la calidad del producto en general. (Flores s/f)

* como se conoce en Centroamerica a los mercados mayoristas (N. del E.).

Sin embargo al analizar los casos pueden encontrarse diferentes tipos de organizaciones para fines comerciales, que van de menos a más complejas. Existen organizaciones económicas que mueven importantes recursos, realizan exportaciones, tienen contratos con empresas externas y normalmente tienden a ser cooperativas o empresas de diverso tipo, que incluyen una diferenciación clara entre el cuerpo directivo, la gerencia y departamentos especializados a cargo de empleados remunerados, con algún nivel de profesionalización. En ocasiones cuentan con departamentos diferenciados (comerciales, agropecuarios, de capacitación) y con asesorías legales permanentes. Este tipo de organizaciones tiene sistemas relativamente sofisticados de contabilidad.

Las organizaciones involucradas en la comercialización compartida o conjunta tienen algunos rasgos en común como un menor número de miembros, la participación diferenciada en los beneficios de acuerdo al capital invertido, la separación entre la propiedad de los bienes de producción y el trabajo aportado por cada miembro y la existencia de mecanismos de transparencia (Santana 1995).

Líderes y promotores

En muchas de las experiencias de comercialización exitosa de pequeños productores, líderes de la comunidad o personas vinculadas a instituciones que trabajan con ellos han desempeñado importantes papeles. Se trata de gente que tiene una cierta visión de lo que hay que hacer, cierto carisma para conseguir que otras personas los sigan, que logra ganar la confianza de los miembros de las organizaciones y tiene ciertas capacidades para llevar adelante las

acciones requeridas con el el fin de lograr las metas propuestas y no desmayar en los esfuerzos a pesar de traspiés o fracasos iniciales. Son catalizadores de cambio.

En algunos casos se trata de personas externas a la comunidad, pero que tienen un compromiso de largo plazo y no buscan retribución, en otros son miembros de la comunidad con características de liderazgo fuerte.

Dos experiencias ecuatorianas pueden tomarse como ejemplos:

a. el caso de El Salinerito, en el que un sacerdote salesiano, el padre Antonio Polo, durante un período de 30 años de trabajo con la comunidad de Salinas en la Sierra central de Ecuador, logró establecer un complejo de unas 30 empresas en torno a un programa de queserías rurales que hoy vende queso tipo suizo en los principales supermercados del país. El padre Polo conjugó su visión de desarrollo, su compromiso con la gente pobre y sus contactos con el exterior para concretar uno de los mayores proyectos de comercialización campesina y de desarrollo en Ecuador;
b. el caso de Rosa Guamán, una agente pastoral de origen indígena, vinculada a la acción pastoral de Monseñor Leonidas Proaño, el "Obispo de los indios". Después de participar en un taller de una ONG sobre hierbas medicinales, vio su potencial y comenzó a organizar grupos de mujeres para producir estas hierbas en sus jardines y lotes. Conjuntamente con sus amigos de la ONG CECI pudo, a lo largo de 10 años de trabajo, organizar la asociación Jimba Kiwa compuesta por mujeres indígenas pobres, establecer una planta de secado de hierbas, asociarse con la principal industria de té del país y comenzar a exportar. Nada de eso se habría dado sin la perseverancia de diversos agentes y su capacidad para coordinar acciones y producir cambios que han beneficiado a mujeres indígenas pobres en la provincia de Chimborazo.

Una líder indígena y la comercialización

Rosa Guamán escribió: «La gente me apoyó porque se dieron cuenta de que queríamos cambiar cosas con nuestra organización y valoraban nuestros logros. Todos tenemos nuestros transcursos personales en la vida… mi viaje personal ha implicado muchos tiempos difíciles, pero el desafío es no amargarse. Poco a poco me di cuenta de que habían nacido en un sistema donde los indígenas eran explotados, esto había pasado por siglos. También me di cuenta de que el camino hacia delante era de todos unirnos». (Cunningham 2005)

Lo que tienen en común el padre Polo y Rosa Guamán es con seguridad su compromiso y dedicación, pero adicionalmente tienen cuatro características que parecen fundamentales para producir cambios:

a. poseen una actitud de aprendizaje social, es decir analizar y observar lo que les acontece, sacar lecciones de los fracasos e intentarlo de nuevo, sobre la base de los conocimientos nuevos;
b. son líderes que hacen que quienes los acompañan progresen con ellos, son líderes entre líderes. Si se analizan las experiencias de Jambi Kiwa o El Salinerito, lo que existe es un grupo de líderes en torno a una persona carismática. Hay pues un sentido de liderazgo compartido;

c. logran vincular adecuadamente los activos y las capacidades internas de las comunidades con los apoyos que consiguen traer desde afuera. Combinan lo que se llama capitales sociales de relación o vínculo (*bonding*), con capitales relacionales y hacia fuera (*bridging*);
d. hacen que las cosas ocurran, combinan una visión hacia adelante y una inteligencia práctica importante, lo que hace que la gente confíe en ellos.

Esto confirma lo que Lasso y Osterlag encontraron: uno de los factores asociados al éxito de experiencias comerciales campesinas es el papel de los líderes. Según ellos, las agroempresas requieren un líder que es generalmente un agente externo a la comunidad, pero con sentido social y que se ha comprometido y compenetrado con la comunidad u organización rural. Este liderazgo ha promovido activamente el proceso de participación y autogestión de la población rural (Lasso & Ostertag 1999).

Los recursos humanos y la capacidad empresarial

Cuando se habla de recursos humanos debe distinguirse por un lado a los socios y empleados de las organizaciones de productores y por otro a los cuadros gerenciales, entendidos estos últimos como la capacidad empresarial, una instancia coordinadora de todos los demás factores clave del proceso productivo y de comercialización, con capacidad de tomar decisiones adecuadas en función del contexto en que se desenvuelve con la finalidad de obtener resultados favorables para el conjunto de asociados. La gerencia está normalmente representada por una persona o un pequeño grupo de personas que además asumen el riesgo empresarial de las decisiones tomadas.

En relación con el factor trabajo, se destaca la importancia de los niveles de educación e informalidad de los pequeños agricultores en general para el establecimiento de vínculos con otros actores y por tanto para acceder a mercados. Además, es ampliamente reconocida la necesidad de capacitar y calificar permanentemente la mano de obra en temas vinculados a la producción, comercialización y certificación (Santacoloma y otros 2005).

Por otro lado, el documento de Santacoloma y otros (2005) pone énfasis en la necesidad de que el factor empresarial desarrolle nuevas habilidades para la gestión y para la capacidad organizativa a fin de estar en condiciones de enfrentar tres grandes desafíos: a) la planificación de la producción, b) el desarrollo comercial y c) el manejo del riesgo.

Respecto de la planificación de la producción, se requiere una mayor coordinación entre los pequeños productores para poder proveer los volúmenes y la calidad programados, en los momentos oportunos. El esfuerzo coordinado va desde la programación de las siembras, el suministro de los insumos y el capital hasta la provisión de asistencia técnica y otros servicios importantes como riego, transporte, empaque, etc. Para desempeñar esta labor es imprescindible el procesamiento constante de la información necesaria.

Las habilidades del factor empresarial relativas al desarrollo comercial, sobre todo la capacidad de negociar, son sumamente importantes tanto para conseguir los insumos y servicios necesarios para la producción a bajo costo, como para comercializar los productos finales en condiciones favorables. Las experiencias exitosas demuestran que la negociación colectiva es un instrumento eficaz para disminuir los costos de transacción o de negociación. Dado el poder de negociación de las grandes empresas procesadoras o comercializadoras, los pequeños productores al actuar individualmente a menudo tienen que aceptar formas de pago desfavorables, pagar comisiones para figurar en la lista de los proveedores, así como

financiar campañas de promoción que realizan las distintas cadenas comerciales, particularmente los supermercados. La negociación en grupo o en bloque puede mejorar la posición de los pequeños agricultores.

Adicionalmente hay que considerar el poder de mercado que implica negociar cantidades significativas, como puede observarse en varios de los casos analizados.

En cuanto al manejo del riesgo, se destaca que las organizaciones de productores deben preocuparse por disminuir y prevenir los riesgos asociados con la producción primaria, las etapas de procesamiento y los mercados finales, tarea que por lo general recae en el factor empresarial. Como se ha dicho, el papel del empresario es reducir al máximo los riesgos en su proceso de toma de decisiones. Para ello, es necesario diversificar tanto la producción como los mercados finales y de factores. En general, es prudente ampliar los vínculos con otros intermediarios y establecer nuevos contactos con otras organizaciones de productores, con la cooperación internacional, etc.[7]

Sin embargo, no todos los miembros de las organizaciones tienen que adquirir necesariamente el mismo nivel o tipo de conocimiento y capacidades. A veces es suficiente formar algunos especialistas dentro de la organización que se encarguen de labores específicas. Lo importante es que estos conocimientos y capacidades existan a nivel de la organización para disminuir su dependencia de expertos externos. En el caso de los servicios de desarrollo empresarial también se han dado resultados positivos mediante la formación de empresas de servicios locales (Redfern & Snedker 2002).

Para esto, la capacitación tanto de los directivos de las organizaciones como de los miembros es un elemento crucial. Al analizar 47 experiencias de comercialización por parte de campesinos pobres, artesanos, pescadores artesanales y poblaciones indígenas, se destaca que en 22 de ellas este aspecto fue uno de los factores asociados al éxito de la experiencia.

Organización y transparencia

Uno de los factores más comúnmente vinculado a las crisis de las organizaciones rurales para la comercialización tiene que ver con la existencia o no de sistemas transparentes de gestión de la organización y de sus actividades económicas. Esto implica que la contabilidad de las empresas se lleve con el concurso profesional de contadores y que esta ayude a tomar decisiones empresariales. Las empresas deben ser revisadas periódicamente por auditores o fiscales independientes que no tengan intereses en ellas y estar siempre abiertas a la inspección de los miembros. Asimismo, en toda reunión del comité directivo y de la asamblea de socios, todos los aspectos relacionados con finanzas (gastos, contratos, inversiones y préstamos) deben ser explicitados.

Adicionalmente, toda organización requiere tener mecanismos internos de control para la aprobación de gastos sobre ciertos montos, sistemas para la aprobación de los contratos que debe celebrar la empresa, etc. Entre las medidas adecuadas deben incluirse las siguientes: toda actividad importante debe ser planificada por el comité directivo y la decisión debe ser tomada por dicho comité; toda contratación debe hacerse por medio de concursos; las decisiones importantes deben basarse en estudios; y, siempre se deben mantener los procedimientos acordados.

7 Otros instrumentos para disminuir los riesgos pueden ser la creación de fondos de riesgo, de estabilización o de compensación (Santacoloma y otros 2005). Sin embargo, estas soluciones van más allá de las posibilidades de las organizaciones individuales.

Dadas las características de estas empresas, las formas de presentación de los informes deben ser simples y comprensibles para todos los socios. Igualmente simples deben ser las presentaciones en asambleas generales de socios. Esto sin embargo no debe significar falta de rigor para presentar todos los temas (Camacho y otros 2007).

La delegación de funciones

En toda empresa asociativa es fundamental que los papeles de cada quien estén perfectamente delimitados: comité directivo, presidente, gerente, auditor, etc. Esto debe hacerse de acuerdo a lo que señalan los estatutos, normas y reglamentos de la organización y permitirá superar la tentación que existe en muchas empresas de este tipo: que todos participen y decidan todo. En una publicación reciente (2007, N. del E.) se recomiendan mecanismos operacionales y procedimientos para cada uno de los campos de decisión o acción en la empresa, señalando quién debe hacer qué, las sanciones por no hacerlo y eventualmente los incentivos. A esto se agrega la aplicación estricta del principio de responsabilidad que implica que quien debe hacer algo lo haga y si no, sea sancionado por ello (Camacho y otros 2007).

Debe ser responsabilidad de los comités directivos asegurar definiciones en cuanto a gestión estratégica empresarial. Esto implica al menos que la empresa defina los objetivos a lograr, se dote de una gerencia profesional, señale las alianzas, acuerdos y convenios y la forma cómo se distribuirán los beneficios: reinversión, bienes públicos y beneficios individuales. (Camacho y otros 2007). El comité directivo deberá analizar la evolución del negocio, definir procedimientos internos, etc.

Será sin embargo la gerencia la que instrumente la gestión de la empresa, organice su equipo y sus responsabilidades, tome las decisiones más adecuadas e informe al directorio. La gerencia a su vez, y dependiendo de la complejidad de la empresa, deberá tener departamentos o responsables de producción y/o comercialización y de administración y contabilidad.

Uno de los temas más complejos en la gestión de empresas asociativas tiene que ver con la repartición de beneficios entre reinversión en la empresa, inversión en bienes públicos o repartición entre los socios. Debe considerarse que las expectativas de los socios pueden incluir el pago de un precio justo (normalmente más alto que el que pagan los intermediarios), la seguridad de venta del producto, la recepción de los servicios de apoyo a la producción, la entrega de anticipos por el pago de los productos, la consecución en forma preferente de servicios de oferentes aliados a las empresas como cooperativas de ahorro y crédito o transportistas y el otorgamiento de servicios sociales como atención médica, etc.

Contabilidad y análisis financiero

Las organizaciones de pequeños productores, para asegurar un manejo adecuado de su actividad productiva y de comercialización, requieren mantener sistemas adecuados de contabilidad y de gerencia financiera. Esto a su vez se convierte en un elemento fundamental de la transparencia con que las organizaciones económicas de los pequeños productores deben manejarse. Los especialistas sugieren al menos lo siguiente: a) registros y asientos contables de las empresas, incluyendo balances que deben preferentemente llevarse en computadoras; b) análisis de los balances, de las hojas de ingresos y de flujo de caja; c) análisis tanto de los costos de producción para asegurar que se están adquiriendo los insumos a precios competitivos, así como de las diversas alternativas tecnológicas, respecto de los ingresos obtenidos (análisis de

productividad); d) análisis de los ingresos, considerando diferentes alternativas de comercialización: mercados alternativos, especializados o tradicionales; y, e) estudios de rentabilidad de diversos productos que producen las fincas, para escoger la combinación de productos que sea más adecuada (Evans 2005).

Proceso de aprendizaje social

La mayor parte de las experiencias analizadas no se vuelve exitosa desde su inicio. Frecuentemente hay un período inicial de aprendizaje en que se cometen errores de diferentes tipos, se hacen ajustes a los procedimientos y se actúa por experiencias de prueba y error. En siete casos de los que se tiene información, ese período de aprendizaje antes de que la empresa campesina comenzara a crecer en forma sostenida y funcionara plenamente transcurrieron en promedio unos seis años. Esto es más o menos una tercera parte del tiempo que tienen las experiencias analizadas que es de 18 años.

Este tiempo es normal. En el caso de las cooperativas lecheras Anand, les tomó 10 años organizarse y funcionar en forma efectiva en los primeros dos distritos donde se implantaron, pero la expansión a otros les tomó solamente dos (Uphoff y otros 1998). Esto incluye poner a punto tanto las tecnologías requeridas como las modalidades organizativas porque el aprendizaje no sólo concierne a modalidades técnicas, sino que apunta a asegurar nuevos comportamientos y valores.

El proceso de aprendizaje requiere un sistema flexible de planificación, abierto a las contingencias más que a las certezas y con capacidad de asimilar las lecciones de los errores que normalmente se cometen. En algunos casos esto implica un esfuerzo permanente de sistematización de la experiencia, discutir los resultados constantemente y no aceptar explicaciones simples.

Ese proceso implica normalmente pasar de mercados menos complejos a otros más complejos, comenzar con pequeñas cantidades y luego pasar a cantidades mayores, manejando poco a poco procedimientos más complejos, etc. En esto no hay vías rápidas, el proceso de aprendizaje demanda tiempo y una predisposición a reflexionar y asimilar, especialmente si se considera que debe tratarse de un proceso colectivo.

Valores y normas: cuentas y no cuentos

Una de las dificultades que muchas veces tienen las empresas es que tienden a ser demasiado contemplativas con sus propios resultados y justificarlos con argumentos como el de que se trata de gente pobre que no maneja bien la información. Esto muchas veces está relacionado con la falta de información adecuada sobre los verdaderos costos de producción y el hecho de que reciben apoyos y subsidios de organizaciones aliadas. Un proyecto en Ecuador menciona la actitud de los productores como sigue: "no les interesaba la información relativa a los precios vigentes de sus productos en otros mercados, peor aún de otros precios… en definitiva, no veían a la agricultura como un negocio" (IICA-MCCH-COSUDE 2004). Es por esto que uno de los objetivos importantes de la experiencia fue introducir la noción de "cuentas y no cuentos".

Para desarrollar este concepto se requiere establecer un sistema de información adecuado para cada empresa y fortalecer la capacidad de análisis de los diferentes miembros de las organizaciones. Esto no solo incluye tener datos relacionados con la empresa y su entorno (costos de producción, del dinero, de transacción, de la comercialización, precios de venta para los productos, etc.) sino también asegurar la organización de sus sistemas de información.

Los miembros de las empresas deben formarse en valores relacionados con las empresas asociativas lo que incluye no solamente temas de gerencia propiamente tales, sino aquellos relacionados con confianza, transparencia, manejo de información, puntualidad, responsabilidad, etc. Para introducir dichos valores en la experiencia mencionada se contrataron, con ayuda de la cooperación, inductores profesionales en el campo de valores. Los líderes organizacionales consideraron esto como un factor fundamental de su éxito.

En definitiva, el factor de éxito más importante en este tipo de empresas es la eliminación de la desconfianza y la adopción de valores compartidos basados en consideraciones éticas, así como en el deseo de cooperar.

Los temas de género en la comercialización rural

Muchas de las experiencias analizadas están relacionadas con acciones de comercialización que involucran o están organizadas por mujeres. De las 47 experiencias estudiadas, 11 son ejecutadas por mujeres y en muchas otras estas participan activamente. Es fundamental, sin embargo, distinguir acciones de comercialización que tienen como objetivo mejorar las condiciones socioeconómicas en que se desenvuelven las mujeres, de aquellas que están dirigidas de manera más o menos explícita a modificar las relaciones de género, es decir, las relaciones socioculturales entre hombres y mujeres.

En el primer caso, las experiencias deben partir de un reconocimiento de las condiciones en que se desenvuelven, que muchas veces incluyen menores niveles de educación formal, modalidades de discriminación que les son específicas y responsabilidades en las actividades productivas y reproductivas en los hogares. Eso implica frecuentemente una sobrecarga laboral importante que comprende tareas vinculadas con la procreación, el cuidado de la casa, los niños y en general todo lo relacionado con lo doméstico, actividades de producción en los huertos y de crianza de animales menores, así como la "ayuda" en las labores de las parcelas. De hecho, esa doble o triple jornada laboral caracteriza a las relaciones de género. No considerarlo y promover proyectos de comercialización puede implicar un aumento adicional de la jornada laboral, más allá de las posibilidades físicas.

Por otra parte, los proyectos de comercialización con una perspectiva de género buscan que los efectos de las actividades económicas modifiquen las relaciones entre hombres y mujeres y la distribución de tiempo entre actividades productivas y reproductivas, así como la generación y control de los excedentes económicos que produce la actividad comercial y la visibilidad de las mujeres en el ámbito tanto privado como público. Tratándose de las organizaciones para la comercialización, acciones de estas características significan objetivos relacionados con el aseguramiento del control de excedentes generados por las mujeres, la visibilización en el ámbito público y la atención a inversiones sociales que muchas veces están dirigidas a disminuir la carga horaria de las mujeres.

La sistematización de la experiencia de la **Asociación Municipal de Mujeres Campesinas de Lebrija señala como sus principales logros**: a) el posicionamiento de la mujer campesina en el ámbito público municipal y la visibilización de su papel en la economía familiar; b) la consolidación de liderazgos femeninos con capacidad para multiplicar conocimientos

para el fortalecimiento del capital humano, la defensa de derechos y el desarrollo sostenible; c) el haber impulsado la productividad de las asociadas a partir de la capacitación para la elaboración y comercialización de bienes y la venta de servicios de asesoría rurales; y, d) el haber aportado a la valorización del territorio a partir de la diversificación productiva, la protección ambiental y la inclusión de sectores menos favorecidos en la planeación municipal. (Sarmiento y otros 2006)

III - Algunos temas vinculados al éxito

1. Los tipos de productos predominantes

Al analizar los tipos de productos en que se especializan las experiencias de comercialización de grupos sociales pobres de la región, se constata que la mayor parte responde a una o más de las siguientes condiciones: actividades intensivas en mano de obra, actividades donde las personas tienen conocimientos previos importantes, sea en su cultivo o su utilización, y productos donde los recursos tienen especificidad o productos relacionados con nuevas demandas de los consumidores, respecto a ser producidos bajo condiciones especiales.

De las 47 experiencias analizadas, los tipos de productos predominantes son frutas (10,6 %), hortalizas (14,9 %), cafés y cacaos orgánicos (19,1 %), lácteos incluyendo quesos (10,6 %), mientras que son pocos los casos de productos tradicionales de consumo masivo como maíz, arroz, papas, fréjol o animales. Por el contrario, hay cultivos nuevos como hierbas medicinales, añil, hongos o productos de la acuacultura como truchas y recursos bentónicos. También son importantes los productos artesanales tradicionales, especialmente textiles, aunque también los nuevos como champú de sábila. Hay todavía muy pocas experiencias sistematizadas de incursión de campesinos pobres en la provisión de servicios en el turismo por ejemplo, pero sí las hay en la prestación de servicios ambientales, como el manejo sostenible de bosques tropicales y del litoral marítimo.

Productos como hortalizas, frutas, pero también añil, hierbas, miel y similares, requieren un número importante de personas para realizar las diversas tareas de producción, así como un cumplimiento disciplinado de los procedimientos y requisitos técnicos. Se ha mencionado justamente que por ese motivo en el caso de estos productos las pequeñas unidades agropecuarias tienen ventajas respecto de la producción a gran escala.

Cabe mencionar que en experiencias como la de los recursos bentónicos en Chile, la de hierbas medicinales de Jambi Kiwa en Chimborazo (Ecuador) y en buena parte las artesanales textiles al igual que alimenticias como las rosquillas en Nicaragua o la harina de yuca y rallanderías en Manabí (Ecuador), el punto de partida son los conocimientos tradicionales que poseen las personas implicadas. Se trata de activos intangibles con los que ya contaban los pobres involucrados, muchas veces relacionados con un posicionamiento previo en los mercados. Este es el caso, por ejemplo, de las experiencias de la producción de rosquillas en la comunidad de Yalaguiña en Nicaragua.

Estos casos tienen que ver también con la especificidad de los recursos con los que cuentan las familias pobres: estar localizadas cerca de zonas litorales, en regiones de bosques protegidos o en lugares que por sus características pueden producir ciertos tipos de café o cacaos

(zonas de altura, zonas propicias para cacaos finos). Se trata de activos específicos que pueden valorizarse desde el punto de vista de los mercados. También pueden ser activos que han resultado de inversiones pasadas de las familias campesinas, como es el caso del ganado lechero, con el desarrollo de potreros e incluso con pequeñas inversiones en establos.

2. Los mercados prioritarios para los pequeños productores

Buena parte de las experiencias analizadas están relacionadas con mercados no tradicionales, ya sea por los productos asociados a estos mercados como ya se mencionó, o por el hecho de que no se organizan por medio de los sistemas informales de intermediación o no se realizan en plazas o mercados en que predominan los intermediarios. A continuación se analizan diversos indicadores de las experiencias.

En cuanto al destino último de los productos que puede ser la localidad o la región, el mercado nacional o el internacional, las experiencias sistematizadas destacan que son los mercados internacionales los destinos principales de las experiencias (36,2 %), el 19,8 % tiene como mercado principal el nacional, el 12,8 % el mercado local o regional, el 17,9 % tanto el mercado nacional como el internacional y las restantes incluyen otras combinaciones.

En lo referente a los compradores, las organizaciones de productores establecen relaciones con grandes compradores, con lo que se reduce o elimina el número de intermediarios. Así, de las 39 experiencias para las que hay información, los grupos venden a empresas exportadoras en el 37 % de los casos, a organizaciones de comercio justo en el 17,9 %, a empresas mayoristas en el 12,8 % y a agroindustrias el 7,7 %. Apenas dos casos venden en mercados tradicionales y otros dos han instalado sus propios centros de venta. Claro está que en muchas ocasiones el destino es más de un tipo de empresa. Esto incluye el hecho de que parte de las ventas se sigue haciendo en los mercados informales. Así, por ejemplo, tratándose de hortalizas para exportación, parte de los productos no colocados en esos mercados se distribuyen local o nacionalmente.

Para formalizar esos mercados, muchos productores celebran contratos con las empresas a las que venden, donde se especifican volúmenes, precios, fechas de entrega, características de los productos, provisión de insumos y apoyo en asistencia técnica. De 12 casos para los que había información sobre el tema, nueve mantenían contratos con las empresas a las que abastecían.

En otras palabras, se trata en su mayoría de experiencias de comercialización vinculadas a mercados dinámicos, es decir que crecen por encima de la media de los de productos tradicionales, que se relacionan con eslabones hacia adelante de la cadena de producción y que, en ese sentido, no pasan por los sistemas de intermediarios que caracterizan a muchos de los mercados.

3. Conocimientos de la cadena productiva y de los mercados

La mayor parte de las experiencias agropecuarias tienen lo que se puede denominar un enfoque de cadena, es decir que localiza su actividad productiva al interior de un proceso de valorización que incluye actividades hacia atrás (abastecimiento de insumos y materias primas para la agricultura) y hacia adelante de la producción (transformación, transporte y comercialización) y en el que participan diversos actores. En cierta manera se puede afirmar que toda actividad agrícola forma parte de una cadena amplia cuyas características varían en función del tipo de productores y su escala, los mercados a los que se destinan los productos

y su dinamismo, la importancia del insumo agrícola en el valor final del producto, así como la flexibilidad de la agroindustria en términos de localización (CEPAL 1995).

En términos operacionales, el enfoque de cadenas permite identificar las principales limitaciones en cuanto a la competitividad de los pequeños productores, artesanos o pescadores, así como los condicionantes en la repartición del excedente al interior de la cadena. Muchas de las empresas asociativas analizadas han modificado su participación en las cadenas, sea sobrepasando intermediarios comerciales y vendiendo más directamente a mayoristas, agroindustrias o exportadores, cambiando de cadena hacia unas más dinámicas o modificando las relaciones al interior en cuanto a precio, calidad o momento de entrega de los productos.

El enfoque de cadenas implica la utilización de metodologías específicas como aquellas desarrolladas por el Centro Internacional para la Agricultura Tropical (CIAT) y más recientemente por Ruralter-SNV-Intercoopération-Agronomes Sans Frontières. Parte normalmente de la identificación de productos que tienen mayor dinamismo en cuanto a precio y volumen en los mercados, estableciendo cuáles, por sus características, son susceptibles de ser desarrollados por pequeños productores en territorios con características biofísicas determinadas. Los criterios para la elección de productos incluyen generalmente variables como: rentabilidad, demanda del producto, impactos ambientales, ventajas de los pequeños productores en el rubro, etc. El análisis de la cadena requiere estudiar las características de la producción, la poscosecha, la comercialización y la transformación de los productos, así como evaluar las capacidades y características empresariales requeridas y la provisión de servicios de apoyo a la producción, incluyendo información de mercados (Wheatley y otros 2002).

Componentes de un convenio amplio entre productores y agroindustria

En 1981 se estableció en Chile un convenio entre la Industria Azucarera Nacional S.A. (IANSA) y el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), para contratar a más de 1000 pequeños productores de remolacha con una superficie media inferior a una hectárea cada uno. Los contratos individuales definían el precio de compra y las normas y procedimientos de evaluación de la calidad del producto, fijaban la fecha máxima de siembra, el uso de la semilla (proporcionada y recomendada por el INDAP), así como de los fertilizantes, pesticidas y herbicidas, además de precisar en detalle las labores y los momentos en que debían realizarse. Los campesinos, además de los insumos, recibieron un crédito otorgado por el INDAP y asistencia técnica de un equipo formado por un ingeniero agrónomo y tres técnicos agrícolas. A pesar de su reducido número, estos lograron atender el programa gracias en parte a que los campesinos estaban constituidos en "comités remolacheros", pues los técnicos pudieron así planificar, en conjunto con los comités, las siembras y cosechas, entregar por su intermedio la asistencia técnica y la capacitación y en sus asambleas firmar los contratos y hacer las liquidaciones. La recuperación del crédito fue del 100 %. (Tomado de CEPAL 1998 que se basa en Echenique 1993).

Lo fundamental de las experiencias que utilizan enfoque de cadenas es la recolección más o menos sistemática de información sobre los actores que participan en ella, sea en forma directa o indirecta, y el tipo de relaciones y los grados de coordinación entre ellos, sobre los costos y precios del producto en cada eslabón de la cadena y por lo tanto la forma como se opera

la distribución del excedente generado, así como la percepción que tienen los actores sobre su participación. La idea básica es analizar los puntos críticos en el funcionamiento de la cadena desde el punto de vista de variables como competitividad y distribución del excedente, con la finalidad de desarrollar estrategias para modificar los cuellos de botella (van der Heyden 2006).

4. Normas y estándares vinculados a los mercados

Participar en los mercados dinámicos de alto valor implica poner atención a los temas de calidad y diferenciación del producto y cumplir estándares que exigen esas empresas para los mercados que abastecen. Como se ha mencionado, esos estándares son cada vez más exigentes e incluyen consideraciones en torno a elementos como disponibilidad todo el año, presentación y apariencia, y seguridad. Muchas veces van más allá de lo que establecen las leyes nacionales y pueden incluir temas como: tamaño, color, temperatura, aspectos fitosanitarios, presencia de residuos químicos, etiquetado que contenga fechas de producción y de caducidad, si se origina en semillas genéticamente modificadas, o si proviene de producciones orgánicas (Reardon y otros 2003).

En algunos casos esos estándares se han generalizado por medio de acuerdos entre Gobiernos, consumidores y distribuidores de alimentos en los países de destino. Este es el caso de EuroGAP que, si bien es una iniciativa de las empresas involucradas en distribución de alimentos en Europa, ha establecido sus normas sobre la base de amplias consultas con organizaciones de consumidores y grupos preocupados por el medio ambiente, así como con los Gobiernos. El objetivo de los protocolos y estándares es reducir los riesgos en la producción agrícola. «El ámbito de EuroGAP abarca las prácticas dentro de la finca, una vez que el producto sale de la finca, se encuentra bajo el control de otros códigos de conducta y esquemas de certificación relevantes con las prácticas de embalaje y procesamiento de alimentos. De esa manera, se asegura que toda la cadena de abastecimiento, desde la finca hasta el consumidor final, quede cubierta.». Otros países como Estados Unidos incluyen, además de normas sobre salud pública, otras relacionadas con la seguridad, tal como la trazabilidad.

Pequeños productores de tomate en Guatemala

El artículo demuestra que en una comparación entre los canales del supermercado (que trabajan vía comerciantes dedicados) y los canales tradicionales, los granjeros que venden a los supermercados tienden a estar en el extremo superior de la categoría del "granjero pequeño" (mientras que los cultivadores tradicionales están en el extremo inferior), tienen más capital (particularmente para la irrigación, que les permite proveer todo el año y lograr mayor productividad y consistencia) y se especializan mucho más que los granjeros tradicionales en el comercio de la horticultura en general y en tomates en particular. Tienen producciones más altas pero también gastos mayores, incluyendo el uso de productos químicos. De hecho, usan de forma exagerada pesticidas y fungicidas (juzgados por criterios de la eficacia). Por otra parte, estos mayores gastos de la entrada (acompañados por más crédito y asistencia técnica de las compañías químicas) significan que el porcentaje de ganancia es similar al de los granjeros del canal tradicional. Ellos todavía prefieren el canal más exigente porque ofrece un riesgo menor y menor costo en las transacciones para la variedad de calidades y grados todo el año (Hernández y otros 2006).

Al analizar los casos de estudio, se encontró que 22 mencionan preocupación por la calidad de los productos que deben cuidar para abastecer a las empresas con las que tienen relaciones. Otras preocupaciones son mucho más específicas y señalan el cumplimiento de las normas del Food and Drugs Administration (FDA), las de EuroGAP, las de las certificadoras, los requerimientos fitosanitarios en los mercados y otros similares. Esto incluye también cumplir con las normas de la producción orgánica establecidas por los procesos de certificación o las normas sociales establecidas por las redes de comercio justo, o aun las normas ambientales que exigen los sellos verdes. Es importante mencionar que el trabajo en torno a las normas impuestas se relaciona con todo el proceso de producción, poscosecha, clasificación y embalaje. En muchos casos los productos que no responden a esos requisitos son vendidos en mercados locales o regionales menos exigentes.

Para satisfacer estas condiciones, muchas de las organizaciones cuentan con departamentos y personas que supervisan el cumplimiento de las normas solicitadas. En el caso de Huertos Gatazo Zambrano (Chimborazo, Ecuador), hay una persona entrenada por la empresa que cuida de estos aspectos. En la experiencia de la Asociación de Desarrollo Agrícola para la Exportación (ADAPEX) en Costa Rica uno de sus objetivos es establecer sistemas de calidad e inocuidad en los procesos, que permitan a los productores cumplir los estándares de las empresas a las que abastecen. Muchas veces esto implica costos en las empresas de comercialización, los mismos que no son sufragados por las empresas compradoras y que requieren arreglos internos. Sin embargo, la paulatina internalización de estos procedimientos garantiza la continua participación en los mercados.

5. Consideraciones vinculadas a la producción para el mercado

Las normas que se aplican para participar en los mercados son cada vez más exigentes y solo cumpliéndolas se puede participar y mantenerse en el mercado. Esto significa obviamente que deben ajustarse los procesos de producción, poscosecha, embalaje, clasificación y transformación de los productos a esas normas y exigencias, lo que requiere: realizar una planificación conjunta de la producción que será llevada adelante en los lotes individuales; establecer momentos de siembra; aplicar los procedimientos agronómicos determinados; tener criterios específicos para la aceptación de la producción, incluyendo precisiones en cuanto a rechazo por tamaño, color, madurez, sabor, acidez, etc. y personas encargadas de verificarlos; modalidades de embalaje y conservación del producto; y, momentos de salida del producto al mercado, entre otros.

De cierta manera, las experiencias de comercialización vinculadas a productos dinámicos requieren ajustar todo su proceso productivo y de poscosecha. Esto implica normalmente analizar cuidadosamente los estándares y normas establecidos por los mercados a los que se busca abastecer y evaluar los procesos productivos frente a ello. Una vez identificados los principales cambios y ajustes necesarios se los debe analizar cuidadosamente con los productores para realizar las modificaciones en las prácticas agronómicas.

6. Los temas de la poscosecha

En el campo de la poscosecha resulta imprescindible realizar procedimientos parecidos a los señalados para la producción en función de las buenas prácticas agrícolas o de las normas de EuroGAP. Esto requerirá analizar los procesos de cosecha, transporte de la producción a las

plantas de almacenamiento o procesamiento, el flujo a través de las plantas mencionadas, el funcionamiento de las instalaciones de enfriamiento, las metodologías y procedimientos de saneamiento, etc. Una vez realizados estos procesos, se deberán hacer los ajustes requeridos y capacitar a los empleados y socios de las empresas rurales de comercialización.

En una evaluación de las prácticas poscosecha en el *cluster* de frutas de La Vega en República Dominicana, se identificaron fallas en cinco áreas principales del cuidado poscosecha y el manejo de vegetales orientales.

Estas fallas impactaron negativamente en la calidad de mercado del producto e incluyen: 1) prácticas de cosecha y manejo rudas; 2) flujo ineficiente del producto a través de la planta de empaque, durante los diferentes pasos de la preparación para el mercado; 3) enfriamiento del producto y manejo de temperatura poscosecha inadecuados; 4) falta de control de humedad poscosecha; y, 5) prácticas pobres de saneamiento poscosecha.

Las recomendaciones de mejoría incluyen:

- una supervisión de la fuerza de trabajo más vigilante y mayor atención a los detalles de uso de prácticas apropiadas de manejo de cosecha y poscosecha;
- un monitoreo cuidadoso de las operaciones de la planta de empaque, particularmente saneamiento del agua y prácticas de manejo del producto durante la selección, clasificación y empaque.
- la adición de transportadores para la descarga, movimiento a través de la planta de empaque y carga del producto;
- el uso de balanzas electrónicas para el pesaje de las cajas, más eficientes y precisas;
- el enfriamiento por aire forzado, para una eliminación más rápida del calor de campo del producto;
- la instalación de una capacidad de refrigeración adicional en los cuartos de almacenamiento;
- la instalación de humidificadores en las áreas de almacenamiento para aumentar el contenido de humedad relativa de la atmósfera al 90 o 95 %.

(Chemonics International Inc. 2004)

7. Las marcas y denominaciones específicas

Unas de las modalidades más interesantes para incursionar en mercados es la de las indicaciones geográficas y las denominaciones de origen. La indicación geográfica (IG) es un nombre utilizado para designar a un producto agrícola, alimenticio o de otro tipo, que posee un origen geográfico determinado y cuya calidad o reputación se debe a dicho lugar de origen. Habitualmente consiste en el nombre de la localidad, región o país de donde proviene el producto. La denominación de origen es una calificación que se emplea para proteger legalmente ciertos alimentos que se producen en una zona determinada, contra productores de otras zonas que quisieran aprovechar el buen nombre que han creado los originales en un largo tiempo de fabricación o cultivo. Los productores que se acogen a la denominación de origen se comprometen a mantener la calidad lo más alta posible y también ciertos usos tradicionales en la producción. Asimismo, suele existir un organismo público regulador de la esta denominación, que autoriza a exhibir el distintivo a los productores de la zona que cumplen las reglas (Wikipedia).

Si bien no es una práctica todavía extendida en América Latina, la denominación de origen tiene una enorme potencialidad. Como bien ha señalado Roberto Haudry de Soucy (2003), en el caso de América Latina en general y de Ecuador en particular hay infinidad de ejemplos de identidades y productos territoriales que se conocen pero que no siempre se convierten en motor del desarrollo de un territorio debido a que en nuestra cultura de sumisión se consideran los productos propios como causas del atraso. Son ejemplos de esto: hablar quechua, vestirse distinto, comer quesos artesanales (no industriales), cuidar la flora propia, preservar playas únicas, etc.

Conseguir una denominación de origen requiere cumplir los procedimientos establecidos por las instituciones nacionales de propiedad intelectual, que son las encargadas de registrar esta suerte de patente que confiere exclusividad a productores localizados en un territorio determinado. El procedimiento en este caso está a cargo de los grupos que buscan obtener denominación de origen ante las autoridades señaladas y exige cumplir con los requisitos legales. Culmina con la obtención de un registro que le da denominación de origen. Sin embargo, una vez conseguida esta certificación debe haber una organización encargada de asegurar que se mantengan las calidades vinculadas a la denominación y las modalidades o usos tradicionales para la producción. Esta organización tiene que estar capacitada para otorgar la certificación o retirarla si no se cumplen los requisitos asociados a la marca.

La experiencia del maíz blanco gigante de Cusco

El sentido de sistematizar esta experiencia, además de compartir la historia generada, es dar a conocer la real dimensión de la denominación de origen, primero como instrumento jurídico para proteger y revalorar el potencial histórico, cultural y comercial de muchos productos peruanos, y segundo porque contribuye a consolidar cadenas productivas mediante el fortalecimiento comercial de los productos, mejorando su competitividad para que puedan acceder a mercados más rentables (COSUDE-P y otros 2006).

8. Los procesos de certificación

La participación en ciertos mercados requiere procesos de certificación. Esto se relaciona tanto con mercados convencionales como con mercados orgánicos o con certificación social o ambiental específica. Quienes confieren las certificaciones en este caso son organizaciones especializadas, normalmente con sede en los países desarrollados, aun cuando recientemente se han instalado sucursales u oficinas de representación en los países en desarrollo y en América Latina en particular. El carácter internacional de estos sellos y certificaciones tiene que ver con la confianza que esas empresas dan a los consumidores de este tipo de productos. Sin embargo, es importante mencionar que los requisitos de cada empresa certificadora no son siempre los mismos y que no cualquier certificación es adecuada en todos los países. Esto tiene que ver tanto con las reglamentaciones nacionales de cada país como con la influencia de las diversas empresas.

El proceso de certificación para productos orgánicos comienza con una solicitud presentada a una agencia certificadora por un productor o un grupo de productores. Dicha agencia envía generalmente envía un inspector, quien visita los lugares de producción y evalúa si el

proceso de producción cumple con los estándares basado en entrevistas a productores, visitas de campo a los cultivos, revisión de los abonos orgánicos y otros insumos empleados y exámenes de laboratorio a muestras de suelos, agua y productos agrícolas.

El papel de las certificadoras no termina cuando concluye la certificación inicial. Periódicamente, los productores orgánicos deben ser sujetos de control por parte de la agencia certificadora para asegurarse de que se cumplan las normas y procedimientos requeridos. El papel de las organizaciones de productores es clave para garantizar que esos requerimientos se cumplan, y con ese fin estas deben desarrollar sistemas de seguimiento y supervisión continua.

Certificación orgánica y papel de las organizaciones en la supervisión

La experiencia de las organizaciones, en todos los casos, mostró que su capacidad para organizar un sistema de seguimiento eficiente y confiable fue clave para su éxito en la producción orgánica. Un buen sistema de seguimiento (por ejemplo los de ISMAM en Chiapas, México, y de APPTA en Salamanca, Costa Rica) identificó de forma sencilla y rápida a aquellos productores que no cumplieron con los estándares de producción orgánica y los penalizó en forma ejemplar. Asimismo, un buen sistema de seguimiento haría muy riesgoso para un productor individual no cumplir con esos estándares, dado que podría ser descubierto fácilmente y sus pérdidas por no poder vender más su producto a la organización serían muy grandes. Al contrario, un sistema de seguimiento que no funciona bien y no identifica en forma adecuada a aquellos que no cumplen con las normas de producción orgánica dará espacio a los que pretenden obtener los mejores precios de los productos orgánicos sin pagar por los cambios que deben realizar para producirlos (*free riders*). Este problema se presentó precisamente en Chilan Kabo'ob (organización productora de miel en México), que no pudo evitar que algunos de sus miembros utilizaran antibióticos, lo que llevó a que se detectaran los mismos en la miel exportada a Europa y se quitara la certificación a la organización (FIDA 2003).

9. Los aliados externos y su importancia

Los aliados externos que apoyan a las organizaciones de pequeños productores, mujeres rurales o poblaciones indígenas son de diverso tipo. En algunos casos tienen que ver con programas gubernamentales especiales de apoyo a poblaciones rurales y en otros se trata de ONG, fundaciones u organismos sin fines de lucro, como organizaciones religiosas. También desempeñan papeles importantes los programas desarrollados por las agencias de cooperación internacional sean éstas multilaterales o bilaterales, así como las organizaciones gremiales vinculadas a los sectores empresariales o a las organizaciones campesinas nacionales. Frecuentemente estas instituciones de apoyo trabajan en forma coordinada.

En los estudios de caso analizados, son las ONG y los organismos de cooperación al desarrollo los que parecen cumplir una función importante en la promoción inicial de las organizaciones, seguidos por organismos y programas públicos, la iglesia y las organizaciones gremiales. Algunos casos exitosos incluyen a universidades y centros de investigación

agropecuaria que realizan investigaciones sobre sus actividades productivas. Sin embargo, el número de aliados crece con el tiempo y normalmente se los busca para proveer servicios que la organización no presta. Esto incluye apoyos en áreas como el crédito, la capacitación, los estudios de mercado, etc. De acuerdo a Santacoloma y otros (2005), en 10 de los 12 programas analizados había vínculos estables con agencias gubernamentales y en siete con organismos de cooperación.

Aliados externos pueden desempeñar papeles importantes para favorecer la vinculación de pequeños productores con los mercados, especialmente en áreas como facilitación de mercados, apoyo directo, fortalecimiento de las cadenas de valor y mejoramiento de la infraestructura de los mercados. Los aliados pueden prestar su apoyo para solucionar fallas, como por ejemplo en los temas de crédito, en los procesos de certificación o en el acceso a la información necesaria para participar en los mercados. Tal apoyo puede incluir asistencia técnica o favorecer las relaciones entre las organizaciones económicas campesinas y empresas agroindustriales o los supermercados, fortaleciendo la capacidad de negociación[8]. Otro campo importante es la identificación de cadenas productivas prometedoras para los pequeños productores. Las cadenas que incluyen productos que requieren supervisión directa del proceso productivo por parte de los trabajadores, demandan intensiva mano de obra o se producen en nichos geográficos específicos donde se localizan los pequeños productores, son en general más favorables.

Finalmente, debe considerarse que el apoyo de aliados externos a las organizaciones puede contribuir para mejorar la infraestructura necesaria para la producción. Esto incluye desde carreteras, comunicaciones, corriente eléctrica y regadío, hasta infraestructura para la comercialización propiamente dicha: mercados y centros de almacenamiento. Esto es en gran medida responsabilidad de las instituciones públicas, pero muchas veces líderes locales pueden desempeñar papeles importantes al presionar para que las obras se construyan.

IV - Los factores de contexto y las políticas públicas

Los factores de contexto en que se desenvuelven estas experiencias pueden ser analizados a dos niveles que se refuerzan mutuamente: los relacionados con los procesos de globalización y su impacto en la agricultura y los relacionados con el contexto nacional en el territorio en el que se localizan las empresas y experiencias de comercialización. Debe anotarse que uno de los procesos más significativos es, sin embargo, la poca separación entre los factores internos y los externos o globales. Esto tiene que ver con la globalización e incluye desde el impacto de las comunicaciones en los comportamientos de los consumidores, pasando por la constitución de comunidades multinacionales compuestas por personas con lazos familiares pero viviendo en países diferentes, hasta la reducción de los márgenes estatales para establecer autónomamente políticas en campos como el comercio.

Entre los temas globales que inciden en el contexto en que se desenvuelve el comercio agrícola cabe mencionar:

a. el proceso de apertura de las economías nacionales al comercio, como resultado de los acuerdos alcanzados en las negociaciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros

8 En Ecuador, organizaciones como el SNV (cooperación holandesa) han identificado esta como un área importante de trabajo.

y Comercio (GATT) primero y de la OMC después, lo que ha significado una reducción de las barreras arancelarias;

b. los acuerdos bilaterales y regionales de comercio, así como los sistemas de preferencias arancelarias que los países desarrollados establecen para los países en desarrollo y que han significado incrementos en los flujos de comercio;
c. cambios en el papel del Estado en la economía, como resultado de las políticas emanadas del Consenso de Washington, que incluyeron de manera general una reducción de la intervención pública en los principales mercados;
d. transnacionalización de segmentos importantes del negocio agroalimentario, incluyendo las agroindustrias hacia adelante y hacia atrás del proceso productivo, las empresas de distribución y venta al detalle de los alimentos y los servicios de restaurante, especialmente de comida rápida;
e. urbanización acelerada, crecimiento de la clase media y aumento de los ingresos medios de la población que impacta primero en los países desarrollados y más recientemente en las grandes economías emergentes, como China, India y Brasil;
f. cambios en los patrones de consumo alimenticio de la población con cada vez más peso de productos hortícolas y frutícolas, pescados y mariscos, así como productos *gourmet*, como cacaos y cafés especiales y mayores preocupaciones sobre temas de salud y seguridad asociados a los alimentos;
g. impacto de la crisis energética basada en combustibles fósiles, así como evidencias que la vinculan con cambios climáticos como el calentamiento global, lo que redunda entre otros en incrementos en los precios del petróleo y gas;
h. cambios en las modalidades de gestión de cadenas de abastecimiento, como resultado de la aplicación de tecnologías de la comunicación;
i. baja en los precios y mayor rapidez en los sistemas de transporte internacional y nacional de alimentos.

Como consecuencia de lo anterior, se observa un incremento significativo del comercio mundial de productos frescos (frutas, hortalizas, vegetales y productos del mar), que hoy constituyen el 41 % de las exportaciones agrícolas de los países en desarrollo y el 31 % del comercio agrícola mundial, y un aumento importante en los precios de los productos agrícolas susceptibles de ser utilizados para la producción de biocombustibles. Esto marca una creciente separación en la dinámica de los productos como las mercancías tradicionales (arroz, trigo, cebada, cacao, café, banano no diferenciados) y los productos diferenciados de alto valor (hortalizas, frutas, flores, cacaos y cafés *gourmet*).

En cuanto a cambios en el contexto más directamente nacional, se pueden mencionar los siguientes, en adición a los que resultan de los impactos resultante de los cambios globales:

a. pérdida del papel centralizador que tradicionalmente tuvo el Estado en el sector agropecuario como proveedor principal de financiamiento para la agricultura familiar, el desarrollo tecnológico, la información, el apoyo a la inserción internacional de la agricultura, especialmente la pequeña y con baja capacidad para satisfacer las exigencias de sanidad agropecuaria y de calidad e inocuidad de los alimentos;
b. puesta en evidencia de las fallas de mercados en campos como el crédito y las finanzas rurales, la tecnología, la infraestructura de comercialización e incluso de los mismos mercados de productos agropecuarios, sin que en todos los campos aparezcan prestadores privados de esos bienes y servicios;

c. creciente importancia de prestadores de servicios tipo ONG y fundaciones vinculadas a la cooperación internacional, que sustituyen parcialmente al Estado. Como parte de su trabajo, pero también por iniciativas autónomas, expansión de las cooperativas de ahorro y crédito hacia las zonas rurales, sin que estas cuenten con recursos financieros y reservas que les permitan extender sus servicios, especialmente en lo que se refiere a crédito a largo plazo. Lo mismo acontece con prestadores en los campos de comercialización;
d. reducida protección de frontera a un número limitado de productos sensibles, por medio de sistemas administrativos y arancelarios, especialmente cuando hay autosuficiencia o en momentos de salida estacional de productos;
e. debilidad de los sistemas de normas técnicas y de control fitosanitario en muchos países o dificultad para hacer cumplir las normas existentes;
f. debilitamiento de los Ministerios de Agricultura en general y de su capacidad de prestar los nuevos servicios que requiere la agricultura;
g. procesos de descentralización, por medio de los cuales los Gobiernos locales, provinciales o cantonales asumen de hecho o de derecho competencias hasta entonces reservadas al gobierno central, incluyendo construcción de infraestructura productiva, prestación de servicios de asistencia técnica, regulación de los mercados y ferias agrícolas, además de la puesta en funcionamiento de sistemas de información;
h. en algunos países, fortalecimiento de los gremios y organizaciones de productores agrícolas financiados por sistemas parafiscales y con capacidad de prestar servicios de investigación agronómica, asistencia técnica, funcionamiento de fondos de estabilización de precios, etc.;
i. finalmente, puesta en marcha de programas de apoyo a las mejoras de competitividad o de reconversión en algunos productos de importancia como forma de compensar los efectos de mayores niveles de apertura.

En el marco de los actuales procesos que cambian el contexto en que se desenvuelven las actividades agropecuarias, debe ponerse especial atención a políticas que pueden favorecer las acciones de comercialización de los pequeños productores. Estas incluyen, entre otras:

a. políticas dirigidas a apoyar esfuerzos de diversificación de exportaciones, incluyendo por medio de acciones dirigidas a remover limitaciones fitosanitarias a los productos, promoción de las micro y pequeñas empresas (MYPE) en la actividad de exportación. Los casos del proyecto de promoción del aguacate en Michoacán, México, por medio de Juntas de Sanidad Vegetal, el apoyo del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) y el Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA) a la actividad de extracción por parte de las comunidades Mapuche-Lafkenche de los recursos bentónicos en Chile, así como las acciones de la Corporación de Promoción de Exportaciones e Importaciones (CORPEI) de apoyo a mujeres rurales para incursionar en la exportación de hierbas medicinales, como es el caso de Jamba Kiwa, son de este tipo;
b. políticas y programas dirigidos a aprovechar las ventajas de las preferencias arancelarias impulsados por instituciones paraestatales como la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE) y sus acciones de apoyo con el fin de promover pequeñas empresas para el mercado estadounidense, como fue la experiencia de la organización ADEX en ese país;
c. las acciones de los Gobiernos locales para apoyar las actividades productivas en sus territorios, incluyendo en muchos casos desarrollo de la infraestructura para la comercialización, programas para el desarrollo turístico o de las actividades artesanales, como fue el caso de

las mujeres productoras de sombreros de paja toquilla en el cantón Chordeleg en Ecuador, o la Corporación para el Desarrollo de la Sericultura (CORSEDA) en el Valle del Cauca, Colombia, que contó con el respaldo coordinado del Municipio, del Gobierno nacional y de ONG, o la experiencia de la Cooperativa Frigorífica Leandro N. Alem apoyada por el Gobierno provincial de Misiones en Argentina.

Una de las características de muchas de las políticas en América Latina, que son aprovechadas por las organizaciones campesinas y de la población rural, es que trabajan por medio de la formación de redes interinstitucionales en las que de una u otra manera interactúan organizaciones de la cooperación, agencias gubernamentales nacionales, Gobiernos locales y ONG, en esfuerzos que implican el trabajo conjunto y coordinado, potenciando las capacidades de cada una. Los casos más exitosos son aquellos en los que estas redes institucionales y de personas se relacionan con territorios determinados y promueven el desarrollo de las empresas de comercialización, como parte de esfuerzos de desarrollo territorial.

Las combinaciones de factores asociados al éxito

Indudablemente, los factores vinculados al éxito de las experiencias de comercialización no actúan separadamente. En ellos influyen, entre otros: el contexto y las políticas; las características de los mercados y su dinamismo; y, las características de las organizaciones deben articularse para producir resultados positivos. Obviamente, de acuerdo al contexto, puede ser más o menos positivo generar los incentivos adecuados, pero en última instancia los fundamentales son los factores vinculados a la inserción comercial. Estos pueden buscar contrarrestar factores del contexto o trabajar sobre la base de los elementos menos perjudiciales, lo que requiere un análisis detallado para establecer cuáles son, para identificar las oportunidades y las amenazas y sobre esa base establecer un plan de acción estratégico, que incluya objetivos y metas, así como procedimientos para lograrlos.

Hay una serie de guías metodológicas que pueden ayudar a concatenar todos aquellos elementos que permiten asegurar en lo posible el éxito de una experiencia. Se pueden consultar varios trabajos de Lasso & Ostertag (1999), de van der Heyden & Camacho (2006) y de Camacho, Marlin & Zambrano (2007) que contienen metodologías detalladas.

Conclusiones

La revisión de los casos y de la literatura ha permitido identificar los factores gravitantes para las experiencias de comercialización. Estos están compuestos por los factores iniciales en los que se desenvuelven las economías campesinas, los factores económicos que limitan la plena participación de los pequeños productores en los mercados, las características de los mercados que parecen ser más favorables para los campesinos y la población rural pobre, las características de las organizaciones que establecen para enfrentar la participación en los mercados y los factores asociados al contexto.

a. Resulta fundamental analizar cuidadosamente las condiciones de partida que tienen los campesinos pobres en relación con los mercados. En muchos casos, ellos enfrentan limitaciones físicas para vender su producción por la ausencia de infraestructura de comercialización, mercados monopsónicos y transporte dominados por pocos intermediarios y limitadas capacidades para manejar las complejidades de los mercados.

b. Estas condiciones específicas hacen que los campesinos enfrenten altos costos de transacción —que deben pagar antes de realizar la transacción y muchas veces después—, confronten serias fallas de mercado y en la mayor parte de los casos se especialicen en productos no negociables.
c. Hay algunas evoluciones de los mercados que generan condiciones particulares para ciertos tipos de productos con características especiales y que pueden solucionar los temas de acceso a los mercados abriendo oportunidades para la participación de la población rural pobre. Se trata de mercados dinámicos que crecen por encima de la media de crecimiento de la población y se relacionan con cambios en las preferencias de los consumidores. Se trata de productos que implican un intensivo uso de mano de obra y que requieren supervisión constante (productos orgánicos) y de aquellos producidos bajo condiciones sociales especiales. Participar en esos mercados implica solucionar algunas de las fallas de mercado y aceptar una serie de normas y estándares.
d. No hay un solo modelo organizacional. Aun cuando la mayor parte de experiencias se basa en organizaciones de la población pobre, hay algunas que se fundamentan en las familias y las redes familiares. Los modelos organizacionales incluyen cooperativas, empresas asociativas, asociaciones y comunidades y no parece haber unos modelos más exitosos que otros y aun es posible observar que en diversos momentos, distintos modelos organizativos son los más adecuados. Otro elemento fundamental son las organizaciones que tienen metodologías para promover el aprendizaje. Las experiencias exitosas de comercialización toman tiempo y no hay soluciones milagrosas.
e. Temas muy importantes de las organizaciones y su éxito están asociados a las características de los recursos humanos que las componen, el papel de los líderes parece primordial, especialmente de los que promueven un liderazgo compartido y horizontal. Un adecuado sistema de delegación, procedimientos establecidos y respetados, formas de manejo de cuentas y decisiones transparentes, la responsabilidad, así como conceptos éticos de verdad y honestidad, parecen ser fundamentales.
f. Un tema que debe considerarse es la cuestión de género en las organizaciones. Es interesante observar cómo las actividades de comercialización fortalecen la participación de las mujeres en el control del excedente económico, modifican las relaciones de género entre trabajo productivo y reproductivo, y visualizan el papel de las mujeres.
g. La revisión de más de 47 experiencias de comercialización revela que estas se basan en las diversas categorías sociales compuestas por los pobres rurales en la región, que son pequeños agricultores, campesinos de subsistencia y sin tierra, poblaciones indígenas, mujeres rurales, localizados además en muy diversos contextos socioecológicos y nacionales.
h. Las experiencias de comercialización analizadas señalan que en su mayor parte están relacionadas con los mercados dinámicos de diverso tipo, en las actividades tanto agropecuarias como no agropecuarias. Incluyen abastecimiento a supermercados, a nuevos rubros de exportación, a circuitos de productos con características especiales como los orgánicos, los de sellos sociales, los verdes y los *gourmet*. También responden a mercados de artesanía de calidad o a turismo con demandas sociales o étnicas.
i. La mayoría de estas experiencias parte de un conocimiento de las cadenas de valor en que se insertan y busca establecer relaciones con eslabones que están más adelante. Esto implica valorar los recursos de los que disponen los campesinos y poblaciones rurales, respecto de las características de los mercados.

j. Algunas de las condiciones para participar en estos mercados dinámicos son la certificación y el cumplimiento de las normas y estándares que requieren quienes compran los productos y servicios. Esto supone que las empresas tengan una organización funcional para tal cumplimiento, que incluya la planificación conjunta, sistemas de supervisión y control, y sistemas de rechazo relacionados con la producción como la poscosecha. La certificación por parte de empresas independientes y sus estándares es algo cada vez más importante para este tipo de empresas.

k. Las empresas exitosas requieren adicionalmente establecer un amplio número de alianzas y relaciones con actores externos. Estos incluyen desde organizaciones de apoyo a su desarrollo empresarial y fortalecimiento de sus capacidades, hasta proveedores de servicios (crédito, transporte, asistencia técnica, adquisición oportuna de insumos y equipos, mercadeo, para citar los más importantes). Las experiencias más exitosas están relacionadas con una amplia gama de alianzas.

l. Los contextos de mayor apertura y globalización, así como los menores costos de transporte y comunicación, el creciente peso de los supermercados, las agroindustrias y los servicios de restaurante constituyen presiones enormes sobre los mercados en los que los pequeños productores deben poner atención. No deben descuidarse, sin embargo, algunos de los mercados tradicionales que crecientemente se alinean con los más dinámicos.

m. Finalmente, es necesario que las experiencias evalúen los nuevos papeles de las instituciones públicas y su función en relación con la provisión de bienes públicos en campos como la sanidad agropecuaria y la tecnología, el apoyo a los esfuerzos de diversificación de exportaciones, etc. Una de las características de muchas de las políticas en América Latina que son aprovechadas por las organizaciones campesinas y de la población rural, es la formación de redes interinstitucionales, en las que de una u otra manera interactúan organizaciones de la cooperación, agencias gubernamentales nacionales, Gobiernos locales y ONG, en esfuerzos que implican el trabajo conjunto y coordinado, potenciando las capacidades de cada una.

Casos considerados como base para este estudio

1. ADAPEX – Asociación de Desarrollo Agrícola para la Exportación), San José, Costa Rica.
2. AMMUCALE – Asociación Municipal de Mujeres Campesinas del Municipio de Lebrija), Santander, Colombia.
3. APPTA – Asociación de Pequeños Productores de Talamaca, Limón, Costa Rica.
4. AROMA (Asociación de Artesanías Rurales de las Organizaciones de Mujeres Aymara), Puno, Perú.
5. PAC – Pueblos en Acción Comunitaria, Estelí (Madriz) y Nueva Segovia (Matagalpa), Nicaragua.
6. Asociación Chajulense Val Vaq Quilo, Guatemala.
7. APILAC – Asociación para la Producción e Industrialización de Lácteos, Costa Rica.
8. APROMAC – Asociación de Productores de Maca del Valle del Mantaro, Perú.
9. Azules, Productores de Añil, El Salvador.
10. CACH – Centro Agroartesanal Chordeleg, Ecuador.
11. Comunidad campesina Aymahui Quenariri, Puno, Perú.
12. Comunidad campesina de Macará, Perú.

13. Comunidades Mapuche-Lafkenche, Chile.
14. Cooperativa Chacay, Chile.
15. COFRA – Cooperativa Frigorífica Leandro N. Alem Ltda., de provisión de servicios para productores agropecuarios, carniceros y afines, Argentina.
16. COOPEPALMARES – Cooperativa de Caficultores y Servicios Múltiples de Palmares, Alajuela, Costa Rica.
17. ACOPAGRO Cooperativa agraria cacaotera, San Martín, Perú.
18. Cooperativa El Limón, Guatemala.
19. COOPELDOS R.L., Cooperativa de Caficultores y Servicios de la Cordillera Alta de Tilarán, Abangares y Monteverdes, Guanacaste, Costa Rica.
20. COOPEUMO Ltda., Chile.
21. Cooperativa ACOPAGRO, Perú.
22. Cooperativa Agrícola Integral "Unión de Cuatro Pinos" R.L., Guatemala.
23. CORSEDA – Corporación para el Desarrollo de la Sericultura del Cauca, Colombia.
24. COOPRESAFRA R.L. – Cooperativa de Servicios para la Producción Agropecuaria San Francisco de Asís, Managua, Nicaragua.
25. ECA – Empresa Campesina Agrícola, de Chocolá, Suchitepeque, Guatemala.
26. FECOAGRO – Federación de Cooperativas Agropecuarias, San Juan, Argentina.
27. Grupo de mujeres Nuevo Amanecer de Hoya Grande, Honduras.
28. GMPNC – Grupo de Mujeres Productoras del Nordeste de Canelones, Uruguay.
29. Denominación de origen maíz blanco gigante, Cusco, Perú.
30. Empresa familiar artesanías de lana, Guanajuato, México.
31. Horneados de San Xavier, Bolivia.
32. Huertos Gatazo Zambrano, Chimborazo, Ecuador.
33. ISMAM – Indígenas de la Sierra Madre de Motozintla, San Isidro Labrador, Chiapas, México.
34. Intervalles, Nor Patagonia, Argentina.
35. Jambi Kiwa, Chimborazo, Ecuador.
36. Labradores Mayas (LM), Guatemala.
37. Manejo forestal comunitario (4 comunidades), Bolivia.
38. Mujeres apicultoras Valle de Miel SRL, México.
39. SAIS (Sociedad Agrícola de Interés Social) Túpac Amaru de Pachacayo, Huancayo, Perú.
40. PRODECOOP – Promotora de Desarrollo Cooperativo, Estelí (Madriz) y Nueva Segovia (Matagalpa), Nicaragua.
41. QUESINOR – Quesería Sierra Norte, Ecuador.
42. La rosquilla somoteña en Nicaragua.
43. HOPE – Hermanas Obreras Pintando con Esperanza (organización de mujeres), Bolivia.
44. SOCOAGRO – Sociedad Cooperativa Agroindustrial, El Salvador.
45. Textiles en el Sur de Bolivia.
46. Turismo rural en el Lago Lleu Lleu, Arauco, Chile.
47. UATPPY – Unión de Asociaciones de Trabajadores Agrícolas, Poductores y Procesadores de Yuca, Ecuador.

Referencias

Camacho P., C. Marlin & C. Zambrano. 2007. *Elementos orientadores para la gestión de empresas asociativas rurales*. EMARs, RURALTER, Quito, Ecuador.

CEPAL. 1995. *Las relaciones agroindustriales y la transformación de la agricultura*, CEPAL, Santiago de Chile, Chile.

CEPAL. 1998. *Agroindustria y pequeña agricultura: experiencias y opciones de transformación*. CEPAL, Santiago de Chile, Chile.

Chemonics International Inc. 2004. *Manejo poscosecha y análisis de empacadora de productos frescos y recomendaciones para mejorar el diseño de la línea de empaque*. USAID, Santo Domingo, República Dominicana.

COSUDE-PyMAGROS, APROMAIZ, INDECOPI & Proyecto Corredor Puno-Cusco. 2006. Denominación de origen maíz blanco gigante. Cusco: Reflexión sobre la experiencia y recomendaciones. www.rimisp.org

Cunningham G. 2005. *The Jambi Kiwa Story*. Comart Foundation, Toronto, Canadá.

Durstewitz P. & G. Escobar. 2006. *La vinculación de los pequeños productores a los mercados*. Grupo Chorlaví, RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago de Chile, Chile.

Echenique J. (cons.). 1993. Las modalidades y proyecciones de la articulación entre la agroindustria y la pequeña agricultura en Chile. FAO, Santiago de Chile, Chile.

Escobal J. (ed.) 1994. *Comercialización agrícola en el Perú*, GRADE / USAID, Lima, Perú.

Evans E. 2005. *Cinco cosas que el productor agrícola puede hacer para mejorar las ganancias de su negocio*. Universidad de la Florida, Instituto de Alimentos y Ciencias Agrícolas, Gainesville, USA.

FAO. 1999. Towards a Harmonized Fefinition of Non-Wood Forest Products. *Unasylva*, Vol. 50, 1999/3.

FIDA. 2002. Estrategia del FIDA para la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe. Documento Estratégico Regional. División de América Latina y el Caribe, Roma, Italia.

FIDA. 2003. La adopción de la agricultura orgánica por parte de los pequeños agricultores de América Latina y el Caribe, Evaluación Técnica, Informe Nº 1337 (abril), Roma, Italia.

Flores L. (s/f). Labradores mayas: una experiencia exitosa en el abasto de vegetales frescos a cadenas de supermercados. www.rimisp.org

Haudry de Soucy R. 2003. Productos con identidad territorial. Documento preparado para el Foro Nacional de Políticas de Estado para el Desarrollo Rural, junio de 2003, Latacunga, Ecuador.

Hellin J. & S. Higman. 2004. *Los pequeños agricultores y los mercados especializados: lecciones aprendidas en la Región Andina*. ODI, Documento 118, London, UK.

Hernández R., T. Reardon & J. Berdegué. 2006. Supermarkets, Wholesalers, and Tomato Growers in Guatemala. www.regoverningmarkets.org

IFAD. 2001. Markets for the Rural Poor, Chapter 5: p. 171–201 en *Rural Poverty Report 2001*, Rome, Italy. www.ifad.org

IICA-MCCH-COSUDE. 2004. La comercialización en grande con los pequeños es posible. Proyecto de Apoyo a la Transformación y Comercialización de Productos Agrícolas – Proyecto de Leguminosas del Ecuador. PLADE, Quito, Ecuador.

Lasso L. & C. Ostertag. 1999. Análisis de factores claves de éxito de agroempresas rurales en la zona andina enfocadas hacia la exportación: metodología y resultados. Proyecto Desarrollo de agroempresas rurales, CIAT, Cali, Colombia.

Logli P. 2001. What futur for fair trade? *ACP-EU Courier* 181: 63–67.

Reardon T. & J. Berdegué. 2002. The Rapid Rise of Supermarkets in Latin America: Challenges and Opportunities for Development, *Development Policy Review* 20 (4): 371–388.

Reardon T. & J. Berdegué. 2003. La rápida expansión de los supermercados en América Latina: Desafíos y oportunidades para el desarrollo. BID, Washington, D.C., USA.

Reardon T., P. Timmer & J. Berdegué. 2003. The rise of supermarkets and private standards in developing countries: Illustrations from the produce sector and hypothesized implications for trade. Paper presented at the International Conference Agricultural Policy Reform and the WTO: Where are we heading? June 23–26, Capri, Italy.

Redfern A. & P. Snedker. 2002. *Creating Market Opportunities for Samll Entreprises: Experiences of the Fair Trade Movement*, International Labour Orgaization, Ginebra, Suiza.

Santacoloma P., R. Suárez & H. Riveros. 2005. Strengthening agribusiness linkages with small-scale farmers case studies in Latin America and the Caribbean. AGSF Occasional Paper 4, FAO, Roma, Italia.

Santana R. 1995. L'encadrement des paysans, pour quoi faire ?, p. 59–68 en M. Haubert, *Les Paysans peuvent-ils nourrir le Tiers Monde ?* Série Homme et Societé 21. Université de Paris I. Publications de la Sorbonne, París, Francia.

Sarmiento L., S. Pinto, J. Echeverría & J. Latorre. 2006. *Asociación Municipal de Mujeres Campesinas de Lebrija (AMMUCALE): una experiencia de desarrollo rural liderada por mujeres colombianas*. Corporación para la Investigación y el Desarrollo de la Democracia (CIDEMOS), Bucaramanga, Colombia.

Schultz T. W. 1974. *La organización económica de la agricultura*, FCE, México D.F., México.

Tallontire A. 2000. Partnerships in fair trade: reflection from a case study of Cafédirect, *Development in Practice*, 10 (2): 166–177.

Uphoff N., M. Esman & A. Krishna A. 1998. *Reasons for success, learning from instructive experiences in rural development*. Kumarian Press, West Harford, USA.

van der Heyden D. & P. Camacho. 2006. Guía metodológica para el análisis de cadenas productivas. Ruralter / SNV / Agronomes sans Frontières / Intercoopération, Quito, Ecuador.

Wheatley C., R. Best, D. Peters & J. Connell. 2002. Supply chain management and agro-enterprise development: CIATs approach in SE Asia. Documento preparado para el International Center of Tropical agriculture (CIAT).

5

El papel de las instituciones en territorios rurales sujetos a acciones de reforma agraria

2008

© Dennis García

Introducción

Alejandro Schejtman y Julio Berdegué (2007) han señalado que el desarrollo territorial rural debe ser visto como un proceso de transformación productiva e institucional de un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza. La transformación productiva se refiere a la articulación competitiva de las actividades a los mercados, crecientemente abiertos, y la transformación institucional a las reglas formales e informales que reproducen la exclusión de los pobres de los procesos y beneficios de la transformación productiva. Este trabajo busca analizar las relaciones complejas entre las dos transformaciones.

Los territorios son construcciones sociales producto de la interacción económica de actores localizados en espacios geográficos específicos y de las instituciones que resultan de tales interacciones. La sociología —y más específicamente la sociología económica— ha definido los dominios, sectores, espacios sociales organizados o *milieux* como construcciones sociales en las que actores colectivos buscan reproducir un sistema de dominación (Fligstein & Stone Sweet 2002, Bourdieu 2001, Pérez-Sáinz 2006). Si las dinámicas de los territorios rurales resultan de la interacción de los actores con las instituciones que establecen, su análisis requiere entonces estudiar las estructuras y relaciones sociales que se desarrollan en esos espacios geográficos. Las estructuras sociales pueden ser analizadas tanto a nivel macro, cuanto en sus relaciones con el Estado, tal como lo hace Fligstein o, a niveles más delimitados, como propone Granovetter (2001).

Para Fligstein (1996, 2001a) los espacios sociales o campos son sistemas en los cuales los actores colectivos intentan producir un sistema de dominación, lo que normalmente supone la producción de cierta cultura local. En los mercados, los actores sociales buscan asegurar condiciones estables que les permitan sobrevivir y eventualmente expandirse. Con esa finalidad los trabajadores, competidores y abastecedores se proponen crear estructuras sociales por medio de relaciones estables. El autor propone cuatro tipos de reglas que son relevantes para ese propósito: derechos de propiedad, gobernanza, reglas de intercambio y concepciones de control. Estas toman la forma de instituciones que se establecen mediante leyes, normas consuetudinarias y prácticas sociales estructuradas y se relacionan con: quienes pueden reclamar por las ganancias; el modo en que se organizan las relaciones de competencia y colaboración tanto entre actores como al interior de cada campo o espacio; la forma y los actores con los que pueden establecerse las transacciones; y, la manera como estos construyen formas compartidas de desarrollar las actividades en espacios determinados, es decir "sistemas cognoscitivos compartidos" (Fligstein 2001a). Como procesos sociopolíticos, estas reglas implican relaciones con el Estado, el mismo que puede tener mayor o menor autonomía respecto de los actores concretos según el modo en que aquellos se hayan establecido. Las instituciones que se establecen resultan de procesos históricos concretos y tienden a ser estables (Moore 1991).

p. 157–196 en Luciano Martínez (compilador), *Territorios en mutación: repensando el desarrollo desde lo local*, Serie 50 años, FLACSO, Quito.

Lo interesante de este enfoque es que las reglas sobre derechos de propiedad y sobre gobernanza son el resultado de procesos sociohistóricos concretos, en cuyo marco se establecen alianzas y coaliciones e incluso formas de conflicto entre actores colectivos. Eso significa que el análisis de territorios rurales específicos necesita una evaluación cualitativa de cómo se fijan los derechos de propiedad sobre la tierra y otros activos productivos y cómo se los hace cumplir (por medio tanto de leyes cuanto de normas consuetudinarias); de cómo se designan las autoridades y con qué coaliciones (partidos políticos locales, regionales y nacionales, organizaciones de trabajadores, productores y empresarios, de grupos étnicos) se relacionan; qué es lo que asegura la continuidad de la estructura o su transformación; cuáles son los poderes fácticos y cómo se relacionan con las autoridades elegidas; cómo estos factores inciden en la forma como se reparten los excedentes, recursos y fondos externos; y, cuáles han sido los temas centrales de los conflictos y sus resultados. Justamente los trabajos de Abramovay y otros (2006) señalan el impacto de la acción colectiva sobre las instituciones en territorios específicos.

En la perspectiva de Granovetter (2005) las estructuras sociales y las redes afectan significativamente los resultados económicos en tanto flujos de información, como fuentes de sanción y recompensa, y en relación con la confianza. El concepto de *embeddedness*, la forma como se articula la actividad económica respecto de las relaciones sociales puede ser de gran utilidad. Este busca explicar el papel de las redes de apoyo en la acción económica concreta y puede por lo tanto explicar las relaciones entre empresas en un espacio geográfico concreto, las relaciones verticales al interior de las empresas y su capacidad. Al comparar Silicon Valley (California) con la Ruta 128 de Boston (Massachussetts), la evolución distinta se explica por diferencias en las relaciones de redes: una más horizontal, que facilita competencia y colaboración entre empresas, gerentes e innovadores; la otra más vertical, que limita tal interacción (Saxenian 2001, Castilla y otros 2001). El análisis de *cluster* que hacen normalmente los economistas no puede explicar por sí mismo esas diferencias. Castells & Himanen (2002) han demostrado también que la exitosa actividad de alta tecnología en Finlandia puede explicarse por las relaciones entre Estado de Bienestar y empresas, y no solamente por las redes privadas, propias de Silicon Valley. Otras experiencias exitosas pueden ser el resultado de culturas específicas y su capacidad de comunicarse con otros.

Un tema relevante para entender la actividad económica en espacios geográficos concretos es el papel que desempeñan individuos y organizaciones puente, como lo ha demostrado Granovetter (2001). Ello se remite a dos conceptos centrales: el de capital social y el de espacio público. El capital social es visto por autores como Bourdieu como el conjunto de recursos reales y potenciales que resultan de disponer de una red de relaciones sociales, como fruto de la inversión que hacen los individuos en desarrollarlas. Portes y Sensenbrenner (2001) diferencian **capital social puente** y **capital social lazo** o **cemento**, lo que está muy cerca del concepto de redes sociales fuertes y débiles, discutido por Granovetter (2005). Ambos señalan que las redes débiles o el capital social puente fortalecen la innovación y ayudan al desarrollo económico. El espacio público, tal como lo desarrolla Habermas (1996), es visto como el lugar de encuentro o esfera de comunicación entre actores sociales, que ayuda a construir formas comunes de entender y de participar.

Basado en lo anterior, y pensando en dinámicas territoriales rurales, su análisis debería incluir variables como las siguientes: composición y tipo de actores sociales en ámbitos geográficos determinados; instituciones y reglas de mercados; y, el papel del Estado, que puede ser predatorio, regulatorio, buen componedor e intervencionista (Fligstein 2001b). Sin embargo, la bibliografía señala también que las dinámicas económicas dependen del modo en que esas

empresas y otros actores funcionan y de cómo impacta el papel que cumplen las organizaciones e individuos puente en la creación de alianzas y coaliciones. Las dos perspectivas —macro y micro— recubren en parte el análisis de estructura y agencia al estilo de Giddens (1996).

Dos territorios, Daule y Cayambe en Ecuador, sujetos de una importante acción de reforma agraria en los años 1960 y 1970, cercanos a los principales centros urbanos del país, dotados de muy buen capital natural, especializados en dos productos de especial atención y apoyo por parte del Estado, logran incrementos significativos en producción y productividad y se articulan con sectores industriales dinámicos, gracias a inversiones en infraestructura de riego, carreteras y comunicaciones. Pese a ello, la existencia de redes de la sociedad civil y de instituciones de diverso tipo para enfrentar fallas de mercado de productos y crédito y altos costos de transacción que afectan a los pequeños productores, hace que estos capten en diferente proporción los excedentes generados. En parte, esas instituciones con reglas formales e informales están vinculadas a sistemas políticos y a culturas organizativas diferentes.

Una primera hipótesis de trabajo es que la presencia de instituciones estables y organizaciones con capacidad de gestión y relacionamiento (o puente) ha incidido en el mejoramiento de la productividad y en el aprovechamiento de las oportunidades de los territorios, a través de su influencia en variables tecnológicas y de infraestructura productiva, entre otras, impactando en el ingreso de los productores.

Una segunda hipótesis que se plantea es que cuando las redes favorecen un acceso que beneficia la cooperación entre productores y eleva el poder de negociación y vinculación con los eslabones de procesamiento industrial, hay una evolución hacia mayores niveles de equidad, mientras que cuando fomentan vinculaciones individuales de tipo vertical con agentes económicos no agrícolas, son estos los que capturan la mayor parte de los excedentes.

Este trabajo presenta un breve análisis de los cambios en la estructura agraria de los dos territorios. A partir de nuevas realidades agrarias, se caracterizan y describen las dinámicas económicas de los cantones, sus principales actividades y los cambios estructurales que se han producido en los últimos años (anteriores a 2007, N. del E.). En una segunda parte, fundamentada en una evaluación cuantitativa y cualitativa, se define el papel de las instituciones locales y regionales, así como su impacto en las principales variables económicas de los productores.

I - Metodología

Primero se procedió a realizar un análisis retrospectivo de la estructura agraria de los dos territorios bajo análisis —Daule y Cayambe—, con apoyo de una revisión de la información bibliográfica y sobre la base de entrevistas a informantes calificados. Se consideró, como punto de partida, la reforma agraria realizada en Ecuador en las décadas de los 1960 y 1970.

A continuación se caracterizó de un modo general a los cantones, a partir de un análisis de las dinámicas sectoriales y de una comparación de las estructuras productivas en las ultimas décadas, para lo cual se recurrió a datos específicos contenidos en los censos de población, encuestas de condiciones de vida, encuestas de empleo y censos agropecuarios.

Un tercer nivel de análisis se centró en el papel de las organizaciones, redes y coaliciones, e instituciones regionales y locales en el desarrollo de la producción de arroz en Daule y de leche en Cayambe. Para ello se realizó una serie de entrevistas en las zonas de estudio.

Finalmente, se hizo un análisis de impacto de los principales indicadores económicos y sociales. Para evaluar dicho impacto y comprobar la primera hipótesis definida en

el trabajo, se realizó un análisis de regresión logarítmica a fin de establecer la vinculación entre el apoyo brindado por las instituciones a través de mejoras en los indicadores tecnológicos y el aumento de productividad de los bienes, determinándose los niveles de correlación entre variables y los niveles de elasticidad que sugieren incrementos en la productividad.

Se tomó como variable dependiente el rendimiento y como variables independientes los niveles de crédito, la asistencia técnica, el riego, las semillas certificadas, los fertilizantes y los agroquímicos, la maquinaria (según el producto), y se realizaron regresiones separadas con la finalidad de determinar los efectos individuales del correlacionamiento, es decir, partiendo del supuesto de que las demás variables son *ceteris paribus*.

Para comprobar la segunda hipótesis se hizo una evaluación cualitativa de la participación de las instituciones en los posibles vínculos existentes dentro de cada red productiva, además de un análisis comparativo y cuantitativo del proceso de comercialización de los productos.

Para el caso de Cayambe fue posible tomar los datos de una encuesta realizada entre pequeños productores y, a través de ella, hacer un análisis de regresión que permitió medir los efectos en el ingreso de los productores de las condiciones de precio, escolaridad, productividad del capital, productividad de la mano de obra y afiliación a instancias institucionales.

Para Daule se realizó una regresión utilizando los datos del Censo Agropecuario del año 2000, para determinar el grado de relación entre el precio de venta y el ingreso, con la finalidad de comprobar si la participación limitada de las instituciones en el proceso de comercialización afecta el nivel de ingreso.

II - Estructuras agrarias cantonales

1. Cayambe y los pequeños productores lácteos

El cantón Cayambe (Pichincha) se estructuró, como buena parte de la Sierra ecuatoriana, sobre la base de grandes haciendas. Su particularidad fue, sin embargo, que los latifundios situados en su zona nororiental fueron expropiados por el Estado a varias comunidades religiosas en 1912, en virtud de la Ley denominada de Manos Muertas. Entre ese año e inicios de 1960 fueron administrados por la Junta de Asistencia Social, un organismo público que realizaba actividades de beneficencia. Su explotación más directa se hizo mediante arriendos multianuales que en buena parte se destinaron a la producción de cereales.

Como en casi toda la Sierra norte, estas haciendas diferenciaban una sección de explotación directa por medio de quienes las arrendaban y una zona entregada a campesinos, a cambio de trabajo en la hacienda, por medio de una institución aparcera denominada huasipungo. Los campesinos indígenas huasipungueros constituían la parte fundamental de la fuerza laboral, a la que se agregaba una proporción de trabajadores, normalmente mestizos, encargados de la supervisión. Desde finales de los años 1940, por influencia de los partidos de izquierda, comenzaron a formarse sindicatos que luchan constantemente por mejorar las condiciones laborales de los huasipungueros y que eventualmente evolucionan hacia la reivindicación de la tierra.

Las demandas y presiones campesinas por la tierra a inicios de los años 1960, en el contexto de la revolución cubana y la Alianza para el Progreso, llevaron a que el Gobierno militar, al decretar la Ley de Reforma Agraria en 1964, obligase a repartir la tierra de las haciendas estatales, haciendo de la zona nororiental de Cayambe una zona de intervención

prioritaria del recientemente creado Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC). Las antiguas haciendas pasaron a manos de los campesinos organizados en cooperativas conformadas por los antiguos trabajadores huasipungueros. La entrega de la tierra implicaba que los campesinos contrajeran una deuda con el Estado, pagadera a largo plazo.

El control efectivo de la gestión de las cooperativas pasó, no obstante, al IERAC, que diseñó un esquema de gestión similar al de las antiguas haciendas: una parte de explotación colectiva en que cada miembro debía trabajar un número variado de días y parcelas familiares para manutención de las familias de los cooperados. Además, cada familia recibía, por liquidación de los años trabajados en las antiguas haciendas, derecho de uso sobre tierras comunales ubicadas en laderas no cultivables que se destinaban a pastoreo. El producto de la explotación colectiva se dirigía al pago de la deuda por la tierra.

Al analizar las cooperativas de Cayambe a fines de los 1970 e inicios de los 1980, Furche (1980) encontró que muchos de los cooperados habían expandido significativamente sus hatos ganaderos en las parcelas campesinas y mejorado su situación, si bien ello difería de una cooperativa a otra. Cuando se terminó de pagar la tierra y mediante la Ley de Desarrollo Agrario, concluyó el proceso de reforma agraria y los campesinos se subdividieron la tierra en forma igualitaria. En efecto, las cooperativas se disolvieron en los 1990 como organización productiva y se parcelaron las tierras de explotación colectiva. A pesar de ello, en muchos casos las cooperativas son la base para la conformación de las actuales organizaciones de productores lácteos.

2. Daule y la producción arrocera

La producción arrocera en Ecuador se desarrolló como resultado de la crisis cacaotera de los años veinte del siglo XX. Muchas de las antiguas haciendas fueron entregadas a los trabajadores bajo diversas formas de aparecería y ellos se dedicaron al cultivo de la gramínea. La producción se expande aún más en el contexto de la Segunda Guerra Mundial en que el país exporta el producto. La producción de arroz pasa de 30 000 toneladas métricas en la década de los 1930, a 100 000 toneladas métricas en la de los 1940 (Barsky 1984). Las explotaciones arroceras llegaron a 104 000, con una extensión de 284 000 ha en 1968, 65 % de las cuales se localizaban en la provincia del Guayas.

Según Valverde (1979), se establecieron dos tipos de explotaciones arroceras: las haciendas tradicionales con enfoque empresarial, que realizaron cambios en la organización para la producción, basadas en relaciones salariales y mejoras tecnológicas, y las haciendas tradicionales, sustentadas en el precarismo[1]. Esta modalidad, en que estaba inmerso el 73 % de los productores de arroz del Guayas, consistía en que un campesino sin tierra cultivaba una parcela entregada por el propietario quien a cambio recibía una renta en producto. En

1 Precarismo es el nombre genérico utilizado en la zona y cubre aparcería, arrendamiento y otras formas no salariales de explotación de la tierra por campesinos en favor de terratenientes. De acuerdo a Barsky (1984): «El modo de tenencia de la tierra era la aparcería, que es una relación social para la cual el propietario de las tierras pone las mismas a disposición de un aparcero, este pone su trabajo (directo o de dirección del proceso) y el capital es puesto por ambas partes en distintas combinaciones posibles. La producción obtenida se reparte en diferentes proporciones, en la práctica, es en función de las relaciones de poder entre las diversas clases agrarias».

promedio, dichas parcelas tenían hasta cuatro hectáreas, con elevados rendimientos, según cálculos realizados en la época (Abdo 1988).

El contrato precarista no daba al campesino el derecho a construir vivienda en la parcela trabajada ni tampoco le permitía combinar el cultivo del arroz con otros cultivos de subsistencia. Esto y el activismo de la izquierda provocaron durante buena parte de los 1970 fuertes conflictos entre los propietarios de la tierra y los precaristas. Los conflictos se agudizaron también como consecuencia de los intentos de muchos dueños de la tierra de destinarla a cultivos comerciales como el banano y el azúcar, lo que requería desalojar a los campesinos (Uggen 1993). En consecuencia, los campesinos comenzaron a organizarse en sindicatos y precooperativas que tuvieron como centro a la zona de Daule, realizaron invasiones a varias haciendas arroceras y en otras dejaron de pagar las rentas a las que estaban obligados.

El proceso de reforma agraria se inició cuando en 1970 el Gobierno decretó la Ley de Abolición del Trabajo Precario en la Agricultura, que prohibía la explotación de tierras en forma de parcelas arrendadas, fincas o aparecería, desmontes, trabajos al partido y demás sistemas de cultivo precario. Dicha ley fue complementada por el Decreto 1001, destinado específicamente a la abolición del precarismo en la producción de arroz. Este decreto, tal vez el acto más importante de reforma agraria en el país, declaró de utilidad pública y sujetas a expropiación y ocupación inmediata por parte del IERAC a las haciendas arroceras trabajadas bajo sistemas de precarismo. Como consecuencia, más de 90 000 ha pasaron a manos campesinas, principalmente en Guayas y Los Ríos.

A través del Decreto 1001, el IERAC expropió, entre otras, tres grandes haciendas de Daule: San Gabriel, América y Aroca[2], entregándoselas a las cooperativas que se estaban conformando, dado que la Ley explicitaba que los productores debían estar organizados. Esta entrega se hizo durante los últimos años de la década de los 1970, lo que dio origen a la formación de alrededor de 60 cooperativas en el cantón, donde cada antiguo precarista recibía de 8 a 10 ha[3]. No siempre toda la tierra pasó a los campesinos, sino que algunos exhacendados lograron mantener por diversas vías predios más pequeños, de un promedio de 40 ha. También algunos profesionales adquirieron terrenos de alrededor de 20 ha cada uno.

Durante los años 1970 y 1980, el Estado apoyó fuertemente a los campesinos a través de varias instituciones. Ellos recibieron créditos del Banco Nacional de Fomento (BNF) y apoyo a la comercialización de la Empresa Nacional de Abastecimiento y Comercialización (ENAC). El Ministerio de Agricultura les brindaba asistencia técnica, capacitación y mecanización por medio del Programa Nacional de Mecanización (creado en 1980), cuyo propósito era promover y fomentar el uso de maquinaria agrícola. Por otra parte, el ministerio organizó un Programa Nacional del Arroz y estableció un plan piloto en el cantón Daule. De acuerdo a Hernández y Urriola (1993), para 1986 el 23 % de los productores de Daule accedía a crédito y de ellos el 54,5 % lo recibía del BNF, mientras que intermediarios y piladoras[4] otorgaban el 40 %. Pero sin duda el apoyo más importante se inició en 1981, cuando la Comisión de Estudios para el Desarrollo de la

2 En dos de ellas, el dueño había fallecido y estaban administradas por los herederos, quienes no tenían escrituras individuales del predio, dando lugar a que el IERAC les expropiara las tierras sin pago alguno.

3 Entre otras, se pueden mencionar: América, San Isidro, Señor de los Milagros, Francisco Acosta, Lomas de Papaya. Hernández y Urriola (1993) señalan que en promedio se entregaron en Daule parcelas de 9,5 ha, si bien en algunas zonas las que se entregaban fueron menores.

4 Piladora es el término local para un molino de arroz.

Cuenca del Río Guayas (CEDEGE), el organismo encargado de los programas de riego y drenaje en toda la cuenca del río Guayas, comenzó a promocionar y construir obras de riego. Adicionalmente ejecutó programas de capacitación en temas referentes a cooperativismo, asociatividad y formación de líderes, trabajando conjuntamente con los técnicos del Ministerio de Agricultura en el proceso de capacitación. La construcción del programa de riego denominado Plan América Lomas permitió a los agricultores expandir considerablemente su producción.

Durante las décadas de 1980 y 1990, el IERAC comenzó a entregar a los cooperados las tierras con escrituras en forma directa, lo que, al igual que en Cayambe, marcó el fin de las cooperativas y el control estatal sobre su gestión. Poco después el programa de riego fue transferido hacia los regantes constituidos en una Junta de Usuarios.

III - Dinámicas cantonales

1. Caracterización del cantón Cayambe

El cantón Cayambe es parte de la provincia de Pichincha, la mayor productora de leche de Ecuador, y está ubicado al oriente de la misma. Su capital cantonal se encuentra a unos 70 km de Quito, a la que está unida por la carretera Panamericana, una vía de primer orden. Las cooperativas localizadas al nororiente del cantón se encuentran a 3–11 km del centro cantonal y se accede a ellas por caminos empedrados. El cantón tiene una superficie de alrededor de 1800 km^2 y una altitud promedio de 2800 metros sobre el nivel del mar, y está habitado actualmente por unas 70 000 personas, un 49 % más que en 1990 y un 100 % más que en 1974[5].

Cayambe es hoy en día un centro agrícola y agroindustrial importante, con actividades significativas de producción florícola, lechera, hortícola y con localización de agroindustrias lácteas, molineras y varios servicios para la producción: bancos y cooperativas, ferreterías, proveedores de insumos, etc. A ello se añaden actividades de turismo, dada su cercanía a la ciudad de Quito. En conjunto, ello ha hecho de Cayambe una zona de crecimiento económico, de empleo y poblacional.

En las últimas décadas el empleo agrícola en Cayambe se ha expandido en un 93 %. Las personas ocupadas en la agricultura representan el 51 % del empleo total cantonal, 6 % más que en 1992. Esto se debe en buena parte a la generación de empleo en la actividad florícola y a la mayor participación de los campesinos en el desarrollo de la cadena productiva láctea.

Otros indicadores señalan también progresos importantes: actualmente el 90,5 % de viviendas tiene servicio eléctrico, el 62 % se abastece de agua vía red pública, aunque en el sector rural predomina el abastecimiento a través de ríos. Tan solo el 22 % de las viviendas tienen acceso a telefonía fija pero el servicio de telefonía celular se ha expandido considerablemente y hoy en día todas las parroquias y cooperativas tienen cobertura. La educación sigue siendo un serio problema en el cantón: la escolaridad es de solo 5,7 años, una mejora de apenas 1 año respecto de la década anterior. Sin embargo el analfabetismo se redujo de manera importante y hoy apenas afecta a un 12 % de la población.

En cuanto a la estructura productiva agropecuaria, el 42 % del valor bruto de la producción cantonal proviene de la explotación pecuaria de leche y carne[6], el 35 % de las flores y el 22 % de

5 http://www.edufuturo.comleduracion.php?c=2237
6 Crecimiento del 35 % entre 1974 y 2001.

cultivos transitorios especialmente papa[7]. Para los bovinos existe una zona definida: el callejón comprendido entre Cangahua y Olmedo. En lo referente a la floricultura, el área principal se ubica en la zona central del cantón, especialmente Otón, que a su vez se junta con el eje florícola del cantón Quito. Cayambe aporta con el 10 % del valor bruto de la producción provincial.

La floricultura es, con seguridad, la actividad económica más importante del cantón, y lo vincula con mercados externos dinámicos. El crecimiento de la exportación de flores es impactante: de 0,5 millones de dólares en 1985 pasó a 445 millones en 2006 (incremento aproximado del 1000 %), convirtiéndose Ecuador en el tercer exportador mundial de flores después de Holanda y Colombia. Se trata de una actividad intensiva en mano de obra, con una participación importante de las mujeres (el 60 % del empleo generado). En total se calcula que en el cantón alrededor de 17 000 personas trabajan en actividades florícolas o relacionadas con este rubro, es decir un 56 % de la PEA. Otro factor a tener en cuenta es que las remuneraciones percibidas en la floricultura por hombres y mujeres son más elevadas que en otras actividades alternativas, como el empleo en haciendas ganaderas o en la construcción. De acuerdo a un estudio publicado en 2002, las remuneraciones eran entre un 29 y un 144 % más altas (Newman y otros 2002).

En Cayambe existen alrededor de seis mil fincas productoras de leche, de las cuales el 96 % tienen tamaños menores de 20 ha y generan el 40 % de la producción de leche del cantón. La productividad de estas fincas difiere dependiendo del tamaño del hato. Según datos del censo, se estima que el rendimiento en las fincas pequeñas alcanza en promedio 5 litros por vaca al día, en tanto que en las medianas llega a 10 litros y en las grandes a 15 litros.

2. Papel de las organizaciones en Cayambe

Durante los 1980 las cooperativas conformadas por el IERAC se caracterizaban por una importante dependencia de las agencias estatales. Las decisiones de qué, cómo y cuánto producir eran tomadas por un comité conformado por el jefe de la cooperativa y las autoridades del IERAC y del Ministerio de Agricultura y Ganadería. En los primeros años de funcionamiento se privilegió, además de la producción de leche, la de trigo, cebada y papa, que se vendía a la industria molinera o a intermediarios. Este comité determinaba asimismo cuánto del excedente se repartía entre los socios, cuánto se destinaba a reinversión y cuánto al pago de la deuda agraria.

A partir de la década de 1990 esto se modificó como reflejo de los cambios producidos en las prioridades de política pública, los programas sectoriales agropecuarios y las políticas genéricamente conocidas como neoliberales. El Estado abandonó muchas de sus intervenciones directas, entre otras aquellas relacionadas con la injerencia en las cooperativas agropecuarias de Cayambe. Las tierras, como ya se señaló, se parcelaron y cada miembro recibió títulos privados.

Al desaparecer la acción del Estado en la zona, otro tipo de organizaciones adquirieron importancia: gremios productivos, organizaciones no gubernamentales (ONG), programas de cooperación como el PL-480 y la cooperación belga, prestadores privados de servicios de apoyo a la producción y las mismas plantas agroindustriales.

Desde mediados de los años 1980 comenzó a funcionar la Casa Campesina de Cayambe, (CCC), una ONG vinculada a la orden salesiana. Con apoyo de recursos de Foderuma, un

7 Reducción importante de producción y rendimiento en cultivos como cebada, maíz suave y trigo, que antes de la década de los 1960 representaban la producción más importante del cantón y, por ende, la mayor fuente de ingreso.

programa de desarrollo rural del Banco Central del Ecuador establecido a fines de los 1970 y que terminó sus actividades a inicios de los 1990. La CCC llevó adelante programas que incluyeron mejoras de infraestructura productiva, mejoramiento genético, maquinaria, asistencia técnica, apoyo a la comercialización, crédito y más recientemente apoyo para establecer centros de acopio de leche en las comunidades[8].

De acuerdo a información disponible sobre la CCC, ella mantiene un programa de crédito a unas 2200 familias en los cantones Cayambe y Pedro Moncayo. El monto promedio de los créditos oscila entre 800 y 5000 dólares, a un interés corriente del 10 % anual y de mora del 5 %, con plazos que van de 18 a 24 meses, siempre con cuotas trimestrales. Las garantías incluyen apoyos cruzados en las comunidades atendidas, la escritura y la firma de una letra de cambio con un garante en créditos hasta 2000 dólares y para los créditos superiores a ese monto se solicita una hipoteca de la propiedad. Según la CCC, el porcentaje de cartera vencida es del 1,5 % del total, cifra aceptable y que se ubica por debajo del promedio del sistema financiero nacional. Este mecanismo ha permitido crear una cultura de crédito en las comunidades campesinas que reemplaza a la vinculada a los prestamistas o informales, cuyos costos eran más elevados.

Otra ONG que actúa en la zona es el Instituto de Ecología y Desarrollo de las Comunidades Andinas (IEDECA), que funciona en la zona desde hace aproximadamente 15 años. Apoya la construcción de infraestructura de riego, brinda capacitación y asistencia técnica y concede microcrédito dirigido a iniciativas microempresariales. Ha promovido el mejoramiento de pastos a través de la dotación de infraestructura de riego por aspersión, además de capacitación empresarial y asistencia técnica. En materia de microcrédito, dispone de un fondo que se destina a mejoramiento productivo, compra de ganado y obras de riego por aspersión. El crédito se canaliza a través de la entrega de insumos agrícolas a los campesinos o servicios especializados.

Otro actor importante es la Asociación de Ganaderos de la Sierra y Oriente (AGSO), organización gremial que agrupa a los productores de leche en la Sierra norte y las provincias amazónicas vecinas. La AGSO contribuyó también a establecer una procesadora de leche en polvo que busca regular el mercado lechero por medio de compras limitadas cuando los precios caen. Asimismo abastece a programas sociales del Gobierno como el Desayuno Escolar. Hace unos años inició, con apoyo de programas de cooperación, la instalación de centros de acopio y tanques de enfriamiento de leche con pequeños productores. Una de sus acciones estrella es justamente la desarrollada con los pequeños productores de Cayambe.

Otros programas de apoyo importantes son Agro-pastoril (cooperación belga) y PL-480 (Estados Unidos). Ambos han apoyado la actividad ganadera en la zona y han permitido la formación de empresas campesinas. Es el caso de Nutilac, formada por pequeños productores lecheros de la antigua Cooperativa Santo Domingo, que conformaron una compañía limitada para la elaboración de derivados de leche.

Lo importante es que algunas de las organizaciones mencionadas comenzaron a trabajar conjuntamente en la zona nororiental de Cayambe en el año 2003, a raíz de conflictos que se suscitaron al interior de la cadena de los lácteos: a) movilizaciones de ganaderos liderados por

8 La CCC apoya en las áreas de: educación, que incluyen colegios a distancia; salud, con maternidad y servicios médicos; comunicación social a través de una radio; y, construcción de infraestructura como canales de riego, empedrados, etc.

la AGSO en contra de la importación de leche en polvo, en las que participaron los pequeños productores de leche de Cayambe; y, b) los intentos de la Nestlé de reducir el precio pagado a sus abastecedores. La instalación de los centros de acopio fue el resultado de la acción conjunta de los pequeños productores lecheros de Cayambe, la CCC y la AGSO.

Trabajando en forma coordinada lograron establecer centros de acopio en las comunidades de Santo Domingo, Paquistancia, Turucucho, Chaupi, Pesillo, Cariacu, La Chimba, entre otras. Estas organizaciones están legalmente constituidas como asociaciones, compañías limitadas, cooperativas, etc., en función de las opciones de cada comunidad. La AGSO financió la adquisición de tanques de recolección y enfriamiento de la leche en varias comunidades, y apoyó con la capacitación para inseminación, botiquines, semillas para pastos y balanceados[9], que son canalizados a través de las organizaciones. La CCC otorgó créditos para mejorar los hatos ganaderos y las pasturas, y proyectos como el PL-480 contribuyeron al establecimiento de pequeñas plantas queseras.

Actualmente la producción de leche de los pequeños productores de Cayambe está destinada a una pasteurizadora vinculada a la AGSO, en un porcentaje menor a la industria láctea Floralp, una cantidad reducida va a Nestlé, otra abastece a plantas instaladas para el procesamiento de quesos y yogurt, y una proporción todavía se canaliza al mercado a través de los intermediarios. Por ejemplo, la Comunidad de Santo Domingo, conformada por 60 productores (50 socios y 10 externos), genera alrededor de 9000 litros diarios y cerca de 4000 quesos semanales. La organización tiene un gerente remunerado y una contadora que se encarga de todos los trámites de pago de los créditos en los que incurre la comunidad para el financiamiento de los tanques de frío y de la infraestructura de la planta procesadora de derivados de lácteos.

Los productores pagan a la organización una cuota para cubrir gastos administrativos y de personal, no solo por el centro de acopio sino por el manejo de la pequeña industria de derivados lácteos. Existe un directorio que se reúne cada dos meses y la asamblea, conformada por todos los miembros, lo hace dos veces al año para presentar un detalle de los ingresos y gastos anuales. Igualmente existe comunicación continua entre los gerentes de las organizaciones cuando deben gestionar requerimientos comunes. La organización de Santo Domingo tiene un convenio con una cooperativa para la administración de recursos resultantes de la venta de leche y derivados, facilitando el acceso a crédito a los socios de la organización en función de montos acordados.

A inicios de la participación conjunta de las organizaciones mencionadas (hace tres años y medio), la producción estaba entre 4000 y 6000 litros y actualmente supera los 30 000, es decir que ha experimentado un crecimiento extraordinario. Los rendimientos actuales están entre 10 y 12 litros diarios por vaca, frente al promedio anterior de los pequeños productores que era de 5. Se puede afirmar que se han establecido significativos niveles de confianza y credibilidad entre las organizaciones campesinas y la agroindustria, especialmente motivados por los resultados del trabajo con AGSO y ONG como la CCC. Sin embargo, debe determinarse si estos incrementos significaron aumentos de ingresos para los pequeños ganaderos.

9 En sus inicios los apoyaba con asistencia técnica.

Tabla 1. Ganadería: matriz de caracterización específica de pequeños productores

	Nacional %	Pichincha %	Cayambe %	Pequeños productores asociados
Crédito en UPA con ganado	9	7	2	49
Vacunas	70	69	16	97
Sales minerales	60	14	51	93
Asistencia técnica	8	8	7	8
Sistemas de enfriamiento	0,2	0,2	0,2	50
Inseminación artificial				51
Rendimientos (litros/vaca/día)	4	7	8	10

Fuente: III Censo Nacional Agropecuario y Encuesta de productores.

3. Caracterización del cantón Daule

Daule es un cantón de la provincia del Guayas (la segunda más importante del país), con un área de 2700 km^2, con una población de aproximadamente 85 000 personas (de las cuales el 63 % viven en el sector rural), un 42 % más que en 1990 y un 31 % menos que en 1974, debido a que una de sus parroquias se transformó en cantón (Santa Lucía en 1985). Daule se encuentra a unos 50 km de Guayaquil, a donde se llega por vía asfaltada, lo mismo que al Plan América, que congrega a las antiguas cooperativas arroceras. Dispone igualmente de un buen sistema de comunicación telefónica: 4 de las 5 parroquias tienen cobertura de las empresas de telefonía celular.

Su suelo es muy fértil y se la conoce como la capital arrocera de Ecuador, con más de 30 000 ha dedicadas a la producción del grano, exporta algunas frutas tropicales como el mango y también produce maíz, además de criar ganadería vacuna y porcina. La principal actividad del cantón es la agricultura, que ocupa a más del 50 % de la PEA, condición que se ha mantenido durante las últimas décadas, sin variaciones significativas. Hay otras actividades vinculadas a ella, como piladoras y molinos de arroz, a las que se agregan artesanías menores y actividades piscícolas (camarón y tilapia) que aprovechan la infraestructura de riego.

Como en buena parte del país, muchas viviendas disponen de conexión eléctrica y al menos un tercio de abastecimiento de agua potable. En cuanto a educación, hay un bajo nivel de escolaridad, con pocos cambios en los años recientes: apenas un promedio de algo más de cinco años. Se observa, como en todo el país, una reducción del analfabetismo que ha pasado del 23 % al 12 % de la población.

Daule tenía 39 000 ha en producción en el año 2000, en manos de 6500 productores. Lo que más llama la atención es el descenso del nivel de concentración de la tierra: el coeficiente de Gini bajó de 0,90 en 1974 a 0,65 en 2000, lo que refleja los cambios producidos por las acciones redistributivas de las décadas anteriores. Hoy en día los productores de hasta 20 ha controlan el 57 % de la superficie. Aún más, aquellos que tienen entre 3 y 20 ha, que

representan el 44 % del total, acceden al 45 % de la tierra. Por el contrario, los predios de más de 100 ha controlan apenas el 20 %.

En cuanto a la actividad productiva agropecuaria, se trata claramente de un cantón especializado en la producción arrocera: 30 000 ha, es decir el 76 %, se dedican a ese cultivo. El algodón, importante en años anteriores, ha desaparecido y ha sido reemplazado por el arroz. Igualmente ha caído la producción de café y de productos cítricos. Actualmente (2007, N. del E.) los productos menos importantes son el mango (432 ha), el maíz duro (123 ha) y el banano y el plátano (51 ha). Sin embargo, la producción pecuaria también es importante. Existen alrededor de 21 000 cabezas de ganado vacuno, la mitad de lo existente en la década de 1970, y a ellas se destinan unas 7 400 ha. Se ha desarrollado la producción de ganado porcino (11 000 cabezas) y de aves (89 000 criadas en campo).

En lo que concierne a servicios y uso de insumos y maquinaria, las condiciones de producción han registrado varios avances en las últimas décadas. Tal vez los cambios más importantes se produjeron en riego y fertilización de los suelos, un resultado de la acción de los programas públicos de instituciones como CEDEGE, pero también de los distritos de riego. Tratándose de los servicios de apoyo a la producción, un mayor número de productores acceden a crédito, pero la asistencia técnica ha decrecido.

El crédito no es otorgado exclusivamente por organismos públicos, como el BNF, que apenas cubre hoy el 6 %, pero tampoco por organismos formales del sector privado, como bancos o cooperativas de ahorro y crédito (5 %). El papel fundamental lo cumplen prestamistas, fomentadores (60 %) —mezcla de comerciantes y financistas de la agricultura— y procesadores (15 %). A diferencia de Cayambe, las ONG no se convierten en agentes que conceden crédito en este cantón. Lo mismo sucede con la asistencia técnica, servicio que financian los propios productores beneficiándose de él un 26 % de los mismos. Hay igualmente una participación importante de las casas comerciales (25 %) que venden sus insumos a crédito. La comercialización es manejada por intermediarios y piladoras, y la ENAC no tiene presencia alguna.

Daule es el segundo cantón con mayores niveles de superficie sembrada de arroz, después de Babahoyo (provincia de Los Ríos, con una producción de 138 000 toneladas métricas de arroz cáscara, es decir el 11 % de la producción total. Comparativamente con la década de 1970, la producción arrocera de Daule se ha triplicado, como resultado del crecimiento de la superficie cultivada, pero principalmente del aumento de los rendimientos. Los incrementos se dan en todas las categorías de productores, pero son más pronunciados en las unidades menores de 10 ha. Estas mejoras en rendimiento responden a la mayor infraestructura de riego y a la mayor utilización de semilla certificada, aunque el porcentaje de adopción de la misma es todavía inferior al 20 %. La estructura productiva ha variado en el cultivo: en los 1970 los pequeños productores participaban con el 50 % de la producción total. A partir de 2000,contribuyen con el 73 %, lo que significa un incremento importante de la producción.

El empleo generado en las pequeñas fincas de arroz es de 20 000 personas aproximadamente, entre dueños de fincas, miembros del hogar que trabajan en ellas, trabajadores ocasionales y trabajadores permanentes, lo que representa el 91 % del total de personas vinculadas a la producción agropecuaria en la zona.

Tabla 2. Ecuador. Evolución de variables de producción y estructura de la producción de arroz en Daule

Variable	Unidad	1974	2000	Variación
Superficie cosechada	ha	21 757	29 030	33
Rendimientos	tm/ha	2,7	4,7	74
Producción	tm	59 171	137 794	133
Participación de PP en el número de fincas	%	94	96	2
Participación de PP en la superficie cosechada	%	56	73	30
Participación de PP en la producción	%	56	73	30

Fuente: II Censo Agropecuario 1974 y III Censo Agropecuario 2000.

4. Papel de las organizaciones en Daule

Durante buena parte de los 1980 y hasta mediados de los 1990 el vínculo principal de las cooperativas arroceras de Daule fue la CEDEGE. Este organismo de desarrollo regional centró su actividad en la construcción de la presa Daule-Peripa que, con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y una contraparte del Estado, concluyó hacia 1992. Las actividades de esta comisión incluyeron la construcción de un sistema de riego de aproximadamente 17 000 ha localizadas en la margen derecha del río Daule, con un aprovechamiento real de 10 000 ha. El diseño consideró la segmentación del sistema en ocho zonas, de las cuales siete son de funcionamiento independiente, de forma tal que cada una constituye un distrito de riego cuyos sistemas de operación y mantenimiento se pueden programar por separado.

Estas zonas abarcaron los subproyectos de riego y desarrollo agrícola América-Lomas, Mate, Higuerón y San Jacinto. América-Lomas era el más grande y regaba unas 5315 ha. Al terminarse la construcción, la CEDEGE administró directamente los canales de riego, incluyendo el pago del agua por parte de los campesinos regantes. El Instituto Nacional Autónomo de Investigaciones Agropecuarias del Ecuador (INIAP) —organismo público— y la CEDEGE impartían, además, capacitación a los agricultores por medio de días de campo, parcelas demostrativas y la introducción de semillas mejoradas.

A mediados de los 1990 ese tipo de apoyo comenzó a cambiar como resultado de las políticas de ajuste sectorial, inspiradas en el Consenso de Washington. Un proyecto denominado Asistencia Técnica al Subsector Riego (PAT) —financiado por medio de un préstamo del Banco Mundial— fue el mecanismo que apoyó este proceso en las actividades de irrigación. Este tenía por objetivo asistir a los usuarios para que rehabilitaran en forma directa la infraestructura de riego y asumieran responsabilidades en el campo del desarrollo agropecuario y en la administración, operación y mantenimiento de los distritos de riego.

Entre los años 1999 y 2000, la CEDEGE cedió en comodato el manejo y el mantenimiento del Sistema de Riego Jaime Roldós Aguilera a los regantes, a través de cuatro juntas de usuarios (San Jacinto, Higuerón, El Mate y América-Lomas). La transferencia se realizó mediante convenios que facultaban a las juntas el uso, la administración, el mantenimiento y la conservación de la infraestructura de riego. Aparte del convenio suscrito, con cada junta se programaron actividades de rehabilitación y servicios de apoyo técnico-económico para la transferencia del sistema de riego. Con estas actividades se buscaba fortalecer las capacidades

de las juntas para asumir las tareas de administración y operación de los distritos, así como para responsabilizarse de funciones propias del desarrollo de la actividad arrocera, incluyendo la introducción de innovaciones tecnológicas.

Hoy en día los distritos de riego son operados por las juntas de usuarios y estas se han convertido en las principales organizaciones de los pequeños productores agrícolas en el cantón. Cada junta tiene una directiva constituida por un presidente, un vicepresidente, un secretario, un tesorero y dos vocales. Se reúne una vez al mes en forma ordinaria y dos o tres veces extraordinariamente. Entre sus funciones está la de establecer planes y presupuestos anuales de inversión, cobrar las tarifas de agua, cuidar del mantenimiento de la infraestructura de riego y establecer acuerdos con organismos públicos y privados para el desarrollo agropecuario. La junta de América-Lomas cuenta además con un administrador, un contador, un ayudante y un empleado de servicios generales, así como con un equipo operativo: cuatro cañaleros, cinco operadores de las estaciones de bombeo, cuatro operadores de maquinaria y tres operadores de cosechadoras y tractores (empleados externos que reciben sus ingresos en función de saca cosechada). En total cuenta con 17 empleados de planta.

Entre los servicios que presta la junta a los usuarios están: el arrendamiento de maquinaria agrícola para labores de preparación de suelo y cosecha, en condiciones más ventajosas que los servicios ofertados por terceros[10]; la provisión de insumos agropecuarios a través de compras al por mayor a proveedores y ventas con descuento a sus usuarios; y, la asistencia técnica otorgada a través de un técnico de campo que no logra abastecer a todos sus socios. A diferencia de Cayambe, las ONG o las cooperativas de ahorro y crédito están ausentes y la junta presta servicios limitados de apoyo a la producción[11]. En algunos casos, cuando tiene afinidad ideológica con sus autoridades, establece estrechas relaciones con la municipalidad del cantón.

Las juntas como la de América-Lomas están compuestas principalmente por pequeños productores. De acuerdo al registro de usuarios, la propiedad promedio es de 3,5 ha, especialmente entre los miembros de las cooperativas. Sin embargo, es visible, aunque todavía en su etapa inicial, un proceso de concentración de tierras. Lo que crece es el número de miembros individuales de la junta, lo que parece señalar una pérdida de importancia de las cooperativas, pero también la presencia de adquisiciones individuales. Ello es el resultado en parte de la forma como operan los mercados locales de insumos, productos y de crédito.

En efecto, la ausencia de mercados formales de productos, insumos y de crédito ha vuelto fundamental la aparición de soluciones institucionales "privadas". La falta de apoyo en la gestión para crédito a los usuarios a través del BNF, conduce a la participación del fomentador[12]. Se trata normalmente de una piladora que adelanta dinero a los productores, sobre la base del compromiso de entrega de arroz al molinero. En ocasiones el préstamo incluye insumos para la producción. La obligación contraída se deduce del pago por el arroz, que normalmente es inferior al precio del mercado abierto. De acuerdo a las entrevistas realizadas en la zona, los fomentadores financian al 80 % a 90 % de los productores. Se ha dado el caso de que las deudas contraídas y no pagadas supongan traspaso de tierras a los molineros.

10 La junta de usuarios cobra un 25 % menos.

11 La única ONG presente es la Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (CESA), que tiene un programa de distribución de semillas y una piladora.

12 En la práctica, el acceso al BNF es muy restringido, tanto por las condiciones para el otorgamiento de créditos, cuanto por el tiempo de tramitación que requiere.

A pesar de las limitaciones, estas soluciones institucionales, que suplen la ausencia de mercados de crédito, insumos y productos, han permitido un cierto nivel de innovación productiva que incluye la introducción de semilla certificada, el uso de productos fitosanitarios, la fertilización de los suelos y, en menor medida, la mecanización. América-Lomas tiene mejores indicadores en todos estos campos que otras zonas de la provincia o del país. Sin embargo, los indicadores de pobreza en la zona han continuado deteriorándose.

IV - Resultados

1. Caracterización de los territorios analizados

Se consideraron para este análisis dos municipios caracterizados por procesos redistributivos de la tierra y presencia de pequeños productores especializados en el mercado interno, que fueron zonas que recibieron un significativo apoyo del Estado, antes de que desaparecieran las políticas de fomento como consecuencia de la aplicación de políticas de ajuste.

Se trata de cantones de dimensiones parecidas, si bien Daule es más extenso, Cayambe es más poblado. Ambos están relativamente cerca de grandes ciudades, a las que se vinculan por carretera pavimentada. La mayor parte de las explotaciones son pequeñas, pero Cayambe tiene actualmente un mayor grado de concentración de la tierra[13].

A pesar de estas similitudes, existen diferencias marcadas en términos de varios indicadores. Mientras que la pobreza por consumo aumentó ligeramente en Daule, en Cayambe se redujo significativamente. En términos de población, ambos cantones crecen, pero la tasa es mucho mayor en Cayambe. La productividad de la tierra es alta en ambos cantones, siendo casi el doble en Cayambe, donde sin embargo es más baja por persona empleada. El hecho de que la productividad del trabajo sea mayor en Daule refleja el carácter más intensivo en trabajo de la producción arrocera que de la ganadería de leche.

2. Papel de las instituciones y las organizaciones en la dinámica productiva

En los análisis realizados se observa un cambio significativo en la estructura productiva de los dos cantones, que tiene que ver con el incremento en la importancia de las unidades de pequeños productores, a través de una mejor distribución de la tierra, como resultado de las acciones de reforma agraria. Los pequeños productores tuvieron, hasta mediados de los años 1980, apoyo del Estado por medio de diversos programas de asistencia técnica, inversión en infraestructura y ayuda crediticia. Sin embargo, al desmontarse esos sistemas de apoyo, a raíz de la ejecución de las políticas neoliberales de ajuste estructural, y traspasarse a las organizaciones de pequeños productores la responsabilidad sobre el desarrollo agrícola, la evolución de los cantones fue diferente. Mientras en Cayambe una alianza heterogénea de organizaciones —ONG, gremios productivos, cooperativas de ahorro y crédito y programas de cooperación— paulatinamente reemplazó a las agencias públicas y apoyó a las organizaciones de pequeños productores, en Daule la organización de regantes, con medios limitados y con asistencia de los organismos del Gobierno local, se centró en la administración del sistema

13 Sin embargo, en las parroquias donde se localizan los pequeños productores lecheros no existen grandes propiedades.

Tabla 3

Caracterización general de los cantones	Daule	Cayambe
Población	70 000	85 000
Superficie (km^2)	1 800	2 700
Densidad (habitante/km^2)	38,89	31,48
Número de explotaciones	10 501	6 488
Numero de hectáreas	82 788	39 139
Tamaño medio de explotación (ha)	7,9	6
Superficie de riego (ha)	12 860	20 031
Explotaciones de pequeños productores (%)	97	95
Explotaciones medianas (%)	2	4
Explotaciones grandes (%)	1	1
Cambio porcentual de pobreza (1990–2000)	-16	3
Pobreza 2000, con base en el consumo (%)	64	79,4
Cambio Incidencia Pobreza NBI (1990–2000) (%)	23,4	42,6
Productividad de la tierra (2000)	1 007,26	651,55
Productividad del trabajo (2000)	7,84	89,18
Cambio en Gini tierra (1974–2000)	-0,081	-0,25
Gini tierra (2000)	0,839	0,65
Ingresos agrícolas (2000)	68	93
Cambio en población (1990–2001)	22 862	19 614

de riego, y la actividad productiva fue dejada en manos de los productores individualmente. Estos recurrieron a sistemas tradicionales de acceso a capital de trabajo, insumos y comercialización. La figura predominante fue la del fomentador.

¿Qué consecuencias tuvieron estos diversos arreglos institucionales para la producción, los rendimientos y la productividad? A fin de analizar el efecto se aplicó un análisis de regresión para determinar el efecto de los diferentes arreglos institucionales en los rendimientos. Inicialmente se determinó el nivel de impacto de diferentes variables tecnológicas en los rendimientos y se obtuvieron los resultados presentados en la tabla 4.

Tanto en Daule como en Cayambe se observa la dotación de insumos, riego, asistencia técnica y crédito, incide directa y positivamente en los rendimientos . El coeficiente de correlación entre las variables independientes y estos últimos supera el 90 %, lo que significa que los cambios en dotación de crédito, vacunación, utilización de semilla certificada, influyen directamente en las variaciones de los rendimientos. Además, el coeficiente de determinación está sobre el 90 %, es decir que las variables tomadas son las que en última instancia determinan el comportamiento de la productividad del bien.

En el caso de Daule, si bien los sistemas de riego administrados por la CEDEGE ya existían antes del año 2000 y los productores ya los utilizaban —lo que en buena parte explica los

Tabla 4. Correlaciones y elasticidades - Inferencia de las instituciones en el rendimiento

Variables	Leche (Cayambe)			Arroz (Daule)		
	Elasticidad Determinación	Coeficiente de correlación (%)	Coeficiente (%)	Elasticidad Determinación	Coeficiente de correlación (%)	Coeficiente (%)
Semilla certificada	na	na	na	0,44	81	90
Fertilizantes	na	na	na	0,49	99	99
Productos fitosanitarios	na	na	na	0,49	99	99
Dotación de pastos	0,34	97	98	na	na	na
Sales minerales	0,36	97	98	na	na	na
Dotación de vacunas	0,35	97	99	na	na	na
Asistencia técnica	0,45	89	94	0,37	80	89
Crédito	0,35	91	95	0,26	83	91
Riego	0,33	98	99	0,50	99	99
Maquinaria						
Fumigadores	na	na	na	0,28	65	81
Cosechadoras	na	na	na	0,38	42	65
Uso de ordeñadoras mecánicas	0,42	28	53	na	na	na
Tanques de frío	0,33	37	60	na	na	na

Fuente: Censos Agropecuarios.
Se corrió la regresión con el 95 % de confianza (5 % de margen de error).

incrementos en el rendimiento tal como lo demuestran datos de los Censos Agropecuarios (2,5 tm/ha en el año 1974 y 1990, frente a 5 tm/ha en el año 2000)—, no es menos cierto que una vez que la junta de usuarios asume el control de la administración del riego, los niveles de rendimiento aumentan significativamente (productores más eficientes: 9 o 10 tm/ha, productores promedio: 6 tm/ha). Ello se explica por la introducción de nuevas variedades de semilla y mejoras en los sistemas de siembra (por trasplante siembran el 80 % de la superficie), que se añaden a prácticas de uso ya extendido en la zona: aplicación de fertilizantes y productos fitosanitarios (92 % de la superficie cultivada tiene riego, 100 % de las unidades de producción utilizan fertilizante y cumplen requisitos fitosanitarios)[14]. Sin embargo y después del año 2001, el salto en los rendimientos puede explicarse por un manejo más eficiente del riego y la introducción de variedades tempranas o precoces (que producen en tres meses y no en cuatro o cinco meses). Hoy en día los productores logran dos cosechas y media de arroz y en algunas fincas más eficientes, hasta tres cosechas.

En Daule los factores que van determinado los mayores cambios en el rendimiento tienen que ver con el uso más eficiente del riego y la utilización de fertilizantes y productos

14 Según datos del III Censo Agropecuario, para la producción de arroz en Daule.

fitosanitarios. Menor peso tiene la semilla certificada, ya que es un componente que aún tiene menores niveles de utilización relativa frente a las demás variables enunciadas. La asistencia técnica y el otorgamiento de crédito son variables que inciden en menor medida en el rendimiento. Las diferencias en cuanto a la importancia de la semilla certificada pueden atribuirse al canal que utilizan los productores para conseguirla: comerciantes locales o por medio de una ONG, que es la Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (CESA)[15]. No obstante, el mayor uso de semilla certificada (hoy el 50 % de hectáreas frente al 23 % en el año 2000) no se extiende a todos los productores.

En Cayambe los rendimientos anuales, que para inicios del año 2000 alcanzaban los cinco litros por vaca, luego de la intervención de las organizaciones mencionadas en asistencia técnica, crédito y provisión de insumos ha permitido que los pequeños productores de las cooperativas alcancen rendimientos de entre 10 y 12 litros por vaca. Las variables que han determinado los cambios en el rendimiento son la dotación de semillas para pastos, la utilización de sales minerales y la vacunación. Se trata de la introducción de mejoras tecnológicas operadas sobre el ganado criollo de los pequeños productores de la zona. No son importantes para los rendimientos la utilización de maquinaria ni la infraestructura productiva. Sin embargo, la instalación de los centros de acopio tiene una incidencia directa en los ingresos de los productores.

Las organizaciones presentes en cada una de las áreas son las que han promovido la utilización de los insumos que han incidido significativamente en las mejoras de los rendimientos. Estos resultados permiten aceptar la hipótesis de que la participación de las instituciones en el desarrollo productivo de los territorios ha permitido un mayor dinamismo y provocado cambios en los niveles de productividad agropecuarios. Estas organizaciones son fundamentalmente privadas, pero de finalidad pública. En el caso de Cayambe, se trata de gremios, ONG, cooperativas de ahorro y crédito, y también de programas de cooperación. En Daule se mezclan la junta de usuarios, las piladoras y los fomentadores.

3. Los cambios en las modalidades de articulación a los mercados

Además del impacto de los cambios institucionales en los rendimientos y la productividad, es necesario analizar cómo estos repercutieron en las modalidades de articulación a los mercados. Ello no solamente tiene efectos en los precios que finalmente se negocian, sino en los costos de transacción que deben pagar tanto productores como procesadores. En este campo la evolución también ha sido diferente.

Como puede verse en la tabla 5, en el año 2000 los pequeños productores de arroz en Daule vendían el producto, en un alto porcentaje, a intermediarios, mientras que los más grandes lo hacían a los procesadores industriales. Ello no parece haber cambiado desde entonces. En el caso de Cayambe las ventas de leche de los pequeños ganaderos se dirigían en buena parte a intermediarios y a procesadores artesanales de queso. Sin embargo, esto comenzó a cambiar a raíz de los programas de apoyo de la CCC y de la AGSO a los pequeños productores lecheros de la zona nororiental del cantón. Hoy en día se calcula que aproximadamente un 70 % de la leche de los pequeños productores se destina tanto directamente a la industria pasteurizadora grande localizada en Cayambe, como a la planta de la AGSO localizada al sur de Quito y, en un 30 %, a intermediarios y queseros locales. Adicionalmente,

15 Los productores compran la semilla individualmente y no a través de la junta de usuarios.

Tabla 5. Comercialización de la producción de arroz y leche en 2000 (%)

Demandante	Arroz (Daule)			Leche (Cayambe)		
	Pequeños productores	Medianos productores	Grandes productores	Pequeños productores	Medianos productores	Grandes productores
Consumidor en la finca	2	4	0	17	4	0
Consumidor fuera de la finca	2	1	7	6	2	7
Exportador	0	0	3	1	14	2
Intermediario	59	67	82	70	50	43
Procesador industrial	37	27	8	6	31	47

Fuente: Censo Agropecuario 2000.

el volumen de leche producido por los 9 grupos de productores lecheros se ha incrementado a alrededor de 30 000 litros diarios, muy por encima de los 4000 a 5000 que producían a inicios de los 2000. Finalmente, el precio recibido por los productores subió de unos 18–20 centavos por litro a 30–31 hoy en día.

Este cambio fue el resultado de una intervención de las organizaciones presentes en la zona: el financiamiento de centros de acopio para lácteos, que incluyen tanques de enfriamiento de leche en 9 comunidades. La instalación de tanques de frío y centros de acopio aseguran la continua producción lechera de los pequeños productores y fortalecen la especificidad y la cooperación entre ellos. Por otro lado, la producción lechera se caracteriza por contar con mercados más cerrados, de pocos compradores. Como consecuencia, tanto la industria láctea cuanto los productores bajaron sus costos de transacción y pudieron establecer relaciones directas, obviando a los intermediarios.

En el caso de Daule las modalidades de comercialización se mantienen sin mayores cambios. El productor sigue entregando el arroz a fomentadores y piladoras, que le adelantan los recursos necesarios para su actividad productiva. Como puede verse en la tabla 6, el 62 % de los pequeños productores de Daule dependen de los créditos de prestamistas y un 28 % obtiene financiamiento de procesadores. Este tipo de préstamo está basado en la obligación que asume el productor de entregar al pilador o al intermediario su producción, ya sea en su totalidad o en la cantidad necesaria para cubrir el monto del préstamo (capital más el 10 al 15 % mensual de interés). En algunos casos el intermediario puede pagar un precio con un castigo correspondiente al 10 % del precio del mercado[16]. En Daule, los intermediarios hicieron la función que tradicionalmente cumplía el estatal BNF y que no desempeñan los bancos privados. En Cayambe, por el contrario, los prestamistas cumplen un papel marginal.

Al igual que sucede con los lácteos, la producción arrocera en Daule se caracteriza por la especificidad de activos: se trata de zonas preparadas para esa producción, con muy reducida posibilidad de cambiar de cultivos. El arroz es un producto caracterizado por mercados abiertos, con muchas transacciones que operan en lugares diferentes y sin mayores niveles

16 Según explica en entrevista el presidente de la Corporación de Industriales Arroceros (CORPCOM), ingeniero Manuel Andrade.

de incertidumbre, lo que en general no favorece las relaciones estables entre industriales y productores.

Tabla 6. Fuentes de crédito a pequeños productores (%)

Entidad	Cayambe		Daule	
	Años 1970	Años 2000	Años 1970	Años 2000
BNF	32	27	64	4
Asociaciones o cooperativas	66	13	24	5
Otros (procesadores, bancos)	8	22	12	28
Prestamistas (informales, fomentadores)	0	1	0	62
ONG	0	13	0	0

Fuente: Censo.

En el caso de los pequeños productores lecheros de Cayambe, la acción conjunta de ONG, gremios, CCC y programas de cooperación permitió la instalación de centros de acopio en las comunidades, la venta conjunta de leche a agroindustrias, la reducción de costos de transporte, etc., lo que contribuyó a la obtención de mejores precios. Con base en una encuesta realizada entre pequeños productores en Cayambe, se determinó cómo la participación de las instituciones en el proceso de comercialización y el relacionamiento de los productores con la agroindustria permiten que mejoren sus ingresos, entre otros a través de: mejores precios de venta; incrementos en los niveles de productividad y de producción; mejoras en la productividad del capital y de la mano de obra; y, menores costos de transacción. Tratándose de Daule, la organización se centra en administrar el sistema de riego, pero no asume ningún papel en la actividad productiva o en la comercialización del producto.

La especificidad de activos favorece en ambos casos el encadenamiento entre productores e industrias. Por el contrario, la segunda variable, es decir el mayor número de transacciones que se produce en el sector arrocero, favorece un mercado abierto. En el caso de los lecheros, la menor frecuencia de las transacciones fomenta la integración vertical. Pese a estas diferencias, en los dos casos las industrias buscan integrar verticalmente a los productores. En lo que concierne a la producción lechera, eso pasa por incentivos para la coordinación y cooperación entre productores, mientras que en lo que se refiere al arroz, esa cooperación se desincentiva y se promueven las relaciones individualizadas.

Tabla 7. Factores que favorecen la integración entre productores e industriales

	Leche (Cayambe)	Arroz (Daule)
Especificidad de activos	+++	+++
Especificidad de sitio	+++	++
Oportunismo de productores	++	+++
Frecuencia de transacciones	++	

4. El papel de las instituciones y las organizaciones respecto de los ingresos

Por último, se analizarán los efectos de los diversos arreglos institucionales en los ingresos de la población y, por lo tanto, en los niveles y la incidencia de la pobreza rural.

Para el caso de Cayambe y la producción de leche, se efectuó un análisis de regresión múltiple a fin de explicar los ingresos[17]. Los resultados reflejan que los cambios en el precio de venta, el nivel de producción y la productividad del capital inciden directamente en las variaciones del ingreso, con altos niveles de relación. Igualmente tiene un alto valor explicativo la participación de la AGSO y la CCC, que impulsaron conjuntamente un programa de vinculación directa de los pequeños productores con la industria láctea. En efecto, la encuesta permite establecer que los productores asociados a la alianza de organizaciones recibe al menos dos centavos por litro más que aquellos que no lo están, y tienen un menor costo de producción por litro: 0,12 frente a 0,19 centavos.

Tabla 8. Variables que influyen en el incremento del ingreso
Leche (Cayambe)

Variables	Relación	Coeficiente de correlación (%)
Precio de venta	positiva	54
Número de años de escolarización	positiva	18
Nivel de producción	positiva	99
Productividad del capital	positiva	ns
Productividad M.O.	negativa	ns
Rendimientos	positiva	20
Participación agso en comercialización	positiva	71

Significativo al 95 % de confianza, ns: no significativo al 95 %.
Fuente: Censo y encuesta.

La relación estable con las empresas agroindustriales es beneficiosa para los productores pues les asegura la venta del producto a un precio estable mayor que el del mercado abierto, representado por los intermediarios. También les garantiza un mayor nivel de rentabilidad, concienciación de la importancia de la tecnología y productividad, y un mayor acceso al crédito en condiciones mejores que las formas tradicionales. También reduce los costos de transacción. Para estos productores la relación con la AGSO les significa mayor estabilidad de precios y elimina la incertidumbre sobre los ingresos, incidiendo directamente en el mejoramiento de las condiciones de vida del productor. A la asociación el vínculo con los pequeños productores le asegura en el campo económico un flujo de producto con calidad estandarizada y en el campo

17 Se utilizó para ello una encuesta aplicada a 140 pequeños productores de la zona oriental de Cayambe, levantada en 2006 por Ana Sandoval para su tesis de economista y que nos fue facilitada por la CCC.

político, mayor capacidad de negociación. Esto ha determinado que exista un impacto positivo y significativo de la participación de la AGSO en los ingresos de los productores.

Es clave el apoyo de la AGSO y las otras organizaciones de la zona a los productores a través de financiamiento para la infraestructura de almacenamiento, pues lleva a los productores a conjugar su mayor producción y permite a la empresa comprar volúmenes más grandes de leche, reduciendo sus costos de acopio e impactando directamente en el ingreso del agricultor a través de su mayor producción (correlación del 90 % entre producción e ingresos). Se han instalado 9 tanques de enfriamiento en la zona, lo que ha conducido a que el esquema se extienda a un mayor número de productores. El nivel educativo parece tener una influencia limitada en la productividad y los ingresos, si bien la escolaridad de los pequeños lecheros parece ser más alta que la media del cantón: 6,6 años promedio respecto de 5,7.

Ahora bien, los productores lecheros de Cayambe no viven exclusivamente de la actividad pecuaria. Los cónyuges e hijos mayores tienen ocupaciones alternativas en la misma zona o a muy corta distancia, trabajan como jornaleros, empleados de las empresas floricultoras y en oficios especializados como la albañilería, la carpintería y la cerrajería. Estas actividades adicionales parecen contribuir a la disminución de la pobreza.

Tabla 9. Ocupaciones adicionales de los pequeños productores lecheros de Cayambe

Ocupación alternativa del ganadero y cónyuge	Número de productores con actividades adicionales	%
Transportista	4	2,86
Albañil y similares	34	24,29
Costurero	6	4,29
Empleado de servicios	2	1,43
Molinos	3	2,14
Empleados en floricultura	22	15,71
Jornaleros	40	28,57
Ninguna	29	20,71
Total	140	100

Fuente: Encuesta a productores lecheros, 2006.

El caso de Daule parece ser diferente. Al analizar el impacto de los cambios en los niveles de precios en el ingreso de los productores, por medio de una regresión que correlaciona varios factores sobre el ingreso (datos del año 2000 y del Censo Agropecuario), se encontraron resultados disímiles. En efecto, si bien existe una relación directa entre variaciones en el precio y cambios en el ingreso, con un coeficiente de correlación mayor al 90 % (nivel de significancia al 5 %), no todas las mejoras en el precio se transmiten directamente al ingreso del productor, pues la elasticidad determina que cambios del 100 % en el precio, signifiquen

variaciones de solamente el 50 % en el ingreso. Esto se explica por el hecho de que parte del incremento del precio se convierte en un costo, dados los altos intereses que cobran los fomentadores e intermediarios o la mayor deducción en el precio al que reciben el arroz.

Y es que en Daule, las fallas de los mercados de dinero, productos e insumos favorecen la existencia de instituciones tradicionales como la de los fomentadores, que impiden que las mejoras de productividad o de precios signifiquen incremento de los ingresos de los productores. Las organizaciones locales de productores como la junta de usuarios u ONG presentes en la zona, como CESA, no han logrado construir alianzas que modifiquen el comportamiento de los mercados. Esto puede explicarse en parte por la fortaleza de los sistemas tradicionales de financiamiento y comercialización, los altibajos de los sistemas de financiamiento públicos[18] y la ausencia de banca privada o cooperativas de ahorro y crédito en la zona[19].

Contrariamente a lo que sucede en Cayambe, los pequeños productores arroceros de Daule tienen su principal fuente de ocupación en la agricultura, lo que contribuye a mantener el nivel de pobreza. Se dedican al cultivo del arroz, su ingreso depende exclusivamente de ese producto y la economía regional no genera actividades remunerativas adicionales o complementarias. La única forma que encuentran los pequeños agricultores más pobres es salir de la zona y migrar.

Tabla 10. Arroz (Daule)
Origen de los ingresos (%)

Superficie (ha)	Ingresos agrícolas	Ingresos no agrícolas
< 1	89	11
1–2	92	8
2–3	97	3
3–5	98	2
5–10	95	5
10–20	92	8
20–50	92	8
50–100	85	15
100–200	67	33
> 200	100	0

Fuente: Censo Agropecuario 2000.

Conclusiones

Los arreglos institucionales que caracterizan a cada territorio desempeñan papeles relevantes para explicar su desarrollo económico, pero también su capacidad para reducir la pobreza y la desigualdad y mantener a su población. Al comparar dos casos en Ecuador de grupos de pequeños productores especializados en alimentos básicos de la población —arroz y lácteos— en territorios cercanos a centros urbanos importantes y con buena dotación de infraestructura de carreteras y comunicaciones, se encuentra que el papel de las instituciones y las formas como se establecen las redes son fundamentales para explicar la evolución de la pobreza. En efecto, se eligieron dos municipios, uno en el callejón interandino y un segundo en las planicies aluviales de la Costa ecuatoriana, en los que se desarrollaron acciones redistributivas importantes hacia los pequeños productores en el período de la reforma agraria (1960–1975) y se brindó apoyo estatal significativo en sus inicios. Tales intervenciones fueron desmontadas

18 Un dirigente de la zona explicaba que los montos de crédito que asignaba el BNF entre las diferentes sucursales obedecía a criterios de distribución más o menos equitativa, pero sin relación con el potencial productivo de cada zona.

19 Otros factores pueden ser la debilidad de las organizaciones, su vinculación con el sistema político y una cartera vencida alta.

como resultado de las políticas emanadas del Consenso de Washington. Sin embargo, las políticas de protección arancelaria para estos productos se mantuvieron y continúan hasta ahora encapsuladas frente a los vaivenes del mercado internacional.

Los sistemas públicos de apoyo a los productores fueron reemplazados por arreglos institucionales de diverso tipo. Mientras en Cayambe la acción conjunta de gremios privados, ONG, industria, cooperativas de ahorro y crédito y programas de cooperación favorecieron modalidades de colaboración entre productores y relaciones estables con la industria, en Daule la organización se centró en la administración de los sistemas de riego, y las fallas de mercado existentes en crédito, productos e insumos fomentó el establecimiento de sistemas tradicionales de integración entre los productores y la industria procesadora de arroz, conocidos como fomentadores.

En cuanto al impacto de estos sistemas en la transformación productiva se puede concluir que en ambos casos estos sistemas favorecieron cambios tecnológicos que incluyeron introducción de semillas mejoradas, fertilización, empleo de productos veterinarios y fitosanitarios, que redundaron conjuntamente en un aumento de los rendimientos y la productividad. Obviamente, tratándose de Daule, un factor de gran importancia ha sido el papel que cumple la junta de usuarios en la administración del sistema de riego. Al analizar la relación entre los productores y la industria procesadora se encontró que en ambos casos esta última busca integrar verticalmente a los productores, pero mientras en el caso de los lecheros dicho sistema favorece la articulación formal e incentiva la cooperación entre productores, en el del arroz la integración utiliza relaciones institucionales tradicionales.

Finalmente se estudió el impacto que los diferentes arreglos institucionales tienen en los ingresos de los pequeños productores. Se encontró que el sistema establecido entre los pequeños productores lácteos tiene una repercusión directa en los ingresos, al aumentar el precio y mejorar la productividad, mientras que en el caso de los arroceros de Daule el sistema hace que las ganancias en rendimientos sean absorbidas, en buena parte, por el sistema institucional de intermediación. A ello se añade el hecho de que los productores arroceros, con dedicación exclusiva al arroz y pocas opciones alternativas de ocupación, dependen únicamente de los ingresos que genera esa actividad, mientras que en Cayambe el dinamismo de las diversas actividades económicas brinda a los productores lácteos opciones adicionales de actividad y por lo tanto de ingresos.

Referencias

Abdo G. 1988. *La descomposición del campesinado en la Costa ecuatoriana: zona de Daule, un caso de análisis 1980–1986*. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Guayaquil, Guayaquil, Ecuador.

Abramovay R., J. Bengoa, J. Berdegué, J. Escobal, C. Ranaboldo, H. Munk Ravnborg & A. Schejtman 2006. Movimientos sociales, gobernanza ambiental y desarrollo territorial. www.rimisp.org

Barsky O. 1984. *La reforma agraria ecuatoriana*. Corporación Editora Nacional / FLACSO, Quito, Ecuador.

Bourdieu P. 2001. The Forms of Capital, p. 96–111 en M. Granovetter & R. Swedberg, *The Sociology of Economic Life*, 2nd edition. Westview Press, Colorado, USA.

Castells M. & P. Himanen. 2002. *La sociedad de la información y el estado de bienestar: el modelo finlandés*, Alianza Editorial, Madrid.

Castilla E., H. Hwang, E. Granovetter & M. Granovetter. 2001. Social Networks in Silicon Valley. www.stanford.edu

Fligstein N. 1996. Markets as politics: a political-cultural approach to market institutions, *American Sociological Review* 61: 656–673.

Fligstein N. 2001a. Social skull and theory of fields, *Sociological Theory* 19: 105–125.

Fligstein N. 2001b. *The Architecture of Markets, An Economic Sociology for the Twenty-First Century Capitalist Societies*, Princeton University Press, Princeton, USA.

Fligstein N. & A. Stone Sweet. 2002. Constructing markets and politics: An institutionalist account of European integration, *American Journal of Sociology* 107 (5): 1206–1243, University of Chicago Press, Chicago, USA.

Furche C. 1980. Lógica de funcionamiento interno y racionalidad económica en empresas campesinas asociativas: el caso de dos cooperativas en el Cantón Cayambe, p. 342–385 en O. Barsky, M. Murmis, P. de la Torre, M. Prieto, A. Barril, L. Salamea, A. Sáenz, C. Furche, G. Cosse, C. Verduga, S. Pachano & J.M. Carrión, *Ecuador: Cambios en el agro serrano*, FLACSO / CEPLAES, Quito, Ecuador.

Giddens A. 1996. Modernidad y autoidentidad, p. 33–71 en J. Beriain (ed. y comp.), *Las consecuencias perversas de la modernidad*, Editorial Anthropos, Barcelona, España.

Granovetter M. 2001. Economic Action and Social Structure: The problem of Embeddednes, en M. Granovetter & R. Swedberg, *The Sociology of Economic Life*. 2nd edition, Westview Press, Colorado, USA.

Granovetter M. 2005. The Impact of Social Structure on Economic Outcomes. *Journal of Economic Perspectives* 19 (1): 33–50.

Habermas J. 1996. *Between Facts and Norms.* MIT Press, Cambridge, USA.

Hernández C. & R. Urriola. 1993. *Los pequeños productores agropecuarios y la apertura comercial.* IICA / ILDIS, Quito, Ecuador.

Moore B. 1991. *Los orígenes sociales de la dictadura y la democracia.* 3ª edición, Ediciones Península, Barcelona, España.

Newman C., P. Larreamendy & A.M. Maldonado. 2002. *Mujeres y floricultura, cambios y consecuencias en el hogar.* Abya-Yala / Banco Mundial / CONAMU, Quito, Ecuador.

Pérez-Sáinz J.P. 2006. Globalización y comunidades de vecindad, Revista *Iconos:* 27–42.

Portes A. & J. Sensenbrenner. 2001. Embeddedness and Inmigration: Notes on the Social Determinants of Economic Action, p. 93–188 en M. Granovetter & R. Swedberg, *The Sociology of Economic Life*, Westview Press, Colorado, USA.

Sandoval A. 2006. La estructura de costos de las pequeñas fincas lecheras de la zona del cantón Cayambe y sus implicaciones en la productividad del sector para el año 2005. Disertación de grado. PUCE, Quito, Ecuador.

Saxenian A. 2001. Inside-Out, Regional Networks and industrial adaptation in Silicon Valley and Route 128, p. 367–374 en M. Granovetter & R. Swedberg, *The Sociology of Economic Life*. 2nd edition, Westview Press, Colorado, USA.

Schejtman A. & J. Berdegué. 2007. Desarrollo territorial rural, p. 45–83 en J. Bengoa, *Territorios rurales, movimientos sociales y desarrollo territorial rural.* RIMISP, Santiago de Chile, Chile.
Uggen J. 1993. *Tenencia de la tierra y Movilizaciones Campesinas*. ACLAS, Quito, Ecuador.
Valverde A. 1979. *El sistema de aparcería en el subsector arrocero ecuatoriano antes de la aplicación de la Ley de Reforma Agraria*, Centro de Planificación y Estudios Sociales, Quito, Ecuador.

6

Cadenas de valor y pequeños productores

2008

© Dennis García

Introducción

Este trabajo tiene como finalidad analizar las posibles opciones que tienen los pequeños productores cuando se insertan en cadenas de valor. Con ese propósito se propone una breve discusión en torno a un marco conceptual básico, en la que se trata de responder a preguntas como las siguientes: ¿Cómo se definen las cadenas de valor? ¿Qué elementos intervienen en ellas? ¿Cómo ha evolucionado su conceptualización en los últimos años? ¿Cómo su estudio? ¿Cómo puede este instrumento ser de utilidad en el marco de las economías andinas? También se busca establecer una definición operacional de esa discusión y presentar algunas experiencias de evaluación exitosas que se han realizado en América Latina.

I - Los mercados y las cadenas de valor

De acuerdo a W. Schultz (1974) el mercado es una institución que integra las actividades de las empresas y de las economías domésticas por medio de los precios relativos. Esta puede ser formal o informal, libre o administrada por un organismo público o privado o un gremio de productores, o por una combinación de ellos, y su amplitud puede ser local, regional, nacional o internacional. De hecho, en los mercados desempeñan papeles diversos tanto el sector privado —productores e intermediarios— como el Estado y las organizaciones de productores en temas como la fijación de precios, la información, la calidad de los productos transados, la inversión pública en infraestructura, el establecimiento de normas, etc. (Escobal 1994)[1].

En cuanto a los precios, la evidencia existente revela que la interacción entre la oferta y la demanda es la que más eficientemente los determina. Obviamente esa oferta y esa demanda están condicionadas por factores de política macro (precios del dinero, tasa de cambio, salarios, políticas de comercio exterior), así como por factores vinculados a la infraestructura de comunicaciones, la disponibilidad de transporte y aun por factores como el tipo de producto y su perecibilidad o su estacionalidad.

1 Es importante diferenciar entre instituciones y organizaciones. De acuerdo a Appendini y Nuijten (2002) las mejores definiciones son las siguientes:
Instituciones: estructuras de tipo regulativo, normativo y cognoscitivo que dan estabilidad, coherencia y significado al comportamiento social. Las instituciones son transportadas por diferentes medios: cultura, estructuras y rutinas (Scott 1995).
Organizaciones: entidades construidas en torno a procesos definidos que aseguran el logro de objetivos determinados. La estructura organizacional se basa en la definición de roles y funciones distintas y las reglas organizativas deben asegurar un desempeño confiable (adaptación de Scott 1995).

Notas preparadas para discusión en el Programa de formación en evaluación para los proyectos ejecutados en Bolivia, Ecuador y Perú por DESCO-Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo en el marco de la Iniciativa de Conjuntos Integrados de Proyectos de la Fundación W. K. Kellogg.

Una distinción básica en el análisis de los mercados ha sido las variables espaciales y de localización. Schultz, por ejemplo, distingue la situación de los mercados en relación con su cercanía o lejanía de los centros urbano-industriales, diferenciando entre mercados centrales y mercados periféricos. Por su lado, la FAO (1994) señala que la distribución socioespacial de la población incide en forma directa en la escala de las operaciones, las modalidades de relación con los consumidores, las formas de competencia, las calidades, los precios, los tipos de productos, etc. Ello no tiene que ver con temas de escala de producción, el carácter familiar o no de la unidad, sino de cercanía con los mercados, no solamente de productos, sino del conjunto de factores de la producción, lo que a su vez está vinculado a la calidad y cobertura del sistema de carreteras u otros medios de transporte[2]. Existe pues una cierta territorialidad en los mercados, que guarda relación con la localización y las características específicas de cada zona: agroecológicas o sistema de carreteras o de comunicaciones telefónicas, por ejemplo.

Los mercados de productos agropecuarios funcionan en estrecha relación con otros mercados de factores de la producción, a los que acuden los participantes. Los mercados de capital (ahorro, crédito y seguros), de trabajo, de tierras, de insumos y de productos están fuertemente interrelacionados. Tratándose de economía campesina tradicional, la articulación entre mercados puede revestir formas de eslabonamiento institucional, es decir la situación en la cual la transacción entre individuos involucra un intercambio en dos o más mercados en forma simultánea. Es el caso, por ejemplo, de los adelantos de insumos hechos por fomentadores a cambio de compromisos de venta.

En función del contexto general de una economía y de las políticas que en ella se aplican, los diferentes mercados de factores pueden alcanzar diversos niveles de desarrollo. Por características de la política monetaria y crediticia del Gobierno, el mercado de dinero puede ser más o menos desarrollado, lo que a su vez incide directamente en el mercado de productos, independientemente de su propio desarrollo. Lo mismo puede ocurrir con los mercados de servicios no financieros como el de investigación y oferta tecnológica, o el de tierras. Finalmente, estos mercados así articulados pueden visualizarse en términos territoriales.

Los precios relativos y las señales que transmiten los mercados inducen a innovaciones tecnológicas en la actividad agropecuaria, en la medida en que establecen la rentabilidad de los productos y de esos cambios tecnológicos. Esto tiene que ver no solamente con innovaciones mecánicas, biológicas o químicas, sino también con innovaciones organizacionales y de gestión. El hecho de que muchas veces los campesinos no introduzcan las innovaciones sugeridas por los agentes de extensión, responde a que no resultan rentables o es atribuible a restricciones económicas causadas por fallas en los mercados, por ejemplo en los de crédito (Figueroa 1986).

La innovación no depende, sin embargo, exclusivamente de la rentabilidad y la evaluación del riesgo, sino también de la oferta de innovaciones en esos diversos campos y de la curva de adopción y aprendizaje, es decir, la forma como cada campesino, hombre o mujer, evalúa la eficiencia de los cambios introducidos e induce a otros campesinos a adoptarlos. Ahora bien, como lo ha señalado muy bien Adolfo Figueroa (1986), la mayor educación,

2 En el caso de Ecuador y de acuerdo al último censo agropecuario (2008) el 71,3 % de las fincas se encuentran a menos de un kilómetro de una carretera, mientras que para 1974 en que se hizo el censo anterior, apenas un 45,7 % lo estaba a esa distancia. No parece haber un sesgo anti pequeña propiedad en cuanto a distancia, pero con seguridad si con relación a la calidad de la vía.

formal, no formal e informal, reducirá el tiempo que le toma a cada agricultor introducir la innovación[3].

Lo que caracteriza a los mercados en que operan muchos pequeños productores es su imperfección, en la medida en que si bien hay muchos productores, en algunos casos hay pocos compradores que actúan en forma coordinada. Por otro lado, la información es escasa, no existen mercados de capital y de otros factores de la producción, la infraestructura de comercialización es limitada o inexistente, la producción es dispersa y los productos se caracterizan por su heterogeneidad. En consecuencia, los costos de transacción son altos y también los márgenes de comercialización. En este contexto, el mercado no transmite adecuadamente sus señales, no genera certidumbre en los participantes y, por lo tanto, su función coordinadora y de inducción a la innovación es débil (Chiriboga 1997). Ello lleva muchas veces a que se desarrollen formas no mercantiles de solución, como la aparcería o el fomentador.

Frente a ese funcionamiento de los mercados en los que opera la economía campesina tradicional se ha planteado la posibilidad de encontrar soluciones institucionales y organizativas a las deficiencias. La organización de los productores para la comercialización de sus productos, el apoyo a organizaciones locales de crédito, los almacenes de insumos en manos de las organizaciones, así como los centros integrales de apoyo a los productores agrícolas y los centros de servicios no financieros, y la celebración de contratos, constituyen algunas de esas soluciones. Para resolver las fallas e imperfecciones del mercado, se requerirán instituciones públicas o privadas que a su vez podrían desarrollarse aún más si el nivel educativo de la población se incrementara.

Como bien lo ha señalado Schejtman (1998), la ineficacia o la inexistencia de los mercados de tierras, trabajo, tecnología, información, seguro y crédito en el ámbito rural […] han dado lugar al surgimiento más o menos espontáneo (es decir, no inducido por una política pública) de diversos mecanismos supletorios de dichos mercados, en particular a una gama de formas de articulación entre la pequeña agricultura y la agroindustria. La idea de cadenas agroindustriales o de valor proviene justamente de analizar las modalidades de relación que pueden darse entre productores agrícolas y procesadores industriales.

1. Mercados agrícolas y cadenas agroalimentarias

Es posible distinguir varios circuitos comerciales para la actividad agropecuaria. Por un lado están los mercados conformados por un sector moderno, con fuerte participación de supermercados, con técnicas de mercadeo y ventas sofisticadas así como un surtido amplio y diversificado, incluyendo productos con significativos procesos de transformación. Por otro, existen los que podrían denominarse circuitos tradicionales de comercio, basados en mercados, ferias, almacenes y tiendas al detalle, circuitos en que participan decenas de microunidades comerciales. En los años recientes se ha producido un desplazamiento significativo hacia el predominio de los circuitos dominados por los supermercados. Reardon y Berdegué (2003) calculan que hoy en América Latina, aproximadamente el 60 % de la venta al detal de productos agrícolas se hace en esos circuitos. Sin embargo, segmentos muy importantes de la población campesina siguen

3 En promedio, en Ecuador el 22,5 % de los productores no tiene educación alguna y un 65,24 % tiene algún nivel de primaria. Como ya se ha manifestado, los niveles de educación son inferiores entre los pequeños productores.

vinculados a las formas de mercado tradicionales, basadas en mercados-ferias y microempresas de comercialización. Estos circuitos comerciales diferentes tienen una expresión territorial.

El primer tipo de circuitos comerciales funciona como un sistema articulado de transacciones al que se lleva el producto desde la finca al plato del consumidor. Esta forma de articulación en el proceso de valorización ha sido denominada cadena agroalimentaria y descrita como un sistema por medio del cual un producto se mueve: de 1) el agricultor o procesador primario relativamente especializado que clasifica, empaqueta y hace una transformación básica del producto; a 2) los distribuidores, que incluyen a los acopiadores y mayoristas; a 3) los transformadores industriales, en el caso de que no sean productos de consumo al fresco; a 4) los vendedores al detal, incluyendo supermercados y tiendas de abasto; y, finalmente, a 5) el consumidor (Reardon & Berdegué 2003).

Lo que caracteriza hoy en día a las cadenas agroalimentarias es que normalmente se encuentran parcialmente integradas a circuitos internacionales de diferente tipo y por ende participan de mercados de diverso ámbito espacial: local, regional, nacional o internacional. Ello incluye al menos tres tipos de situaciones, casi siempre articuladas entre ellas: una parte del producto se destina a mercados externos, una parte de los insumos proviene de mercados externos al país en que la producción agrícola se da y, finalmente, los productos de consumo son el resultado de la confluencia de cadenas originadas tanto afuera como dentro del país. Aún más, de modo creciente puede observarse que los diversos mercados articulados en torno a la actividad agropecuaria pueden tener ámbitos espaciales diferentes.

Además, la tendencia paulatina a la liberalización del comercio implica que esos niveles de articulación entre mercados sean cada vez más pronunciados. La política comercial de cada país, así como los acuerdos de liberalización de comercio que establezca, tendrán una influencia central en el grado de internacionalización de las cadenas agroalimentarias. Obviamente, esos mercados se organizan sobre la base de un conjunto de normas que regulan el comercio y que son de carácter no solo arancelario, sino también fito-zoo-sanitario, de seguridad, de inocuidad y cada vez más basadas en la observación de las prácticas agrícolas (manejo de recursos naturales, empleo infantil, uso de agroquímicos, trazabilidad de los productos, entre otros). Estas exigencias crecientes de los mercados plantean una serie de restricciones e impedimentos para los productores que no están organizados para ello, tienen reducidos niveles de educación formal, carecen de los recursos para introducir cambios o simplemente no producen los volúmenes que aquellos requieren (figura 1).

Este tipo de circuitos fuertemente integrados no existen en el caso de las economías campesinas que se caracterizan por estrategias basadas en una multiplicidad de actividades económicas y donde solo una parte de la producción agropecuaria se destina a los mercados. La escasez de activos productivos, incluyendo la tierra y el agua, y su reducida productividad en función de la erosión, pendiente, altura o regímenes climáticos irregulares; el limitado acceso a capital físico como carreteras o comunicaciones; su poca capacidad de recurrir a capital financiero; sus niveles de educación, incluyendo el manejo de lectura, escritura y operaciones aritméticas; y, frecuentemente su reducida posibilidad de influir en el sistema político local o nacional, configuran una situación específica.

2. Las cadenas agroalimentarias y de valor

La forma como se han analizado las relaciones en la producción agropecuaria ha variado a lo largo del tiempo. Inicialmente el concepto utilizado era el de cadenas agroindustriales o

agrocomerciales, mediante el que se analizaban las particulares relaciones entre productores agropecuarios y agroindustrias que adquieren su producción y la transforman o canalizan hacia los mercados de consumidores, sobre todo teniendo en cuenta la capacidad de las agroindustrias de inducir al cambio tecnológico. Ello estaría dado por el tipo de producto y el tipo de agroindustria. En efecto, la idea de cadena tiene que ver con la constatación de que un producto puesto a disposición de un consumidor requiere de una secuencia de actividades y que estas, a su vez, demandan la participación de varios tipos de actores.

Alexander Schejtman (1998) distingue algunos tipos de cadenas. Las tradicionales, centradas en productos con reducido dinamismo como los cereales y con pocas agroindustrias dominantes. Es el caso de aquellas que vinculan producción triguera o de caña de azúcar con las industrias de esos dos productos. Otro tipo serían las cadenas básicas modernas, relacionadas con productos dinámicos, economías de escala en la producción y capacidad de innovación, como las avícolas o porcinas. Otra clase de cadenas correspondería a las de los productos de marca, donde el componente mercadeo es muy alto en productos dinámicos, pero la producción agrícola cumple un papel limitado, por lo que la inducción al cambio tecnológico es también reducida. Es el caso de productos como las hojuelas de papa o las gaseosas. Finalmente, están las cadenas de agroexportación tradicionales en las cuales, dependiendo del producto o su dinamismo, los resultados en el campo de la innovación serían diferentes.

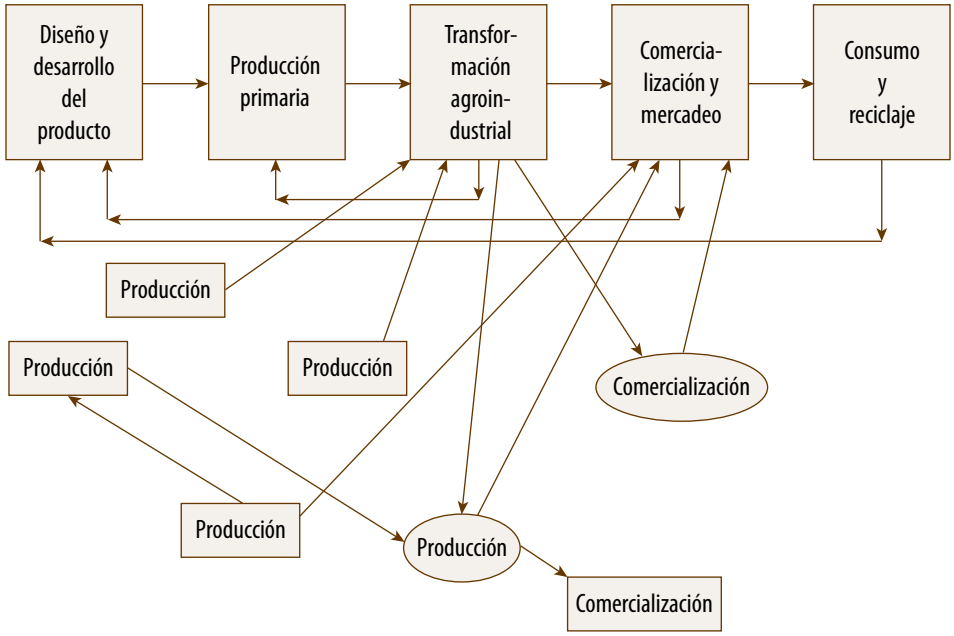
El enfoque de cadena agroindustrial ha sido reemplazado con otros, como el de la cadena *filière* o, más recientemente, la cadena de valor. La primera básicamente describe el flujo de insumos físicos y de servicios para la producción de bienes o servicios finales en que se pone énfasis en las relaciones técnicas y cuantitativas entre cada una de las etapas. Evoluciones posteriores de la noción de *filière* incluyen el papel de las agencias gubernamentales y por lo tanto abren la posibilidad de un análisis de economía política. Una limitación de esta metodología de análisis era su carácter relativamente estático y más centrado en las dimensiones más nacionales de las cadenas. En el marco de la globalización se volvió un análisis insuficiente.

La noción de cadena de valor describe el conjunto de actividades o pasos que requiere un producto o servicio desde la concepción, a través de las diferentes fases de la producción, a su distribución entre consumidores y aun las formas de descarte o reciclaje, una vez consumidos. A ello se añaden también los flujos de valor entre los diversos eslabones de la cadena, la forma como se distribuye el excedente generado al interior de la misma y su gobernanza, es decir una determinación clara de qué eslabones de la cadena son los dominantes o establecen la dirección del resto de ellos.

Muchas veces en los hechos se encuentran relaciones harto más complejas entre los diversos eslabones y cadenas y subcadenas que se articulan. En algunos casos la agroindustria de insumos, herramientas y productos veterinarios es fundamental para la producción agropecuaria. En otros, esta última se relaciona con diversas cadenas, como el maíz y sobrealimento con las de avicultura o porcicultura o la leche con la leche pasteurizada, quesos o helados. Por otro lado, la producción se vincula a diferentes sistemas de comercialización, como puede verse en cualquier esquema de cadenas realmente existentes. La figura 1 presenta una aproximación al respecto.

El análisis de las cadenas, especialmente desde el punto de vista nacional, ha dado lugar a toda una literatura en torno a la competitividad sistémica, que ha surgido en estrecha relación con el impacto que tienen en la exposición de la producción las reducciones en los aranceles y barreras de entrada a los mercados. El principio básico es que la competitividad

Figura 1



de los productos transables, tanto importables como exportables, no está determinada exclusivamente por lo que ocurre en un eslabón, por ejemplo la actividad agrícola, sino por el desempeño de todos los eslabones. De ahí que las empresas líderes de una cadena estén interesadas en asegurar una coordinación adecuada entre cada fase, buscando el mejor nivel de competitividad sistémica.

Más recientemente la literatura se ha centrado en las cadenas de valor y la globalización en la medida en que las actividades agrícolas globales están dominadas por cadenas de valor en las que empresas multinacionales que realizan actividades de coordinación desempeñan papeles centrales. Las actividades de coordinación, que normalmente se dejan en manos del mercado, implican cada vez más formas de coordinación explícitas, incluso por medio de contratos. Muchas veces estas cadenas globales son definidas por el lugar donde se localizan los ejes motores: en la producción o en la demanda. Las cadenas controladas por la demanda son tradicionalmente aquellas en que los compradores, usualmente supermercados, controlan la cadena, mientras que las controladas por empresas productoras son aquellas en que son multinacionales agroindustriales las que organizan toda la cadena. Sin embargo, no siempre la distinción ha sido clara, pues de manera creciente los supermercados se involucran en actividades agroindustriales y las multinacionales agrícolas se relacionan con formas de coordinación vertical.

Un modo diferente y más complejo de analizar el funcionamiento de las cadenas en forma global tiene que ver con las características de los mercados con los que se relacionan. Ello permite distinguir entre cadenas de *commodities* y de productos no diferenciados, es decir entre las dominadas por compradores de alta coordinación, pero diferenciados; las de fuerte coordinación de productos diferenciados y de alto valor; las de productos relacionados con mercados

nicho, tales como los productos *gourmet* o de consumidores nostálgicos o emigrantes; y, finalmente, las cadenas de comercio justo, una de las cuales puede ser la de productos orgánicos.

Las cadenas de ***commodities*** tienen que ver con los productos agrícolas tradicionales, con muy reducida diferenciación o sin ella, y con los de exportación como azúcar, café, cacao, banano, leche en polvo, soja, maíz. Se trata de productos no perecibles, con posibilidades de almacenamiento por períodos más o menos largos, que se comercializan en grandes cantidades a la vez y mucho de cuyo comercio se realiza al interior de una misma firma. Normalmente se caracterizan por contar con muchos países y productores que se dedican a ellos, muestran altos niveles de fluctuación de los precios mundiales, en los países desarrollados son objeto de subsidios y ayudas a los productores, por lo que sus mercados son distorsionados. Una característica importante de estos productos es el deterioro de los términos de intercambio. La principal barrera que enfrentan los productores agropecuarios es la escala, por lo que muchas veces los pequeños productores son desplazados. Las políticas públicas buscan proteger a los productores nacionales de modalidades de competencia desleal.

Las cadenas de productos **de fuerte coordinación y con diferenciación**, normalmente controladas por agroindustrias que exigen homogeneidad de los productos y seguridades en términos de salud y trazabilidad, se asocian normalmente a productos perecibles como los de avicultura, las carnes y cortes especiales de res y de cerdo. Se trata de productos para los cuales los requerimientos de normas son rigurosas y muchas veces su incumplimiento, no solo por parte de los productores sino del país, genera fuertes barreras de ingreso. En los países desarrollados, si bien los subsidios no son directos, sí se dirigen a mucha de la materia prima utilizada para el engorde de los animales, lo que en parte explica que los precios de estos productos tengan niveles de distorsión. Otra distorsión es generada por patrones de consumo que muchas veces castigan a ciertos tipos de presa o corte y favorecen a otros, causando valorizaciones diferentes (es el caso de las piernas de pollo). Al igual que en el tipo anterior, pocas grandes empresas dominan esta clase de mercados y los Estados igualmente protegen estos productos mediante una mezcla de mecanismos arancelarios y no arancelarios. Desde hace poco tiempo, los productos para biocombustibles tienden a asimilarse a este patrón de cadenas, como en el caso de la palma aceitera para diesel y el azúcar para etanol.

Un tercer tipo de cadenas se relaciona con los **nuevos productos diferenciados de alto valor**, con fuertes niveles de coordinación vertical y es controlado por los establecimientos de venta al detalle, como los supermercados. Aquí, al igual que en el caso anterior, se trata de productos perecibles, con significativas exigencias en cuanto a normas y estándares, y análisis de riesgo, pero se diferencian de ellos por la importancia que adquieren los vendedores al detalle y por el hecho de que su producción requiere importantes contingentes laborales. La principal barrera de entrada está dada por las condiciones exigidas pero, por sus características, bajo ciertas circunstancias tienden a ser más abiertas a los pequeños productores. Se trata de productos de fuerte demanda en los mercados internacionales.

Un cuarto tipo de productos tiene que ver con aquellos destinados a nichos específicos como los productos *gourmet* y los de mercados "nostálgicos". Es el caso del café *gourmet* o los cacaos finos y se venden más como una marca que como una *commodity*, por lo que tienden a ser identificados como productos y comercio ***gourmet***. Con frecuencia son comercializados como cafés de estado único, cuya combinación de calidad y disponibilidad limitada les otorga una exclusividad que a menudo supone un precio muy alto. El mercado para este tipo de productos ha experimentado un crecimiento durante los últimos años. Producidos en forma ya sea convencional u orgánica, pueden ser vendidos como un producto del comercio justo siempre y

cuando los productores hayan sido certificados (Hellin & Higman 2004). También tienen este tipo de característica otros productos como el *baby* banana y otras musáceas, algunos tubérculos, ajíes, quesos especiales, frutas exóticas, hierbas medicinales, condimentos y similares.

Un último tipo de mercados son los **especializados**, como los de comercio justo y de productos orgánicos. Su crecimiento es característico, en la medida en que se han orientado hacia el "comprador" o el "usuario". Los compradores exigen un monitoreo de la calidad sobre una base ex ante en lugar de una base ex post. Como resultado, se hace mayor hincapié en la certificación por sobre el muestreo de los productos. En el caso de los mercados de comercio justo y de productos orgánicos, existen criterios medioambientales y sociales que se deben satisfacer antes de que el producto pueda ser vendido en esos mercados (Hellin & Higman 2004).

El **comercio justo** pretende mejorar las condiciones sociales, medioambientales y económicas de los productores menos aventajados, facilitándoles un acceso directo a los mercados, garantizando mejores condiciones comerciales y laborales y, por ende, entregándoles las herramientas que les permitan controlar su propio desarrollo e invertir en métodos de producción que respeten el medio ambiente. También busca cambiar las estructuras de comercio internacional que no sean justas y ofrecer a los pequeños agricultores (y artesanos) de los países en desarrollo, la oportunidad de encontrar mercados para sus productos y llevar una vida digna gracias a su venta (Logli 2001). En consecuencia, incluye un proceso de aprendizaje y autoayuda en lugar de centrarse exclusivamente en las dimensiones del mercado de dicha asociación (Tallontire 2000). El comercio justo también ha aumentado durante los últimos cinco o diez años (Hellin & Higman 2004).

La Fair Trade Labelling Organization (FLO), que coordina el comercio justo a nivel internacional y representa a iniciativas nacionales de comercio justo en 17 países, mantiene el registro de productores certificados de cada tipo de producto. Existen tres prerrequisitos básicos para el desarrollo a largo plazo del comercio justo: 1) productos de buena calidad; 2) acceso a las principales tiendas de alimentos; y, 3) garantía de cumplimiento de los criterios de comercio justo (FAO 1999)[4]. La garantía de que las fuentes cumplen los criterios sociales y medioambientales es entregada por las etiquetas Max Havelaar (en Francia, Bélgica y los Países Bajos), Transfair (en Alemania, Austria e Italia) y The Fair Trade Foundation (en el Reino Unido e Irlanda). A diferencia de otros sistemas de certificación (por ejemplo, la certificación orgánica), la FLO no cobra a los productores por el proceso de certificación y, en su lugar, los importadores y vendedores minoristas deben pagar una regalía o *royalty* por usar la etiqueta de comercio justo (Hellin & Higman 2004).

Como se mencionaba en un trabajo anterior, la agricultura orgánica busca producir alimentos en una forma amigable con el medio ambiente, procurando mantener los ciclos biológicos y evitando el uso de insumos químicos. La International Federation of Organic Movements (IFOAM) coordina la red del movimiento orgánico en todo el mundo. Ha desarrollado normas básicas que establecen los principios, recomendaciones y normas internacionales para la producción orgánica[5] (Hellin & Higman 2004). En estos casos las principales barreras de

4 Los criterios utilizados pueden consultarse en www.fairtrade.net.

5 Las normas básicas de la IFOAM establecen una serie de principios y recomendaciones. Los principios generales se refieren a los objetivos de la producción orgánica y el trabajo de procesamiento futuro. Las recomendaciones constituyen normas que la IFOAM promueve pero no exige y corresponden a los requerimientos mínimos que deberían ser incorporados en las normas de certificación. Se puede encontrar mayor información en www.ifoam.org/standards/basics.html

Tabla 1

	Commodities	Diferenciado de bajo valor	Diferenciado de alto valor	Diferenciado de nicho	Cadenas de comercio justo y orgánicas
Control de la cadena	Multinacionales tradicionales	Agroindustrias multinacionales	Supermercados	Empresas especializadas	Organizaciones especializadas
Factores dinámicos	Tecnologías de producción, SGM	Tecnologías de crianza y genética	Logística y manejo de stocks	Diferenciación de marcas	Certificación
Barreras de entrada	Escala	Escala, normas y estándares	Normas y estándares	Especificidad de activos, localización conocimientos tradicionales	Certificación
Tipo de productos	No perecibles	Perecibles con exigencias de sistemas de frío	Perecibles con cortos períodos entre producción y consumo	Productos en que la denominación de origen es importante	Estándares sociales y ambientales
Posibilidades de pequeños productores	Con protección pública. Reducida	Muy reducida	Por medio de organizaciones complejas	Importante por medio de organizaciones	Por medio de organizaciones complejas
Cadenas típicas	Azúcar, café, cacao	Carne de pollo y cerdo	Hortalizas y frutas	Café *gourmet*, cacaos finos	Banano orgánico, hierbas medicinales
Implicaciones para el productor	Bajos precios y fluctuantes	Bajos precios y fluctuantes	Precios crecientes	Precios crecientes	Precios crecientes
Políticas públicas	Subsidios y protecciones. Políticas de apoyo a la competitividad.	Subsidios y protecciones indirectas.	Apertura y preferencias arancelarias. Importancia de infraestructura	Apertura con preferencias. Denominación de origen	Apoyo a la certificación
Temas de propiedad intelectual	Pagadores netos de *royalties*	Pagadores de *royalties*	Derechos de obtentor	Denominación de origen	Certificación

ingreso están dadas por las necesidades de certificación, normalmente de alto costo, a cargo de empresas especializadas.

Hay algunos temas para el análisis de las cadenas de valor en el sector agropecuario que merecen una mención especial, en la medida en que establecen la forma como se distribuye el poder y los excedentes entre los diferentes participantes de una cadena y muy especialmente entre productores, sobre todo pequeños. Se denomina gobernanza de las cadenas al poder, entendida como la capacidad de establecer las reglas en el mercado y los modos como se relacionan las diferentes esferas en aquellas. El otro tema tiene que ver con la manera como se distribuye el excedente al interior de la cadena.

La gobernanza está vinculada con las regulaciones que se fijan para asegurar que las relaciones entre los eslabones de la cadena se establezcan de manera más o menos organizada, lo

que requiere coordinación en cada uno de los eslabones y entre ellos, y muchas veces implica relaciones asimétricas entre los actores. Finalmente, hay sanciones a quienes no obedecen las regulaciones y las formas de coordinación, que pueden llegar hasta la suspensión de la participación de los productores en la cadena. Los modos de coordinación entre agentes pueden producirse bajo la forma de contratos, más o menos complejos, desde los que solo establecen condiciones de pago y entrega (precio, cantidad y fecha), pasando por los que determinan especificaciones en el proceso productivo en términos de regulaciones y normas técnicas y de seguridad, hasta aquellos en que se provee de insumos y asistencia técnica.

Justamente la agricultura por contrato, como forma de gobernanza de las cadenas de valor, está fuertemente asociada a las cadenas de productos diferenciados, estando estos incorporados ya sea a la exportación o, en su defecto, a los supermercados y a algunos segmentos de los servicios de restaurante. No es que no exista en otros productos agrícolas como los lácteos, los cereales, los granos y las *commodities* tradicionales como el banano, el cacao y el café, pero la literatura señala una mayor dificultad de implementar esa modalidad en las ramas mencionadas. Entre las razones que parecen explicar la vinculación de la agricultura por contrato a productos con atributos especiales, están variables de mercados tales como especificidad de los activos, incertidumbre y frecuencia de las transacciones.

La distribución de excedentes permite analizar cómo estos se reparten entre los diferentes actores y eslabones de la cadena. Hay varias formas de examinarla, pero la modalidad usual es hacerlo a partir de los precios a los que se venden los productos en sus diversos momentos de transformación. Obviamente hay que relacionar estos precios con los costos que tiene cada eslabón y con los ingresos que le generan a cada participante: salarios, ganancias y rentas. La literatura busca también analizar los determinantes de esa distribución, entre los que se señalan las barreras de entrada a la cadena, el grado de control que tienen sobre los eslabones, etc.

3. Los campesinos y pequeños productores y las cadenas de valor

Además de la actividad agrícola propiamente dicha, las familias campesinas realizan tareas artesanales agrícolas (quesos) y no agrícolas: labores de comercio al detal de sus propios productos o de los de otros; venden su fuerza de trabajo como asalariados en fincas o construcciones cercanas o migran por períodos de duración variable a zonas de mayor productividad; se emplean en trabajos de baja remuneración; y, en algunos casos, realizan actividades económicas que dependen de las remesas que reciben de familiares emigrantes de dentro o fuera del país. La precariedad de su actividad económica parece estar en la base de sus estrategias.

Cuando las familias campesinas pobres acuden a los mercados normalmente enfrentan mercados imperfectos, usualmente dominados por intermediarios que muchas veces actúan como prestamistas, fomentadores, vendedores de insumos, etc. En estos casos, la participación en el mercado de productos actúa como un mecanismo de intercambio de una parte de la producción agrícola y, frecuentemente, no agrícola por otros bienes necesarios para la canasta de consumo, que no producen localmente. Esos mercados actúan en parte como una forma de intercambio de los bienes campesinos con los no campesinos.

Los mercados a los que acuden los campesinos habitualmente desempeñan cuatro papeles importantes: el abastecimiento de la microrregión, incluyendo las cabeceras parroquiales y cantonales; la concentración de una parte de la producción campesina para los mercados regionales o nacionales; el acceso a recursos financieros e insumos para la actividad productiva;

y, la introducción de mercancías desde otras zonas y regiones del país. Estos mercados se presentan ya sea como ferias locales en las plazas de los centros poblados, o como lugares de mercado principalmente en la convergencia de caminos.

II - La comercialización y el mercadeo

Los sistemas de comercialización agrícola cumplen tres funciones básicas: concentración, homogeneización y distribución. La primera consiste en centralizar un volumen de producto suficientemente grande como para asegurar las otras dos funciones. La homogeneización incluye las actividades de clasificación, procesamiento y embalaje. Finalmente, la distribución se realiza por medio de las actividades de transporte, almacenaje, venta al por mayor y al por menor. Durante el proceso de comercialización los productos agrícolas se valorizan, es decir aumentan de valor toda vez que son desplazados de las zonas de producción hacia las zonas de consumo; desplazados en el tiempo por medio del almacenamiento para su venta posterior, o transformados por medio del envase o el procesamiento industrial (Escobal 1994).

El margen de comercialización está dado por los costos que acarrean esas operaciones y por la utilidad que reciben el o los intermediarios por ello[6]. También depende: de las características de los mercados en que se realiza la comercialización y principalmente del número de compradores y vendedores que intervienen; de la información de que disponen; de la homogeneidad del producto; de la existencia o no de barreras a la entrada y salida de los productos; de la infraestructura de comercialización existente (carreteras, medios de comunicación radiales y electrónicos, silos y centros de almacenamiento); del funcionamiento de los mercados de factores; de la perecibilidad de los productos; de las posibilidades o no de transformarlo; y, del ámbito de esos mercados: externo o interno.

Tabla 2. Circuitos de comercialización estilizados

Tipo	Tipo de campesinos	Destino final	Carácter de la relación	Papel de OEC	Evolución posible
Cadena integrada	Campesinos excedentarios	Mercados nacionales e internacionales	Estable	Aumentar excedente y reducir margen de comercialización	Contratos Valor agregado
Sistema de ferias	Campesinos de subsistencia	Mercados locales y regionales	Inestable	Promoción de negocios rurales	Productos de nicho con identidad

La distribución de los márgenes entre los diferentes actores que participan en la comercialización depende en forma significativa de sus capacidades de negociación, lo que a su vez

6 Escobal (1994) distingue tres tipos de márgenes: el uno, de comercialización, que lo define como la diferencia entre el precio que paga el consumidor y que recibe el productor; dos, el del productor, que sería la proporción del precio final que este recibe; y, tres, el margen neto, que correspondería al beneficio que recibe la intermediación, deducidos los costos de hacerlo.

guarda estrecha relación con el nivel de organización de esos actores, su acceso a bienes y servicios y a información, así como a mercados de dinero y por ende a liquidez. Agricultores poco organizados, con problemas serios de liquidez, con reducida información, sin facilidades de almacenamiento, recibirán precios menores que aquellos que presentan las características anteriores.

La comercialización como mercadeo tiene que ver con la acción deliberada de las empresas para vender sus productos a consumidores intermedios o finales. El concepto de comercialización se presenta cuando el productor —individual, asociativo o empresarial— toma decisiones sobre qué sembrar, cuándo hacerlo, con qué insumos y en qué cantidad, cuánta mano de obra emplear y de qué origen, cuándo cosechar, cuándo y a quién vender. Asimismo, el intermediario o agroindustrial que compra, también lo hace en función del mercado cuando decide qué comprar, en qué cantidades, de qué calidad, a qué precio, cómo transportará el producto, cómo lo transformará, si lo almacenará o no, cómo lo clasificará, empacará y presentará al consumidor final (La Gra 1993). En ese sentido, como afirma este autor, el mercadeo es la fuerza integradora de todas esas diferentes decisiones. La comercialización constituye el mecanismo por el cual las tendencias de la oferta y la demanda se encuentran y se influyen mutuamente.

La comercialización debe considerar algunos puntos que son importantes para una acción exitosa:

1. la producción agrícola, sus costos, volúmenes y características;
2. la disponibilidad y accesibilidad a tecnología agroproductiva;
3. la poscosecha, incluyendo actividades de clasificación, embalaje y almacenamiento, y aumento de valor;
4. el manejo ambiental de la producción y de sus desperdicios;
5. el transporte hacia los centros de concentración y venta de los productos;
6. la disponibilidad de dinero, incluyendo las necesidades de flujo y crédito y su accesibilidad;
7. la promoción del producto en los mercados a los que está destinado;
8. la celebración de contratos, más o menos estables, con los agentes hacia adelante del proceso productivo;
9. la organización de la empresa o asociación de productores, incluyendo el manejo de los recursos humanos;
10. el monitoreo de la calidad del producto, considerando sus aspectos fitosanitarios; y,
11. el análisis de los mercados y su comportamiento presente y futuro: información sobre demanda, competidores, precios, productos sustitutos, etc.

Obviamente no todas estas funciones necesarias para la comercialización son ejecutadas por una misma empresa o asociación de productores. De hecho, en muchos casos funcionan proveedores para cada una de ellas: en algunos se trata de bancos o cooperativas de ahorro y crédito para el tema del dinero; en otros, en lo que concierne a tecnología, operan universidades, agencias gubernamentales o profesionales independientes; tratándose del transporte, los camioneros y las cooperativas de transporte, etc. En ocasiones, funcionan de manera independiente y en otras formando alianzas y redes, que les permiten optimizar sus papeles. Es necesario, en casos específicos, identificar a las organizaciones disponibles para cada una de estas funciones y evaluar su eficiencia y el acceso a ellas. Sobre esa base es posible articular alianzas para desempeñar dichas funciones en forma coordinada. También se requiere analizar la forma como se cumplen estas funciones: si las asume cada empresa o asociación por su lado o si las terciarizan.

1. El consumidor y los supermercados, elementos centrales del mercado

Un último punto central que debe considerarse es el papel de los consumidores y el de los grandes supermercados que los abastecen. Su función es cada vez más determinante en la evolución de los mercados agrícolas. De hecho, las grandes empresas de distribución al detal, pocas en el mundo, tienen un poder enorme de mercado e influyen poderosamente en las tendencias de consumo por medio de sus agresivas estrategias publicitarias y de mercadeo, incluidas sus reducciones de precio.

Las características y tendencias del consumo varían mucho. En los países desarrollados dos tendencias son observables: a) a la homogeneización del producto considerando sus características nutricionales y las recomendaciones médicas y de la moda para un consumo sano, ambientalmente amigable y de fácil preparación; b) al empleo de productos diferenciados en función de su origen (denominación de origen), que no utilizan químicos o semillas genéticamente modificadas, producidos en forma social y ambientalmente responsable, etc.

En los países del sur predomina en forma creciente la tendencia hacia la homogeneización de los productos, en que el precio es todavía el elemento central en los comportamientos de los consumidores. Los supermercados se convierten en el vehículo principal de compras alimenticias, desplazando a los mercados minoristas. Es visible, sin embargo, la constitución de circuitos comerciales diferenciados, especialmente en productos como las hortalizas o los quesos destinados a segmentos de medianos y altos ingresos. No obstante, dada la creciente integración de la producción agrícola a los mercados internacionales, son importantes la claridad sobre el destino y las oportunidades de comercio en estos diferentes tipos de mercado[7].

2. Las Organizaciones Económicas Campesinas (OEC)

Los temas de coordinación y de vinculación son fundamentales para favorecer la vinculación de los campesinos y pequeños productores a los mercados y asegurar la gobernanza entre muchos productores con compradores más grandes, cumplir las obligaciones requeridas por la cadena de valor y reducir los costos de transacción, que son altos en estos casos. Se requieren organizaciones formales de productores o informales en torno a intermediarios.

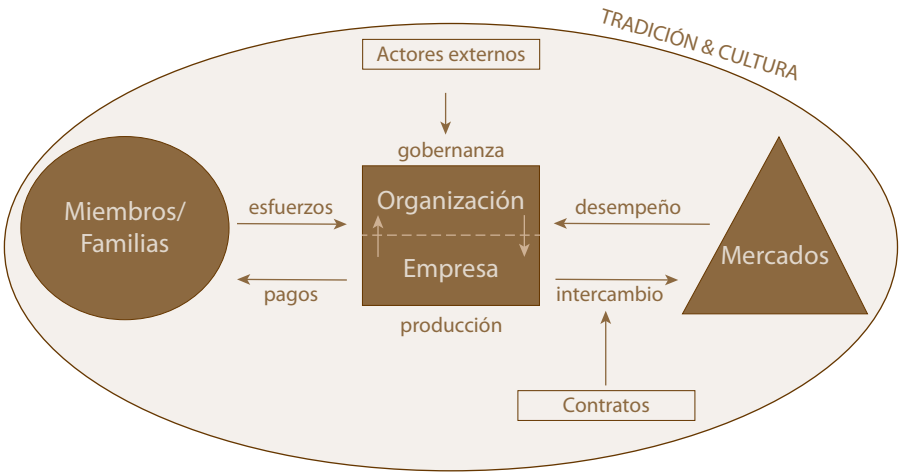
Las OEC pueden cumplir papeles centrales en la vinculación entre los productores campesinos y los mercados, particularmente en lo que concierne a concentrar la producción de los campesinos asociados, homogeneizarla y distribuirla a otros intermediarios o compradores, hacia adelante de las cadenas y circuitos de comercialización u organizando sus propios nichos de mercado, en términos de establecer sus marcas, su promoción ante grupos de consumidores interesados en adquirir productos con identidad, denominación de origen u otros. La OEC, cualesquiera sean su forma y sus funciones tiene como objetivo principal potenciar (empoderar) económica, social y políticamente a sus miembros, normalmente personas, hombres y mujeres caracterizados por diversos niveles y modalidades de exclusión, bajos niveles de autoestima y escaso acceso al disfrute de sus derechos como seres humanos.

7 En el caso de Ecuador aproximadamente el 34 % de las personas compran en supermercados y la parte del mercado al detal que estos controlan subió del 35 % en 1998 al 40 % en 2002. De acuerdo a la consultora OutVox, en Guayaquil el 36 % de los hogares compran en mercados abiertos, mientras que esa cifra es de solamente el 13 % en Quito. Los sectores medios son los que acuden mayormente a los supermercados y, en Guayaquil, los de bajos ingresos son los que menos acceden a ellos.

Una OEC desempeñará papeles diversos en función del tipo de campesinos que asocia y de mercados en los que está localizada. Es fundamental que sus objetivos y actividades estén diseñados para responder a esa situación. De hecho, estas organizaciones deben constituir procesos de aprendizaje en que sus miembros hagan parte de una experiencia de prueba y error en torno a cómo emprender de mejor modo los negocios que buscan desarrollar.

Un aspecto básico del éxito de estas empresas campesinas es su relación con el capital social que puede existir en una comunidad, es decir las relaciones de confianza, la cooperación, la reciprocidad, las normas de comportamiento, los valores, etc. El capital social constituye una base sobre la cual se puede construir con éxito una OEC. La acción colectiva refuerza el capital social y ayuda a modificar las conductas respecto de las relaciones de poder y de género, a mejorar los ingresos y a fortalecer los niveles y formas de participación (figura 2).

Figura 2. Relaciones clave



En términos formales, las OEC pueden organizarse legalmente como sociedad anónima y regirse por la Ley de Compañías, como cooperativa o como una empresa más flexible. Pueden ser autónomas o depender de una OGSM (Organización Campesina de Segundo Grado) o incluso de una organización no campesina pública, como el Gobierno, o una ONG (Varela 2001, Carrol 2002). Sin embargo, es deseable que paulatinamente funcione de forma independiente respecto de otras que tienen funciones políticas más amplias.

En tanto organización económica campesina, debe cuidar tres aspectos principales:

a. su organización empresarial y su eficiencia;
b. su transparencia y la forma como involucra a sus asociados–productores; y,
c. su relación con otras organizaciones real o potencialmente responsables de actividades económicas complementarias como el ahorro y crédito o la asistencia técnica.

Como organización económica campesina empresarial, su finalidad es participar en el proceso de valorización de los productos generados por sus asociados, identificar y realizar negocios, generar utilidades y desarrollar aquellas acciones necesarias para llevar a cabo con éxito la actividad de comercialización (véase la tabla 3). Ello implica dotarse de un plan de negocios, organizarse para ejecutarlo, disponer de una estructura organizativa capaz de responder a ese plan, contar con sistemas de información sobre su gestión, tener capacidad legal para contratar, realizar las inversiones que sean necesarias, etc.

Tabla 3. Pasos para el análisis y evaluación de las cadenas de valor agroproductivas

Fase preliminar	Conformación del equipo de trabajo	Selección del producto	Definición de objetivos	Alcance del análisis
Fase central	Diseño de instrumentos y métodos de recolección			
	Recolección de información			
	Ordenamiento y análisis de información por bloque			
	Historia	Entorno		Actores
	Relación y organizaciones	Mercado		Costos y beneficios
Fase final	Análisis final de la información	Puntos críticos y ventajas competitivas		Estrategias y plan de acción

Como empresa asociativa, debe tener estilos de gestión en que los asociados participen activamente en la definición de las líneas de planificación estratégica de la empresa, conozcan periódicamente los resultados de la actividad económica, decidan sobre el destino de los excedentes, elijan a los directivos, etc. Dicha participación debe asegurar que los segmentos más vulnerables de la comunidad de miembros se involucren con las mismas capacidades que aquellos con mayores recursos y poder.

Figura 3. Mercados y gobernanza

Finalmente, la OEC debe construir alianzas con otras organizaciones públicas o privadas que le permitan cumplir su actividad económica. Ello puede incluir cualquiera de los aspectos referidos en la tabla 4: crédito, provisión de otros insumos, asistencia técnica, transporte, manejo de impactos ambientales, etc. Algunas de estas actividades pueden ser desarrolladas por la misma OEC, otras por organizaciones diferentes. En diversas localidades estas funciones pueden ser desempeñadas por diversos tipos de instituciones: agencias públicas, como un servicio de asistencia técnica; privadas, como un banco o una empresa de transporte; organizaciones privadas de finalidad pública, como una ONG dedicada a brindar apoyo en el ámbito ambiental; y, otras organizaciones sociales, como una cooperativa de ahorro y crédito.

Para ser exitosas en los procesos de desarrollo, las OEC deben ser organizaciones de aprendizaje, flexibles en su naturaleza, capaces de reinventarse constantemente. En ese sentido, no hay un modelo o recomendación única para este tipo de organizaciones. Más aún, en diversos momentos de su proceso pueden revestir diversas formas organizacionales. En cualquier caso, temas como la transparencia, la flexibilidad, el aprendizaje organizacional resultan de vital importancia.

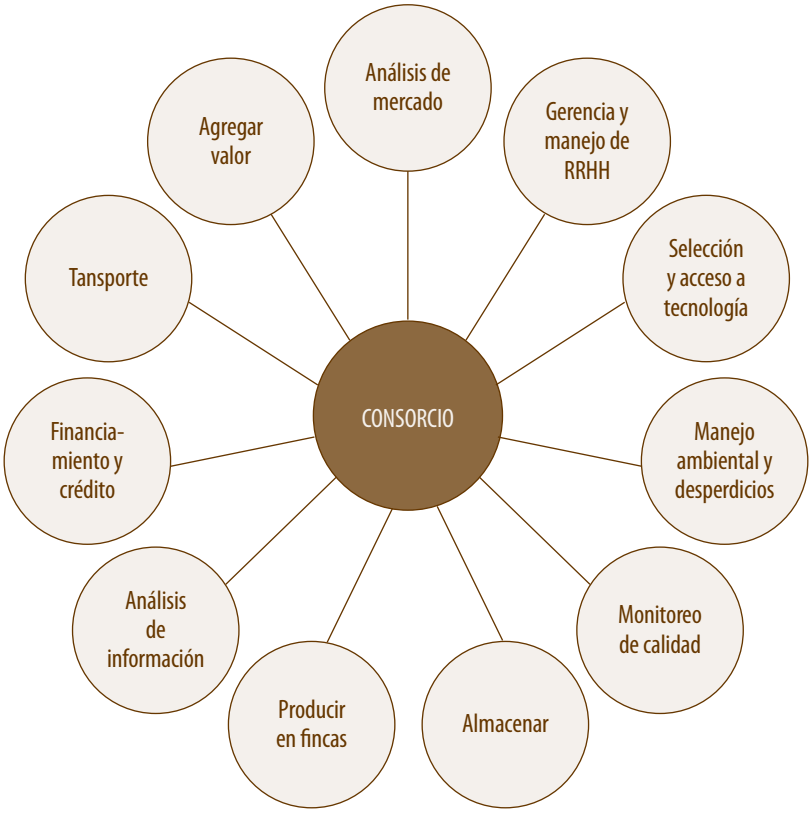
Tabla 4. Principales herramientas para el análisis

Herramienta 1	Sistema de puntaje para determinar productos a seleccionar
Herramienta 2	Lluvia de ideas para construir matriz de selección de productos específicos en las cadenas
Herramienta 3	Lluvia de ideas estructuradas
Herramienta 4	Matriz inicial de la cadena
Herramienta 5	Matriz histórica
Herramienta 6	Matriz de políticas con incidencia en la cadena
Herramienta 7	Matriz de infraestructura
Herramienta 8	Matriz ambiental de cadena
Herramienta 9	Aproximación de tipología de actores
Herramienta 10	Itinerario técnico
Herramienta 11	Matriz de caracterización de los actores directos
Herramienta 12	Matriz de participación de actores por género
Herramienta 13	Matriz de caracterización de actores indirectos
Herramienta 14	Mapa de actores indirectos
Herramienta 15	Matriz de caracterización de actores indirectos
Herramienta 16	Matriz de relaciones entre actores
Herramienta 17	Flujo de la cadena
Herramienta 18	Mapeo de organizaciones verticales
Herramienta 19	Matriz de demandantes
Herramienta 20	Matriz de productos sustitutos y complementarios
Herramienta 21	Matriz comparativa entre oferta de grupo meta y competidores
Herramienta 22	Calendario de estacionalidad de oferta por zonas
Herramienta 23	Mapeo geográfico de precios
Herramienta 24	Gráfico de evolución de costos
Herramienta 25	Matriz de cálculo de costos
Herramienta 26	Cuadro de costos y márgenes en toda la cadena
Herramienta 27	Formación de precios y márgenes
Herramienta 28	Matriz de percepción de costos y beneficios
Herramienta 29	Construcción de FODA de la cadena
Herramienta 30	Matriz de áreas defensiva y ofensiva
Herramienta 31	Matriz de inequidades
Herramienta 32	Construcción de puntos críticos y ventajas competitivas
Herramienta 33	Matriz de plan de acción

Fuente: van der Heyden 2006.

Anexo

Figura A1. Principales herramientas para el análisis



Referencias

Appendini K. & M. Nuijten. 2002. El papel de instituciones en contextos locales, *Revista CEPAL* 76: 71–88, Santiago de Chile, Chile.

Chiriboga M. 1997. Desafíos de la pequeña agricultura familiar frente a la globalización, p. 63–68 en L. Martínez (comp. y ed.), *El desarrollo sostenible en el medio rural* (II. Las políticas para el desarrollo sostenible en el medio rural), FLACSO, Quito, Ecuador.

Escobal J. (ed.) 1994. *Comercialización agrícola en el Perú.* GRADE / USAID, Lima, Perú.

FAO. 1994. *Economía política de los sistemas alimentarios en América Latina.* FAO, Santiago de Chile, Chile.

Figueroa A. 1986. *Productividad y educación en la agricultura campesina de América Latina*, Programa ECIEL, Río de Janeiro, Brasil.

Hellin J. & S. Higman. 2004. *Los pequeños agricultores y los mercados especializados: lecciones aprendidas en la Región Andina*. ODI, Documento 118, London, UK.

La Gra J. 1993. *Una metodología de evaluación de cadenas agro-alimenticias para la identificación de problemas y proyectos*. Post Harvest Institute for Non Perishables / IICA, Idaho, USA.

Logli P. 2001. What futur for fair trade? *ACP-EU Courier* 181: 63–67.

Reardon T. & J. Berdegué. 2003. La rápida expansión de los supermercados en América Latina: Desafíos y oportunidades para el desarrollo. BID, Washington, D.C., USA.

Schejtman A. 1998. *Agroindustria y pequeña agricultura: vínculos, potencialidades y oportunidades comerciales*. CEPAL / FAO / GTZ, Santiago de Chile, Chile.

Schultz T. W. 1974. *La organización económica de la agricultura*, FCE, México D.F., México.

Scott W. 1995. *Institutions and Organisations*, Sage Publications, Thousand Oaks, California, USA.

Tallontire 2000. Partnerships in fair trade: reflection from a case study of Cafédirect, *Development in Practice*, Vol. 10 (2): 166–177.

van der Heyden D. 2006. *Guía metodológica para el análisis de cadenas productivas*. Ruralter / SNV / Agronomes sans Frontières / Intercoopération, Quito, Ecuador.

7
Agricultura y globalización: impacto en las dinámicas de empleo rural

2008

© Dennis García

Introducción

La globalización debería entenderse como un sistema mediante el cual las fronteras entre los mercados domésticos y los mercados internacionales se debilitan y se vuelven porosas, y la separación espacio-temporal se atenúa haciendo que sucesos que ocurren en cualquier parte del mundo tiendan a tener repercusiones generales, especialmente cuando estos responden a decisiones de actores dominantes en el sistema mundial, sean estos Estados o empresas.

Tres ejemplos pueden ayudar a clarificar lo que ha ocurrido y está ocurriendo en los últimos años en países de América Latina. En la ciudad de México varios miles de personas salieron a protestar por el aumento de precio de la tortilla, alimento básico de los mexicanos hecho con maíz blanco. Este encarecimiento fue una consecuencia del alza del precio al que vendían el maíz amarillo los granjeros americanos, lo que llevó a los industriales mexicanos a sustituir en el balanceado para alimentar aves y cerdos el maíz amarillo que se importaba de ese país por el maíz blanco, encareciéndose finalmente este último y por ende la tortilla. En última instancia esto fue propiciado por una menor protección al maíz como resultado del NAFTA (Tratado de Libre Comercio de América del Norte, por sus siglas en inglés), así como de insuficientes políticas y programas de apoyo a la producción nacional de maíz, pero también de la prioridad dada por el Gobierno de Estados Unidos a tener mayor seguridad energética por medio del impulso a la producción nacional de biocombustibles.

Hace varios meses la transnacional DOLE Foods anunció que estaba cerrando dos plantaciones florícolas en Colombia y terminando totalmente esas actividades en Ecuador. En pocos días cerca de 3500 trabajadores quedaron sin empleo, muchos de ellos eran mujeres. Al explicar las razones para esta decisión, la empresa argumentó que se debía a una pérdida de competitividad de sus actividades en relación con la creciente importancia de la producción florícola en Kenia, Etiopía y China[1]. Según diversos análisis, tuvo también que ver con la formación de sindicatos y la presión sobre condiciones laborales en las empresas, especialmente en las empresas colombianas. De hecho, y dada la sensibilidad del mercado, muchas de las plantaciones florícolas de Ecuador han hecho esfuerzos para ser certificadas en materia de buenas prácticas laborales y ambientales, y cuidarse de que la mala publicidad en este campo no afecte su negocio.

En Chile un estudio sobre agricultura por contrato señala que esta forma de articulación de empresas, principalmente exportadoras, con pequeños productores está sujeta a un conjunto de factores que incluyen presiones tecnológicas sobre todo de comunicación, exigencias de trazabilidad, presión por reducir costos respecto a otros proveedores internacionales, necesidad de cumplir con rigurosas normas y estándares, así como demandas de producción mayor. Esto ha implicado una reducción significativa en el número de pequeños proveedores

1 Chiriboga Manuel, Globalización y actividad florícola, *El Universo*, 20 de octubre de 2006.

vinculados al negocio de agroexportación por los costos que implican estas exigencias (Echenique, Gómez & Jordán 2007).

Ejemplos de este tipo pueden multiplicarse para toda la región y destacan la forma como productores, trabajadores agrícolas y consumidores son afectados crecientemente por la globalización, es decir por decisiones que toman actores en lugares lejanos, pero que tienen impactos inmediatos en la vida y la actividad económica de las personas y de las empresas.

El objetivo de este trabajo es analizar las relaciones que se establecen entre los procesos de integración y liberalización comercial y los mercados y empleos agrícolas, en general rurales. Se busca incluir algunas reflexiones sobre políticas públicas y en especial programas de desarrollo rural adoptados para enfrentar con éxito el impacto de las negociaciones comerciales en las zonas rurales.

El presupuesto básico sobre el que se han desarrollado dichas negociaciones es que los acuerdos comerciales permitirán consolidar los nuevos sectores de exportación, mejorar el clima de negocios e inversiones y promover reformas institucionales que mejoren la competitividad internacional de nuestros países. Esto tendría como efecto generar en los sectores ganadores una demanda laboral que en parte lograría absorber por vía de los mercados de trabajo a aquellos grupos que no tienen inserción estable en los sectores dinámicos de la economía, que serían desplazados desde sectores tradicionales como efecto de la competencia de productos importados y en general de sectores pobres, especialmente rurales. Sin embargo, esta relación entre apertura económica y reducción de la pobreza vía mercados laborales enfrenta varias restricciones que van desde el funcionamiento mismo de los mercados laborales y la relación entre productividad y salarios, hasta el hecho de que una buena parte de la población rural tiene limitaciones de movilidad, como resultado tanto de destrezas laborales, como de edad.

Es en este campo donde la acción pública puede desempeñar un papel importante en términos de buscar vincular la creciente demanda de trabajo que puede producirse como resultado de los acuerdos comerciales y la oferta laboral potencial. Esto puede lograrse por dos vías: a) mejorando la competitividad en los sectores productores que podrían verse afectados por la competencia de bienes importados muchas veces a precios distorsionados, o buscando su paulatina transición a cultivos y actividades productivas con mayores opciones comerciales y, b) mejorando la calificación de la fuerza laboral ya sea a través de mejores programas de educación o mediante acciones de capacitación y entrenamiento.

Esto se puede conseguir desde un enfoque territorial que permita lograr transformaciones en el campo tanto productivo como institucional. En efecto, es a este nivel, como lo sugieren Schejtman y Berdegué (2004), que se pueden analizar con más detalle los efectos de los procesos de liberalización así como también determinar las condiciones bajo las cuales funcionan los mercados laborales y agrícolas, al igual que los sistemas de apoyo a la producción. No considerar esta mediación territorial en el funcionamiento de los mercados lleva a errores de política que impiden en última instancia captar las oportunidades que genera la integración comercial y pueden aumentar el impacto negativo de esta última.

Este trabajo está organizado en siete breves secciones además de esta introducción: a) una discusión sobre globalización y agricultura con especial referencia a los tratados de integración comercial (2007); b) un análisis de la dinámica de la pobreza rural en la región con particular énfasis en la importancia de los pequeños productores; c) una discusión sobre territorios y pobreza rural; d) una breve presentación de los capítulos laborales en los acuerdos comerciales, especialmente aquellos firmados por los países de la región con Estados Unidos; e) una caracterización de los mercados laborales rurales y agrícolas y su evolución reciente; y,

f) una discusión sobre los elementos de política pública en relación con los mercados laborales rurales para lograr un mayor impacto en desarrollo humano.

I - Rasgos generales de la globalización

1. ¿Cómo se manifiesta la globalización en la agricultura?

El proceso de apertura de las economías nacionales al comercio como resultado de los acuerdos alcanzados en las negociaciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) primero y de la Organización Mundial del Comercio (OMC) después, ha significado una reducción de las barreras arancelarias al comercio. Estas sin embargo tienen un carácter desigual al menos en tres sentidos: 1) los países desarrollados mantienen una estructura de apoyos a sus productos más sensibles tal como puede observarse en la tabla 1 y no ha habido cambios significativos desde entonces; 2) hay un proceso desigual

Tabla 1. Estimaciones de apoyo al productor

Producto	Medida	1986–1988	2002–2004
Trigo	Millones USD	18 665	16 656
	% PSE	47	35
Maíz	Millones USD	12 693	10 989
	% PSE	40	25
Arroz	Millones USD	26 964	23 923
	% PSE	81	76
Semillas oleaginosas	Millones USD	5 383	7 042
	% PSE	26	23
Azúcar	Millones USD	5 778	6 963
	% PSE	54	55
Leche	Millones USD	49 374	40 048
	% PSE	61	42
Carne de res	Millones USD	22 316	31 163
	% PSE	32	35
Carne de cerdo	Millones USD	8 763	11 350
	% PSE	18	21
Pollo	Millones USD	4 893	7 654
	% PSE	20	18
Todos los bienes	Millones USD	242 867	254 244
	% PSE	37	30

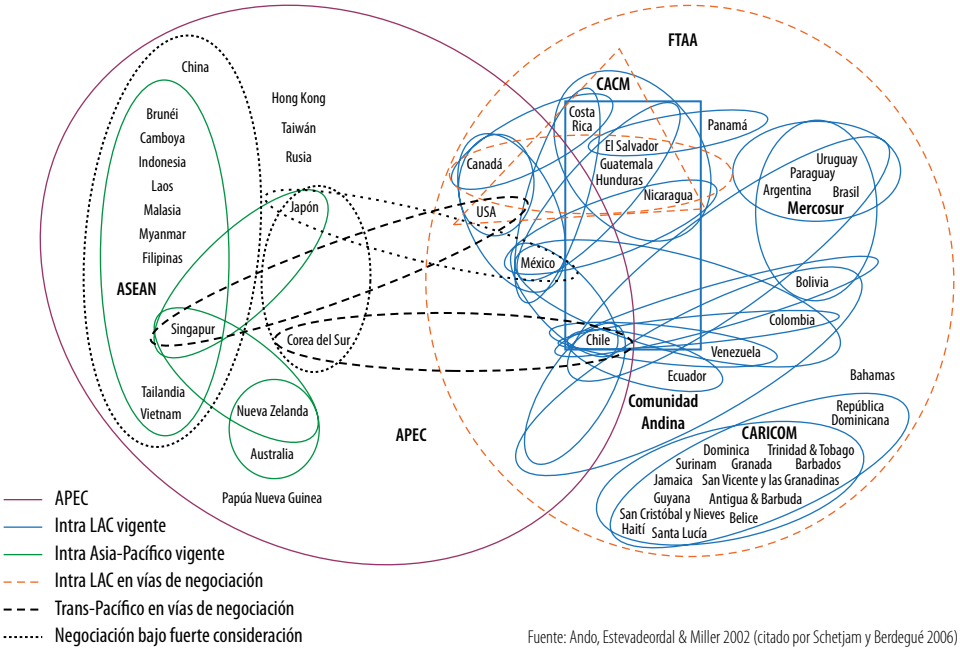
% PSE: ayuda como porcentaje del ingreso al productor.
Fuente: OECD, PSE/CSE database 2005.

de reducción tarifaria que penaliza fundamentalmente a las exportaciones de productos procesados de los países en desarrollo (escalonamiento tarifario); y, 3) los países desarrollados utilizan ampliamente barreras no arancelarias al comercio o dejan que sus empresas las establezcan, muchas veces por encima de los requerimientos públicos.

Los países de América Latina y el Caribe han aplicado políticas de liberalización comercial entendida como la reducción en la protección media arancelaria de sus bienes en relación con sus similares producidos por terceros países desde los años 1980[2]. La reducción en la protección arancelaria fue resultado de un doble conjunto de determinaciones: por un lado fue considerada como uno de los ejes del ajuste estructural y del así llamado Consenso de Washington y por otro fue resultado del ingreso de la mayor parte de países de América Latina a la OMC en momentos en que concluía la ronda de Uruguay. A esto se agregó desde los años 1990 la negociación y suscripción de acuerdos de integración que modificaban los de los años 1960 y 1970 para convertirlos en instrumentos que buscaban establecer uniones aduaneras y mercados comunes. Finalmente, y comenzando con el NAFTA en 1994, se negociaron y suscribieron acuerdos comerciales bilaterales o multilaterales tanto entre los principales bloques de integración como entre países de la región y los mercados de los países desarrollados y más recientemente de los países del Asia y del Pacífico.

Actualmente las negociaciones comerciales conforman un verdadero "plato de espaguetis" (figura 1) en el que es difícil evaluar el impacto de tratados específicos, así como

Figura 1. Acuerdos de comercio e integración suscritos y en vías de negociación en Asia y el Pacífico



Fuente: Ando, Estevadeordal & Miller 2002 (citado por Schetjam y Berdegué 2006)

2 Las tarifas medias bajaron de un promedio de 40 % a mediados de los 1980 al 13 % 10 años después.

diferenciarlos de las reducciones unilaterales de aranceles. A esto se suman las características de cada acuerdo que son muy diferentes: algunos son estrictamente comerciales, otros abarcan inversiones, compras públicas, servicios o propiedad intelectual, otros incluyen temas no totalmente incorporados a las negociaciones de la OMC y relacionados con asuntos laborales o medioambientales. Aun más, en campos específicos como los de textiles o agricultura los acuerdos tienen diferencias sustanciales en cuanto a plazos de desgravación, utilización de contingentes, aplicación de salvaguardias, desgravamen total o parcial, criterios de desempeño, además de diferencias en lo referente a reglas de origen, normas técnicas o aspectos fitosanitarios.

Obviamente este nuevo marco de relaciones comerciales de los países de la región demuestra que se ha dado una alta prioridad a las exportaciones como motor del desarrollo económico, contrariamente a la estrategia tradicional que enfatizaba el crecimiento con base en el mercado interno o los mercados subregionales y en la industrialización basada en la sustitución de importaciones. El modelo predominante actual de la región se centra en exportaciones y crecientemente en las no tradicionales, en buena parte promovidas por sistemas de preferencias arancelarias acordadas por Estados Unidos y Europa desde inicios de los años 1990. Estas incluyen el ATPA (*Andean Trade Preference Act* o Ley de Preferencias Arancelarias Andinas) y el ATPDEA, el SCG SGP-Drogas y el SGP Plus (Sistema General de Preferencias), la iniciativa de la Cuenca del Caribe y similares.

El conjunto de acuerdos comerciales firmados por los países de la región, así como las reducciones arancelarias, han incrementado el peso de las exportaciones e importaciones en el porcentaje del PIB. Sin embargo esa tendencia no ha sido uniforme para todos los países de la región. Mientras que México y Chile pueden ser caracterizados como precursores en cuanto a liberalización, los ritmos han sido menores para los países centroamericanos y andinos, así como del Cono Sur. Más recientemente, y como consecuencia del CAFTA y de los TLC de Colombia y Perú, el ritmo de liberalización de estos países ha aumentado, en relación con los países del Cono Sur, Venezuela, Bolivia y Ecuador.

Estos acuerdos generaron preocupación en el tema agrícola por la tendencia a la caída de los precios de los productos agrícolas en los mercados internacionales, debida a las persistentes distorsiones causadas por los subsidios y los altos niveles de protección arancelaria, incluyendo el uso de tarifas estacionales, fuertes criterios de desempeño, cuotas y contingentes y en muchos casos escalonamiento arancelario. A ello se añaden otras distorsiones causadas por apoyos directos e indirectos de diverso tipo. De acuerdo con la OECD (*Organisation for Economic Cooperation and Development*), sus 36 miembros otorgan a los agricultores el equivalente al 27 % de sus ingresos sin que se hayan producido cambios importantes en los últimos años. El país con mayor nivel de subsidios como proporción de los ingresos de los agricultores es Corea, seguido por Japón, Europa y Estados Unidos.

Las políticas de subsidios y otras prácticas distorsionantes en productos agrícolas produjeron caídas en los precios de granos básicos y del azúcar entre los años 1980 y 2000, del orden del 40 % en maíz, 37 % en soja, 52 % en trigo, 59 % en arroz y 72 % en azúcar[3]. Igualmente se considera que la eliminación de los subsidios y de otras distorsiones en los mercados implicarán incrementos en los precios de productos como el azúcar y el arroz. Más recientemente, y

3 Estados Unidos representa alrededor del 25 % de las exportaciones totales de trigo y el 12 % de las de arroz. Tienen una cuota de mercado de cerca del 60 % para el resto de granos y casi el 47 % para la soja.

como consecuencia de políticas de sustitución de petróleo por biocombustibles, los países del norte y especialmente Estados Unidos han multiplicado los subsidios para su producción. El subsidio allí por litro de etanol equivalente al litro de gasolina varía entre 38 y 49 cts. y entre 45 y 57 cts. por litro equivalente de biodiesel.

La mayor demanda de biocombustibles, el incremento de las importaciones de alimentos en Asia y muy especialmente en China, así como los efectos del calentamiento global en la producción agrícola modificaron desde inicios del año 2000 la tendencia a la caída de los precios agrícolas. El incremento de los precios como resultado de estos cambios en el mercado mundial revirtieron la tendencia y actualmente los precios crecen y seguramente seguirán creciendo en los próximos años. En 2007, por ejemplo, los precios medios para mercancías sin petróleo se incrementaron en un 15,7 %. A nivel general el índice de precios de alimentos que lleva la revista *The Economist* está en su punto más alto desde que comenzó a llevar la estadística a mediados del siglo XIX.

¿Qué implicaciones han tenido estas tendencias en el comercio agropecuario latinoamericano y en la exposición de la producción agropecuaria a la competencia internacional? El comportamiento ha sido resultado de la competitividad previa de los productos, de las políticas de apoyos existentes, así como de la situación de los precios en los mercados internacionales. Respecto de este último aspecto pueden distinguirse claramente dos coyunturas: una inicial en los años 1980 y 1990 donde se mantuvo la tradicional tendencia a la caída de los precios en el mercado internacional y al deterioro de los términos de intercambio, y un segundo momento en la década de 2000, como resultado de cambios en los mercados mundiales, en que los precios de la mayor parte de productos han crecido y se revierte la tendencia al deterioro en los términos de intercambio.

Como señala claramente la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): «En los últimos años, el excepcional dinamismo comercial de la región ha estado determinado —a diferencia de los años noventa— más por los buenos precios que por el aumento de los volúmenes exportados. En efecto, durante el cuatrienio 2003–2006, América Latina y el Caribe registró [sic] un crecimiento anual del valor unitario (precios) de las ventas externas del 12,3 % y de su *quantum* (volumen) del 8,3 %. Por el contrario, en los años noventa, el mayor dinamismo obedeció al volumen exportado y no a los precios, que tan solo aumentaron un 0,6 % anual». (CEPAL 2007)

Las principales tendencias que se pueden identificar en cuanto a las exportaciones agropecuarias pueden resumirse en seis puntos:

- Se observa un crecimiento importante en las exportaciones de algunos productos tradicionales —mercancías— tales como palma aceitera y caña de azúcar, pero también maíz y soja, muchas veces asociado a la creciente demanda de biocombustibles y los crecientes precios de dichos bienes en el mercado internacional. Estos productos provienen tanto de los países de clima templado, como de aquellos tropicales pero con diferente especialización.
- Hay un crecimiento significativo de producción y exportaciones no tradicionales como hortalizas, frutas y flores cortadas.
- También pueden verse crecimientos en la producción de maíz, lácteos, arroz, carne de ave y de cerdo, alentados por incrementos de precios asociados a la cada vez mayor demanda asiática, pero también como resultado de políticas de apoyo a la actividad productiva.
- Hay un grupo de productos que presentan una tendencia a la reducción en producción y exportaciones como el algodón y en menor medida el trigo.

- Hay países de la región donde el crecimiento mencionado es menos importante que en otros, como los casos de Nicaragua, Guatemala, Bolivia, Venezuela y hasta hace poco Colombia.
- Como consecuencia de lo anterior y con muy pocas excepciones los países mantienen una balanza agropecuaria positiva.

¿Qué implicaciones han tenido estas tendencias en la disponibilidad de alimentos en los países de la región y en su seguridad alimentaria? En general se puede afirmar que la mayor parte de países modificaron sus pautas de consumo alimenticio y se volvieron más dependientes de alimentos más baratos importados del mercado mundial. Diversos estudios destacan la reducción en el consumo de maíz, fréjol y de tubérculos y raíces, al tiempo que aumenta el consumo de trigo, arroz y aceites vegetales. En términos agregados, al menos 9 países tienen una situación crítica o precaria en cuanto a disponibilidad de alimentos y son fuertemente dependientes de su importación. Esto incluye a los países andinos con excepción de Colombia y a los países centroamericanos y caribeños. Algunos de ellos pueden recibir un impacto negativo de los incrementos de precios de alimentos en el mercado mundial del que se abastecen en proporción importante. Al mismo tiempo, este contexto de precios altos puede implicar mayores incentivos para el incremento de la producción nacional de alimentos.

Actualmente todos los países de la Cuenca Americana del Pacífico tienen TLC con Estados Unidos, varios con Canadá, también con México y Chile, lo que ha conformado o lo hará en el futuro cercano un área de libre comercio. De este proceso se exceptúan Ecuador y Costa Rica. Estos acuerdos no se limitan exclusivamente a los temas de acceso a mercados sino que incluyen temas de propiedad intelectual, protección de inversiones, compras públicas, etc. y han contribuido aún más a bajar los aranceles medios para importaciones agrícolas.

Como consecuencia de estos procesos globales y regionales las tarifas medias para los productos agropecuarios y la protección en frontera han bajado, tal como puede verse en la tabla 2. Los sistemas de protección en agricultura, tanto arancelarios como no arancelarios, se han ido reduciendo, por lo que la agricultura de América Latina está hoy mucho más expuesta a los vaivenes del comercio internacional. Sin embargo, el contexto de altos precios en el mercado mundial y mayores costos de transporte reduce el riesgo para la producción regional.

Tabla 2. Aranceles promedio en agricultura

País / Grupo	1997	2005
Estados Unidos[1]	9	1,11
Comunidad Andina	14,11	12,52
Mercorsur	18	12,73
Centroamérica	14,52	20,6
México	22,71	52,76
Chile	11	5,11

[1] Incluye promedio del arancel ad valórem no específico para 2005.
Fuente: CD ALCA-MAPCPAC 2005.

2. Cambios en el papel del Estado

El papel del Estado en la economía y muy especialmente en relación con el sector agropecuario ha sufrido importantes cambios como resultado de las políticas emanadas del Consenso de Washington que incluyeron de manera general una reducción de la intervención pública en los principales mercados. Sin embargo, la forma como se aplicaron varió dependiendo de los países. En unos se promovieron programas de creación de bienes públicos de apoyo a la actividad agropecuaria, principalmente de exportación, ajustando sus sistemas públicos tradicionales. Este es el caso de países México, Chile, Perú, Colombia y Uruguay donde se

transformaron las instituciones y programas públicos en áreas como aduanas y sanidad agropecuaria. En un subgrupo de estos países adicionalmente se pusieron en marcha grandes programas de apoyo a la pequeña producción agropecuaria dirigidos a favorecer su transición a mercados abiertos. Se trata de programas de subsidio a la pequeña producción como los que desarrollan el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) en Chile, el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF) en Brasil y hasta cierto punto el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) en México.

En otro grupo de países la aplicación de las reformas del Consenso de Washington significó un deterioro de las políticas públicas tanto de tipo general como específicas. Este es el caso de Ecuador, Bolivia, Paraguay y, tratándose de las políticas dirigidas a pequeños productores, Perú. En estos países el único instrumento de política con el que se beneficiaban los productores agrícolas, y muy especialmente los pequeños, era la defensa en frontera por medio de una mezcla de altos aranceles y decisiones administrativas, lo que limitaba el ingreso de productos agropecuarios básicos. Al abrirse las fronteras, los pequeños productores se enfrentaron a la importación creciente de bienes agrícolas, sin sistemas de apoyo.

3. Cambios en las dinámicas de los mercados agropecuarios

Al mismo tiempo, los tratados comerciales incluyeron en muchos casos disciplinas específicas en cuanto a inversiones, lo que promovió un flujo importante hacia actividades de extracción minera y explotación petrolera, pero también hacia la industria incluyendo la agrícola, así como a la venta al detalle y al sistema financiero. La mayor presencia de capital extranjero, en gran parte asociado a grandes transnacionales, implicó entre otras cosas la transformación de los mismos mercados internos que empezaron a seguir pautas y exigencias similares a las de los mercados globales. Así, los tratados tuvieron no solo efectos directos por medio de la mayor exposición de la producción agropecuaria a la competencia internacional, sino efectos indirectos a través de la creciente presencia de capitales transnacionales en las principales cadenas agroalimenticias. Como resultado de esto en muchos segmentos productivos tendió a volverse menos clara la frontera entre producción para el mercado interno y para el externo.

Se produjo una transnacionalización de segmentos importantes del negocio agroalimentario, incluyendo las agroindustrias, en las etapas ya sea anteriores o posteriores del proceso productivo, y las empresas de distribución y venta al detalle de los alimentos, así como en los servicios de restaurante, especialmente de comida rápida. Si se consideran las diez principales empresas multinacionales agrícolas y agroindustriales, ocho tienen inversiones en la región. Asimismo siete de las diez mayores empresas mundiales de bebidas alcohólicas y no alcohólicas tienen inversiones en América Latina (ver tabla A1 en el anexo). Sucede lo mismo con las cadenas de supermercados, estando presentes en la región las principales cadenas de supermercados del mundo (CEPAL 2005) —ver tablas 2A a 5A—.

Si bien este proceso es desigual observándose una mayor presencia en los países más grandes o con economías más dinámicas, dichas empresas tienen una influencia en casi toda la región. En muchos casos la firma de los TLC ha impulsado esa entrada que incluye adquisiciones de empresas ya existentes tanto en los sectores de ventas al detalle como en la agroindustria (Wilkinson & Rocha 2007). Si bien una parte significativa de estas inversiones proviene de empresas estadounidenses, como Walmart o Cargill, o europeas, como Ahold o Carrefour, también han sido importantes las inversiones de empresas de los mismos países

latinoamericanos, como señalan los ejemplos de Bavaria y Brahma, aun cuando las dos fueron adquiridas eventualmente por multinacionales globales como Miller y Ambev.

Los mercados domésticos de América Latina parecen ser de gran importancia y presentar un gran crecimiento. De acuerdo a un estudio reciente, las ventas de Nestlé y Unilever crecieron en esta región en 29,8 y 8,3 % respectivamente, muy por encima de sus ventas en los mercados de Estados Unidos y Europa. Esto es un reflejo de los procesos de urbanización en tales países, así como de la consolidación de clases medias con capacidad adquisitiva y propensa a asumir modelos de consumo globalizados.

La mayor apertura de los mercados latinoamericanos ha implicado simultáneamente un incremento de las exportaciones agropecuarias y de las importaciones de alimentos. Así por ejemplo, las exportaciones agropecuarias de la región se han triplicado entre 1990 y 2005 y las importaciones alimenticias se han multiplicado por 2,2. El crecimiento de las exportaciones es especialmente importante en los países del Cono Sur, incluyendo Chile, donde han crecido en volumen casi 4 veces, pero no deja de ser significativa también en los países andinos y centroamericanos. Al mismo tiempo se observa una tendencia importante de cambio en la composición de las exportaciones hacia nuevos productos, algunos de ellos claramente diferenciados. Esto incluye un crecimiento de las exportaciones de oleaginosas, tanto soja como palma aceitera, además de hortalizas frescas, flores cortadas y estimulantes especialmente. En el caso del Cono Sur lo que más crece son las exportaciones de oleaginosas y las de carnes, en el de los países andinos las de frutas y de hortalizas, en los países centroamericanos las de hortalizas, legumbres y especias y en México igualmente hortalizas y frutas, pero también cereales.

El incremento de las exportaciones ha implicado también una diversificación de los mercados, con mayores envíos alimenticios hacia las grandes economías emergentes de Asia, como China e India. Es en esos países donde se localiza el centro del dinamismo mundial para el mercado agropecuario en la medida en que sus economías crecen, mejoran los ingresos de su población y por lo tanto aumenta la demanda de productos cárnicos y aceites vegetales. Por el contrario, en los países desarrollados hay mayor demanda de alimentos asociados con estilos de vida sanos como vegetales, frutas y carnes blancas así como de productos diferenciados con certificaciones en cuanto a las condiciones en que se producen y sus impactos ambientales (OECD-FAO 2006)

Algunos países de América Latina como Brasil, Argentina y Chile se han convertido en grandes proveedores de estos productos, desplazando paulatinamente a otros exportadores tradicionales como Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea.

Los acuerdos bilaterales y regionales de comercio, así como los sistemas de preferencias arancelarias que los países desarrollados otorgan a los países en desarrollo han significado un incremento en los flujos de comercio en los dos sentidos: mayores flujos de exportaciones agropecuarias desde los países en desarrollo, pero también aumento de importaciones alimenticias.

4. Cambios en el perfil tecnológico de la agricultura comercial

Finalmente, la globalización ha significado una creciente subordinación de la agricultura al modelo tecnológico predominante basado en semillas genéticamente modificadas, así como en tecnologías de gestión y manejo de *stocks*. Difícilmente el gran *boom* agrícola latinoamericano de la soja y el maíz puede explicarse sin la introducción masiva de Semillas Genéticamente Modificadas (SGM) y modalidades de cultivo altamente mecanizadas, mientras que buena parte del *boom* de las nuevas hortalizas, flores y frutas no pueden disociarse de formas

de integración vertical, basadas en tecnologías de la información. El uso de estas semillas y nuevas tecnologías tiene un costo creciente para la agricultura y significa pagos internacionales importantes.

5. Impacto en los pequeños productores

El impacto de los procesos de liberalización e integración comercial en los niveles de empleo y bienestar está mediado por los niveles de desigualdad y pobreza predominantes en las zonas rurales y en general en los países. Se considera que a mayor nivel de desigualdad la capacidad del crecimiento económico de reducir la pobreza es menor y que por lo tanto se requieren tasas aun más altas de crecimiento. América Latina se caracteriza por presentar altos niveles de desigualdad en una situación en la que un pequeño grupo de personas capta una parte sustancial de los ingresos. Si bien la información disponible señala que hay una paulatina reducción en los niveles de desigualdad en las zonas rurales, estos siguen siendo altos y la desigualdad general es una de las más altas del mundo. Según los diversos análisis, sin una disminución importante en las tasas de desigualdad no habrá una reducción significativa de la pobreza.

Los condicionantes externos e internos del mundo rural así como procesos históricos de larga data son los que han determinado la persistencia de los altos niveles de pobreza y desigualdad que imperan en las áreas rurales de la región y las dificultades de la agricultura familiar para acceder a mercados más dinámicos. Tras veinte años de apertura y liberalización de las economías de la región, el número de habitantes rurales pobres y el número de aquellos que no tienen suficientes ingresos para asegurar su alimentación básica ha crecido ligeramente. Seis de cada diez habitantes rurales en América Latina y el Caribe ingresaron al nuevo siglo en condición de pobres y cuatro de cada diez no tenían ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades de alimentación.

La pobreza rural se ha mantenido en niveles altos en casi todos los países, con las importantes excepciones de Brasil, Chile y Guatemala que en los años 90 conocieron reducciones significativas. Adicionalmente, la pobreza rural parece ser más severa en casi todos los países si consideramos la proporción de población en situación de indigencia, en relación con la pobreza rural total.

Si bien la pobreza urbana se ha más que duplicado mientras que la rural parece estancada en torno a los 75 millones, esta situación se explica mayoritariamente por la expulsión de pobres desde las zonas rurales hacia las urbanas. De Janvry y Sadoulet (2000) concluyeron que entre el 60 y el 84 % de la caída del número de pobres rurales en relación con el número de pobres urbanos se explica por la transferencia de pobres del campo a la ciudad.

De los 16 países que cuentan con información sobre pobreza rural, 12 tienen tasas superiores al 50 % y en 11 de ellos además el 25 % o más de la población rural vive bajo condiciones de extrema pobreza. En los países que disponen de información, los pueblos indígenas y afrodescendientes no sufren esta condición en un grado significativamente mayor al resto de la población. Sin embargo, la pobreza en estos segmentos se caracteriza por presentar niveles más persistentes.

Los productores agropecuarios constituyen un sector altamente heterogéneo. De las aproximadamente 17,3 millones de unidades agropecuarias que había en América Latina hacia 1990, el 85,8 % podían considerarse campesinas y el 14,2 % empresariales. De las campesinas un 62 % se catalogaban como unidades con recursos insuficientes y un 23,8 % como pequeñas propiedades agropecuarias con recursos suficientes. Las unidades campesinas

Tabla 3. Magnitud de la pobreza y la indigencia entre 1980 y 2005

Variable	Magnitud (millones)		Incidencia (porcentaje)	
	1980	2005	1980	2005
Pobres				
Rurales	73,2	74,7	59,9	58,8
Urbanas	68,4	147	29,8	34,1
Pobres no indigentes				
Rurales	33,2	33,4	27,2	26,3
Urbanas	44,1	102,6	19,2	23,8
Pobres indigentes				
Rurales	40	41,3	32,7	32,5
Urbanas	24,3	44,4	10,6	10,3

Fuente: CEPAL 2004, 2007; CELADE.

ocupaban el 12,2 % de la superficie agropecuaria, pero de ello el 89 % estaba en manos de la pequeña producción agropecuaria.

La pequeña producción agropecuaria es importante en todas las subregiones de América Latina y en casi todos los países. En Centroamérica y en los países andinos es donde tiene un peso relativamente mayor dado el predominio del minifundio. En cuanto a superficie es en México donde tiene mayor relevancia, seguramente como efecto de la importancia del ejido y en general del sector social. El tamaño medio de este tipo de explotaciones es de 15,8 ha a nivel regional, 9,4 ha en los países andinos, 10,6 ha en los centroamericanos, 7,7 ha en México, 22,9 ha en Brasil y 26,2 ha en los restantes países del Cono Sur.

Resulta más difícil realizar una cuantificación que tenga en cuenta la distinción entre si son de subsistencia o capitalizadas. Esto requiere información sobre el destino de la producción, fuerza de trabajo, cambio tecnológico, etc., que existe para algunos países como México. De acuerdo a un estudio encomendado por el FIDA se estimó que entre el 35 y el 50 % de explotaciones podían considerarse pequeñas propiedades, de ellas entre el 20 y 25 % eran productores de subsistencia y entre el 10 y el 15 % excedentarios. En Centroamérica, los estudios hechos por Carlos A. Benito (1990) y retomados por Eduardo Baumeister (1992) indicaban que del 69 % de explotaciones campesinas y pequeñas, un 25% de las fincas con un 14 % de la superficie podía considerarse pequeña producción intensiva.

Si se considera la información elaborada por la CEPAL a partir de las encuestas de hogares a finales de los años 1990 y se asimila la condición de trabajadores por cuenta propia y empleados sin remuneración en la agricultura a la condición de Agricultura Familiar (AF)[4], se constata que en algunos países (claramente Chile y Colombia) la incidencia de la pobreza es menor en este tipo de categoría y que, por contraste, cuatro países de los 15 que disponen de información tienen proporcionalmente más pobres en el segmento de agricultura familiar que el conjunto de la población rural pobre.

4 El término agricultura familiar, el de pequeña agricultura y de agricultura campesina tienden a usarse de manera indistinta en la literatura regional. Aquí se ha optado por el primero por ser el término utilizado en el documento en el que se basa la información presentada.

Desafortunadamente la información disponible de los censos no incluye la categoría AF como tal por lo que es difícil recurrir a ellos para examinar alguno de los atributos de dicho segmento que ayudaría a explicar estos contrastes. Entre los años 1990 y 2000, los agricultores rurales de tipo familiar se volvieron más pobres que el total de la población rural en 10 países: Costa Rica (aumento de pobreza en 22 %), Panamá (15 %), México (14 %), Chile (10 %), El Salvador (9 %), Guatemala (7 %), Nicaragua (4 %), Honduras (3 %), Paraguay (2 %) y Bolivia (1 %), en Perú no se observaron cambios (Schejtman & Berdegué 2006).

Tabla 4. Relación entre la Agricultura Familiar (AF) y la pobreza rural

Países	Pobres rurales	Pobres Agricultura Familiar (AF)*	Relación AF / total pobres rurales
Chile	20	14	0,7
Colombia	50,5	44	0,9
Brasil	53,2	52	1
República Dominicana	51,4	51	1
El Salvador	56,8	59	1
Perú	76	79	1
Paraguay	68,1	72	1,1
Honduras	84,8	90	1,1
Bolivia	80,6	87	1,1
Guatemala	68	76	1,1
Nicaragua	77	87	1,1
México	47,5	57	1,2
Ecuador	54,5	73	1,3
Panamá	47,8	69	1,4
Costa Rica	22,7	39	1,7

* Trabajadores por cuenta propia y empleados sin remuneraciones en agricultura.

Fuente: Soto Baquero y otros 2007.

Un estudio reciente (2008, N. del E.) realizado conjuntamente por la FAO y el BID (todavía en proceso de revisión) ha intentado cubrir este vacío integrando diversas fuentes con base en una serie de supuestos. Lo obtenido de ellas con los resultados que se indican para seis países que tienen cerca del 70 % de la población rural de América Latina se presenta en la tabla 5.

De esas cifras se concluye que, en términos de las categorías propuestas por la OECD, solo entre un 3 % (Nicaragua) y un 20 % (México) de las unidades corresponderían al denominado "mundo rural 1" de productores competitivos y producciones a escala (OECD 2006). En conjunto, la contribución de la AF al valor de la producción agropecuaria oscila entre un 37 % en Chile y un 67 % en Nicaragua, pasando por cifras en torno al 40 % para Brasil, México y Colombia y al 45 % para Ecuador.

Tabla 5. Número y superficie de las explotaciones y participación en el total

	N° de explotaciones	%	Superficie (miles de ha)	%	Superficie media
Brasil[1]	4 139 369	85,2	107 768	30,5	26
Chile[2]	284 388	87,4	6 460	12,6	22,7
Colombia[3]	737 949	87	2 143	57	2,9
Ecuador[4]	739 952	88	5 084	41	6,9
México[5]	4 834 419	77,9	8 684	39,7	6,3
Nicaragua[6]	286 395	97,7	4 687	67	16,4

[1] Superficie agrícola, pecuaria y forestal censada. Existen 165 862 explotaciones adicionales de instituciones educativas, religiosas, experimentales, públicas, etc.
[2] Superficie útil total: agrícola, pecuaria, plantaciones forestales y bosques.
[3] La superficie solo considera el área cultivada con rubros agrícolas de carácter permanente y transitorio. Excluye praderas y otras tierras de uso ganadero, silvícola o sin uso.
[4] Superficie agrícola, pecuaria y forestal censada.
[5] Sujetos de derecho con parcela (2,9 millones de ejidatarios y 1,1 millones de comuneros) de propiedades sociales (Censo ejidal 2001, INEGI).
[6] Superficie útil total: agrícola, pecuaria y plantaciones forestales.

Fuente: Soto Baquero y otros 2007.

Para dar cuenta del grado de heterogeneidad de la AF, los autores del estudio FAO-BID procedieron a construir una tipología que distingue las siguientes tres categorías de agricultura familiar: de subsistencia (AFS), en transición (AFT) —estas dos en conjunto corresponderían al "mundo rural 3" de la OECD— y consolidada (AFC) asimilable al "mundo rural 2". En los resultados registrados en la tabla 6 se destaca la abrumadora presencia de unidades de subsistencia en todos los países, categoría que los autores definen como «grupo… en descomposición, sin potencial agropecuario y con tendencia hacia la asalarización».

Tabla 6. Número y superficie de las explotaciones por tipo de AF

	N° de Explotaciones						Superficie					
Tipología	AFS		AFT		AFC		AFS		AFT		AFC	
País	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%
Brasil	2 739	65,1	994	24	406	9,9	49 858	46,2	33 947	31,5	23 963	22,3
Chile	155	54,4	121	42,4	9	3,1	2 656	41,1	3 214	49,8	589	9,1
Colombia	585	79,4	95	12,9	57	7,7	1 269	59,2	527	24,6	347	16,2
Ecuador	456	62	274	37	10	1	2 510	49	1 933	38	641	13
México	2 736	56,6	1 378	28,5	720	14,8	5	56	1 997	23	1 824	21
Nicaragua	218	75,9	49	17	20	7,1	2 097	44,7	1 143	24,4	1 447	30,9

Fuente: Soto Baquero y otros 2007.

A las diferencias en superficie se agrega la de los niveles de educación de los jefes de familia que únicamente en un caso (Colombia AFC) alcanzan los 8 grados en promedio. En general, se percibe que la dotación de educación es distinta entre los tres tipos de AF: por ejemplo, en Colombia los niveles promedio de educación son de 4, 6 y 8 para la AFS, la AFT y la AFC respectivamente. Un patrón similar se observa en Chile y Ecuador, donde la información se presenta no en términos de años de educación, sino en términos del porcentaje de jefes de explotación agropecuaria que alcanzan determinado nivel educativo. La composición de los ingresos muestra el mayor peso relativo que tiene la producción propia en Chile, Colombia y Ecuador por contraste con México y Nicaragua. Otro elemento importante es el peso que tienen tanto los ingresos salariales como los ingresos por remesas y transferencias (FAO-BID, 2007).

Sin embargo, debe considerarse que entre los sectores rurales una proporción importante de la población depende de ingresos no agrícolas. Esto incluye todas las actividades que no son agricultura, ganadería, pesca o actividad forestal tales como manufactura, artesanía, minería, servicios, comercio y transporte. De acuerdo a la información disponible, alrededor del 45 % de la PEA rural se ocupa actualmente en actividades no agrícolas. Esa proporción está creciendo en toda la región y es especialmente importante entre las mujeres rurales. A esto se añade un creciente peso de la PEA agrícola que vive en los centros urbanos.

Tabla 7. Ecuador: porcentaje de miembros de hogares pobres y no pobres trabajando en diversos tipos de ocupación, 1999.

Tipo de ocupación	No pobre	Pobre
Trabajando en agricultura		
Costa	0,19	0,25
Sierra	0,25	0,4
Trabajando en sectores de alta productividad no agrícola		
Costa	0,21	0,1
Sierra	0,24	0,08
Trabajando en sectores de baja productividad no agrícola		
Costa	0,1	0,09
Sierra	0,1	0,08

Fuente: Banco Mundial 2004.

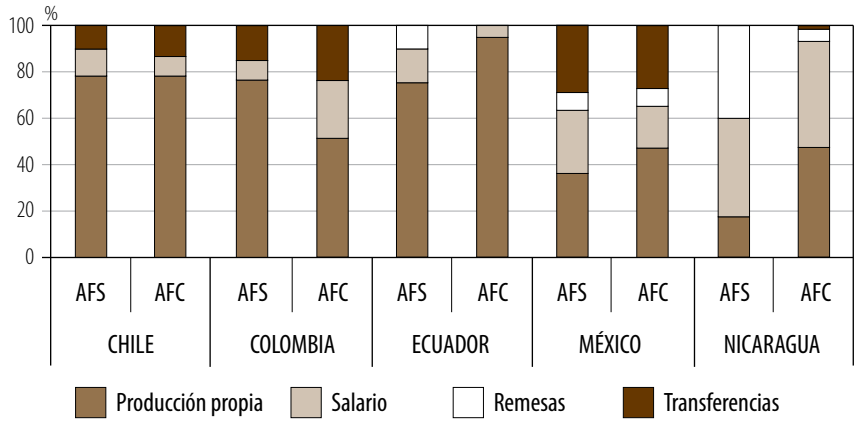
Así, además de las familias que dependen de la agricultura y cuyas diferencias ya fueron señaladas, es posible identificar un porcentaje importante de la población que se emplea en unidades familiares no agrícolas, sean estas manufactureras o dedicadas al comercio o a los servicios. A esto hay que añadir los asalariados agrícolas y rurales propiamente dichos. Quijandría, Monares y Ugarte de Peña (2000) intentaron, a inicios de la década, cuantificar el peso de cada grupo. Obviamente debe destacarse que estos diferentes estratos de la población rural están en condiciones distintas en cuanto al acceso a alimentos.

Tabla 8. Distribución de los pobres rurales por tipos de estrategia de vida, formas organizativas y formas de producción agrícola

Estrategia de vida	Pobres rurales	
	(%)	(número)
Pastores de puna	0,9	700
Pequeños ganaderos	5,8	4 650 000
Pequeños productores agrícolas	10,6	8 500 000
Pequeños productores mixtos	14,1	11 300 000
Productores de subsistencia	19,4	15 500 000
Campesinos sin tierra	9,4	7 500 000
Jornaleros	6,9	5 500 000
Comunidades campesinas	30,4	24 300 000
Comunidades indígenas	1,2	950
Pescadores artesanales	1,4	1 100 000
Total	100	80 000 000

Fuente: adaptado de Quijandría y otros 2000.

Figura 2. Composición de las fuentes de ingreso en la agricultura familiar



Fuente: Soto Baquero y otros 2007.

Las restricciones de activos y de capital humano que caracterizan a la agricultura familiar en un contexto como el descrito, en materia de condicionantes macro y sectoriales, son las que, junto a procesos históricos de larga data, dan cuenta de la persistencia de la pobreza y la indigencia en el medio rural.

¿Cómo afecta la globalización a los pobres rurales? Básicamente tiene un impacto diferenciado que es importante mencionar y dentro del cual es posible identificar al menos seis situaciones:

a. Los pequeños productores agropecuarios asociados a la producción de rubros dinámicos como hortalizas, frutas, especias y otros, muchas veces con relaciones contractuales estables con empresas exportadoras, agroindustrias y supermercados, y organizados en empresas asociativas. Son aquellos que pueden aprovechar oportunidades brindadas por la globalización a partir de su especialización y de la aplicación de normas y estándares exigidos por las empresas compradoras. Sin embargo, las exigencias cada vez más complejas en cuanto a trazabilidad y normas implican una incapacidad de responder a las empresas y lograr ingresos satisfactorios (Berdegué y otros 2003, Echenique y otros 2007).
b. Los pequeños productores especializados en cultivos *gourmet*, con denominación de origen, productos que requieren conocimientos específicos o de comercio justo o con especificidad de activos, muchas veces con relaciones contractuales con empresas exportadoras o comercializadoras, y organizados en cooperativas o asociaciones de productores. Estos productores logran inserciones favorables en el mercado mundial, pero si empresas más grandes se apropian de las tecnologías, recursos o conocimientos que les permiten mantener su posición única, pueden ser desplazados como ocurrió de alguna forma con la producción orgánica.
c. Pequeños productores rurales especializados en alimentos básicos, organizados o no, tradicionalmente receptores de apoyos públicos de diversa índole, pueden constituir el segmento más vulnerable a los procesos de apertura dadas las distorsiones que existen tradicionalmente en estos mercados. Se trata de los productores de rubros como arroz, lácteos, soja, trigo, carnes y similares. Su continuidad dependerá en buena parte de la capacidad del Estado de continuar con sistemas de apoyo de diferente tipo, incluyendo subsidios vinculados o no a la producción o a los ingresos, así como de la posibilidad de que establezcan grandes organizaciones de productores relativamente integrados y con control sobre la cadena.
d. Pequeños productores rurales de subsistencia con recursos suficientes pero con altos costos de transacción debido a su localización, baja capitalización por fallas de mercado o públicas, reducido capital humano o social y por lo tanto con limitaciones para captar oportunidades de mercado. En algunos casos esos productores tienen obstáculos para su plena participación en los mercados por estructuras de discrimen, relacionadas con etnicidad o género. En este caso las opciones dependerán de las posibilidades de mejorar las políticas públicas, construir carreteras e infraestructura o de que se generen procesos de desarrollo territorial rural que les permitan insertarse en los mercados y asemejarse a los tipos a y b.
e. Pequeños productores rurales de subsistencia con recursos insuficientes y en muchos casos con limitaciones similares a las señaladas en el grupo anterior. La producción agropecuaria tiene gran importancia relativa a las necesidades de seguridad alimentaria de las familias, de las comunidades en que se insertan y en ocasiones de las localidades donde habitan. Sin embargo no constituye la única ni la principal fuente de ingresos, ya que muchas veces sus miembros trabajan en actividades no agrícolas como asalariados o como microempresarios. La diversidad de fuentes de ingreso parece ser su característica principal. Para muchas de estas familias, algunas con cabezas de familia de edad avanzada, su subsistencia depende de transferencias públicas de ingresos o de las remesas que les envían sus parientes.
f. Hogares rurales involucrados en actividades no agropecuarias con poca tierra o sin ella y cuya capacidad de originar ingresos adecuados dependerá del contexto territorial en que se desenvuelven y de la demanda que generen para sus productos y servicios. Políticas de apoyo a las PYME, turismo rural, producción artesanal e industrial pueden implicar una importante generación de ingresos, especialmente si están asociados a temas de identidad cultural.

6. La distribución geográfica de las diferentes dinámicas de la pobreza rural

La distribución de la pobreza rural en los territorios de los países de la región no es uniforme desde ningún concepto. Por el contrario el peso de la pobreza y las características de los pobres varían de zona a zona en cada país. Los diversos mapas de pobreza, así como el mapeo de diferentes características socioeconómicas muestran esta diversidad.

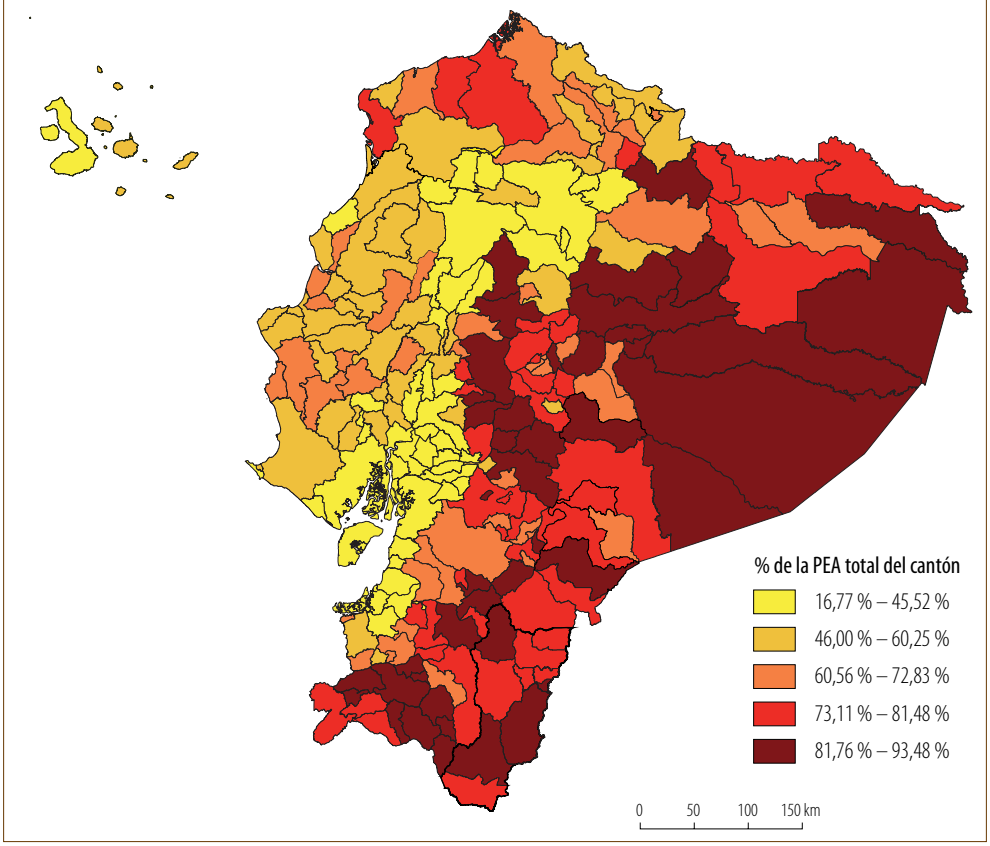
En Brasil por ejemplo las regiones del sur y del centro oeste, particularmente beneficiadas por los procesos de apertura e integración económica, tienen niveles de pobreza cinco veces menores que los observados en el nordeste, zona desfavorecida por la apertura. En Perú muchos de los departamentos de la Sierra tienen niveles de extrema pobreza rural que son hasta 12 veces mayores a los visibles en las ricas zonas costeras de Ilo. Adicionalmente, la reducción de la pobreza en países como Brasil no ha implicado una reducción en las diferencias entre las regiones del país. Estudios en México sobre seguridad alimentaria y capacidad de competir con productos importados señalan una importante diferencia entre las zonas mejor dotadas de activos e infraestructura productiva y aquellas de predominio de la pobreza. Iguales estudios en países como Ecuador destacan estas diferencias en la geografía de la pobreza rural, así como en el potencial para competir frente a la apertura de los mercados.

Sin embargo, la distribución geográfica de la pobreza está también asociada a los diferentes tipos de hogares rurales: diversos tipos de agricultura familiar, pero también peso relativo de los trabajadores asalariados o de hogares centrados en actividades rurales no agrícolas. En el caso de Ecuador, país que se ha analizado con detalle a nivel cantonal, es posible diferenciar hogares de agricultura típicamente familiar de aquellos en los que predomina el trabajo asalariado. En general la zona de la Sierra centro sur se caracteriza por ese peso mayor de la actividad campesina, mientras que en la Costa centro sur predominan las empresas capitalistas (figura 3).

Mapas similares pueden encontrarse para diferentes países de la región. Las zonas de predominio de la agricultura familiar, especialmente de subsistencia y en transición, son las que generalmente están peor preparadas para enfrentar los temas de integración comercial y apertura. Su situación refleja no solo una localización en zonas de mayor fragilidad ambiental, de minifundismo, sino también una débil dotación de infraestructura de carreteras, irrigación, información, así como limitaciones en cuanto a capital humano y capital social.

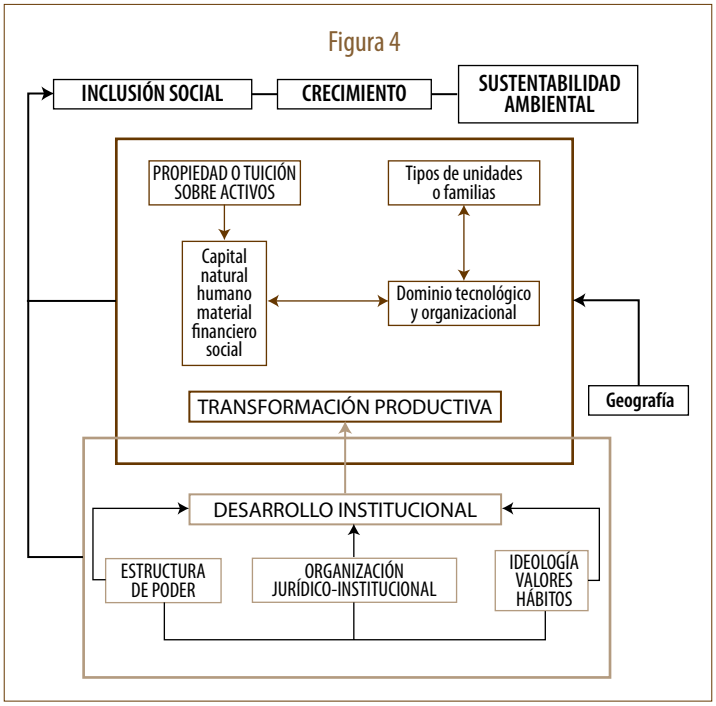
Los diversos estudios sobre el impacto de los acuerdos comerciales tienden a subrayar que estos tienen un efecto diferenciado dependiendo de las características de los territorios rurales. Usualmente favorecen a las zonas donde hay ambientes adecuados para la innovación productiva, existe una adecuada inversión en infraestructura productiva y humana, hay instituciones que funcionan y por lo tanto los mercados operan adecuadamente. En el caso de México la apertura favoreció a las zonas irrigadas del norte donde los productores aprovecharon las oportunidades abiertas por el NAFTA, pero también lograron canalizar los apoyos públicos. Yúnez (2002) señala que en esas zonas la superficie dedicada a granos básicos y semillas oleaginosas se redujo, pero los rendimientos se incrementaron. Si bien las importaciones de maíz aumentaron, la producción nacional también lo hizo. Por el contrario, en las zonas pobres del sur, los productores incrementaron la superficie sembrada, pero por encontrarse en contextos de precios más bajos sus ingresos se redujeron. En general todos los estudios sobre México destacan la necesidad de contar con políticas agrícolas activas que favorezcan a los productores en situaciones desventajosas. Los impactos analizados de los acuerdos comerciales para Centroamérica, Chile y los países andinos llegan a conclusiones similares.

Figura 3. Ecuador: PEA agrícola por cuenta propia y trabajador familiar sin remuneración (por cantones)



Una forma adecuada de analizar los efectos de la apertura comercial está relacionada con el enfoque del desarrollo rural territorial. Schejtman y Berdegué (2004) definen el Desarrollo Territorial Rural (DTR) como un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza. La transformación productiva tiene el propósito de articular competitiva y sosteniblemente la economía del territorio con mercados dinámicos. El desarrollo institucional busca estimular y facilitar la interacción y la concertación de los actores locales entre sí y entre ellos y los agentes externos relevantes, e incrementar las oportunidades para que la población pobre participe del proceso y de sus beneficios. Con base en el análisis realizado se puede suponer que el impacto de los procesos de apertura e integración comercial está determinado tanto por las dinámicas de transformación productiva como por la calidad de las instituciones existentes. Serán estas las que en última instancia señalen la capacidad de los territorios y de las poblaciones de lograr articularse competitiva y sosteniblemente a mercados dinámicos y de permitir que los pobres participen en tales procesos (figura 4).

En más de un sentido esta propuesta tiene claras semejanzas con el enfoque de "medios de vida sostenibles" (SL, *Sustainable Livelihoods*) pues en ambos casos está la idea muy cercana a los



planteamientos de Amartya Sen (2000) de que la superación de la pobreza supone la creación de más y mejores **capacidades** en las personas y de **oportunidades** para ejercer dichas capacidades.

Es en relación con este marco que se puede evaluar la calidad y la eficacia de las políticas dirigidas a promover una inserción adecuada de los territorios en los procesos de apertura e integración comercial. No contar con parámetros como estos implicará que tales incentivos sean capturados por coaliciones dominantes o en su defecto no logren la dinamización productiva incluyente que es deseable.

7. Los acuerdos comerciales en materia laboral

Los tratados recientes (2008, N. del E.) de libre comercio con Estados Unidos incluyen capítulos referentes a los temas laborales. Esto fue una reacción a la experiencia del NAFTA que inicialmente no contenía un acuerdo en este aspecto, lo que provocó que los grupos de interés respectivos lo consideraran débil y poco eficaz en términos de exigencia de derechos laborales, por lo que se suscribió un acuerdo complementario en la materia. Los acuerdos posteriores comenzando con Chile hasta los más recientes de Perú y Colombia incluyen un capítulo completo sobre temas laborales. Estos acuerdos parten de la idea de que nada en ellos debe propiciar el incremento del comercio por medio del debilitamiento de la legislación laboral interna o alejándose de los principios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Para esto incluyen principios laborales fundamentales tal como los provenientes de la OIT, un programa de cooperación que busca fortalecer la capacidad de los Gobiernos de monitorear el cumplimiento de los derechos laborales y un sistema de arbitraje específico para estos temas.

Los derechos garantizados por medio de los acuerdos comerciales incluyen: a) el derecho de asociación; b) el derecho de organizarse y negociar colectivamente; c) la prohibición del uso de cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio; d) una edad mínima para el empleo de niños y la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil; y, e) condiciones aceptables de trabajo respecto a salarios mínimos, horas de trabajo y seguridad, y salud ocupacional. Adicionalmente, los textos establecen una comisión de asuntos laborales y un sistema de arbitraje para conflictos, que incluye árbitros independientes.

No existen referencias explícitas al empleo y el trabajo rural o agrícola, pero todos los acuerdos hacen referencia a lograr la erradicación de las peores formas de trabajo infantil que normalmente están asociadas con la agricultura. También se considera que en general las obligaciones laborales están vinculadas a las condiciones de trabajo, la sindicalización y el respeto a las normas laborales en las empresas que producen para el mercado estadounidense.

Si bien la cooperación contempla temas relacionados con la capacitación laboral sobre condiciones de trabajo, incluyendo seguridad laboral contra accidentes y condiciones del trabajo en las pequeñas y medianas empresas, los capítulos laborales no hacen referencia específica a las necesidades que tendrían los trabajadores rurales para pasar de áreas de baja productividad y no beneficiadas por los procesos de apertura, a las zonas más dinámicas y con condiciones laborales diferentes. Es en este campo donde la protección laboral contemplada en los acuerdos parece extremadamente limitada.

8. Rasgos principales de los mercados laborales y agrícolas en la región

Martine Dirven (1997) en un artículo sobre el empleo agrícola en América Latina resume sus hallazgos de esta manera: «En general se puede decir: que la PEA agrícola vive crecientemente en el medio urbano y la PEA rural trabaja crecientemente en actividades distintas a la agrícola; que su productividad ha aumentado de manera constante en las últimas décadas pero sigue muy a la zaga de la del resto de la economía; que esta baja productividad más la inequitativa distribución del capital, los mercados imperfectos y precios distorsionados conducen a altos niveles de pobreza y de indigencia en la agricultura (y el área rural); que la educación formal cursada —incluso por los estratos más jóvenes— es de lejos insuficiente para que los cuasi 15 millones de patrones y trabajadores por cuenta propia puedan participar informadamente en las tomas de decisiones diarias que requiere la modernización del sector y su adaptación a la apertura a los mercados externos y las cambiantes condiciones de los precios libremente fijados por el mercado».[5]

El mercado laboral agrícola y rural está conformado básicamente por empresas de diverso tipo que demandan trabajadores sobre todo de tipo estacional, por pequeñas empresas que demandan y ofertan en forma simultánea trabajadores dependiendo del ciclo agrícola, por unidades familiares que principalmente ofertan fuerza de trabajo durante períodos variables y crecientemente por unidades familiares urbanas que ofertan trabajo. Esta última oferta está estrechamente relacionada con la cantidad de tierras que poseen, el ciclo demográfico de la familia (más oferta al inicio y al final del ciclo), la existencia o no de otras opciones laborales como la migración internacional u ocupaciones no agrícolas bien remuneradas.

En cuanto a la demanda de trabajo, está determinada en buena parte por el carácter más o menos intensivo de la actividad productiva y su estacionalidad, con productos que tienen

5 Esta sección se inspira en ese trabajo.

una demanda constante durante todo el año (hortalizas, flores cortadas), por el nivel de tecnificación de la empresa que puede resultar en una reducción importante de su demanda de trabajadores, por el tamaño de la empresa (a menor tamaño menor demanda), por el nivel de contratación externa del abastecimiento (con menor empleo en aquellas que mantienen proveedores bajo contrato) y por el nivel agregado de la producción.

En general se debe considerar que, pasado cierto momento en el ciclo biológico de las familias rurales campesinas, se reduce su movilidad y por lo tanto también la oferta. Lo mismo parece acontecer con segmentos importantes de la fuerza de trabajo familiar, donde las mujeres pueden tener restricciones de salida. Esto, sin embargo, parece estar cambiando en casi toda la región. Adicionalmente las limitaciones existentes en cuanto a educación y capacitación laboral hacen que buena parte de la fuerza laboral solo consiga trabajos en actividades que requieren baja calificación.

Un aspecto de mayor relevancia es la incorporación de las mujeres rurales a actividades económicas extra finca. Esta parece ser de dos tipos: por un lado el trabajo en actividades no agrícolas de baja productividad y baja remuneración como artesanías o pequeño comercio; y, por otro un creciente ingreso a los nuevos sectores de exportación no tradicional, donde parecen constituir un porcentaje importante de la fuerza laboral. Esto incluye desde actividades de campo como cosecha de productos hasta las actividades poscosecha. Especialmente los sectores de flores y hortalizas registran un alto ingreso de mujeres.

Entre las principales características de los mercados laborales en las zonas rurales y en aquellas vinculadas a la agricultura se pueden mencionar las siguientes:

a. Existe una reducción del número de trabajadores agrícolas asalariados en casi todos los países como resultado de la transición hacia tecnologías menos intensivas en mano de obra, así como una disminución del número de trabajadores permanentes en las fincas. Ese proceso es visible en todos los países de la región, con excepción de Bolivia y Venezuela (CEPAL 2006).
b. En el sector privado parece haberse incrementado el número de trabajadores eventuales en relación con todos los asalariados. Se trata de trabajadores que se vinculan a la actividad agrícola en los momentos de mayor demanda del ciclo productivo, especialmente tratándose de productos con marcada estacionalidad como el café o el azúcar o los granos y cereales. En estos casos la protección de los derechos laborales parece ser menor.
c. Se observa una urbanización cada vez más importante de la fuerza laboral agrícola así como la participación de habitantes de las ciudades en los mercados laborales agrícolas. En muchas de las zonas más dinámicas de la agricultura de la región, los trabajadores viven en zonas urbanas, como es el caso de los que participan en la producción bananera en Ecuador o los zafreros en Brasil, conocidos como *boias frias*.
d. La importancia de los empleos no agrícolas entre la población rural es cada vez mayor e incluye trabajo en industrias y en empresas de servicios. Actualmente el empleo rural no agrícola puede representar hasta el 50 % de todos los empleos rurales.
e. El aumento de productividad en la agricultura, observable en los cultivos más dinámicos, no se ha traducido en un incremento correlativo de las remuneraciones directas e indirectas. Parecen advertirse fuertes niveles de precarización del trabajo en el medio rural si se entiende por ello una pérdida o ausencia de prestaciones laborales que tienen tradicionalmente los trabajadores urbanos.
f. En muchos de los países de América Latina se ha producido una importante incorporación de las mujeres a la fuerza laboral agrícola. Ellas representan contingentes significativos en

la producción de hortalizas y flores, por ejemplo, donde trabajan tanto en la fase agrícola como en las actividades poscosecha. Lo que sí parece ocurrir es una división del trabajo en las nuevas plantaciones donde las mujeres se dedican a las labores más intensivas en trabajo manual, mientras que los hombres se ocupan de la operación de equipos y maquinarias y de las labores de supervisión. Esta división se vincula simultáneamente a una división del trabajo en el hogar en la que recae sobre las mujeres buena parte de las actividades reproductivas y domésticas.

g. Existen reducidos niveles de sindicalización en las empresas agropecuarias y en general rurales de la región. El trabajo estacional o temporero, la flexibilización del mercado laboral y de las normas que regulan el trabajo asalariado y en muchos casos políticas antisindicales expresas, hacen que la organización laboral esté ausente o sea muy débil. Muchas veces los intentos de sindicalización implican el cierre de las empresas o despidos masivos.

9. Opciones de política pública

En este marco se debe considerar que el DTR puede constituirse en el mejor tipo de mediación entre integración comercial y agricultura familiar y hogares rurales no agrícolas. Este no solamente permite tener una aproximación a las necesidades de transformación productiva y a las necesidades institucionales, sino también incluir las acciones requeridas en el campo del mercado laboral, desde el punto de vista tanto del afianzamiento de las opciones productivas de pequeña escala, agropecuarias o no, como de las acciones de capacitación que permitan a los trabajadores agrícolas mejorar sus capacidades.

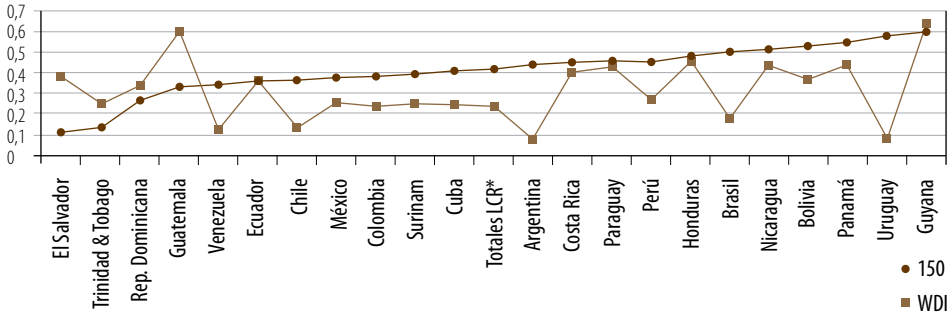
Como ya se mencionó, el enfoque del DTR se visualiza como un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural. La transformación productiva tiene el propósito de articular competitiva y sosteniblemente la economía del territorio a mercados dinámicos y al mismo tiempo enfrentar los temas de pobreza, desigualdad y ausencia de derechos ciudadanos de sectores de la población. El desarrollo institucional tiene los propósitos de estimular y facilitar la interacción y la concertación de los actores locales entre sí y entre ellos y los agentes externos relevantes así como de incrementar las oportunidades para que la población pobre participe del proceso y de sus beneficios.

A partir de esta definición y de los antecedentes hasta aquí analizados se plantean nueve criterios para el diseño e implementación de programas de DTR:

Criterio 1 – La transformación productiva y el desarrollo institucional se deben abordar de forma simultánea en los programas de DTR, ya que se condicionan mutuamente y ambos son necesarios para que se logren reducciones significativas y sostenibles de la pobreza rural.

Criterio 2 – Los programas de DTR deben operar con un concepto ampliado de lo rural, que debe necesariamente incluir el o los núcleos urbanos con los que las áreas rurales tienen o podrían tener vínculos funcionales en aspectos tanto productivos como sociales, por lo que las relaciones urbano-rurales son críticas en el diseño estratégico. El concepto de rural del DTR difiere del utilizado por los censos que tienden a subestimarlo (Chomitz y otros 2005-2006). Si se adopta el criterio de la OECD que combina densidad poblacional (150 hab/km^2) y distancia de más de 1 hora a un centro poblado con más de 100 000 habitantes se tendrían las diferencias que aparecen en la figura 5, con los datos arrojados por los censos (de Ferranti y otros 2005).

Figura 5. Población rural según censos y criterio de densidad (150 hab/km²) y distancia a un centro poblado con más de 100 mil habitantes



*: LCR (*Latin America and Caribbean Region*), incluye todos los países de la región, incluso los que no aparecen en la figura.

Fuente: de Ferranti y otros 2005.

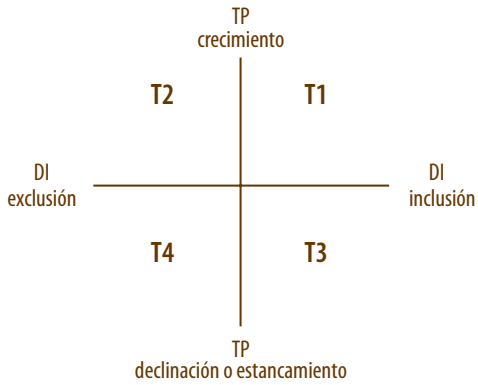
Criterio 3 – Para los programas de DTR el territorio es un espacio con identidad y con un proyecto de desarrollo concertado socialmente. El territorio en cada proceso de desarrollo rural es una construcción social y no un espacio "objetivamente existente" en virtud de variables físicas o económicas.

Criterio 4 – Los programas de DTR deben considerar explícitamente la heterogeneidad entre territorios, para lo cual se plantea una tipología con base en los dos elementos del DTR: la transformación productiva (TP) y el desarrollo institucional (DI), con los resultados que muestra la figura 6.

Los cuatro tipos resultantes son:

- territorios tipo 1: aquellos que han avanzado en su transformación productiva y han logrado un desarrollo institucional permitiéndoles grados razonables de concertación e inclusión social;
- territorios tipo 2: aquellos donde existen procesos significativos de crecimiento económico pero estos tienen un débil impacto en el desarrollo local y en particular en las oportunidades para los sectores pobres;
- territorios tipo 3: aquellos que se caracterizan por una institucionalidad robusta que con frecuencia se expresa en una identidad cultural fuerte, pero que carecen de opciones económicas endógenas capaces de sustentar procesos sostenidos de superación de la pobreza rural; y,

Figura 6. Tipología de territorios



- territorios tipo 4: aquellos en franco proceso de desestructuración social y económica.

Es al interior de los territorios donde cabe integrar las propuestas de la OECD (2006) para la agricultura pues en cada uno de ellos y con distinto grado de presencia se encontrarán los 5 tipos de "mundos rurales" que se postulan para las acciones destinadas a que el sector contribuya a mejorar las condiciones de vida de los pobres.

Criterio 5 – Los programas de DTR deben convocar a la diversidad de agentes del territorio. Los sectores rurales pobres pueden por sí mismos desarrollar ciertos tipos de capacidades y competencias a partir de su propia organización. Sin embargo, habrá otros aspectos del desarrollo a los que los pobres solo accederán a través de puentes que los vinculen con otros agentes económicos y sociales. Por ende, la construcción de estos puentes y los vínculos con estos otros actores, es decir la promoción de la concertación social, son tareas ineludibles del DTR.

Criterio 6 – Los programas de DTR deben considerar todas las posibles rutas de salida de la pobreza: agricultura, empleo rural no agrícola, migración (con sus ambivalencias respecto al DTR) y sus combinaciones o multiempleos. Se asume que la opción de redes de protección social, aunque tenga impacto en la pobreza, opera con una lógica transversal y no de DTR. Adoptar esta perspectiva implica pensar en las necesidades, de mediano y largo plazos, de inversión en capital humano, así como en los programas de capacitación para mejorar las destrezas en el corto plazo. Esto implica incluir en el enfoque territorial los temas de los mercados laborales, cuando sea el caso opciones de reconversión productiva, mejora de la competitividad de las unidades familiares, etc.

Criterio 7 – Los programas de DTR requieren una compleja arquitectura institucional que dé lugar a instituciones mediadoras entre el Estado, el mercado y la sociedad civil. Dicha arquitectura deberá promover cinco elementos: las atribuciones y capacidades de los Gobiernos locales en sus dimensiones técnicas, administrativas y políticas; la coordinación y la existencia de controles y equilibrios entre los niveles nacional, provincial y local de Gobierno; las redes y otras formas de asociación entre los Gobiernos locales para generar organizaciones de alcance regional capaces de emprender las tareas de la transformación productiva; las organizaciones económicas y de representación de la sociedad civil y los espacios y mecanismos para la concertación público-privada en las escalas y ámbitos que sean pertinentes para el DTR.

Criterio 8 – Los programas de DTR deben "territorializar" las políticas sectoriales y la inversión pública y privada. La aceptación del carácter sectorial de muchas de las políticas que inciden en el desarrollo rural no implica que toda la inversión pública y privada deba tener dicho carácter ni que la lectura desde el territorio de un conjunto de políticas sectoriales no pueda mejorar su impacto cuando existen sinergias potenciales imposibles de visualizar desde la óptica sectorial o central. Esto supone además superar la subinversión pública en las zonas rurales pobres[6] y crear en el territorio un ambiente propicio a la inversión privada.

Criterio 9 – Los programas de DTR deben formularse y gestionarse con horizontes de mediano y largo plazo. Se trata de considerar en el diseño los plazos y motivaciones de los distintos agentes involucrados que no son necesariamente los mismos. Para los Gobiernos locales

6 En Europa los proyectos Leader de desarrollo territorial disponen de recursos de inversión significativos asignados en los fondos estructurales.

son los plazos electorales los que guían las acciones, para los directores de proyectos y las agencias son los de los programas (alrededor de 5 a 10 años cuando más) los que definen su acción, pero para las familias pobres las urgencias son inmediatas y los procesos para la superación autosostenible de la pobreza raras veces son menores a 15 años por dar alguna cifra. Un papel importante para resolver estas contradicciones lo pueden cumplir las plataformas público-privadas del tipo de los grupos de acción local de los proyectos Leader que —a diferencia de las mesas de concertación y otras fórmulas "participativas" abundantemente ensayadas en la región— sí toman decisiones sobre recursos de inversión en los programas que formulan.

Anexo

Tabla A1. Las empresas de alimentos más grandes, según ventas (2004)

Lugar en ventas	Empresa	País de origen	Actividad principal	Volumen de ventas (millones de USD)	Presencia en ALC
1	Nestlé S.A	Suiza	Diversificada	69 826	•
2	Unilever	Reino Unido	Diversificada	49 961	•
3	Archer Daniels Midland	Estados Unidos	Productos agrícolas	36 151	•
4	Kraft Foods Inc.	Estados Unidos	Productos alimenticios	32 168	•
5	PePsico	Estados Unidos	Bebidas sin alcohol	29 261	•
6	Tyson Foods Inc. A	Estados Unidos	Carnes Procesadas	26 441	•
7	Bunge	Estados Unidos	Productos agrícolas	25 168	•
8	Sara Lee Corporation	Estados Unidos	Productos cárnicos y panadería	19 566	
9	ConAgra Foods	Estados Unidos	Diversificada	18 179	•
10	Grupo Danone	Francia	Lácteos	17 040	•

Fuente: CEPAL sobre la base de Fortune, "The 2005 Global 500" (www.fortune.com) y Higgens 2004.

Tabla A2. Participación de supermercados en ventas al detalle de alimentos y número de establecimientos

Países	% de alimentos distribuidos al detalle por supermercados	Número de supermercados (por millón de personas)[a]	Número de supermercados o participación de distribución de alimentos al detalle (años anteriores)
Argentina	57[b]	1 306 (35)	35 % (en 1990)
México	45[c]	1 026 (10)[d]	544
Chile	50[e]	654 (44)	
Costa Rica	50	221 (55)	113 (en 1990) 85 (en 1984)
Brasil	75	5 258 (31) 24 000 (141)[f]	14 000 (en 1990)
Panamá	54	110 (37)	n.a
El Salvador	37	138 (23)	n.a
Colombia	38[g]	1 200 (29)	n.a
Guatemala	35	128 (12)	66 (en 1994) 15 % (en 1994)
Ecuador	n.a	120	n.a
Honduras	42	37 (6)	n.a
Nicaragua	n.a	40 (8)	5 (en 1993)

Notas:

a) Solo una comparación aproximada con números en bruto de supermercados puede compensar las variaciones de tamaño;

b) 35 % en 1990 y 27 % en 1984;

c) solo el área urbana;

d) subestimación, pues no se incluyen los supermercados independientes y el ISSSTE del Gobierno;

e) las ventas totales (alimentos y no alimentos) representan el 62 %;

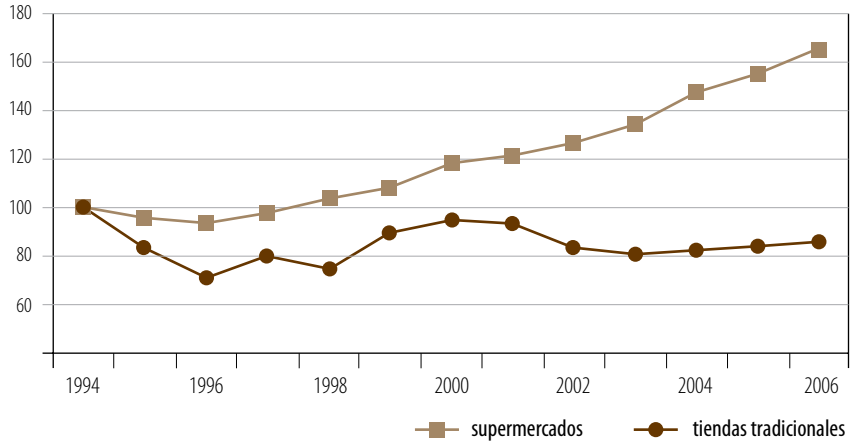
f) no estrictamente comparable con las otras figuras ya que ABRAS define como supermercados a los que cuenta con dos o más cajas registradoras, mientras en la mayoría de los otros países los definen son tres o más. Según esta definición, Brasil tiene 24 000 supermercados. Se presentan entonces dos estimaciones: primero, solo supermercados con cinco o más cajas registradoras, aunque esto es obviamente una subestimación ya que hay muchos supermercados independientes con tres o más cajas registradoras; segundo, la figura de dos o más cajas registradoras de la definición; la figura comparable se encuentra entre las dos estimaciones, pero no se dispone de los datos en bruto para verificarlo;

g) las ventas totales (alimentos y no alimentos) representan el 53 %.

Fuentes: Argentina, Gutman 2011; México, ANTAD; Chile, Faiguenbaum y otros 2001; Costa Rica, Alvarado & Charmel 2002; Brasil, Farina y ABRAS; Panamá, Bertsch 2000; El Salvador, Herrera 2001; Colombia, Hernández 2000; Guatemala, Orellana 2001; Ecuador, Blanco & Sánchez 1999; Honduras, Orellana & Gómez 2001; Nicaragua, Reardon 2002.

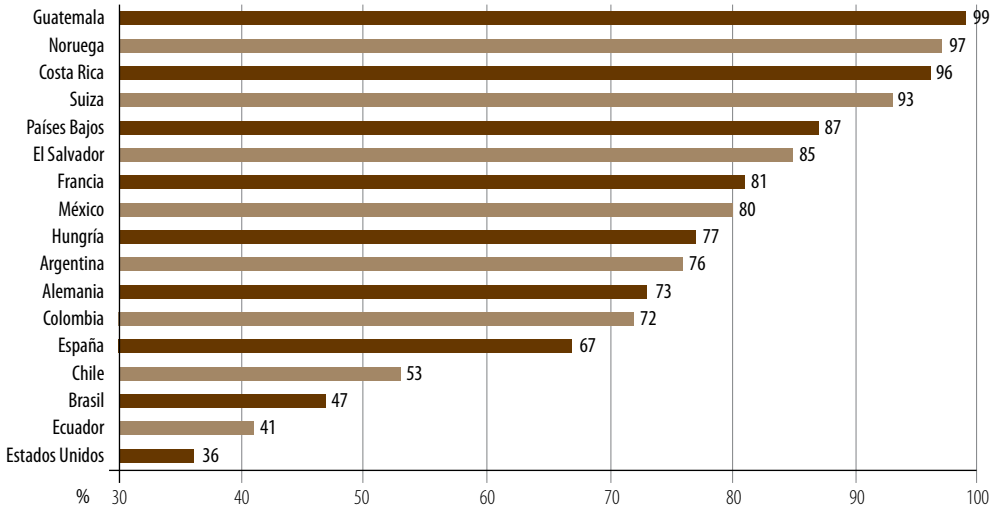
Tomado de Berdegué & Reardon 2007.

Figura A1. México: índice de niveles reales de consumo en supermercados y tiendas tradicionales (1994–1996)



Fuente: Berdegué & Reardon 2007 (tomado de Rabobank 2005).

Figura A2. Participación de las grandes cadenas de supermercados en 2002



Fuente: Berdegué & Reardon 2007 (con información de Cook 2005, Reardon & Berdegué 2002, Zamora 2003 y Lara Cortés & Paiva 2005).

Tabla A3. Transnacionalización, participación en el mercado de firmas extranjeras o *joint venture*, 2001–2002 (%)

País	Participación de multinacionales externas (propias o *joint ventures*) en las ventas de supermercados	Participación de las multinacionales externas en las ventas de las cinco mayores cadenas
Argentina	64	84
México	71	89
Chile	10	18
Costa Rica	85	89
Brasil	43	91
El Salvador	28	33
Colombia	60	83
Guatemala	93	94
Honduras	33	46

Fuente: Berdegué & Reardon 2007.

Tabla A4. América Latina y el Caribe: exportaciones de productos agropecuarios (miles de toneladas métricas)

Productos*	1990	1995	2000	2005
Oleaginosas	7 857	8 077	17 736	35 986
Cereales	10 737	14 364	23 911	27 908
Frutas	8 574	11 603	14 053	17 142
Hortalizas	1 719	2 645	3 659	5 038
Carnes	972	1 173	1 481	3 992
Estimulantes	2 527	2 563	2 976	3 115
Legumbres	335	500	518	487
Tubérculos	164	295	397	371
Despojos comestibles	55	65	107	228
Especias	63	80	94	202
Miel	55	101	133	163
Leche	3	80	120	100
Azúcares	31	27	41	66
Nueces	42	45	40	49
Huevos	7	19	24	32
Grasas animales	3	6	13	26

* productos primarios.
Fuente: FAOSTAT.

Tabla A5. Sector agropecuario: importaciones de productos primarios[1]
(toneladas métricas)

Países	1990	1995	2000	2005
Comunidad Andina[2]	4 639	9 284	10 844	11 319
Mercosur y Chile	4 294	11 883	15 412	10 775
Centroamérica	1 982	2 483	4 394	5 791
Caribe	3 722	3 140	3 736	4 653
México	9 200	9 934	20 696	20 248
América Latina y el Caribe	24 448	37 781	55 806	53 075

[1] Incluyen carnes, cereales, azúcares, oleaginosas, despojos, especias, estimulantes, frutas, grasas, hortalizas, huevos, leche, legumbres, miel, nueces, raíces,
[2] Incluye Venezuela.
Fuente: FAOSTAT.

Tabla A6. Consumo per cápita de alimentos en gramos diarios
(tasas anuales sobre la base de 1990 = 100)

Productos	1990	1995	2000	2005
Naranjas	100	101,75	88,08	66,24
Café	100	72,64	81,52	83,55
Bananas	100	94,49	84,29	86,03
Yuca	100	90,56	91,48	91,75
Carne de res	100	95,68	98,17	95,26
Maíz	100	91,14	91,32	96,42
Caña de azúcar	100	97,68	102,9	97,51
Soja	100	94,36	93,21	101,89
Arroz	100	96,19	97,55	105,51
Plátano	100	99,24	94,51	105,85
Fréjol	100	109,16	106,93	109,82
Tomate	100	104,74	109,86	111,69
Manzanas	100	114,22	111,07	112,24
Trigo	100	110,69	108,31	112,68
Papa	100	111,91	117,25	117,41
Leche	100	112,33	118,03	118,07
Cebolla	100	94,95	117,55	128,37
Piñas	100	106,71	122,35	129,97
Carne de cerdo	100	144,6	138,66	149,29
Palma aceitera	100	127,96	143,37	177,2
Chiles y pimientos	100	102,9	192,75	182,61
Carne de pollo	100	151,56	199,5	228,3
Carne de pavo	100	177,63	253,95	264,47

Fuente: FAOSTAT.

Tabla A7. Proporción de hogares rurales por actividad económica de la cabeza del hogar (%)

País	Año	Trabajadores autónomos agrícolas	Empleadores agrícolas	Empleados agrícolas	Actividad basada en agricultura	Trabajadores autónomos no agrícolas	Empleadores no agrícolas	Empleados no agrícolas	Actividad no basada en agricultura	Desempleados
Chile	1990	18,35	2,79	33,66	54,81	5,14	0,46	11,66	17,26	27,93
	2003	19,48	1,74	27,54	48,76	5,70	0,74	12,24	18,67	32,56
	D	1,13	-1,05	-6,13	-6,05	0,56	0,28	0,58	1,41	4,64
Colombia	1995	19,66	5,63	23,78	49,07	16,12	2,03	16,64	34,79	16,14
	2000	24,73	5,42	18,07	48,22	16,72	1,87	14,78	33,37	18,42
	D	5,08	-0,21	-5,71	-0,85	0,6	-0,16	-1,87	-1,42	2,27
Costa Rica	1995	10,44	3,18	18,55	32,17	11,61	3,56	32,05	47,22	20,61
	2001	9,76	4,67	17,04	31,47	12,00	4,65	30,11	46,76	21,92
	D	-0,68	1,49	-1,52	-0,70	0,39	1,09	-1,94	-0,46	1,31
Guatemala	1989	9,42	0,52	6,89	16,83	19,42	3,47	43,75	66,64	16,53
	2002	34,09	5,19	16,71	55,99	9,27	3,88	15,03	28,18	15,84
	D	24,67	4,67	9,82	39,16	-10,16	0,41	-28,71	-38,46	-0,69
Honduras	1995	34,44	1,95	14,23	50,62	14,97	2,25	14,66	31,88	17,50
	2003	40,94	1,29	16,34	58,57	12,29	0,51	11,44	24,24	17,19
	D	6,50	-0,66	2,12	7,96	-2,68	-1,74	-3,21	-7,64	-0,32
México	1994	29,36	5,05	24,36	58,77	8,94	1,05	17,27	27,27	13,96
	2002	26,10	4,10	22,31	52,50	9,82	0,98	20,69	31,49	16,01
	D	-3,27	-0,96	-2,05	-6,27	0,88	-0,07	3,42	4,22	2,05
Nicaragua	1993	36,40	0,13	15,08	51,62	8,57	0,08	14,56	23,21	25,18
	2001	34,17	8,74	16,52	59,43	7,69	1,45	14,35	23,50	17,07
	D	-2,23	8,60	1,44	7,82	-0,88	1,37	-0,21	0,29	-8,11
Paraguay	1995	52,65	0,00	8,73	61,38	13,11	2,21	13,49	28,82	9,80
	2001	43,31	3,64	8,28	55,23	10,81	2,42	16,45	29,68	15,09
	D	-9,35	3,64	-0,44	-6,15	-2,31	0,21	2,96	0,86	5,28
Perú	1994	61,78	0,00	11,62	73,40	10,88	0,00	10,18	21,06	5,54
	2002	53,63	9,10	8,24	70,97	9,23	1,13	12,49	22,86	6,18
	D	-8,15	9,10	-3,38	-2,43	-1,65	1,13	2,32	1,80	0,64

Fuente: Modrego y otros 2006.

Referencias

ALCA–MAPCPAC. 2005. Base de datos de aranceles. CD Publicado por ALCA/BID.

Alvarado I. & K. Charmel. 2002. The Rapid Rise of Supermarkets in Costa Rica: Impact on Horticultura Markets, *Development Policy Review* 20 (4): 473–485.

Banco Mundial. 2004. *Ecuador poverty assessment*. Washington D.C., USA.

Baumeister E. 1992. Características y potencial de la agricultura en la estrategia alternativa de desarrollo, p. 349–399 en E. Stein & S. Arias, *Democracia sin pobreza*, SELA / DEI / CADESCA, San José, Costa Rica.

Benito C.A. 1990. Technology imperatives in central american agriculture, ponencia en Seminario "Movilización de tecnología agrícola para enfrentar los desafíos en Centroamérica", IICA, 12–16 de marzo, San José, Costa Rica.

Berdégué J. & T. Reardon. 2007. Supermarkets and Family Farmers in Latin America, RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

Berdegué J., T. Reardon & P. Timmer. 2003. Rural Development Policy in an Age of Supermarkets. Paper prepared for an FAO workshop on "Globalization, Urbanization and the Food Systems of Developing Countries: Assessing the Impacts on Poverty, Food and Nutrition Security." October 8–10. Rome, Italy.

Bertsch C.R. 2000. Panama Retail Sector 2000. USDA Foreing Agricultural Service Global, Agricultural Information Network Report PN 0011, Washington D.C., USA.

Blanco E. & S. Sánchez. 1999. Ecuador Retail Food Sector Report 1999. Gain Report EC9017, USDA Foreign Agricultural Service, Quito, Ecuador.

CELADE. *Estimación y proyección de población a largo plazo, 1980–2010*.

CEPAL. 2004. *Panorama Social de América Latina 2002–2003*, Santiago de Chile, Chile.

CEPAL. 2005. *El nuevo patrón de desarrollo de la agricultura en América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, Chile.

CEPAL. 2005. *Panorama social de América Latina 2004*, ECLAC, Santiago de Chile, Chile.

CEPAL. 2006. *Panorama social de América Latina 2005*, ECLAC, Santiago de Chile, Chile.

CEPAL. 2007. *Panorama social de América Latina 2006*, ECLAC, Santiago de Chile, Chile.

Chomitz K., P. Buys & T. Timothy. 2005–2006. Quantifying the rural-urban gradient in Latin America and the Caribbean, WPS3634, Banco Mundial, Washington D.C., USA.

Cook R. 2005. Supermarket Challenges and Opportunities for Producers and Shippers: US Experience. *Farm Policy Journal* 2 (1): 46–52.

de Ferranti D., G.E. Perry, W. Foster, D. Lederman & A. Valdés. 2005. *Beyond the City: The Rural Contribution to Development*, Banco Mundial, Washington, USA.

de Janvry A. & E. Sadoulet. 2000. Rural Poverty in Latin America. Determinants and Exit Paths. *Food Policy* 25: 389–409.

Dirven M. 1997. El empleo agrícola en América Latina y el Caribe: análisis del 25 % de la PEA, *Revista Paraguaya de Sociología* 100: 1–32.

Echenique J., S. Gómez & G. Jordán. 2007. *Articulación pequeña agricultura agro-industria, agraria*, Fordfoundation, Santiago de Chile, Chile.

Faiguenbaum S., J. Berdergué & T. Reardon. 2001. The Rapid Rise of Supermarkets in Chile: effects on dairy vegetable and beef chains, *Development Policy Review* 20 (4): 459–471.

FAO. FAOSTAT. Statistic Data Base. http://faostat.fao.org/

Gutman G.E. 2001. Impact of the rapid rise of supermarkets on dairy products systems in Argentina, *Development Policy Review* 20 (4): 409–428.

Hernández L. 2000. Colombia Retail Food sector 2000. USDA, Foreign Agricultural Service, Global Agricultural Information Network, Report # ES1008, Washington D.C., USA.

Herrera M. 2001. El Salvador Market Development Reports Retail Food Sector 2001. USDA Foreign Agicultural Service, Global Agricultural Information Network, Report # ES1008, Washington D.C., USA.

Higgens T.K. 2004. The Words top 100 food & beverage companies 2004, *Food Engineering*, Senior Editor, USA.

Lara Cortés C. & C. Paiva. 2005. La irrupción del supermercadismo en Chile y su impacto en el sistema agroalimentario: el caso de la cadena láctea. Santiago de Chile, Chile.

Modrego F., R. Charnay, E. Jara, H. Contreras & C. Rodríguez. 2006. Small Farmers in Developing Countries: Some Results of Household Surveys Data Analysis, Background paper for the World Development Report 2008. RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago de Chile, Chile.

OECD-FAO. 2006. Agriculture Outlook 2006–2015, París, Francia.

OECD. 2005. Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation 2005. Highlights and PSE (Producer Support Estimates)/CSE database.

OECD. 2006. *Promoting Pro-Poor Growth: Agriculture*. OECD, París, Francia.

Orellana D. 2001. Guatemala Retail Food Sector 2001, USDA, Foreign Agricultural Service, Global Agricultural Information Network, Report # GT1027, Washington D.C., USA.

Orellana D. & A. Gómez. 2001. Honduras Retail Food Sector 2001, USDA, Foreign Agricultural Service, Global Agricultural Information Network, Report # HO1008, Washington D.C., USA.

Quijandría, B., A. Monares & P. Ugarte de Peña Montenegro. 2000. *Hacia una región sin pobres rurales*. International Fund for Agricultural Development (IFAD), Santiago de Chile, Chile.

Reardon T. 2002. Nicaragua's Supermarkets and Fruits and Vegetables procurement System: potential and challenges, Michigan State University (mimeografiado).

Reardon T. & J. Berdegué. 2002. The Rapid Rise of Supermarkets in Latin America: Challenges and Opportunities for Development, *Development Policy Review* 20 (4): 371–388.

Schejtman A. & J. Berdegué. 2004. Desarrollo Territorial Rural, *Serie Debates y Temas Rurales 1*. RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago de Chile, Chile.

Schejtman A. & J. Berdegué. 2006. The social impact of regional integration in rural Latin America, BID, (manuscrito).

Sen A. 2000. *Desarrollo y libertad*, Editorial Planeta S.A., Buenos Aires, Argentina.

Soto Baquero F., M. Rodríguez & C. Falconí (eds). 2007. *Políticas para la agricultura familiar en América Latina y el Caribe*, FAO, Santiago de Chile, Chile.

Yúnez A. 2002. Lessons from NAFTA: The Case of Mexico's Agricultural Sector. Final report for the World Bank, Washington, USA.

Zamora M. 2003. The Rise of Supermarkets in Ecuador and its Effects on the Fresh Fruits and Vegetables (FFV) Supply Chain, Estudio realizado como parte del Proyecto Recovering Markets, presentado en Amsterdam, Holanda.

8

Precios agropecuarios e ingresos: el caso de tres provincias en Ecuador

2010

© Dennis García

Introducción

La situación del sector agrícola en el mundo ha enfrentado cambios importantes en los tres últimos años (2010, N. del E.), al sufrir un incremento sustantivo los precios de los alimentos, en términos nominales superiores a sus picos más altos de los años 1974–1975, 1980-1981 y 1995—1996. Son varios los factores que han contribuido a ese escalonamiento histórico, entre ellos el aumento del uso de bienes agrícolas como fuentes energéticas alternativas (biocombustibles), la asociación entre el comportamiento de los precios del petróleo y los precios agrícolas, el incremento de la demanda de algunos países emergentes —destacándose sobre todo China e India que han experimentado importantes tasas de crecimiento en sus economías—, los efectos del cambio climático en la producción de alimentos que han reducido sus niveles de oferta y factores de carácter especulativo por parte de inversionistas de corto plazo.

Estos cambios en el mercado agrícola traen consigo implicaciones para las economías mundiales, en especial para aquellos países en los que la agricultura es una de las principales fuentes generadoras de ingreso y empleo como es el caso de Ecuador, así como en países donde la dependencia del consumo de alimentos de origen importado es alta. Frente a esta coyuntura surgió la necesidad de evaluar cuál fue el efecto de los altos precios de los bienes agrícolas en el ingreso real de los pequeños productores, identificar si este escenario fue una oportunidad favorable para mejorar sus condiciones de vida y específicamente su acceso a mayores y mejores alimentos.

La investigación se concentró en tres provincias de Ecuador: El Oro, Los Ríos y Chimborazo, seleccionadas por la importancia que en ellas tienen los pequeños y medianos productores agrícolas. La población objeto de este estudio fue un grupo de pequeños productores.

Para la medición de los impactos en los agricultores de Ecuador, se utilizó una metodología basada en la cuantificación de las variaciones en el ingreso de los factores de producción en el sector agrícola, para lo cual fue necesario visualizar los cambios experimentados tanto en los ingresos brutos o valores de venta de la producción resultante por hectárea en cada uno de los productos seleccionados, como también en los costos de producción por hectárea, en especial en el componente de insumos directos que también se vieron afectados por la evolución de sus precios internos. Lo que se pretende evaluar es el cambio en el valor agregado por hectárea motivado por la modificación de precios en los productos e insumos de la agricultura. Los jornales y los gastos en servicios (extensión, fumigación, sanidad, transporte y otros similares) son considerados por lo tanto como parte del valor agregado

con Edwin Vásquez y Antonio Sotomayor (investigadores del Observatorio de Comercio Exterior —OCE— de Ecuador), y el auspicio del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)
p. 87–120 en *Crisis y seguridad alimentaria*, Universitas, Año IX, Nº 12, Universidad Politécnica Salesiana del Ecuador, Cuenca.

por la producción agrícola, que se distribuye a los factores de producción que la hicieron posible (costos de mano de obra y de servicios, rentas de la tierra, intereses financieros, utilidades del capital).

La medición cuantitativa se realizó para el período 2000–2008 poniendo énfasis, más que en los valores absolutos, en el comportamiento de los índices, para medir los cambios reales presentados. Se consideró como año base 2005, que es cuando comienzan a observase las variaciones de precios. La información obtenida se basó en datos del III Censo Nacional Agropecuario, las encuestas anuales de cultivos del INEC hasta 2007, previsiones de productores y expertos para 2008 dada la ausencia de datos en el último año e información del sistema de precios del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGAP).

Como parte del trabajo se efectuó un levantamiento de información de campo sobre un grupo de entre 35 y 40 productores en cada una de las provincias estudiadas, con la finalidad de registrar la percepción de los productores agrarios acerca del impacto que ha tenido el aumento de los precios de los productos básicos y de las materias primas en temas relacionados con sus ingresos y su seguridad alimentaria, así como de medir la percepción de las acciones o medidas que han tenido que adoptar en respuesta al aumento de los precios de los productos básicos y de las materias primas.

I - Los precios agrícolas internacionales y la seguridad alimentaria en Ecuador

1. Comportamiento de los precios agrícolas internacionales

El mercado de productos agrícolas ha presentado históricamente continuas fluctuaciones y volatilidades en sus precios. Se han observado de forma permanente ciclos de costos altos y bajos. Sin embargo, partir del año 2005 pero de manera más pronunciada en 2006, se entra en una etapa de incremento considerable de los precios. Las cotizaciones de algunos de los grupos de productos como cereales, lácteos y aceites alcanzaron los niveles de importes más altos en la historia. No obstante, en el segundo semestre de 2008 los costos de los productos básicos en el mercado internacional, incluidos los agrícolas, empezaron a descender de los picos alcanzados. Algunos productos lo hicieron inclusive antes. A pesar de esto, los precios promedio para productos agrícolas en el año 2008 aún se mantienen por encima de sus correspondientes en 2005.

Según la información de precios del Fondo Monetario Internacional (FMI), los costos de los alimentos crecieron en un 80 % entre 2005 y junio de 2008, para luego decrecer en un 33 % en el segundo semestre de ese año. El incremento en los distintos grupos de productos alimenticios tuvo un ritmo diferente en función de las respectivas demandas y ofertas, así como de la situación de partida de los correspondientes niveles de inventario en el mundo entero. Entre ellos, los de mayor incremento son los cereales que llegaron en el segundo trimestre de 2008 a ser un 161 % más caros que su promedio en 2005 y el grupo de los aceites que aumentaron en un 130 % en el mismo período. Ambos tuvieron caídas de precios superiores al 40 % en el segundo semestre de 2008. El aumento de los costos de los productos lácteos fue muy acelerado entre 2005 y 2007 (108 %), pero estos empezaron a caer al final de dicho año. Los valores de los productos cárnicos y de los productos tropicales aumentaron menos que el promedio de los demás alimentos, en especial los primeros que además fueron afectados por la importante elevación de los costos de sus insumos (granos forrajeros).

La información más reciente indica una ligera recuperación de precios en enero de 2009 en todos los productos alimenticios, salvo los lácteos[1].

Tabla 1. Variación de los precios alimenticios en el mercado internacional

Grupos de productos	Máximo precio	Máximo precio / Promedio 2005 (%)	Diciembre 2008 / Máximo precio (%)	Enero 2009 / Diciembre 2008 (%)
Alimentos	junio de 2008	80	-33,4	6,4
Crereales	abril de 2008	161	-40,4	9,5
Aceites	junio de 2008	130	-42,9	10,0
Cárnicos	agosto de 2008	18	-20,2	2,0
Lácteos	noviembre de 2008	108	-43,0	-14,0
Tropicales	julio de 2008	56	-20,7	5,0

Fuente: IICA con datos del FMI.

Este comportamiento de los precios tiene su explicación en la confluencia de factores tanto de oferta como de demanda que se han presentado en la economía mundial en los últimos años y que ya han sido mencionados anteriormente. Otro factor que influyó en la espiral alcista fueron las operaciones especulativas en los mercados financieros de productos agrícolas básicos, que permitieron diversificar las carteras y reducir el riesgo de las bolsas de valores. También ha contribuido a esto la aplicación de algunas políticas públicas orientadas a frenar el efecto inflacionario de la escala de precios, tales como prohibiciones o aumentos de impuestos a la exportación, las mismas que han terminado exacerbando más la volatilidad de los precios.

Este comportamiento del mercado de productos agrícolas en una época de globalización económica caracterizada por la apertura de mercados y la reducción de algunas políticas de protección en el marco de normas multilaterales que rigen el comercio de alimentos, tiene un efecto más rápido en las economías domésticas. De ahí que en el año 2008 se presentó un aumento en la inflación de las economías mundiales, afectando los niveles de ingreso de la población.

Si bien los efectos en los precios de los bienes alimenticios de la canasta de consumo han sido casi inmediatos, es importante determinar si se presenta una transmisión efectiva al ingreso de los productores, lo cual dependerá de las estructuras de los mercados y de los diferentes factores que limitan o favorecen esa transferencia.

Analizando los niveles de correlación de los precios internacionales con los del productor y consumidor para el caso de Ecuador, se observa que dependiendo del tipo de producto la relación es mayor a nivel de los precios al consumidor que a nivel del productor.

Los niveles de trasmisión de precios en el caso de Ecuador son diferenciados de acuerdo al tipo de producto. En este aspecto actúan diferentes factores que hacen que en unos productos

1 El estudio recopiló información hasta enero de 2009.

Tabla 2. Niveles de correlación de los precios internacionales (2000–2008)

Productos	Int./productor	Int./consumo
Arroz	0,77	0,91
Soja - Aceite vegetal	0,63	0,96
Leche	0,63	0,67
Maíz duro - Pollo	0,94	0,73
Trigo - Pan	–	0,85
Cacao	0,97	–
Café	0,95	–
Banano	0,54	–
Cebada	0,8	0,94

Fuente: Secretaría General CAN / FAO / MAGAP.
Elaboración: OCE.

la transmisión sea más directa que en otros y tienen que ver, entre otras cosas, con: políticas públicas tales como controles de precios al consumidor en el caso de la leche y el arroz; políticas de precios de referencia de importación y de absorción de cosecha en el caso del maíz duro y la soja; políticas de precios oficiales al productor en el caso del banano; políticas arancelarias y el uso de permisos de importación.

También tiene implicación la forma como los productos se articulan a los diferentes mercados de exportación, agroindustriales o de consumo, y la presencia de agentes intermediarios que mediante los márgenes de comercialización van restando los beneficios entre las diferentes cadenas de comercialización, como en el caso de la leche, el arroz, la soja, la cebada y el propio banano.

En definitiva, hay una nueva realidad que se está viviendo en los mercados agrícolas a partir de 2006 y en mayor grado desde 2008. Sin embargo, así como se experimentaron de una manera rápida incrementos sustanciales de los precios de los bienes agrícolas a la fecha de este estudio (primer trimestre de 2009), la tendencia comienza a declinar como resultado de la crisis financiera mundial surgida en Estados Unidos por la explosión de la burbuja inmobiliaria, lo que hace difícil prever la evolución futura de estos mercados.

2. Análisis de la seguridad alimentaria en Ecuador

El comportamiento de los mercados agrícolas en los últimos años ha puesto en debate sus posibles efectos sobre la seguridad alimentaria, considerando dos de sus principales aspectos: el riesgo respecto de la disponibilidad de alimentos y el riesgo en relación con el acceso a los alimentos por parte de todos los sectores de la población. El perfil de Ecuador en estos dos aspectos nos permite apreciar los niveles de vulnerabilidad y potencialidad para hacer frente a la nueva realidad de los mercados agrícolas y los posibles cambios que experimentará la economía mundial como resultado de la crisis financiera internacional.

Nivel de autosuficiencia alimentaria de Ecuador

El mayor riesgo en la disponibilidad de alimentos se asocia generalmente con el grado de abastecimiento interno de los productos de la dieta alimenticia nacional. A mayor porcentaje de abastecimiento interno se considera menor el riesgo de escasez alimentaria a nivel de un país.

En el caso de Ecuador, considerando los siete grupos de alimentos esenciales en la dieta calórica de la población, solo en aceites vegetales y cereales las importaciones tienen un peso importante en la oferta de alimentos. El peso de las importaciones en la década de 2000 ha crecido, pasando en el caso de los aceites vegetales del 26 % en el año 2000 al 40 % en 2007, mientras que en el caso de los cereales pasó del 24 % al 33 % entre los mismos años. En los otros grupos de productos como carnes, frutas, leches, vegetales y raíces la producción nacional cubre casi la totalidad de la demanda (de un 95 % a cerca del 100 %).

Tratándose de los grupos de cereales y aceites vegetales, cabe mencionar que el mayor peso de las importaciones se presenta en cuatro productos que en los últimos diez años han reducido su producción local: trigo, cebada, maíz y aceite de soja que aportan con el 3, 6, 50 y 35 % respectivamente. El poco peso de las importaciones alimenticias se explica por varios factores, pero con seguridad el más importante ha sido la tradicional protección arancelaria y los permisos de importación a los que ha sido sujeta la mayor parte de productos alimenticios. A pesar de esas políticas, el peso de los alimentos importados durante el período 2000–2007, desde el punto de vista del consumo de calorías, ha aumentado pasando del 17 % al 26 %, con una tasa de crecimiento del 6 % anual. Sin embargo, tal crecimiento se basa en los mismos productos mencionados: trigo, cebada, maíz y aceite de soja.

En algunos casos el incremento de las importaciones de estos productos no necesariamente es el resultado de un debilitamiento o una reducción sustantiva de la producción, sino del crecimiento de su consumo en la dieta de la población, en especial de bienes procesados que utilizan algunos de estos productos como materia prima, tal es el caso de la cebada en la producción de cerveza y el maíz, para pollo o alimentos procesados como hojuelas (*cornflakes*), entre otros.

Financiamiento de la importación de alimentos

Como Ecuador tendría que adquirir en el exterior una parte de sus necesidades alimenticias a precios bastante más elevados que los pagados a inicios de la década, existe preocupación sobre la capacidad del país a nivel agregado para adquirir los faltantes en el mercado internacional. Para evaluar el grado de vulnerabilidad de la economía ante los cambios en el comportamiento de los mercados agrícolas es recomendable utilizar una serie de indicadores macroeconómicos como: la tasa de crecimiento de la economía en su conjunto; el comportamiento del ingreso nacional; la situación de la balanza en cuenta corriente; y, el nivel de reservas internacionales en relación con los posibles gastos requeridos para la importación de alimentos.

La economía ecuatoriana ha tenido un alto crecimiento en lo que va de la presente década, con una tasa anual del 5 % de aumento promedio de su Producto Interno Bruto (PIB). Sin embargo, dicho incremento ha sido irregular a través de los años, destacándose picos con tasas mayores al 5 % en 2004, 2005 y 2008 y tasas menores en los años anteriores. El PIB per cápita experimentó su mayor crecimiento en 2004 y 2008.

Un indicador más apropiado para evaluar la capacidad de la economía ecuatoriana en su conjunto para hacer frente a los mayores costos de los alimentos importados es la evolución

del Ingreso Nacional Bruto (INB) per cápita, que incluye en su cálculo las ganancias o pérdidas de términos de intercambio externo, como una forma de medir las variaciones del poder adquisitivo de la producción nacional destinada al mercado externo. En épocas de mejoras en los términos de intercambio el INB tiende a ser mayor que el PIB, debido a que por la mejora relativa de los precios de exportación se obtienen más importaciones por la misma producción exportada. Esto significa un mayor ingreso a partir de la misma producción. En caso de pérdida en los términos de intercambio, sucede lo inverso.

Lo anterior puede verse en la tabla 3, donde se refleja que en los años en que suben los índices de términos de intercambio la tasa de crecimiento anual del PIB per cápita resulta inferior a la tasa del INB per cápita y viceversa. Así, en 2005 la gran ganancia en términos de intercambios externos se tradujo en un crecimiento récord del ingreso per cápita del 12,4 %, mientras que el PIB per cápita aumentó únicamente en un 4,8 %. Para el año 2008, si bien aún no se dispone de cifras oficiales, es posible prever un aumento aún mayor del INB per cápita que el registrado en 2005, debido a que el PIB per cápita tuvo la mayor tasa de aumento de la década y que esta estuvo acompañada de una significativa mejora en los términos de intercambio externos.

En resumen, las condiciones de la economía ecuatoriana tratándose de crecimiento del producto y de los ingresos durante el período 2005–2008 fueron óptimas para enfrentar el aumento en los precios agrícolas internacionales.

Para visualizar el nivel de vulnerabilidad frente a *shocks* externos y la capacidad de hacer frente a las necesidades de importación de bienes y servicios, así como de cumplir los compromisos de capital adquiridos con el exterior para el normal desenvolvimiento de la economía nacional, lo más relevante es analizar los flujos de financiamiento externo de Ecuador.

Tabla 3. Evolución del Producto Interno Bruto y del Ingreso Nacional Bruto (2000–2008)

Años	PIB per cápita (USD)	INB per cápita (USD)	Crecimiento PIB per cápita (%)	Crecimiento INB per cápita (%)	Términos de intercambio externos (Px/Pm)
2000	1 296	1 290			100
2001	1 347	1 306	4	1,2	90,4
2002	1 387	1 360	3	4,2	98
2003	1 420	1 388	2,4	2,1	99,6
2004	1 516	1 473	6,8	6,1	96,9
2005	1 589	1 656	4,8	12,4	105,5
2006	1 634	1 783	2,8	7,6	112,7
2007	1 648	1 828	0,9	2,6	117
2008	1 764	-	7,1		129,7

Fuente: Banco Central del Ecuador y World Economic Outlook (FMI), abril de 2009.

Las principales variables que determinan un saldo positivo o negativo de la cuenta corriente son el saldo de la balanza comercial (exportaciones menos importaciones) y el balance de

transferencias, los cuales a lo largo del período han presentado saldos favorables. Los otros componentes como son el balance de servicio y de renta han sido desfavorables durante el período de análisis, siendo más bien factores de desahorro de la cuenta corriente de Ecuador.

El incremento de precios de materias primas y productos básicos en los mercados internacionales ha tenido un efecto positivo en algunas de las variables macroeconómicas, entre ellas la balanza de pagos, ya que ha permitido que uno de sus principales rubros de financiamiento como son las exportaciones experimente un importante crecimiento en los últimos cuatro años.

La balanza comercial de Ecuador depende en gran porcentaje de las exportaciones de petróleo y alimentos, entre ellos banano, café, cacao, flores y camarón. El conjunto de bienes primarios representa aproximadamente un 80 % de las exportaciones totales. El aumento de precios del petróleo y de algunos bienes alimenticios ha favorecido el ingreso de divisas. Durante el período 2000–2007 las exportaciones se han incrementado a una tasa promedio anual del 16 %.

A esto se suma el incremento de las divisas procedentes de las remesas del exterior que en el mismo período aumentaron a una tasa del 10 % promedio anual, pasando de 1351 millones en 2001 a 3354 millones de dólares en 2007, nivel similar inclusive al de la reserva monetaria de Ecuador.

Sin embargo, desde finales de 2008, la situación de la balanza de pagos se ha vuelto problemática por la reducción de sus dos principales fuentes de financiamiento. Las exportaciones de Ecuador están disminuyendo por la caída sustantiva de los precios del petróleo y se presenta una reducción de las remesas por la crisis financiera internacional. Esto pone a prueba la vulnerabilidad de la economía frente a los problemas económicos internacionales y en riesgo las fuentes de financiamiento de la importación de alimentos, en especial de aquellos que tienen una alta dependencia de importaciones.

El grado de cobertura que ofrecen las reservas internacionales del país respecto de los requerimientos de divisas para la adquisición de alimentos es otro indicador usado para medir el grado de riesgo de disponibilidad alimentaria. En el caso de Ecuador, el comportamiento de la reserva internacional ha sido positivo a lo largo del período 2000–2007, con una tasa de crecimiento promedio anual del 20 %, alcanzando su mayor nivel entre 2003 y 2005 y en 2007. Estos recursos de libre disponibilidad son un activo importante que permitiría cubrir los requerimientos de importaciones y de divisas en caso de presentarse algún desfase o crisis en el balance de cuenta corriente del país.

En el caso extremo de que se requiriera utilizar el total de las reservas que mantiene el Banco Central del Ecuador en activos externos para cubrir el monto total de importaciones de alimentos, considerando la información de 2007, se podrían cubrir o precautelar aproximadamente durante unos 36 meses (más de 3 años) las necesidades de importación.

Condiciones de acceso a los alimentos en Ecuador

En América Latina en general, el problema de seguridad alimentaria es básicamente la imposibilidad de ciertos grupos de la población (personas o familias de bajos ingresos) de acceder a alimentos en el mercado. Los problemas de disponibilidad son de carácter temporal, provocados muchas veces por fenómenos climáticos y referidos a localidades específicas. Por lo tanto, los indicadores útiles para evaluar los cambios en la capacidad de acceso de la población a los alimentos se obtienen midiendo los cambios en los ingresos de los segmentos más pobres.

Los niveles de pobreza

Los niveles de pobreza en Ecuador se han reducido en los últimos tres años. A nivel nacional se pasó del 51,2 % en 2004 al 43 % en 2006. Los índices más altos se presentan en la zona rural y se mantienen cercanos al 50 %.

Los grados de indigencia también han disminuido en los últimos tres años, pasando del 22,3 % en 2004 al 16,1 % en 2006, tendencia que se observa tanto en la zona urbana como en el sector rural. El mayor nivel se registra a nivel rural llegando en 2004 al 30 % de la población. Si bien para 2006 se redujo al 22 %, sigue manteniéndose un porcentaje más alto frente a la población urbana.

Los niveles de empleo y salarios

El crecimiento económico de Ecuador en los últimos seis años ha permitido una reducción importante del desempleo. Mientras en 2001 a nivel urbano este era del 10,4 % de la Población Económicamente Activa (PEA), para 2005 se redujo al 8,5 % y para 2007 al 7,4 %. Sin embargo, en 2009 presenta un incremento alcanzando el 8,3 %.

El comportamiento de la economía ecuatoriana durante los últimos años ha favorecido la recuperación del ingreso real de los trabajadores, medido por el comportamiento del salario mínimo real. Para el año 2008 el salario real frente a 2003 ha mejorado en un 26 %, siendo su recuperación constante y sistemática[2].

El gasto público en el área social

Finalmente, durante el período 2000–2008 el gasto fiscal o público orientado al sector social por habitante, medido a precios corrientes del año 2000, también experimentó crecimientos tanto a nivel total como en determinados rubros como educación, salud y seguro social, no así el de la vivienda que se mantuvo estable.

El gasto total por habitante se incrementó de 51 dólares en el año 2000 a 118 dólares en 2008, lo que implica un crecimiento promedio anual del 14 %. El mayor crecimiento del gasto se presentó en 2004 con un 18 %, manteniéndose el resto del período en tasas de entre el 4 y el 5 %. El gasto social per cápita en proporción al PIB per cápita, a precios del año 2000, se incrementó en el período pasando de un 4 % en 2000 a un 6 % en 2008, lo que si bien es una proporción pequeña del ingreso promedio nacional, sí mejoró en términos reales la inversión pública en el área social.

De los principales rubros del componente social durante el período 2000–2008, los mayores gastos públicos se realizaron en las áreas de educación y seguridad social que juntos representaron más del 70 % del total, mientras que el rubro de menor peso fue el de vivienda representando menos del 5 % del total. No obstante, para el año 2008 éste último es uno de los rubros de mayor crecimiento.

La inversión del gasto público en las áreas sociales marca la línea de las políticas hacia la atención de la pobreza y el mejoramiento de los ingresos reales de la población. Durante los últimos ocho años la inversión social no se ha reducido, ha tratado de mantenerse en niveles

2 Uno de los factores que ha permitido el mejoramiento de los ingresos reales de los trabajadores ha sido el esquema monetario de dolarización que estabilizó los niveles de precios y favoreció la mejora del poder adquisitivo.

similares, proporcional al ingreso nacional por habitante. Sin embargo es necesario definir acciones para ampliar su cobertura, en especial en zonas rurales que es donde se concentran los mayores niveles de pobreza.

II - Análisis del impacto del aumento de precios en el ingreso neto de los productores

La medición de los efectos del incremento de precios en los pequeños productores agrícolas se ha concentrado en el análisis de estudios de caso en tres provincias de Ecuador (El Oro, Los Ríos y Chimborazo) y en los tipos de productos que tienen un peso importante en su estructura productiva.

El Oro es una de las provincias donde las actividades agrícolas influyen de manera importante en el desarrollo de la economía. La agricultura es la actividad económica con el mayor peso en la generación del PIB local alcanzando un 19 %, seguida por el sector del comercio que llega al 17 %, el sector de la construcción que representa el 12 %, la industria manufacturera el 9 % y al final las actividades como la pesca y el transporte que alcanzan el 8 %.

En esta provincia la mayor parte de la superficie agrícola se dedica a cultivos permanentes (alrededor de 84 mil hectáreas) y en menor medida a la producción de cultivos transitorios, pastos, barbechos, bosques, entre otros. Las actividades agrícolas se concentran en siete productos que representan el 93 % de la producción bruta del sector: banano, cacao, café, arroz, maíz duro seco, maíz suave seco y caña de azúcar. Como se verá, solo el banano representa el 83 % del valor total de la producción agrícola de la provincia.

Los Ríos también depende en una alta proporción de las actividades agrícolas. El PIB agrícola representa el 38 % del total provincial y es la participación más alta si se compara con el resto de provincias del país. Le siguen en importancia el comercio al por mayor y menor que alcanza el 17 % seguido del transporte con un 10 % y por último las actividades inmobiliarias que llegan al 9 %. De hecho buena parte del comercio y el transporte se relacionan con la actividad agropecuaria.

Esta provincia tiene unas 637 mil hectáreas que representan el 5 % del territorio a nivel nacional, de las cuales un 34 % (217 mil hectáreas) está destinado a cultivos permanentes, un 8 % a cultivos transitorios, un 28 % a barbecho, un 11 % a siembra de pastizales y en menores proporciones a descanso, pastos naturales y bosques. A nivel de cultivos permanentes representa el 16 % del total nacional y en cuanto a cultivos transitorios un 12 % a nivel nacional, siendo una de las provincias con mayor participación en el uso del suelo para cultivos.

Las actividades agrícolas en Los Ríos se concentran en diez productos que representan el 90 % de la producción bruta del sector: arroz, maíz duro, soja, cacao, banano, plátano, yuca, palma africana, maracuyá y café, de los cuales los cuatro primeros representaron el 86 % de los ingresos totales de la provincia.

En la provincia de Chimborazo, la agricultura constituye la tercera actividad económica en relación con su participación en el PIB provincial (12 %), detrás del sector comercio con un 23 % y del sector transporte que representa el 14 %. Chimborazo tiene unas 471 mil hectáreas que representan el 4 % del territorio a nivel nacional. Un 10 % de esta superficie se dedica a cultivos transitorios, el 11 % a siembra de pastos y sólo el 1 % (5600 hectáreas) está destinado a cultivos permanentes. Esta provincia concentra un alto número de pequeños productores (en menos del 10 % de hectáreas), con alrededor del 59 % de productores de esta categoría a nivel nacional.

Las actividades agrícolas en Chimborazo se concentran en ocho productos que representan el 85 % de la producción bruta del sector: leche, cebada, maíz suave seco, papa, haba, maíz suave, choclo y trigo, de los cuales los cuatro primeros representan el 80 % de los ingresos totales de la provincia. La producción agrícola en Chimborazo se caracteriza por tener una alta orientación al autoconsumo, en especial en el grupo de pequeños productores.

1. Evolución de precios de productos e insumos a nivel del productor

Evolución de los precios de productos

El precio del banano aumentó sustancialmente en los dos últimos años (2007–2008), lo que favoreció a la principal producción de la provincia del El Oro, a la que muchos pequeños productores se dedican. La fruta se destina en gran porcentaje a mercados emergentes como es el caso de Rusia. La mayoría de productores trabajan bajo la modalidad *spot* en la venta de la fruta y por ende son más vulnerables a las variaciones de precios que se presentan en dichos mercados.

Las políticas de los exportadores de banano varían en función de su mapa de mercados y de la oferta internacional de la fruta, lo que hace que muchas veces lo que recibe el exportador no se traduce en mejores precios para el productor. Se debe considerar además la influencia que tiene la política interna de fijación de precios al productor.

Tabla 4. El Oro: índices de precios al productor
(índices 2005 = 100)

Años	Banano	Cacao	Café	Provincia
2000	23,1	53,6		24,9
2001	84	62,5	29,8	82,6
2002	91,4	112,5	29,1	92,6
2003	88,9	117,1	34	90,5
2004	88,4	94,5	53,3	88,7
2005	100	100	100	100
2006	80,7	113	102,2	82,7
2007	116,6	158,6	120,5	118,9
2008	137,1	190,5	158,3	140,4

Fuente: MAGAP, INEC, ANECAFÉ (para café arábigo).
Elaboración: OCE.

El precio del cacao muestra dos etapas de comportamiento, una antes de 2005 donde hay una alta variabilidad y otra posterior donde se presenta una continua alza, que llegó en el último año a más del 90 % respecto del año base.

El precio del arroz recibido por el productor tuvo un crecimiento espectacular en 2008 al incrementarse en un 164 % frente al año de base. Si bien el comportamiento en los precios internacionales tuvo su influencia en esta importante alza, también incidieron las condiciones

Tabla 5. Los Ríos: índices de precios al productor
(índices 2005 = 100)

Años	Arroz	Cacao	Maíz duro	Soja	Provincia
2000	65,8	53,6	78	56,4	65,2
2001	57,1	62,5	77,1	83,4	64,7
2002	55,5	112,5	91,9	79,4	77,9
2003	63,6	117,1	80,8	78,5	80,3
2004	103,1	94,5	96,9	78,7	98
2005	100	100	100	100	100
2006	71	113	99,1	100,8	88,7
2007	99,6	158,6	119	105,4	117,3
2008	263,7	190,5	142,8	182,8	214,5

Fuente: MGAP, INEC.
Elaboración: OCE.

climáticas de inicios de año con fuertes inundaciones que afectaron algunas zonas arroceras, reduciendo la superficie destinada a este cultivo y la oferta del producto.

El maíz amarillo duro, al igual que el arroz, está sujeto a una política arancelaria de estabilización de precios conocida como Sistema Andino de Franja de Precios (SAFP), que determina que el costo de importación del maíz importado es un referente para el precio interno del producto nacional. El MAGAP establece entonces un precio de referencia basado en el costo de importación. Adicionalmente, existe una política por la cual se asegura que la industria se provea primero de la producción local, bajo un mecanismo de absorción de cosecha, antes de autorizar la importación de maíz.

Si bien la producción de maíz duro tiene una importante participación en el abastecimiento de la demanda interna, no cubre la totalidad de los requerimientos por lo que la industria requiere importar para cubrir el déficit. Esta realidad de la cadena productiva genera una articulación muy directa entre el comportamiento del precio internacional con el precio doméstico, más aún cuando el costo de importación resultante de la aplicación del SAFP se traduce en un precio de referencia que el industrial debe pagar al productor. El maíz duro fue uno de los productos que mayores escaladas de precios experimentó a nivel internacional en los últimos años, observándose un comportamiento similar en el precio doméstico, que se incrementó en un 19 % en 2007 y en un 43 % en 2008 frente al año de base.

El cultivo de la soja al igual que el del maíz está articulado al sector agroindustrial, pero su demanda es abastecida por producción interna en sólo un 19 %, por lo que los requerimientos de producto importado son muy altos. Esta situación lo convierte en uno de los más

vulnerables frente a las fluctuaciones del mercado internacional y a la competencia del producto importado. Al igual que en el caso del maíz, la soja está sujeta a la aplicación del SAFP y de mecanismos de precios y absorción de cosecha, además de que es un cultivo que se utiliza de manera complementaria al maíz en época de verano, como ciclo de rotación de la tierra.

En la provincia de Chimborazo no se presentan variaciones sustanciales en los precios recibidos por los productores por sus principales productos agropecuarios. Si bien se observan ligeros crecimientos en 2007 y 2008, estos no guardan relación con las variaciones registradas en las cotizaciones internacionales.

La producción de leche, al estar concentrada en pequeños productores, no tiene una articulación muy importante con las industrias lácteas y su producción es comercializada por los intermediarios o está destinada a las queserías de la zona. La leche que se dirige a las industrias requiere ciertas condiciones de infraestructura tales como depósitos de refrigeración, que existen en reducida cantidad en la zona. De ahí que una buena parte de la producción de los pequeños productores es vendida a queserías, intermediarios o se destina al autoconsumo, recibiendo precios menores que si se la vendiera directamente a las industrias. Adicionalmente, el nivel de precios de la leche ha estado sujeto a controles de diverso tipo.

La papa, el maíz suave y la cebada son productos que no están vinculados directamente al mercado internacional y sus precios están más influenciados por la situación de la oferta y la demanda internas. Sin embargo, existe un importante estímulo a su demanda cuando los precios de otros alimentos transables internacionalmente aumentan y los consumidores los sustituyen por productos más baratos. Estos precios tuvieron un incremento importante en 2008 en relación con el año base.

Tabla 6. Chimborazo: índices de precios al productor
(índices 2005 = 100)

Años	Cebada	Papa	Leche	Maíz suave	Provincia
2000	100,3	81,4	59,6	100,5	68,5
2001	119	53,9	96,3	124,2	87,8
2002	106,6	86,4	96,7	118,3	95,4
2003	85,3	72,5	96,5	82,1	89,4
2004	105,1	55,9	95	75	84,6
2005	100	100	100	100	100
2006	97,8	105,1	99,6	111,4	101,4
2007	136,1	69,7	100,3	128,1	95,2
2008	148,1	127,5	103,9	147,3	113,5

Fuente: MAGAP, INEC.
Elaboración: OCE.

Comportamiento de los costos de insumos materiales directos

Para determinar el efecto de los aumentos de precios en el costo en insumos directos, se identificó el peso que tiene cada uno de ellos en la estructura de los costos de producción. En el caso de los cultivos se los dividió en semillas, fertilizantes, herbicidas, insecticidas, fungicidas y otros, y en el de la leche se adicionaron los rubros de alimentación de ganado, sanidad animal, combustibles y energía.

Cabe anotar que en el análisis del comportamiento de los costos de materiales directos de producción se consideró como supuesto que el volumen de insumo utilizado por hectárea se mantuvo constante en el tiempo y que el nivel y la composición de dichos costos solo variaron en función de los precios de los insumos y productos. Este supuesto equivale a considerar que no existió sustitución entre insumos, a pesar de los cambios en sus precios relativos.

En la mayoría de los cultivos los fertilizantes representan el mayor peso entre los insumos transables, con participaciones que llegan hasta el 87 % en el caso del café. El producto con el menor peso en uso de fertilizantes es el banano con un 12 %, debido a la exigencia que tiene este producto en los controles fitosanitarios, en especial de la sigatoka negra que requiere procesos permanentes de fumigación para controlar el hongo, por lo que el uso de fungicidas en este cultivo es uno de los más altos de todo el grupo con un 21 % de participación en la estructura del costo. Otro rubro importante son las cajas, bolsas y cartones que se utilizan en el proceso de embalaje de algunos productos como el banano, el arroz, el maíz y el cacao. Estos materiales son generalmente importados por lo que las variaciones en los precios se han asimilado a las variaciones en los costos de importación de productos intermedios desde Estados Unidos.

Los otros componentes, salvo los herbicidas en algunos casos como el arroz y la soja, tienen un peso menor en los costos de producción, por lo que la mayor sensibilidad de estos costos radica en las posibles variaciones en los precios o el abastecimiento de fertilizantes.

En el caso de la leche, los principales componentes son los alimentos balanceados para el ganado. Sin embargo, la alimentación del ganado utiliza en gran medida pastos naturales o cultivados, en cuyo caso los gastos corresponden a fertilizantes y semillas.

Los mayores cambios en los precios de insumos agrícolas con respecto a los que regían en el año 2005 se presentan en los fertilizantes que duplicaron sus precios para 2008. En una magnitud cercana aumentaron también las vacunas y medicinas veterinarias (83 %) y los fungicidas (81 %). El resto de insumos registra aumentos inferiores al 29 %. En el caso de combustibles y energía, la relativa estabilidad del índice refleja la política de subsidio estatal a dichos rubros de costos. (tabla 7)

Considerando los índices de precios de los principales insumos directos y la estructura en la participación de los costos de cada producto que integra la canasta de bienes de cada provincia, se puede estimar el comportamiento de los insumos en el período 2000–2008, tomando como año base 2005. El efecto en la canasta de productos del grupo objetivo se determinó ponderando el índice de cada producto en relación con su participación promedio en el Valor Bruto de Producción (VBP) de la provincia durante el período 2003–2005. (tabla 8)

En El Oro el costo de insumos directos de cada uno de los cultivos ha tenido un crecimiento constante durante el período de análisis. Los productos que sufrieron el mayor incremento en costos fueron el café y el cacao, debido a la mayor participación de fertilizantes en sus estructuras de costos. Si bien el banano también experimentó un crecimiento continuo en costos, la mayor incidencia se presenta en el último año por el fuerte aumento de precio de los fungicidas, rubro de mayor peso en su producción. (tabla 9)

Tabla 7. Índices de precios de insumos agrícolas
(índices 2005 = 1)

Años	Fertilizantes	Herbicidas	Insecticidas	Fungicidas	Otros	Alimentación	Sanidad	Comunicación y energía
2000	0,57	0,89	1,01	0,48		1,19	1,11	
2001	0,47	0,96	1,1	0,44	0,84	0,53	1,11	0,63
2002	0,48	0,94	1,01	1	0,83	0,7	1,15	0,72
2003	0,62	0,79	1,02	1,11	0,87	1,27	1,14	0,98
2004	0,85	0,87	0,90	1,06	0,92	0,96	1,09	0,99
2005	1	1	1	1	1	1	1	1
2006	0,98	0,87	1,02	0,93	1,07	1,05	0,99	1,02
2007	1,2	0,91	1,01	0,94	1,11	1,14	1,27	1,02
2008	2,03	1,14	1,13	1,81	1,22	1,29	1,83	1,02

Fuente: BCE, Casas comerciales, MAGAP, INEC.
Elaboración: OCE.

Tabla 8. El Oro: índices de costos directos de producción
(índices 2005 = 100)

Años	Banano	Cacao	Café	Provincia
2000		45,2	57,9	
2001	71,9	62,9	48,2	71,3
2002	83	64,4	54,4	81,8
2003	88,8	74,1	67,6	87,9
2004	93,7	88	86,9	93,4
2005	100	100	100	100
2006	101,5	100,6	97,7	101,4
2007	107,6	114,5	116,6	108
2008	144,2	171,2	198,3	145,9

Fuente: BNF, MAG-SICA, productores.
Elaboración: OCE / IICA.

En la provincia de Los Ríos, el mayor efecto del crecimiento de los precios de insumos se registra en el cultivo de arroz, aunque en casi todos los cultivos el aumento de costos en materiales directos ha sido superior al 50 % en relación con 2005. En este grupo de cultivos los insumos de mayor peso son los fertilizantes, cuyos precios presentan el crecimiento más importante en el período. En el caso de la soja, se suma el efecto del fuerte aumento de precios en los fungicidas durante el último año (2008, N. del E.).

Tabla 9. Los Ríos: índices de costos directos de producción
(índices 2005 = 100)

Años	Arroz	Maíz duro	Cacao	Soja	Provincia
2000			45,2	68,8	
2001	66,5	71,1	62,9	75,4	67,4
2002	65,4	74,1	64,4	81,6	68,4
2003	71,6	75,7	74,1	82,2	73,8
2004	94	89,8	88	87,3	91,3
2005	100	100	100	100	100
2006	88,9	99,3	100,6	95,5	94,3
2007	106,6	112,9	114,5	102,6	109,5
2008	195,8	153,4	171,2	161,8	178,3

Fuente: BNF, MAG-SICA, productores.
Elaboración: OCE / IICA.

Tabla 10. Chimborazo: índices de costos directos de producción
(índices 2005 = 100)

Años	Cebada	Papa	Leche	Maíz suave	Provincia
2000	64,8		96,7	80	
2001	58,8	54,3	60,1	83,9	59,7
2002	58	67,8	71	82,9	70,2
2003	65,8	78,9	106,7	78	96,8
2004	87,6	91	95,2	83,9	93,3
2005	100	100	100	100	100
2006	97,5	98,1	102,1	101,3	100,9
2007	120,6	111,2	114,4	115,2	113,9
2008	191,5	182,7	146,5	162,7	158,1

Fuente: BNF, MAG-SICA, productores.
Elaboración: OCE / IICA.

En Chimborazo los efectos se diferencian en dos grupos de productos. El primero incluye maíz suave, cebada y papa con una alta proporción de fertilizantes dentro de sus estructuras de costos directos y que por lo tanto han tenido un crecimiento sustantivo en sus costos en los últimos tres años, siendo la cebada el más afectado y en menor proporción el maíz suave y la papa. En el segundo grupo está la leche, cuyo principal componente de costos es la alimentación del ganado mediante pastos naturales y alimentos balanceados, y ha tenido un menor aumento porcentual en sus costos directos aunque de una magnitud importante.

2. Impacto en los ingresos agrícolas en las provincias seleccionadas

Con base en la información sobre la evolución de los precios internos de los productos e insumos agropecuarios seleccionados y de sus respectivas estructuras de insumo-producto, es posible estimar el cambio en el valor agregado neto por hectárea generado por las variaciones en dichos precios durante los años recientes (2001–2008)[3]. La estimación de los cambios en el valor agregado neto por hectárea permite disponer de un indicador sobre la modificación en los ingresos de los distintos factores que intervinieron en la producción agropecuaria seleccionada. Esto incluye los salarios de la mano de obra, los honorarios por servicios, las rentas de la tierra, los intereses financieros y las utilidades del capital. En el caso de pequeños productores varios de estos factores se concentran en la unidad doméstica, que es a la vez propietaria u ocupante del predio, proporciona su mano de obra familiar y financia parte de los costos de producción. Los factores de producción "externos" suelen ser los servicios de maquinaria o sanitarios requeridos y los préstamos de avío para la producción.

Para el cálculo de los cambios en el valor agregado neto en las producciones seleccionadas se ha supuesto que la cantidad de insumos por hectárea permanece constante en todo el período, es decir que las relaciones insumo-producto cambian únicamente por modificación en los precios relativos de insumos y productos. Las ponderaciones para agregar los índices de productos a nivel de la provincia corresponden a la participación promedio de las hectáreas cosechadas de cada producto en el período 2003–2005, en relación con la suma de las hectáreas de cultivo de los productos seleccionados.

No obstante, hasta este punto el análisis de los efectos de los factores de producción involucrados en las actividades seleccionadas en los ingresos no permite identificar si los cambios los ubicaron en una mejor posición frente al acceso a los alimentos y a otros bienes y servicios de la canasta básica de consumo. Recordemos que si bien las condiciones del mercado internacional influyen favorablemente en los productores por las posibilidades de una mejora en los precios de sus productos, según el grado de trasmisión al mercado doméstico también los afecta desde la perspectiva de consumidores, ya que las alzas de precios traen consigo aumentos en los niveles de inflación y por ende el encarecimiento de la canasta de bienes y servicios de consumo.

Por tanto, es importante determinar cuál ha sido la situación del grupo de productores objetivo ante los cambios en sus ingresos frente al crecimiento en el precio de los bienes de la canasta alimenticia. Para ello, los índices de valor agregado resultantes que se encuentran, calculados a precios "corrientes", se han deflactado por el Índice de Precios al Consumidor (IPC) para ajustar sus valores a los cambios en el poder adquisitivo de la moneda ecuatoriana (dólar) y convertirlos en índices de valor agregado "real".

En los resultados obtenidos se puede apreciar que en dos de las tres provincias se presentan cambios positivos en los ingresos de los productores frente al año de base 2005. La situación más favorable se registra en la provincia de Los Ríos donde los ingresos netos mejoraron en un 23 % en 2007 y en un 112 % en 2008, luego de una pérdida presentada en 2006 del 16 %. Se observa que los efectos del mercado internacional fueron mayores en esta zona debido a que el tipo de productos presentes fueron los que experimentaron mayores alzas, como la soja, el arroz y el maíz duro.

3 Las estructuras de costos e ingresos corresponden al año 2008, salvo la del arroz (2002) y la de la leche (2001).

Tabla 11. Los Ríos: índices de valor agregado real por hectárea
(índices 2005 = 100)

Años	Arroz	Maíz duro	Cacao	Soja	Provincia
2001	65,3	101,7	83,6	68,2	74,5
2002	56	113,5	153	139,5	99,6
2003	61,6	87,3	143,6	134,7	93,3
2004	111,2	102,3	99,9	96	106,8
2005	100	100	100	100	100
2006	58	95,8	114,4	113,6	83,8
2007	90,2	115,3	165,5	168,1	123,2
2008	267,5	120,3	168,0	173,5	211,7

En segundo lugar está la provincia de El Oro que presenta un comportamiento similar a la de Los Ríos: una pérdida del balance neto en 2006 del 7 % y recuperaciones posteriores de un 29 % en 2007 y un 36 % en 2008, siendo constante el cambio positivo en los dos últimos años. En esta provincia las hectáreas de cacao son las que han tenido el mayor aumento en rentabilidad, mientras que las de banano, que es el cultivo más importante, han experimentado un aumento menor. El banano constituye el cultivo con mayor área sembrada y los pequeños productores de El Oro dependen casi exclusivamente de este producto, por lo que cualquier cambio sustantivo en sus condiciones pondría en riesgo la situación económica y social de los productores y sus familias.

Tabla 12. El Oro: índices de valor agregado real por hectárea
(índices 2005 = 100)

Años	Banano	Cacao	Café	Provincia
2001	110,9	79,5	26,7	80,3
2002	106	145,5	19,1	97
2003	93,3	137,8	18,7	89
2004	88,9	98,8	37,9	79,4
2005	100	100	100	100
2006	72,9	113,4	101,1	92,6
2007	112,3	164	115,9	129,4
2008	118,1	171,9	121,4	135,8

Finalmente, si bien en la provincia de Chimborazo se presentan cambios positivos en el valor agregado por hectárea de cebada y maíz dulce, no sucede lo mismo con los principales productos de la zona que registran reducciones en sus respectivos valores agregados, en

especial la leche. Es por esto que la situación de ingresos por hectárea en las principales actividades agropecuarias de esta provincia resulta en promedio similar a la existente en el año base e inferior a la que regía al principio de la década. Este comportamiento difiere al encontrado en las provincias de El Oro y Los Ríos debido a que la agricultura tiene una baja interrelación con los cambios en los mercados internacionales, predominan estructuras hacia las cuales la trasmisión de precios es más lenta, existe una numerosa red de intermediarios, parte de la producción se destina al autoconsumo y la ausencia de cierto tipo de infraestructura como en el caso de la leche influye en la forma en que se vende la producción.

Tabla 13. Chimborazo: índices de valor agregado real por hectárea
(índices 2005 = 100)

Años	Papa	Cebada	Maíz dulce	Leche	Provincia
2001	68,6	170,1	176	181,8	150,8
2002	103,1	134	148	146,8	133,2
2003	74,4	94,5	87,7	87,7	86,7
2004	48,2	111,7	73,5	96,7	84,3
2005	100	100	100	100	100
2006	103,4	94,7	111,3	93,3	100,5
2007	56,2	132,3	125,5	77,8	101,1
2008	99,3	120,2	124,1	43,1	99,3

En resumen, en el período analizado y en especial en los años posteriores a 2005, el balance neto de los ingresos de los pequeños productores de las provincias de El Oro y Los Ríos presentó una mejoría como resultado de los efectos de los cambios en el mercado internacional de bienes agrícolas en productos como arroz, maíz y banano. En la provincia de Chimborazo, los mayores ingresos por hectárea en los cultivos de cebada y maíz dulce se vieron contrarrestados por la caída en la rentabilidad de la producción de leche y en mucho menor grado del cultivo de papa, productos que tienen una baja articulación con los cambios en las condiciones externas.

3. Evolución de la producción de los principales productos seleccionados

Si bien el aumento de precio de los bienes agrícolas ha tenido un efecto muy positivo en los ingresos por hectárea en varios de los cultivos seleccionados, su impacto en el nivel de la producción no es tan notorio en la mayoría de los casos analizados. Esta situación es claramente explicable por la baja elasticidad de oferta que tienen normalmente las producciones agropecuarias, en especial los cultivos permanentes y la actividad pecuaria. Las expectativas de buenos precios incentivan muchas veces a los agricultores al uso de mayores y mejores insumos para asegurar rendimientos superiores por hectárea. Sin embargo el incremento repentino de los precios de algunos insumos, principalmente los derivados del petróleo, puede haber desanimado una mayor inversión en los cultivos.

El comportamiento de la producción de banano en los años posteriores a 2005 fue muy positivo y estuvo determinado en mayor medida por un crecimiento moderado de los rendimientos y por la recuperación del área cosechada que se tenía a inicios de la década. El número de hectáreas cosechadas ha fluctuado relativamente poco durante el período, con un rango 10 % por arriba y por debajo del promedio 2003–2005. El área cultivada de banano tiene relación directa con varios factores como son la política interna de precios oficiales de la caja de exportación, el comportamiento de los mercados internacionales en especial las cotizaciones de la fruta, las políticas internas de control de nuevas siembras de banano y las condiciones climáticas en la zona que influyen directamente en la cosecha del producto.

En el caso del cacao, las tendencias de la superficie cultivada y los rendimientos en el período 2000–2008 son decrecientes tanto en la provincia de El Oro como en la de Los Ríos a pesar del continuo incremento de la rentabilidad de este producto desde el año 2004. El comportamiento en los años previos al alza de precios presentó situaciones variables, lo que pudo haber sido determinante para que algunos pequeños productores busquen otras alternativas de cultivo con mejores perspectivas, entre ellas el banano, el maíz duro, el mismo arroz y otros productos como palma africana y maracuyá. El cacao es un producto que requiere cierto tiempo para que se pueda ver el efecto de determinados factores en las expectativas de los productores. En ese sentido, si los precios altos de los últimos años incentivan nuevas siembras, sus resultados recién se apreciarán en el mediano plazo, dependiendo de la evolución de las condiciones en los productos alternativos.

En cuanto al café, la superficie cosechada ha tenido una tendencia estable en el período 2000–2004 con un descenso entre 2006 y 2008. Sin embargo los niveles de rendimiento presentan una mejora sustantiva para los años 2007 y 2008. La reacción de los productores de café frente al comportamiento de los precios es diferente a la de los de cacao, ya que los rendimientos mantienen una tendencia muy similar a los precios durante el período de análisis. En cuanto a los pequeños productores de café, sus prácticas de cosecha varían en función de la situación del mercado: en épocas de precios buenos cosechan más café sin necesidad de aumentar la superficie existente o modificar sus patrones de cultivo y viceversa. Los precios y el rendimiento han permitido que los ingresos brutos de los productores hayan mejorado en los años 2007 y 2008 en niveles inclusive mayores a los de banano y cacao.

Los altos precios del arroz registrados tanto en el mercado internacional como en el mercado interno en 2008 no lograron promover una mayor cosecha de esta gramínea. La fuerte caída en el área cosechada en la provincia de Los Ríos, motivada por la adversa situación climática que se presentó en el primer trimestre de 2008, ocasionó una significativa disminución en la producción. Esto a pesar de la mejora en los rendimientos que ha ocurrido desde 2005 y que fue reforzada por programas gubernamentales de ayuda mediante entrega de paquetes agropecuarios (semillas certificadas, urea, agroquímicos) a los pequeños agricultores afectados.

Se puede afirmar que el cultivo de arroz ha logrado mejoras en cuanto a sus niveles de productividad. En varias zonas donde hay presencia de pequeños productores se han realizado importantes obras de infraestructura, en especial de riego, que les ha permitido incrementar sus niveles productivos y contar con producciones en dos épocas del año, equilibrando de alguna manera los picos de producción para evitar una sobreproducción excesiva que afecte los niveles de los precios internos. Estos cambios en el sector se han presentado en los últimos cinco años logrando una importante estabilidad y perspectivas favorables para los productores. A esto se suman las políticas públicas basadas en un mecanismo arancelario

de estabilización de precios como el SAFP y medidas de protección en frontera para evitar el ingreso de arroz importado. Estos aspectos han influenciado el comportamiento de los precios durante el período 2000–2008, al observarse una tendencia creciente en relación con el período de base.

Otro de los cultivos de importancia en el grupo de pequeños productores es el maíz duro, cuya tendencia de área cultivada y de rendimientos ha sido muy positiva a partir de 2005. La producción en 2008 más que duplica el nivel promedio del período base (2003–2005). El cultivo del maíz se caracteriza por su vinculación con el sector agroindustrial, en especial la carne de pollo, cerdo y camarón ya que constituye un componente del alimento balanceado junto con la torta de soja. La dinámica de estos sectores de la cadena alimenticia y exportadora de Ecuador influye por lo tanto en el comportamiento del cultivo del maíz duro.

Finalmente, los cultivos de soja que también fueron afectados por el clima adverso a fines de 2007 e inicios de 2008 han registrado menores áreas y rendimientos más bajos que en los primeros años de la década, a pesar de la importante mejora en los precios internos a partir de 2005.

La producción de leche, uno de los principales rubros para la economía agraria en Chimborazo, se mantuvo relativamente estable hasta el año 2005 y se incrementó en 2006, 2007 y 2008. Este crecimiento se presentó por un mejoramiento en los niveles de rendimiento en algunos casos y en otros porque algunos productores de hortalizas de la zona se cambiaron a la producción de leche. A nivel de rendimientos se observó una tendencia moderadamente creciente, salvo el importante incremento registrado en 2006, año en el que hay un mejoramiento en las condiciones productivas.

La cebada ha tenido un fuerte aumento de producción en los últimos tres años, motivado tanto por una mayor área cosechada como por un aumento en los rendimientos por hectárea. Esta mejora en el rendimiento (27 % superior al período base 2003–2005) de los productores de cebada en Chimborazo supone un aumento de rentabilidad por encima de lo obtenido a causa del aumento de precios internos que fue del 32 % por hectárea en 2007 y del 20 % en 2008 bajo el supuesto de rendimientos constantes similares al promedio del período base. Es claro que este grupo de productores se beneficiaron de alguna forma también de los efectos del incremento de las cotizaciones internacionales de este producto.

En el caso del cultivo de papa, de gran importancia en la canasta de los pequeños agricultores, su producción está influenciada directamente por factores internos, pues es un producto poco comercializado a nivel internacional. En la evolución de los índices se puede apreciar que existe una relación directa entre las fluctuaciones de las superficies y el precio de la papa: ante incrementos del número de hectáreas se presentan reducciones de precios y viceversa, lo que es característico de este producto. Una alta proporción de la producción de papa se consume en fresco. Según algunos estudios, más del 90 % de la producción se comercializa en mercados mayoristas y restaurantes y un porcentaje pequeño se destina a la agroindustria, en especial para la producción de "papas chips". Esta estructura en la comercialización hace que este cultivo tenga un comportamiento muy variable y los productores se comporten de acuerdo a las condiciones del mercado. Más que por la influencia de precios internacionales, la papa se ve afectada por ciclos productivos y políticas de intermediarios en el mercado interno.

La producción de maíz suave en la provincia de Chimborazo ha estado descendiendo continuamente desde inicios de la presente década, aunque luego de 2005 se observa alguna recuperación de áreas de cultivo aunque con un rendimiento relativamente bajo respecto al rendimiento histórico.

En resumen, de los diez productos estudiados que corresponden a las producciones más importantes de las provincias seleccionadas, cuatro (el maíz amarillo duro, la cebada, el café y el banano) han respondido con aumentos importantes en su producción frente al incremento de los precios internos vinculado con la evolución de los precios internacionales. En el caso del maíz amarillo duro y la cebada, por ser cultivos de ciclo corto, la respuesta de los productores ha sido incrementar áreas de cultivo y adoptar la aplicación de insumos modernos que han repercutido en un aumento de rendimientos. En los productos de exportación (café y banano) el crecimiento se ha dado por incrementos en el rendimiento, pues la ampliación del área cultivada tiene su impacto después de varios años.

Otros tres cultivos claramente vinculados al mercado internacional como el arroz, el cacao y la soja y cuyos precios internos se han elevado de manera importante en 2008 no han respondido con aumentos de producción en las respectivas provincias. En algunos casos la razón es de carácter climático, pues dichos cultivos fueron afectados por inundaciones a inicios de 2008.

Finalmente, los niveles de producción de leche y papa son más afectados por condiciones del mercado interno y sus precios han variado independientemente de las tendencias internacionales de productos similares.

III - Políticas públicas aplicadas ante la coyuntura del aumento de precios y acceso de los productores

La economía mundial hasta mediados del año 2008 experimentó un proceso de repunte inflacionario resultado fundamentalmente del inusitado incremento de precios de materias primas como petróleo, gas, minerales y alimentos. Esta situación conllevó a que instituciones vinculadas al desarrollo y la alimentación como la FAO y el Banco Mundial entre otros, comiencen a manifestar sus preocupaciones sobre el futuro de la alimentación mundial. Es más, las diferentes variables mundiales relacionadas con la seguridad alimentaria avizoraban posibles problemas de abastecimiento de alimentos en países en desarrollo y menos adelantados.

Los repuntes inflacionarios comenzaron a golpear a todas las economías, en especial a aquellas en desarrollo. En agosto de 2008 el promedio de la inflación global llegó al 8 % y en las economías en desarrollo al 6 % en promedio, pero se presentaron niveles de dos dígitos en algunos países como Venezuela (30 %), Argentina (10,5 %), Rusia (15 %), entre otros.

Este problema no fue diferente para Ecuador: el nivel de inflación que para el año 2007 fue del 3 % se incrementó hasta agosto de 2008 al 10 % influenciado mayormente por el incremento de precios en los alimentos que pasó del 5 % en 2007 al 23 % en 2008. El peso de los productos alimenticios de origen importado tuvo un impacto en la inflación de los alimentos en un 11 %, básicamente por productos como el trigo, el maíz, la cebada, la soja, entre otros.

Entre los factores que influyeron en este crecimiento inflacionario están el mayor precio del componente importado de los alimentos, el incremento en los costos de producción agrícola fundamentalmente en los insumos que en un gran porcentaje son importados, el aumento de los flujos de remesas que se dirigieron a la adquisición de bienes de consumo y una política fiscal expansionista que aumentó la demanda interna de bienes, en especial importados.

Bajo este escenario, el Gobierno nacional se vio en la necesidad de implantar un conjunto de políticas buscando reducir la escala de precios y los costos de producción de los bienes agrícolas.

A continuación se enumeran algunas de las políticas que se implementaron durante 2008.

Medidas orientadas a mitigar los efectos inflacionarios:

- fijación de precios de la leche para el productor y el consumidor;
- eliminación de aranceles para las importaciones de trigo, sémola y tranquillón;
- prohibición total de exportación de arroz excepto a Venezuela, y fijación de precios piso y techo para este producto;
- subsidio directo a la harina argentina importada y al resto de harinas importadas o producidas en el país;
- estabilización y fijación de precios máximos de productos de la canasta básica alimenticia;
- creación del programa "socio solidario";
- creación del programa "socio tienda".

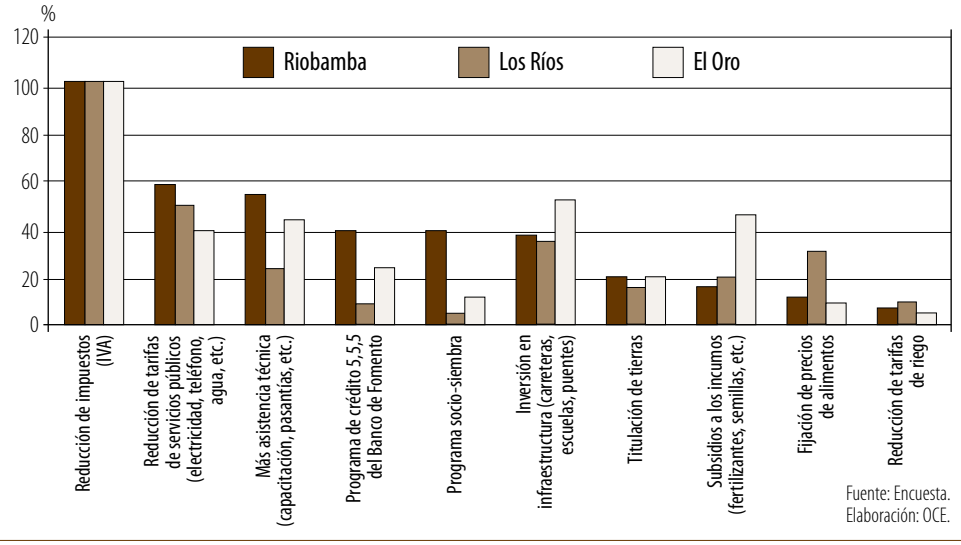
Medidas orientadas a reducir los costos de producción:

- subsidio para los insumos agroquímicos agrícolas y programa "socio siembra";
- venta de urea a precio subsidiado;
- exoneración total o parcial del IVA a todos los insumos y bienes de capital agrícolas;
- eliminación del pago del impuesto a la renta para importadores de agroquímicos y productores agrícolas;
- unificación y reducción de las tarifas eléctricas.

A pesar de las políticas implementadas, el acceso a ellas por parte de los productores en las tres provincias investigadas al parecer fue reducido de acuerdo a respuestas proporcionadas por los mismos productores. En la figura 1 se aprecian las respuestas presentadas en las tres provincias en función del tipo de medida a la que tuvieron acceso.

En resumen, si bien el Gobierno implementó un conjunto de políticas orientadas a favorecer a los pequeños productores, estas tuvieron baja cobertura. A pesar de que el número de productores entrevistados no se definió sobre la base de una muestra representativa para

Figura 1. Acceso a políticas por provincia



Fuente: Encuesta.
Elaboración: OCE.

poder extrapolar los resultados al conjunto de productores, sí llama la atención que entre los entrevistados la mayoría de ellos no tuvieron acceso a las políticas puestas en marcha por el Gobierno, salvo aquellas de mayor facilidad en su operatividad, como la reducción total o parcial del IVA.

En ese sentido es importante realizar una investigación más amplia sobre los beneficios reales de dichas políticas y el costo que representaron para el Gobierno, más aún cuando algunas de ellas se ejecutaron sin una adecuada planificación ni una información clara para los beneficiarios.

Conclusiones

De los resultados obtenidos en el presente estudio que tuvo como objetivo medir el impacto generado por el incremento de precios de los productos básicos en los productores agrarios, se pueden extraer las siguientes conclusiones.

1. Ecuador se caracteriza por tener un importante nivel de autosuficiencia alimentaria, soportada esencialmente por la producción interna de algunos de los principales alimentos consumidos por su población. Sin embargo, en los últimos ocho años las importaciones de alimentos presentan un comportamiento ascendente, sobre todo en algunos productos como aceites vegetales y cereales.
2. En relación con el nivel de vulnerabilidad de la economía ante cambios en los mercados agrícolas, Ecuador ha presentado en los últimos años una posición favorable para hacer frente a esa coyuntura debido a la evolución positiva del PIB y en especial del INB per cápita que refleja las ganancias obtenidas en los términos de intercambio externos. Las fuentes principales de financiamiento de la economía y de la provisión de alimentos importados fueron los ingresos provenientes de las exportaciones de bienes y las remesas originarias de los inmigrantes que hasta mediados de 2008 mantuvieron un comportamiento positivo.
3. En el período 2006-2008 todos los productos experimentaron, en diferente medida, un crecimiento en los precios al productor. Este comportamiento permitió que existan mejoras en el nivel de los ingresos brutos en cada uno de los productos, y en el conjunto de los productores por provincia la magnitud de esos cambios positivos estuvo influenciada por el o los productos de mayor peso en el ingreso bruto de la zona. Sin embargo, este comportamiento positivo habría sido más favorable si se hubieran presentado mejoras en los niveles de producción de todos los productos, ya que si bien algunos de ellos reaccionaron positivamente, ya sea mediante mejoras de rendimiento o incremento de superficie, el balance global no fue muy dinámico.
4. Los costos de los principales insumos directos de producción también sufrieron importantes incrementos durante el período de análisis, sobre todo los fertilizantes que constituyen el rubro de mayor peso en los costos de producción de la mayoría de cultivos, seguidos por los fungicidas que tienen una alta participación en el caso del banano, y en menor proporción el alimento balanceado vinculado a la producción de leche. La provincia que tuvo mayor impacto en costos fue Los Ríos, seguida de Chimborazo y El Oro, esta última por el peso del banano en cuya producción participan menos fertilizantes pero más pesticidas.
5. En el balance neto los ingresos de los pequeños productores de las provincias de Los Ríos y El Oro experimentaron una mejoría como resultado de los efectos de los cambios en el mercado internacional de bienes agrícolas, presentando un crecimiento en el índice del

valor agregado para todos los productos. En la provincia de Chimborazo en cambio el resultado del conjunto de productores mantuvo las condiciones existentes en 2005, caracterizadas por mayores ingresos por hectárea en los cultivos de cebada y maíz dulce contrarrestados por la caída en la rentabilidad de la producción de leche y en mucho menor grado por el cultivo de papa, productos con una baja articulación a los cambios en las condiciones externas.

6. Los mayores niveles de rentabilidad se presentaron en los productos que reflejan una mayor trasmisión de los precios internacionales al mercado doméstico, en algunos casos con menor intervención del Estado y articulados de alguna forma al mercado de exportación, como el cacao, el café, el arroz y en menor medida el banano, y en otros casos relacionados con la agroindustria como el maíz duro y la soja.
7. El Gobierno implementó una serie de políticas orientadas a favorecer a los pequeños productores pero estas no lograron cubrir a todo el conjunto. Los productores tuvieron más acceso a aquellas políticas de mayor facilidad en su operatividad como son la reducción total o parcial del IVA y algunas tarifas de servicios públicos, y la asistencia técnica, no así a aquellas que requieren mayor logística o difusión para su cobertura.

9

Agenda de política exterior ecuatoriana en soberanía y seguridad alimentarias

2010

© Dennis García

Introducción

La finalidad de este trabajo es definir la política internacional ecuatoriana en materia de soberanía y seguridad alimentarias, la misma que comprende tanto la política comercial que afecta el desarrollo productivo nacional, las exportaciones e importaciones, así como la política exterior que tiene que ver con el papel y la acción del país frente a organismos internacionales relacionados con la temática de soberanía alimentaria.

El objetivo de la política internacional será promover la soberanía y seguridad alimentarias de Ecuador en el marco de un sistema de soberanía y seguridad alimentarias suramericana, lo cual es concordante con los objetivos de una política de integración sobre todo entre aquellos países con condiciones similares y con una oferta de productos que puede complementarse.

Un primer paso para definir esta política es clarificar el ámbito de acción de la soberanía y seguridad alimentarias, establecer los criterios y luego los productos que serán estratégicos, partiendo de los elementos definidos en convenios internacionales y en la normativa interna. La seguridad de los medios de vida y desarrollo rural, la seguridad alimentaria y las implicaciones comerciales, son algunos temas que deben tenerse en cuenta.

Existe un estudio que designa a los siguientes productos como estratégicos para la soberanía alimentaria: leche, carnes, arroz, azúcar, maíz, papa, trigo, palma, fréjol, tomate, zanahoria, soja, habas, a los que se deben añadir los sustitutos y complementarios. Este puede ser un punto de inicio para definir una canasta de productos, recordando que el desarrollo agropecuario es dinámico.

Se requiere una institucionalidad importante en los temas de comercio exterior así como en los de agricultura a nivel interno, a fin de poder crear un ente técnico de coordinación de las acciones que se planifiquen y ejecuten a nivel suramericano.

Es necesario establecer estrategias que apunten a lograr el objetivo de promover una soberanía alimentaria regional. Hay que partir de un consenso suramericano que defina como objetivos prioritarios la soberanía y la seguridad alimentarias, que puede estar enmarcado bajo el acuerdo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

Cuando se consiga este objetivo, se debe trabajar en la elaboración conjunta de planes de cooperación intergubernamentales que incidan directamente en los elementos que permitirían garantizar la soberanía alimentaria suramericana. Existen muchas experiencias y programas exitosos que pueden servir de base a nivel de América Latina, y que deben ser una puerta para lograr una interacción entre las principales instituciones que trabajan en desarrollo productivo, sanidad, inocuidad, calidad, comercialización y seguridad alimentaria.

La institucionalización de un ente que dirija las acciones es imprescindible. Podría pensarse en un Consejo Suramericano para la Seguridad y Soberanía Alimentaria (en el mismo marco de la UNASUR) compuesto por los ministros de Agricultura y Comercio de los países miembros, que puede convertirse en un puente para establecer mecanismos de concertación

documento elaborado para el RIMISP y el Centro Andino de Acción Popular (CAAP).

suramericana de cara a las negociaciones internacionales que involucren el tema de agricultura y soberanía alimentaria.

Los lineamientos de las políticas se deben enmarcar en tres ámbitos:

1. la consolidación de la cooperación suramericana;
2. la relación con organismos internacionales vinculados con la temática y
3. una política comercial acorde a los demás lineamientos.

En el primero se busca impulsar un esquema de reservas estratégicas regionales de alimentos que permita: resolver situaciones de desabastecimiento provocadas por varios fenómenos coyunturales y estructurales; establecer una red tecnológica para productos alimenticios dirigida a promover y articular la oferta de investigación con los requerimientos de los productores; trabajar en esquemas de cooperación en investigación y transferencia de tecnología para alimentos; y, facilitar esquemas de intercambio comercial que reduzcan progresivamente las barreras al comercio regional.

En el segundo se pretende trabajar en temas que se están discutiendo en los principales organismos internacionales y que afectan la soberanía alimentaria. Los de mayor interés con respecto al sector agropecuario son los tratados en la Organización Mundial del Comercio (OMC), donde se debe buscar mayor equidad y un trato especial y diferenciado para países en desarrollo, eliminando las principales distorsiones que afectan a los países como Ecuador.

La idea es lograr una coalición entre los países de Suramérica y todos aquellos que compartan nuestros objetivos para lograr avances significativos en la no intervención gubernamental en el comercio agrícola que pueda causar distorsiones y desequilibrios, un tratamiento especial y diferenciado para países en desarrollo en temas como productos especiales, instrumentos de defensa comercial específicos y viables, establecimiento de disposiciones para aplicar apoyos internos en casos de desbalances alimentarios, la consolidación de los sistemas generalizados de preferencias, entre otros.

El tercer lineamiento de política busca garantizar el abastecimiento del mercado interno a través de la producción nacional y de ser necesario recurrir a las importaciones, pero además generar excedentes que sean destinados a la exportación en condiciones competitivas, lo cual refuerza la producción alimenticia y genera un círculo virtuoso de mayor producción e ingreso.

Según Schejtman y Chiriboga: «Una de las lecciones que la experiencia internacional ofrece en relación a este dilema es que lejos de haber una contradicción entre el énfasis en el mercado interno y el externo, la posibilidad misma de proyectarse con dinamismo al mercado externo está estrechamente vinculada al grado de articulación alcanzado por la estructura productiva, en relación a las demandas internas y externas». Hay más de un ejemplo en el que la autosuficiencia alimentaria y la agroexportación crecen simultáneamente, cuando se han podido adoptar políticas no discriminatorias o estímulos específicos (Schejtman y Chiriboga 2009).

En ese sentido se plantean políticas de apoyo en frontera que protejan la producción nacional y contrarresten los altos niveles de distorsión de los mercados internacionales (especialmente en algunos productos básicos) que puedan afectar la producción nacional de alimentos. Esto implica aplicar instrumentos como mecanismos de estabilización de precios, salvaguardias, techos arancelarios y otros que deben ser objetivos, técnicos, basados en balances alimenticios anuales y respetuosos de los compromisos adquiridos por Ecuador en los tratados internacionales suscritos.

Al tratarse de un sector estratégico, estas medidas deben complementarse con políticas internas de fomento a la producción y comercialización productiva acordes también con dichos compromisos pero orientadas sobre todo a pequeños y medianos productores.

La idea de soberanía alimentaria no implica autarquía. La política debe buscar acuerdos comerciales que faciliten las exportaciones (prioritariamente interregionales) para diversificar el comercio de alimentos y asegurar las fuentes de importación de alimentos básicos. Estas deberían cubrir la demanda interna insatisfecha y mejorar la situación nutricional de la población, especialmente de las zonas rurales y de los grupos vulnerables, con un enfoque amigable del medio ambiente y sin afectar la producción nacional especialmente de pequeños productores y de autoconsumo.

La seguridad y soberanía alimentarias son un objetivo estratégico establecido en la actual Constitución del Estado, que promueve la disponibilidad y el acceso a alimentos para la población. Esto implica la definición de políticas internas y externas que potencien el desarrollo productivo alimentario y que consideren los nuevos temas introducidos en la legislación como propender al autoabastecimiento, una provisión permanente de alimentos, el mejoramiento de la productividad y competitividad en la producción alimenticia, condiciones de alimentos sanos e inocuos, entre otros.

El potencial alimenticio de un país está directamente vinculado con su capacidad productiva agropecuaria. Ecuador es un país con una importante producción de alimentos, suficiente tanto para satisfacer el consumo interno como para exportar. Es importante la interacción con los socios suramericanos con el fin de establecer lineamientos conjuntos que potencien un desarrollo agropecuario que garantice la soberanía y la seguridad alimentarias.

Este trabajo tiene como objetivo establecer las estrategias y acciones de política internacional que Ecuador debe considerar para enfrentar los retos propuestos en la Constitución sobre soberanía alimentaria. Consta de dos partes: la primera está dirigida a evaluar el marco regulatorio y normativo interno frente a la seguridad y soberanía alimentaria, además de dar una visión general de la disponibilidad alimentaria en el país; la segunda se concentra en definir los lineamientos de política internacional que incluyen las políticas comerciales de cara a un proceso de concertación e interacción con los países suramericanos, a través de los acuerdos y convenios suscritos —UNASUR, CAN-Mercosur, Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)—.

I - Marco regulatorio y situación actual de Ecuador en materia de seguridad alimentaria

1. Concepto de seguridad alimentaria y discusión respecto a la soberanía alimentaria

A mediados del siglo XX se inician las referencias a los temas de seguridad alimentaria y nutricional como objetivos de política pública. Estos se profundizaron en el contexto de las dos guerras mundiales y de la recesión de los años 1930.

En el desarrollo histórico de la conceptualización e implementación de la política de seguridad y soberanía alimentaria hay tres actores fundamentales: el Estado, como mayor creador y actor de la política a través del establecimiento de las normas y estrategias públicas; la iniciativa privada, que en muchas épocas reemplazó muy débilmente la acción del Estado o la complementó; y, los movimientos y organizaciones sociales y redes de la sociedad civil que son los reformadores de la conceptualización de la seguridad y soberanía alimentaria, dándole una visión más sistémica e integral.

Bajo el accionar de estos actores, el enfoque de seguridad alimentaria parte de una concepción orientada principalmente a la disponibilidad de alimentos por la expansión de la producción agrícola. Durante la Conferencia Mundial Alimentaria de 1974, se contemplaba la oferta alimentaria global como factor esencial para responder a la escasa existencia de alimentos en algunas regiones, principalmente en África y otros países con hambruna.

En la década de los años 1980, resultaba evidente que la oferta no bastaba por sí sola para asegurar el acceso de la población a los alimentos, que depende directamente de los ingresos y derechos que los individuos y sus familias tengan en el entorno.

La Declaración sobre la Seguridad Alimentaria Mundial (Roma, 13 de noviembre de 1996) reafirma el derecho de todas las personas a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, teniendo como objetivo reducir el número de personas desnutridas a la mitad hasta 2015 (FAO 1996). En esta cumbre, los movimientos sociales de campesinos ponen en evidencia una nueva conceptualización que involucra la seguridad alimentaria: la soberanía alimentaria.

Esta conceptualización difiere de las tradicionales por dos temas fundamentales: expresa una perspectiva intersectorial al relacionar los aspectos socioeconómicos con la salud y la nutrición e involucra dos dimensiones que son inseparables, la disponibilidad de alimentos y su calidad. Los cuatro pilares de la seguridad y la soberanía alimentaria se hacen visibles: la disponibilidad, el acceso, la utilización y la estabilidad, considerando la dimensión nutricional como parte integral del concepto.

En la década de 1990, los movimientos sociales liderados por Vía Campesina[1] buscaron establecer una conexión entre los derechos de la seguridad alimentaria y la acción soberana de los Gobiernos para definir políticas agrícolas y alimentarias en el contexto de la progresiva internacionalización de la economía. Esto implicaba garantizar la disponibilidad a alimentos sanos y nutritivos y el acceso regular a ellos como un tema de seguridad nacional, pero además significaba una reducida dependencia del mercado internacional alimenticio.

En el año 2001, el Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria reunido en la Habana, Cuba, convocó a más de setenta países de todos los continentes. Buscaba dar respuesta a algunas preguntas como: ¿por qué cada día aumentan el hambre y la malnutrición en el mundo?, ¿por qué se ha profundizado la crisis de la agricultura campesina e indígena, de la pesca artesanal y de los sistemas alimentarios sostenibles?, ¿por qué los pueblos pierden soberanía sobre sus recursos productivos?, ¿es la soberanía alimentaria de los pueblos una alternativa a los negativos efectos de la globalización neoliberal que conocemos?

Al respecto, se realizaron algunas afirmaciones claves sobre la seguridad y soberanía alimentaria: los alimentos no son considerados una mercancía más y el sistema alimentario no puede ser tratado con la exclusiva lógica del mercado; la liberalización comercial *per se* no garantiza el derecho a la alimentación, el crecimiento económico ni el bienestar y todos los pueblos tienen derecho a definir sus propias políticas para estructurar el esquema sistémico de la soberanía y la seguridad alimentarias (FAO 2001).

Los países desarrollados habían comenzado a trabajar en el tema de seguridad y soberanía alimentaria mucho antes. Establecen normas que aseguran la estabilidad del aprovisionamiento alimentario a través de mecanismos de sustentación y apoyo a la producción doméstica, sobre todo de aquellos alimentos que se consideran estratégicos, complementándolos

1 Vía Campesina es un movimiento internacional de campesinos y campesinas, pequeños y medianos productores, mujeres rurales, indígenas, gente sin tierra, jóvenes rurales y trabajadores agrícolas. www.viacampesina.org

Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria: Habana, Cuba 2001

«Soberanía alimentaria es el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos, capaces de garantizar el derecho a la alimentación para toda la población, en base a la pequeña y mediana producción, con respeto a sus propias culturas y a la diversidad de los modos de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales de campesinos, pescadores e indígenas, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental [...] La soberanía alimentaria es la vía para erradicar el hambre y la desnutrición y garantizar la seguridad alimentaria duradera y sustentable para todos los pueblos» (Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria, La Habana, Cuba, 2001).

por medio del comercio internacional y el manejo de *stocks*. Pero además definen leyes y programas para garantizar el acceso a alimentos suficientes para los individuos y familias. Uno de cada cinco habitantes en Estados Unidos participa de por lo menos uno de los programas de asistencia alimentaria y nutricional manejado por el Departamento de Agricultura de ese país.

Fue común asociar la seguridad alimentaria con la búsqueda de autosuficiencia productiva de alimentos esenciales. Sin embargo, esto fue posible únicamente en aquellos países cuyas dimensión poblacional y territorial y disponibilidad de recursos les permitían abarcar un número significativo de productos, como Brasil, Estados Unidos o China. Las limitaciones de recursos dieron lugar a que otros países focalicen la autosuficiencia en productos estratégicos (por ejemplo el arroz en Japón).

La autosuficiencia no implica una orientación al mercado interno que deje de lado el comercio internacional. Al contrario, estos pueden complementarse, inclusive puede haber coincidencias entre los productos de exportación y los básicos de consumo. Para los defensores de la seguridad y la soberanía alimentaria, la formulación de políticas y prácticas comerciales es un medio que puede servir para mejorar los derechos de la población (Rosset 2003).

A partir de estas nuevas conceptualizaciones, las normas y legislaciones en América Latina contemplan el carácter integral de la soberanía alimentaria. En los nuevos foros realizados durante la década de 2000, se introducen criterios que involucran la seguridad alimentaria, el comercio y el acceso a los recursos para la producción y comercialización.

El Foro Mundial por la Soberanía Alimentaria Nyéléni, que tuvo lugar en Selingué, Malí, en febrero de 2007, subrayó los avances en la conceptualización de soberanía alimentaria de los foros precedentes e introdujo nuevos criterios como: «la soberanía alimentaria promueve el comercio transparente que garantiza ingresos dignos para todos los pueblos y los derechos de los consumidores para controlar su propia alimentación y nutrición. […] Garantiza que los derechos de acceso y gestión de la tierra, de los territorios, las aguas, las semillas, el ganado y la biodiversidad, estén en manos de aquellos que producen los alimentos. La soberanía alimentaria supone nuevas relaciones sociales libres de opresión y desigualdades entre los hombres y mujeres, pueblos, grupos raciales, clases sociales y generaciones» (FAO 2007).

Durante la Cumbre de América Latina y el Caribe (CALC) sobre Integración y Desarrollo realizada en Brasil en diciembre de 2008, los Gobiernos de la región incorporaron por

primera vez en una declaración la Seguridad Alimentaria y Nutricional como un tema prioritario en la agenda común (Declaración de Salvador de Bahía 2008, punto 9).

La Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria de noviembre de 2009 en Roma dejó claro el concepto de seguridad alimentaria, pero planteó además la necesidad de acciones concretas que involucraran la transformación productiva y el desarrollo institucional para alcanzarla. Estas acciones incluyen una inversión mayor y más sostenida en agricultura y desarrollo rural para disponer de un sector agrícola sólido, un mejoramiento de la gobernanza de las cuestiones alimentarias en asociación con sectores públicos y privados, el enfrentamiento en forma más activa de los desafíos que el cambio climático plantea a la seguridad alimentaria y medidas directas destinadas a las personas más vulnerables para hacer frente al hambre (FAO 2009a).

Un tema crucial en la Declaración de la Cumbre de 2009 fue el de instar a los Estados a aplicar políticas y estrategias que permitan mejorar el funcionamiento de los mercados nacionales, regionales e internacionales y conceder acceso equitativo a todos, especialmente a los pequeños productores. Pero además respaldar a nivel multilateral (OMC)[2] la aplicación de medidas de apoyo a los productores, que no distorsionen el comercio y que promuevan las iniciativas de ayuda para el mismo en países en desarrollo, con el fin de superar las limitaciones de oferta y aumentar la capacidad de producción, buscando una apertura a los mercados de los países desarrollados.

Para Maluf (2008) y Watkins & Von Braun (2003), la seguridad y soberanía alimentaria deben ser estrategias para alcanzar el desarrollo sostenible de los pueblos, bajo responsabilidad no solo de un Estado fuerte y que inste a la construcción de alianzas externas para incidir en las políticas internacionales, sino de la sociedad, ya sea el sector privado, organizaciones no gubernamentales, de cooperación u organismos internacionales. Estas estrategias deben trabajar en acciones que amplíen el acceso a los alimentos, sugieran formas más equitativas y sostenibles de producirlos y comercializarlos y revalúen las actividades dirigidas a los grupos poblacionales vulnerables o de condiciones alimenticias específicas.

2. Marco constitucional (2008)

2.1. *Soberanía alimentaria*

La seguridad alimentaria se concibe como un derecho del Buen Vivir en la Constitución de 2008. En el artículo 13 se establece que «las personas y colectividades tienen derecho al acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos; preferentemente producidos a nivel local y en correspondencia con sus diversas identidades y tradiciones culturales» (Asamblea Nacional Constituyente de la República del Ecuador 2008).

Se instaura la seguridad y soberanía alimentaria como una obligación del Estado y un objetivo estratégico que se cumple bajo la intervención en dos pilares fundamentales: la soberanía para la autosuficiencia de alimentos y el acceso a los principales activos productivos, tierra y agua (Constitución 2008, artículos 281 y 282).

La Constitución va más allá de los principios y establece objetivos y acciones orientadas a impulsar una transformación de la producción agroalimentaria general en busca de la

2 Seguimiento a la Ronda de Doha.

autosuficiencia, con un especial énfasis en las pequeñas y medianas unidades de producción comunitarias y de economía social y solidaria. Se concentra en cinco temas de interés para el desarrollo productivo y los enfoca bajo un esquema sistémico, es decir mirando la problemática de la cadena productiva, lo que repercute en la disponibilidad de los alimentos y en el acceso a ellos:

- el acceso a servicios para la producción de forma efectiva: investigación científica e innovación tecnológica, financiamiento, apoyo en la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias, normas claras sobre biotecnología, información, infraestructura;
- la aplicación de apoyos y posiblemente subsidios a través de políticas fiscales, tributarias y arancelarias que protejan al sector para evitar la dependencia de importaciones;
- la consideración del enfoque cultural como una opción para el desarrollo rural (diversificación productiva, tecnologías ecológicas y orgánicas, agrodiversidad y saberes ancestrales);
- un mayor énfasis en el mejoramiento de la distribución y comercialización de alimentos evitando las prácticas monopólicas, fortaleciendo la asociatividad, interconectando la producción rural con los espacios urbanos, normando la ayuda internacional, relacionando los programas sociales y alimenticios con la producción interna, minimizando las distorsiones de la intermediación y promoviendo la sostenibilidad;
- un trato especial y diferenciado a pequeños y medianos productores a través del impulso a la producción, el financiamiento y la facilitación para adquirir medios de producción y la generación de sistemas de comercialización justos y solidarios, entre otros.

En el caso del acceso a los recursos, se prevé que el Estado normará el uso y acceso a la tierra, la que debe cumplir una función social y ambiental. Además regulará el uso y manejo del agua de riego para la producción de alimentos bajo los principios de equidad, eficiencia y sostenibilidad ambiental (Constitución 2008, artículo 282).

La Constitución pregona un acceso más equitativo a los activos productivos, evitando la concentración con políticas que erradiquen la discriminación hacia la mujer productora y que impulsen la generación de empleo, el valor agregado y por ende garanticen la soberanía alimentaria (Constitución 2008, artículo 334).

Lo estipulado en la Constitución busca un desarrollo agroproductivo a partir de cambios estructurales en el campo que tiendan a la producción de bienes con calidad e inocuidad y que se articulen a las necesidades de alimentación para garantizar la seguridad alimentaria, es decir propender a la autosuficiencia. Esto no implica establecer una política de autarquía donde todo lo que se consume se produce, sino que Ecuador debe aprovechar el comercio como un complemento a la producción, no solamente para comprar sino para vender, buscando la generación del círculo virtuoso de la producción, el comercio y el ingreso.

2.2. *Política exterior*

La Constitución formula los principios de la política exterior desde dos temas fundamentales: la política comercial y las relaciones internacionales; la primera con el objetivo de contribuir a que se garantice la soberanía alimentaria y que se reduzcan las desigualdades internas y la segunda estableciendo la cooperación, la integración y la solidaridad con otros países (Constitución 2008, artículos 304 y 416).

La Constitución también reconoce la necesidad del comercio exterior, más como un medio que como un fin. Plantea la promoción de las exportaciones, principalmente aquellas de valor agregado y que generan mayor empleo, así como de las importaciones necesarias para

cumplir los objetivos del desarrollo, desincentivando las que afecten negativamente la producción. Bajo estas premisas, la política comercial debe regular, promover y ejecutar acciones para impulsar la inserción estratégica del país en la economía mundial.

Esta inserción le da al Estado un papel preponderante en el desarrollo de una infraestructura de acopio, transformación, transporte y comercialización que asegure la participación del país en el contexto regional y mundial, además de satisfacer las necesidades básicas internas de seguridad alimentaria.

Respecto de los intercambios tanto internos como externos, la Constitución admite la necesidad de establecer normas y mecanismos que incentiven la competencia, evitando prácticas monopólicas o abusos de posiciones de dominio en el mercado no solo de productos sino de factores. Propicia además el comercio justo como medio de acceso a bienes y servicios de calidad, que minimice las distorsiones de la intermediación. (Constitución 2008, artículos 335 y 336).

De igual forma, un tema fundamental para apoyar la seguridad y la soberanía alimentaria es la política de inversión reconocida en la Constitución. Se plantea en efecto establecer un marco jurídico interno claro para el manejo de la inversión extranjera, la misma que debe ser complementaria a la inversión nacional, orientarse a lo definido en los planes de desarrollo nacionales y locales e involucrar criterios de diversificación productiva, innovación tecnológica y generación de equilibrios regionales y sectoriales. (Constitución 2008, artículos 338 y 339).

Un tema trascendental es el manejo de cultivos y semillas transgénicas. El Estado regulará su acceso bajo estrictas normas de bioseguridad y de conformidad con los acuerdos sobre la conservación y el manejo sostenible de la biodiversidad. La Constitución declara a Ecuador libre de cultivos y semillas transgénicas y prohíbe el menoscabo de la conservación y manejo sostenible de la biodiversidad.

La Constitución impulsa principalmente la integración política, cultural y económica de la región andina, de América del Sur y de Latinoamérica. Fomenta el establecimiento de un sistema de comercio e inversión sustentado en la solidaridad y complementariedad y busca la implementación de estrategias coordinadas de seguridad y soberanía alimentaria (Constitución 2008, artículos 416 y 423).

Esto implica que Ecuador debe trabajar coordinadamente con sus principales socios, prioritariamente de la región latinoamericana, en la búsqueda de políticas conjuntas para preservar la seguridad alimentaria y propender a la soberanía alimentaria. Esto implica la aplicación de políticas de apoyo al desarrollo agropecuario, compartiendo investigación y desarrollo científico y tecnológico, promoviendo la interculturalidad, la creación de redes de información y experiencias, estableciendo mercados compartidos, fondos para la seguridad alimentaria y financiamiento a los pequeños y medianos productores, entre otros.

3. Marco legal e institucionalidad

La problemática de seguridad alimentaria es tratada oficialmente desde 1998 cuando la Constitución aprobada ese año señaló a la alimentación y nutrición como un derecho. En ese mismo año se puso en vigencia el Decreto Ejecutivo nº 1039 en el que la Seguridad Alimentaria y Nutricional fue declarada como política de Estado.

Se estableció entonces el Comité Nacional para la Seguridad Alimentaria, y se hizo efectiva la política a través de varios programas de desarrollo y asistencialistas: el Programa Especial de Seguridad Alimentaria, el Programa Nuestros Niños, el Programa Nacional de Alimentación y Nutrición, el Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador

(PRODEPINE), el Proyecto de Alivio a la Pobreza y Desarrollo Rural Local (PROLOCAL), entre otros.

Durante los años que siguieron se establecieron nuevas reglamentaciones referentes al tema de seguridad alimentaria, como la Ley de Maternidad Gratuita y de Atención a la Infancia, el Sistema Nacional de Atención y Desarrollo Infantil, la creación del Fondo de Solidaridad, el Sistema Integrado de Alimentación y Nutrición y la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Congreso Nacional de la República del Ecuador 2006).

Esta última tenía como objetivo implementar el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria definido como un conjunto de políticas, normas, elementos técnicos, administrativos y financieros que tenían el propósito de coordinar acciones y esfuerzos para que las actividades relacionadas con la producción, disponibilidad, suministro, acceso y consumo de alimentos para los sectores más vulnerables se realice de manera adecuada a nivel nacional, provincial y local. Para ello se estableció un Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, además de los Consejos Provinciales, Cantonales y Parroquiales.

Los principios en los que se basa esta ley son la participación social, la equidad, la sostenibilidad y la soberanía alimentaria. Contempla cinco componentes para su ejecución: la disponibilidad de alimentos con base en políticas de apoyo internas a la producción; la distribución y comercialización más eficiente de alimentos; la estabilidad y el aseguramiento de un flujo permanente de alimentos; y, la garantía del acceso y el consumo de alimentos sanos, inocuos, nutritivos y de calidad.

A partir de esta ley se creó un Fondo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional financiado por el presupuesto general del Estado, recursos económicos de organismos nacionales e internacionales, y provenientes del canje de deuda pública, donaciones y otros (Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2006).

Para Jordán y otros (2005), las políticas de seguridad alimentaria no alcanzaron la efectividad deseada debido a que las políticas sociales estaban dispersas y fragmentadas por la desarticulación de los programas y proyectos que se implementaban en los distintos estamentos del Estado. Su implementación no ha ido más allá de la aplicación de los programas de alimentación escolar y de salud.

La Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional está vigente en la medida en que no se opone a la nueva normativa implantada como resultado de la Constitución de 2008. Las nuevas reglamentaciones van más allá de la seguridad alimentaria involucrando el tema de soberanía alimentaria, tal como se explica en los siguientes párrafos.

3.1. *El Mandato 16*

La Asamblea Constituyente, antes de la aprobación de la Constitución, estableció el Mandato 16, referente al diseño y ejecución de forma emergente de un Programa de Soberanía Alimentaria, con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2009.

El objetivo del programa fue incrementar la productividad, fomentar el crecimiento del sector agropecuario en el país y el ejercicio de actividades agropecuarias sostenibles y responsables con la naturaleza y el ambiente. La idea fue reducir los costos de producción a través del establecimiento de incentivos a la utilización de insumos y fertilizantes, establecer programas económicos para los micro y pequeños productores, ampliar los acuerdos del Estado con los pequeños productores para la provisión de alimentos perecibles y no perecibles y otorgar exenciones del pago de impuestos a la reinversión de utilidades provenientes de producción y comercialización.

A partir de este Mandato y del Decreto nº 1137 del 13 de junio de 2008, se estipula la entrega de un subsidio directo al productor en la compra de productos agroquímicos con el fin de apoyar la mejora de la productividad agropecuaria.

El subsidio consistió en el reembolso fijo de 80 USD por unidad productiva por una sola vez sobre las facturas emitidas hasta el 31 de diciembre del año 2008, y un reembolso variable del 5 % sobre la diferencia entre el valor total de las facturas y el reembolso fijo, hasta llegar a un techo máximo de 240 USD. Este mandato ya no tiene vigencia.

3.2. *Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria*

Esta ley instaura por primera vez a nivel interno una conceptualización de soberanía alimentaria, que combina las ideas del movimiento Vía Campesina y lo establecido en las principales cumbres de la alimentación. El objetivo de esta norma es cumplir con lo estipulado en la Constitución respecto de garantizar a las personas, comunidades y pueblos la autosuficiencia de alimentos sanos, nutritivos y culturalmente apropiados de forma permanente.

Concepto de Soberanía Alimentaria

«El régimen de soberanía alimentaria se constituye por el conjunto de normas conexas, destinadas a establecer en forma soberana las políticas públicas agroalimentarias para fomentar la producción suficiente y la adecuada conservación, intercambio, transformación, comercialización y consumo de alimentos sanos, nutritivos, preferentemente provenientes de la micro, pequeña y mediana producción campesina, de las organizaciones económicas populares y de la pesca artesanal así como microempresa y artesanía; respetando y protegiendo la agrobiodiversidad, los conocimientos y formas de producción tradicionales y ancestrales, bajo los principios de equidad, solidaridad, inclusión, sustentabilidad social y ambiental» (Asamblea Nacional de la República del Ecuador 2009).

Esta Ley establece los mismos deberes ya enmarcados en la Constitución: fomento a la producción sostenible y sostenible de alimentos, implementación de incentivos y políticas que protejan el sector para evitar la dependencia en la provisión de alimentos, utilización eficiente de los recursos y promoción del consumo de alimentos sanos, nutritivos, agroecológicos y orgánicos.

La Ley define también la necesidad de crear nuevas normas para la regulación del agua, la tierra, el desarrollo agropecuario (que incluye el tema de investigación y extensión, comercialización, biotecnología), la sanidad, la salud, la defensa del consumidor, entre otros. En ese sentido se estima que se trata de una ley transitoria, ya que no reglamenta los factores de la producción, la producción misma, ni la comercialización. Lo que hace es dar algunas pautas sobre varias políticas a ser ejecutadas por el Estado, especialmente dirigidas a los pequeños y medianos productores.

Respecto del tema de investigación, se establece que el Estado desarrollará la investigación científica y tecnológica en materia agroalimentaria y creará un sistema de extensión para proporcionar asistencia técnica sustentada en el diálogo e intercambio de saberes con

los pequeños y medianos productores. Esto implica la creación de un programa de difusión y transferencia de tecnología con enfoque en la demanda y un programa para el análisis de los diversos sistemas alimentarios existentes en las diferentes regiones del país.

En referencia al fomento productivo, se define el establecimiento de un programa especial de reactivación del sector agroalimentario, la creación de incentivos dirigidos a la producción y comercialización de los pequeños y medianos productores, la dotación de crédito, la creación de un fondo de reactivación productiva canalizado a través de las cajas de ahorro, fondos de garantía, un subsidio total o parcial al aseguramiento de cosechas y ganado, y programas de capacitación organizacional para el fomento de la asociatividad y de diversificación productiva dirigidos a la soberanía alimentaria.

El Estado creará el Sistema Nacional de Comercialización para la Soberanía Alimentaria y establecerá mecanismos de apoyo a la interacción entre productores y consumidores.

Con respecto al comercio de alimentos se definen tres elementos:

- el establecimiento de organismos técnicos especializados que determinarán las necesidades de alimentos para el consumo interno que serán cubiertas por la producción nacional;
- los ministerios a cargo de la política agropecuaria y de comercio exterior definirán los mecanismos y las condiciones que deberán cumplir las importaciones, exportaciones y donaciones de alimentos; y,
- la creación de una política arancelaria proteccionista del mercado interno, en procura de eliminar las importaciones de alimentos de producción nacional.

En el tema de transgénicos, se permite la importación de materias primas que los contengan, siempre y cuando cumplan con los requisitos de sanidad e inocuidad y su capacidad de reproducción en semillas sea inhabilitada. Los productos elaborados a base de transgénicos deberán ser etiquetados.

En lo que se refiere a consumo y nutrición, se busca incentivar el consumo de alimentos nutritivos mediante el apoyo en la comercialización, la realización de programas de promoción y educación, la identificación y etiquetado de los contenidos nutricionales y la coordinación de las políticas públicas. Además, se establece la prohibición de comercialización de productos con bajo valor nutritivo en los establecimientos educativos.

En el tema institucional, se crea el Sistema de Soberanía Alimentaria y Nutricional, que contará con un Consejo Consultivo integrado por seis representantes de la función ejecutiva y seis representantes de la sociedad civil. Sus principales funciones serán la elaboración de leyes, la formulación e implementación de las políticas públicas para la soberanía alimentaria (establecer criterios para el Plan Nacional de Nutrición y Soberanía Alimentaria) y la asesoría sobre la suscripción o ratificación de tratados internacionales que involucren la soberanía alimentaria y nutricional.

Anualmente, el Consejo Consultivo tiene la potestad de convocar a una Conferencia Nacional de Soberanía Alimentaria, donde se discutirán las propuestas de la sociedad civil sobre políticas nacionales de nutrición y soberanía alimentaria.

La Conferencia Nacional de Soberanía Alimentaria fue reglamentada a partir del Decreto nº 301, donde se establece que es una institución de participación ciudadana adscrita al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, con un plazo inicial de dos años, a partir del 30 de marzo de 2010.

Las atribuciones de la Conferencia Nacional de Soberanía Alimentaria están concentradas en la elaboración de la propuesta integral relacionada con la ley o leyes que regulan el uso

y acceso a las tierras, territorios, comunas, agrodiversidad y semillas, desarrollo agrario, agroindustria y empleo agrícola, sanidad animal y vegetal, acceso de los campesinos e indígenas al crédito público, el seguro y los subsidios alimentarios (Decreto nº 301, 2010).

4. Plan del Buen Vivir 2009–2013: seguridad alimentaria y lineamientos de política exterior

4.1. *Estrategias generales*

El Plan del Buen Vivir (SENPLADES 2009) promueve la transformación del modelo de acumulación hacia un modelo económico incluyente, estableciendo una estrategia endógena para el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Define doce estrategias generales, de las cuales cuatro tienen relación directa con la temática de la seguridad y la soberanía alimentaria:

A) Democratización de los medios de producción

Bajo esta estrategia se pretende promover cambios fundamentales en la producción agrícola y de economías familiares campesinas, que impliquen la diversificación productiva, la diversidad étnica y cultural, el desarrollo institucional, el acceso a oportunidades y activos productivos, la participación ciudadana y el uso sostenible de los recursos naturales.

Para incentivar la democratización se establecen varios lineamientos como el fomento de procesos de comercialización alternativos, la investigación en ciencia y tecnología (incluyendo los conocimientos ancestrales), apoyo al acceso a formas diversas de propiedad, fortalecimiento de la identidad cultural e implementación de programas de desarrollo socioeconómico ambientalmente sostenibles.

B) Inserción estratégica y soberana en el mundo e integración latinoamericana

El Plan establece que el objetivo de la política exterior ecuatoriana es potenciar el desarrollo endógeno del país, reequilibrando sus relaciones geopolíticas en un contexto internacional que toma en cuenta diversos actores internacionales de manera estratégica. Esto implica lograr un esquema de alianzas y aliados, alineados y armónicos con nuestros objetivos nacionales de soberanía alimentaria, de tal forma que se fortalezcan los ejes de relaciones priorizando la promoción del regionalismo latinoamericano, en el marco de organismos regionales como la UNASUR, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), la Organización de Estados Latinoamericanos y Caribeños (OELAC), la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), entre otros.

Plantea la necesidad de buscar acuerdos comerciales para el desarrollo, cuyo objetivo sea lograr un verdadero comercio justo, considerando la responsabilidad social, ambiental e intergeneracional. Esto debe ir acompañado de apoyos y mecanismos de defensa comercial que faciliten la sustitución selectiva de importaciones y de exportaciones.

C) Inversión para el Buen Vivir en el marco de una macroeconomía sostenible

Es importante considerar la inversión pública como un instrumento que permite reproducir el círculo virtuoso en el que la economía aumenta el valor agregado de la producción, se

especializa y desarrolla nuevas y mejores capacidades potenciando la demanda doméstica, sin dejar de aprovechar las ventajas que ofrece el comercio exterior.

La inversión está encaminada a satisfacer la dotación de bienes y servicios esenciales y a crear condiciones de acceso necesarias para que las capacidades sociales e individuales se potencien, como por ejemplo la inversión en nutrición, infraestructura de provisión de servicios básicos, impulso de acceso a crédito, generación de tecnología, generación de información, etc.

El Plan del Buen Vivir considera como política el fortalecimiento de la soberanía alimentaria a través de la capacidad endógena de desarrollar tecnología agropecuaria y demás apoyos a la producción y el aprovechamiento sostenible de los alimentos culturalmente adecuados que permita sustituir importaciones.

D) Desarrollo y ordenamiento territorial, desconcentración y descentralización

Se plantea el buen vivir rural como uno de los elementos indispensables para el desarrollo policéntrico y articulado de los territorios. Este genera las condiciones de base para la soberanía alimentaria determinando qué producir, cómo producir, dónde producir y para quién producir, enfatizando en fortalecer a los pequeños productores —que tienen una parte importante de la producción de alimentos de la canasta básica—, tomando como referencia la producción de alimentos suficientes, saludables, sostenibles, y promoviendo sistemas de comercialización justos y equitativos.

4.2. *Políticas y lineamientos generales y estrategia territorial nacional*

La mayoría de los doce objetivos nacionales para el Buen Vivir tiene relación con la producción. Se pondrá énfasis en los que involucran políticas dirigidas a la soberanía alimentaria.

A) Objetivo 1: auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad

Este objetivo propone la aplicación de políticas integrales orientadas a reducir la exclusión y promover nuevas lógicas de redistribución. Esto implica, por un lado, impulsar el acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos, preferentemente producidos a nivel local, en correspondencia con las diversas identidades y tradiciones culturales, y por otro impulsar el buen vivir rural.

El impulso al buen vivir involucra varios aspectos: una organización productiva y social amplia, que apoye los procesos de producción y comercialización; la ampliación progresiva del acceso a los recursos principalmente tierra y agua; la faciltación del acceso a servicios para la producción especialmente a los pequeños y medianos productores, con énfasis en el tema de género y sectores vulnerables; la generación de espacios y mecanismos de intercambios alternativos de bienes y servicios; y, la búsqueda de una interacción campo-ciudad que permita relacionar la producción con el consumo en sectores menos beneficiados.

B) Objetivo 2: mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía

Este objetivo está dirigido a establecer políticas públicas que garanticen la nutrición equilibrada y suficiente de la población y el mejoramiento de los servicios básicos, así como de salud y educación. En el tema de soberanía alimentaria, la política se orienta a: promover programas de reactivación productiva enfocados al cultivo de productos tradicionales, articulados

al programa nacional de alimentación y nutrición; coordinar y complementar los esfuerzos públicos y privados en materia de producción, distribución y comercialización de alimentos; y, apoyar el desarrollo de huertos experimentales en los diferentes ámbitos y espacios sociales.

Se busca también promover la investigación, la revalorización de conocimientos y saberes ancestrales, el fortalecimiento de capacidades y el acceso a la información y a las tecnologías de la información.

C) Objetivo 4: garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sostenible

Este tema está directamente relacionado con la soberanía alimentaria, en la medida en que se requieren cambios y transformaciones en el desarrollo productivo y de consumo con el fin de prevenir, controlar y mitigar la contaminación ambiental.

Algunas de las políticas contempladas bajo este objetivo son: la conservación y el manejo sostenible del patrimonio natural; el manejo del patrimonio hídrico con enfoque integral así como fortalecer la adaptación a la variabilidad climática y su mitigación; y, el fomento de actividades productivas con el principio de soberanía alimentaria (agroecológicas) frente a las actividades extractivas.

D) Objetivo 5: garantizar la soberanía y la paz e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana

Este objetivo busca reducir la vulnerabilidad producida por la dependencia externa alimentaria. Para esto propone: fomentar la producción de alimentos sanos y culturalmente apropiados para el consumo nacional, evitando la dependencia de las importaciones y los patrones alimenticios poco saludables; impulsar la industria nacional de alimentos para interconectar la producción y el consumo local; y, promover el acceso a los factores productivos principalmente el agua.

Se busca también promover el diálogo político y la negociación soberana de la cooperación internacional. En ese sentido, se pretende que el país pueda aprovechar los tratados de comercio y la cooperación para alcanzar los objetivos nacionales para el buen vivir, entre ellos la soberanía alimentaria, a través de la inversión y de acuerdos que se conviertan en instrumentos de complementariedad y solidaridad.

Prioriza además la integración con América Latina y el Caribe por medio de mecanismos de convergencia, fortaleciendo los bloques sudamericanos frente a negociaciones con terceros o en foros multilaterales, impulsando programas conjuntos orientados a los objetivos de soberanía alimentaria y trabajando conjuntamente en la inclusión de pequeños y medianos productores en el comercio internacional así como en favor de un comercio justo que proteja la producción estratégica.

E) Objetivo 11: establecer un sistema socioeconómico solidario y sostenible

Una parte de este objetivo pretende impulsar las condiciones productivas necesarias para el logro de la soberanía alimentaria, dirigiendo sus esfuerzos a fomentar la pesca artesanal, recuperar vocaciones productivas previas cuando sea el caso y reconvirtiendo unidades dedicadas al monocultivo exportador a la producción de alimentos para el mercado local.

Esto se concretará a través de un apoyo integral que potencie las capacidades productivas de los pequeños y medianos productores y del establecimiento de mecanismos que protejan

la producción local de alimentos básicos, tales como precios de sustentación, subsidios productivos u otros.

Adicionalmente establece políticas dirigidas a diversificar los mecanismos para los intercambios, a través de: la implementación de un programa nacional público de comercialización; el impulso a las redes de comercialización directa; el desarrollo de programas de facilitación del comercio; el desarrollo de marcos normativos que regulen la competencia; y, la aplicación de medidas para ajustar el comercio en función de los intereses nacionales.

F) Estrategia territorial nacional

Dentro de la estrategia territorial se plantean dos temas que conciernen a la seguridad y la soberanía alimentaria y al comercio exterior: el impulso al buen vivir en los territorios rurales y el fomento a la inserción estratégica en el mundo.

Respecto del primer tema, se plantea trabajar en conceptos de cadena corta y diversificación de la producción. El horizonte es la amplitud de la oferta, la priorización de la producción autóctona, la disponibilidad y el acceso a micro servicios cerca de los centros de producción y el apoyo a la asociatividad.

En temas de diversificación productiva se coloca al consumo interno como primer mercado a satisfacer en orden de prioridades, seguido de la agroindustria y la exportación. Se plantean: una zonificación del suelo en función de su aptitud; reformas redistributivas para la democratización de los medios de producción; el desarrollo de centros de apoyo técnico y capacitación a la producción; y, la regulación de la agroindustria.

En la inserción estratégica en el mundo, Ecuador apuesta a una integración mayor con los países de América del Sur, que involucre temas no solo comerciales sino de importancia subnacional, en los cuales puede tomar la iniciativa e inclusive liderar los planteamientos.

5. Situación de Ecuador en materia de seguridad y soberanía alimentaria: algunos indicadores

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), antes de la crisis internacional los países de América Latina y el Caribe lograron reducir el total de personas con hambre de 53 millones a 45 millones. Sin embargo, el alza de precios de los alimentos y la crisis financiera produjeron un retroceso en los avances conseguidos, estimándose que se estaría volviendo a los niveles de hambre de inicios de la década de 1990 (FAO 2009b).

Según el mismo informe de la FAO (2009b), América Latina presenta un superávit en la disponibilidad de alimentos. Ecuador, sin embargo, está entre uno de los países con mayor riesgo en la disponibilidad de energía alimentaria, lo que implica que es muy sensible a problemas de malos años agrícolas, a dificultades de importación o eventualmente a incrementos importantes de los precios en los mercados internacionales. Esto condiciona en ciertos años el acceso a alimentos, la dimensión más relevante y preocupante en la seguridad alimentaria asociada a variables de pobreza y desempleo, pero también a temas de distribución y comercialización de alimentos.

5.1. *Disponibilidad de los alimentos*

La disponibilidad de alimentos para el consumo se mide en relación con la producción alimentaria y el comercio. El riesgo se asocia generalmente con el grado de abastecimiento

interno de los productos de la dieta alimenticia nacional: a mayor proporción de abastecimiento se considera menor el riesgo de escasez alimentaria. Por lo tanto, uno de los primeros aspectos a identificar es el grado de autosuficiencia alimentaria en Ecuador, para lo cual se evaluará la producción interna y las importaciones como componentes de la disponibilidad de alimentos, con especial énfasis en aquellos que forman parte o tienen peso en la canasta nutricional.

Según el Banco Central, la producción agrícola en los últimos años ha crecido en alrededor del 4 %, tasa superior al crecimiento poblacional. Asimismo, la FAO señala que el país tiene una disponibilidad agregada, medida en calorías, superior a las recomendadas y que esa disponibilidad ha crecido en un 10,6 % entre los 1990 y los 2000. Sin embargo, sigue siendo una de las más bajas de América del Sur (anexo 1).

Es una constante universal que la producción mundial de alimentos no depende totalmente de la planificación productiva de los Estados o de los sectores privados, ya que puede estar sujeta a variables incontrolables como condiciones climáticas, agronómicas, y desastres naturales que tienen incidencia directa en los niveles de producción. Esto se observa cuando hay fenómenos naturales a gran escala como el fenómeno de El Niño que determina que en ciertos períodos haya fuertes inundaciones y en otros al contrario sequías.

En Ecuador, la ausencia de una infraestructura para el control de inundaciones y la limitada infraestructura de riego (apenas el 10 % de la superficie) hacen que la producción esté en gran medida sujeta a las variables meteorológicas. Si a ello se agregan los previsibles impactos del cambio climático, hay un alto grado de incertidumbre tanto en la producción como en los precios, que a su vez se ven afectados por las distorsiones del mercado. La tendencia al alza en el precio de los alimentos en el mercado mundial iniciada en 2008 no puede considerarse un caso coyuntural sino estructural, debido a las variables asociadas como son la expansión de la demanda mundial de alimentos, los cambios en los hábitos de consumo hacia una dieta basada en proteínas, el impacto del precio del petróleo y el impulso a la producción de biocombustibles.

Un análisis pormenorizado determina que solamente en el caso de los aceites vegetales y los cereales, las importaciones en Ecuador tienen un peso importante en la oferta de alimentos. En otros grupos, la dependencia de la producción nacional es bastante alta, y esta cubre entre el 95 y el 100 % de la demanda.

En los grupos de mayor dependencia de las importaciones se destacan el trigo, la cebada, algo de maíz y el aceite de soja. La producción nacional de estos alimentos aporta con 3 %, 6 %, 50 % y 35 % respectivamente. En el caso del maíz la producción se incrementó notablemente como consecuencia de la coyuntura de precios altos en el mercado internacional y del aumento de la demanda interna, principalmente para alimentos balanceados, así como para producción avícola y porcina. Algo similar sucede con la cebada, cuyo principal uso es en la agroindustria.

De acuerdo con la información del Ministerio de Agricultura Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP), del total de alimentos que consume la población, el 85 % es abastecido por la producción interna, por lo que la dependencia de productos importados es baja. Esta situación se explica por varios factores: la vocación agrícola de Ecuador con un importante peso del sector en el Producto Interno Bruto (PIB) y en el ingreso de divisas; la presencia todavía alta de población rural; una estructura agrícola predominante de pequeños productores que mantienen diversidad en su producción; y, algunas políticas de Estado que han apoyado la producción local mediante algunas medidas de restricción de importaciones.

Tabla 1. Ecuador: producción
(kg/persona/año)

Productos alimenticios	1990–1992	1995–1997	2003–2005
Trigo	2	2	1
Cebada	4	3	2
Maíz	48	53	63
Sorgo	0	0	1
Patatas	39	44	32
Yuca	10	8	10
Otros tubérculos	1	1	1
Caña de azúcar	619	530	485
Azúcar (eq. sin refinar)	32	30	45
Melaza	13	9	14
Frijoles secos	3	4	3
Guisantes secos	0	1	0
Otras legumbres	1	1	1
Soja	15	5	7
Maníes descascarados	0	0	1
Nuez de cocos (incluye copra)	3	3	2
Almendras de palma	2	3	4
Otros cultivos de aceite	1	0	0
Aceite de soja	3	1	1
Aceite de almendra de palma	1	1	2
Aceite de palma	15	18	20
Aceite de otros cultivos	1	1	1
Tomates	8	5	5
Otros vegetales	26	26	24
Naranjas, tangerinas, mandarinas	9	13	14
Limones, limas	1	1	1
Pomelo	1	0	0
Frutos cítricos otros	4	4	2
Bananos	336	536	483
Plátanos	94	70	62
Manzanas	2	3	1
Ananás	4	4	6
Otros frutos	12	18	31
Café	13	12	7
Cacao en grano	9	8	8
Cerveza	16	10	18

Tabla 1. Ecuador: producción (continuación)
(kg/persona/año)

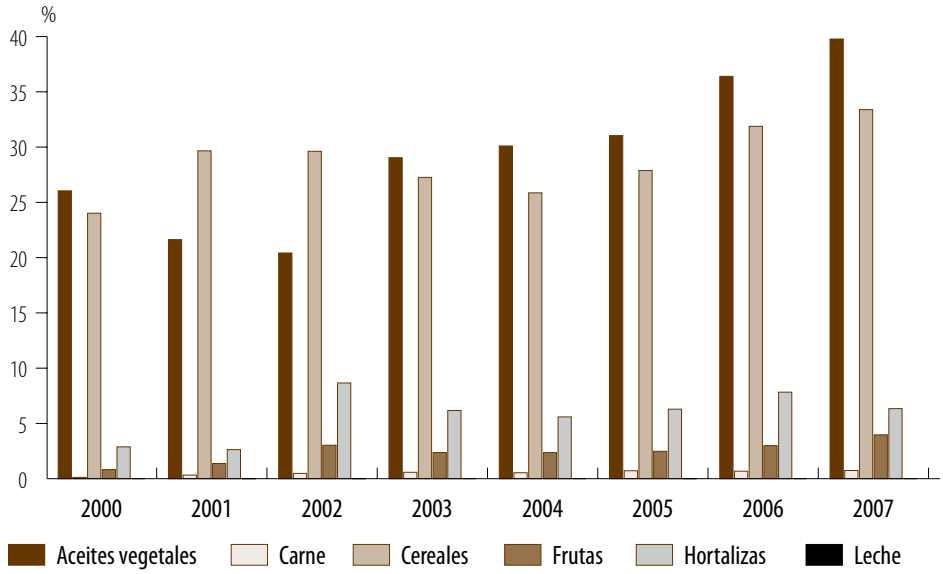
Productos alimenticios	1990–1992	1995–1997	2003–2005
Bebidas alcóholicas	1	1	0
Carne, bovinos	10	13	16
Carne, oveja y cabra	0	1	1
Carne, cerdo	7	9	12
Carne, aves	7	12	16
Carne, otros animales	1	1	1
Despojos comestibles	3	3	3
Grasas animales brutas	3	3	4
Leche entera	153	168	191
Leche desnatada	11	10	11
Queso	1	1	1
Suero	2	2	3
Huevos	5	5	6
Pescado de agua dulce	0	0	2
Pescado demersal	0	0	1
Pescado pelágico	20	49	25
Pescado marino otro	5	1	4
Crustáceos	11	10	5
Aceite de pescado	1	1	1
Arroz (molido eq.)	58	70	80

Fuente: FAO.

A pesar de esta vocación agrícola y si bien Ecuador puede aumentar significativamente su nivel de autonomía, no puede ser autosuficiente en todos los productos de su canasta alimenticia porque las capacidades no son ilimitadas y los recursos y factores de producción son escasos. Existen ventajas comparativas en la producción de gran parte de la canasta de bienes básicos, pero no de la totalidad de ellos. Esto se debe a ciertos factores de la estructura agraria, a condiciones desfavorables de suelos y clima en el caso de algunos alimentos, a ventajas de unos productos sobre otros, a limitaciones en rendimientos, empleo de semillas, asistencia técnica, así como a desfases entre la producción y una demanda interna en rápida expansión. Un ejemplo es el maíz para el que se observa un incremento significativo de producción, pero también mayores importaciones, como consecuencia de la mayor demanda interna del producto.

Una manera de garantizar sostenibilidad de bienes básicos es mediante parámetros de eficiencia productiva. Pero ningún país puede tenerla en todos los productos y por lo tanto debe especializarse en aquellos en los que puede ser altamente productivo y con un costo de oportunidad relativamente más bajo de los recursos (ventaja comparativa). No se trata de los productos tradicionales de exportación, sino de varios de consumo nacional como arroz,

Figura 1. Dependencia de la oferta doméstica de alimentos respecto de las importaciones



Fuente: IICA.
Elaboración: OCE.

papa, aceite de palma. En mayor o menor medida, todos los países deben complementar sus necesidades de alimentos mediante el intercambio comercial y Ecuador no es la excepción[3].

Sin embargo, es importante mirar el peso que tienen los diferentes grupos de productos en el aporte total de calorías en la canasta de consumo de la población de Ecuador, especialmente aquella de ingresos medios y bajos. Los grupos de alimentos que más aportan son los cereales con el 31 %, aceites vegetales con el 19 %, azúcares con el 14 %, frutas con el 10 %, carnes con el 8 %, leche con el 7 %, grasa animal y raíces con el 3 %. El resto de productos participan en menos del 2 %.

En ese sentido, a nivel nacional tienen un alto peso los grupos de productos que registran la mayor presencia del componente importado en el abastecimiento interno, aunque no necesariamente sean los de mayor consumo per cápita.

El peso de las importaciones desde el punto de vista de consumo calórico ha pasado del 17 % a inicios de la década de 2000 al 26 % a finales de 2007, un aumento indudablemente influenciado por el crecimiento de las importaciones ya indicadas de trigo, cebada, maíz y aceite de soja.

3 Los países desarrollados sacrificaron eficiencia por seguridad alimentaria, a cambio de transferencias significativas de dinero a la producción (subsidios).

Tabla 2. Ecuador: dependencia de importaciones (%)

Productos alimenticios	1990–1992	1995–1997	2003–2005
Trigo	94	94	97
Cebada	33	40	60
Maíz	0	9	34
Avena	100	100	100
Sorgo	100	0	0
Patatas	0	0	3
Azúcar (eq. sin refinar)	16	12	6
Frijoles secos	0	0	25
Soja	6	17	0
Aceite de soja	50	80	88
Aceite de palma	6	0	0
Tomates	0	17	17
Manzanas	0	40	75
Arroz (molido eq.)	2	0	0

Fuente: FAO.

Durante los últimos años, los precios de los productos agrícolas han aumentado y esto se ha convertido en un incentivo para el mejoramiento de la producción interna. De acuerdo a un estudio realizado por el IICA (2009), las condiciones favorables del mercado internacional para la agricultura no parecen haber tenido un efecto significativo en sus precios internos, frente a otros sectores de la economía ecuatoriana.

En conclusión, la balanza alimentaria en Ecuador ha sido positiva en los últimos años, lo que implica en términos generales que se produce más de lo que se importa. Frente a los

Tabla 3. Dependencia de la oferta calórica respecto de las importaciones

Ítems	Comida/persona/año (kg)	Calorías/persona/día	Calorías/comida (kg)
Cereales, excluye cerveza	96	829	3144
Raíces	33	68	768
Aceites vegetales	21	502	8842
Vegetales	23	19	299
Frutas, excluye vino	167	259	566
Carne	46	210	1681
Leche excluye mantequilla	100	175	639

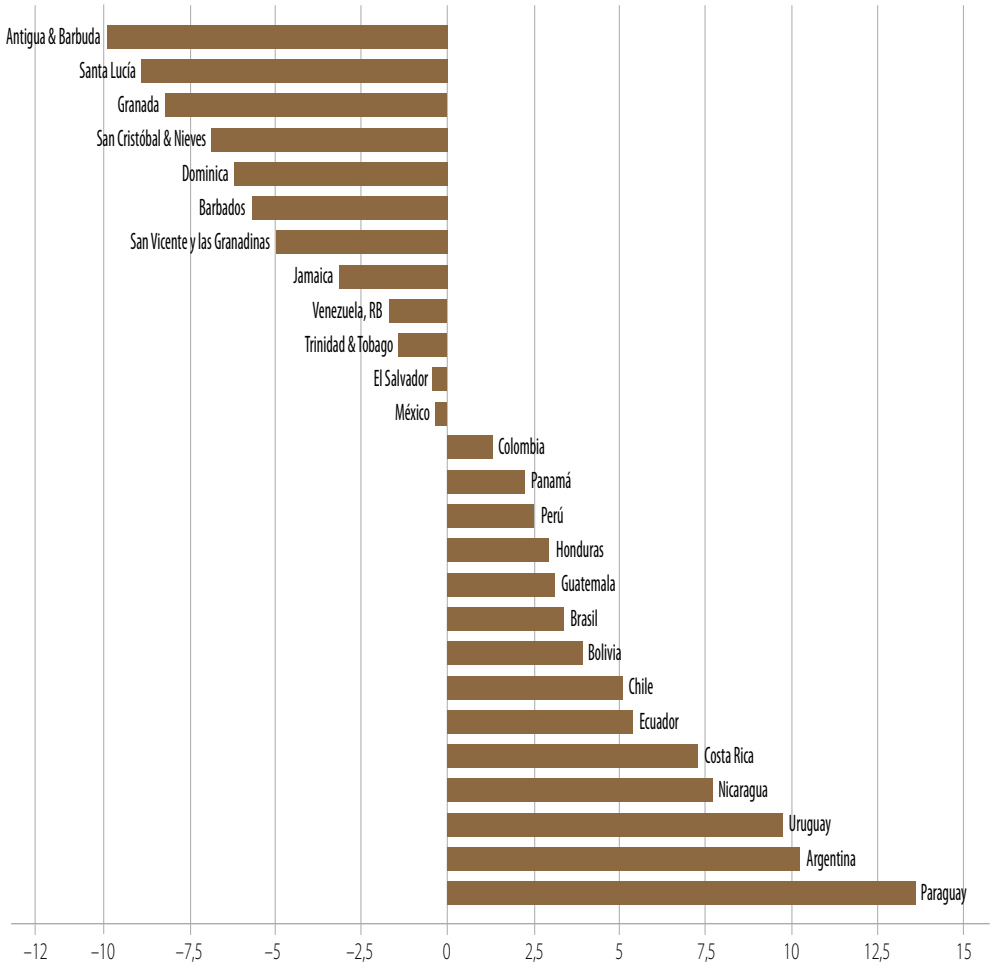
Fuente y elaboración: IICA.

países de América Latina tiene mayor superávit que Colombia, Brasil, Bolivia y Chile. Sin embargo, hay una tendencia a que ese grado de autonomía se deteriore y factores de incertidumbre que deben considerarse.

Si se evalúa la canasta básica de alimentos, se observa que alrededor del 40 % de productos tiene algún grado de transformación, eso quiere decir que la dieta básica de los ecuatorianos es fundamentalmente primaria (INEC 2009).

Los recursos para cubrir los requerimientos de la economía ecuatoriana, entre ellos la importación de alimentos, dependen de dos rubros sustantivos que son las exportaciones de

Figura 2. Saldo promedio de la balanza de alimentos, 2002–2004 (% del PIB)



Fuente: Banco Mundial.
Elaboración: FAO.

bienes y el ingreso por transferencias, principalmente las remesas de los ecuatorianos que viven en el exterior.

La balanza comercial de Ecuador depende en gran porcentaje de las exportaciones de petróleo, de alimentos (entre ellos banano, café, cacao y camarón) y de flores. El conjunto de bienes primarios representa aproximadamente un 80 % de las exportaciones totales. Durante los primeros siete años de la década de 2000, los altos precios del petróleo y de algunos bienes alimenticios favorecieron el ingreso de divisas. Sin embargo, la vulnerabilidad frente a la crisis internacional produjo una balanza comercial negativa con una caída de las exportaciones mayor al descenso de las importaciones (a pesar de medidas restrictivas a estas últimas), además de una baja significativa en las remesas.

Esto pone en riesgo las fuentes de financiamiento para la importación de alimentos, en especial de aquellos que deben ser adquiridos externamente en gran proporción. Es evidente entonces que la última crisis internacional puso en el tapete a la agricultura y a la seguridad alimentaria, evidenciando la necesidad de definir políticas dirigidas a una dinamización del mercado interno de alimentos básicos, la gestión y el manejo de riesgos y el refuerzo de los sistemas de protección social.

5.2. *Acceso a los alimentos*

Actualmente no existe un indicador que defina la seguridad alimentaria debido a que el concepto es complejo y multidimensional. Por esta razón se han tomado algunas variables que dan información sobre la problemática alimenticia, como precios, pobreza, extrema pobreza, coeficiente de Gini, ingresos y fuentes de ingresos, entre otros, y que son utilizados comúnmente por la FAO (2002).

Los últimos indicadores revelados por el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS) en 2009 con base en las encuestas de empleo[4] señalan una mejoría en los últimos años, con respecto a la década. Sin embargo, no se avanzó en la reducción de indicadores como pobreza, indigencia y distribución más equitativa del ingreso, ya que se llegó a los niveles existentes en 1995. Pero se puede concluir que han existido medidas como el incremento del Bono de Desarrollo Humano y los aumentos del salario nominal que han incidido en la capacidad adquisitiva de la población, especialmente la más pobre, y que han influido positivamente en el consumo de alimentos, sobre todo en el área rural.

Ingreso y pobreza

Uno de los factores determinantes del acceso a los alimentos es el ingreso de las familias no solo desde el punto de vista del valor sino de su estabilidad en el tiempo. El ingreso se ve afectado por variables como el desempleo, la inflación o la reducción de la producción y por factores exógenos como la reducción de remesas, la falta de inversión y financiamiento, entre otros.

Una evaluación de las décadas de los 1990 y los 2000 realizada por el RIMISP con base en las estadísticas de los Censos de Población actualizadas con la información de las Encuestas de Condiciones de Vida, revela que la mayoría de la población ha sufrido una reducción del

4 De un análisis temporal se desprende que la pobreza rural pasó del 63 % en 1995 al 57,5 % en 2009, la pobreza total bajó del 39,3 % al 36,3 % entre esos años, mientras que la pobreza urbana se incrementó del 23 % al 25 % en dicho período.

ingreso y que la pobreza se ha incrementado en los últimos años. Apenas en el 7 % de las parroquias de Ecuador se han mejorado tres indicadores importantes referentes a condiciones de vida: un incremento del ingreso medido por el consumo per cápita, una reducción de la pobreza y una disminución de la desigualdad en la distribución del ingreso. El resto ha sufrido un deterioro en por lo menos uno de los indicadores (RIMISP 2009).

Los niveles de pobreza por consumo en Ecuador son del 38,3 % a nivel nacional, valor que se redujo en más de 13,9 puntos porcentuales desde 1999, pero llegando a niveles similares a los registrados en el año 1995. Esto significa que no existe un avance importante en este ámbito. La pobreza afectó en mayor medida al área rural, lo que explica la pobreza nacional, poniendo en evidencia que entre 1995 y 2006 más del 60 % de la población vive en hogares cuyo consumo es inferior al valor de la línea de pobreza (no cubren la canasta familiar básica) (SIISE-STMCDS 2008).

De acuerdo a lo establecido por el MCDS, la población de zonas rurales tiene un 147 % más de probabilidad de ser pobre que aquella asentada en zonas urbanas. Además existe una mayor concentración de pobreza en la región Costa: el 40,3 % frente al 33,70 % de la Sierra (SIISE-STMCDS 2008).

Tabla 4. Distribución del consumo per cápita según quintiles

Quintil	1995	1998	1999	2006
1 (20 % más pobre)	5,4	5,04	4,93	4,93
2	9,54	9,11	8,86	8,74
3	14,17	13,65	13,2	13,07
4	21,33	20,86	20,49	20,71
5 (20 % más rico)	49,56	51,34	52,52	52,55

Fuente: Encuestas sobre Condiciones de Vida 1995, 1998, 1999 y 2006.
Elaboración: SIISE-STMCDS

La desigualdad en la distribución del consumo que se mide a través del coeficiente de Gini[5] se incrementó, pasando de 0,45 en 1995 a 0,46 en 2006. Y el análisis por quintiles demuestra que hay un incremento del consumo per cápita en el quintil más rico y una reducción del mismo en el quintil más pobre.

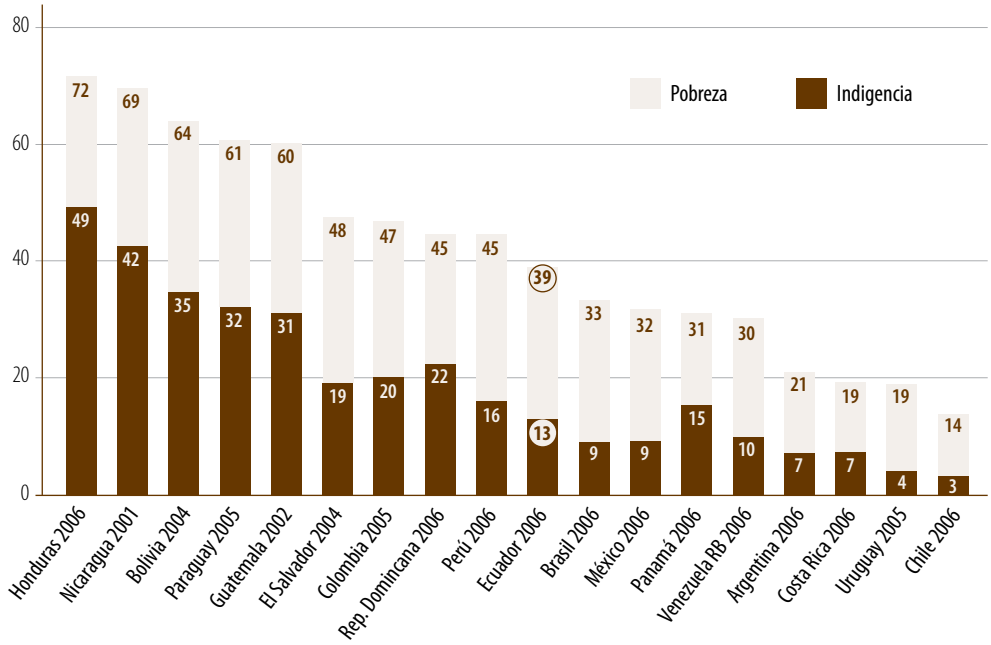
La extrema pobreza presentó la misma tendencia que la pobreza, manteniéndose los niveles de indigencia desde 1995, aunque se presentan reducciones significativas en 2006 con respecto a lo ocurrido a finales de los años 1990, cuando por la crisis nacional los niveles de pobreza y extrema pobreza se incrementaron (20 % en 1999). El 13 % de la población no puede satisfacer la canasta de alimentos de 2141 kilocalorías por persona al día en 2006, es decir que apenas cuentan con un dólar diario para satisfacer sus necesidades (SIISE-STMCDS 2008).

5 Gini: es una medida estadística de la desigualdad en la distribución del consumo per cápita de los hogares, la cual varía entre 0 y 1. Mientras más se acerca el indicador a uno hay mayor desigualdad y mientras más se acerca a 0 hay mayor equidad (MCDS).

El 20 % más pobre tiene acceso apenas a 1911 kilocalorías diarias por miembro del hogar, lo que significa un 12 % menos que lo requerido, mientras que el 20 % más rico sobrepasa los parámetros establecidos.

Ecuador conjuntamente con Brasil, Chile y México se destacan por haber alcanzado la primera meta del Objetivo I de Desarrollo del Milenio que es reducir a la mitad la pobreza extrema[6], aunque los niveles de indigencia nacional todavía son más altos que en países como Brasil, México, Panamá, Argentina, Costa Rica, Uruguay y Chile. Tanto en desnutrición como en pobreza, la población indígena y afrodescendiente es la que presenta niveles más críticos.

Figura 3. Pobreza e indigencia en países de América Latina y el Caribe
(2000–2008)



Fuente: CEPAL.
Elaboración: FAO.

Desnutrición

Otro tema preocupante es la coexistencia de la desnutrición crónica y la obesidad en la población infantil, producto del cambio en los patrones de consumo y de la escasa actividad física. En Ecuador los niveles de desnutrición crónica alcanzan el 25,8 % y si bien esta cifra

6 En el caso de Ecuador el objetivo se trazó en función de los indicadores de finales de la década de los 1990, cuando se registraban indicadores bastante más altos que en 1995.

es menor a la de inicios de la década (pasó de 31,7 % en 1999 a 25,8 % en 2006)[7], todavía es bastante más alta que en países como Argentina, Brasil, México, Colombia, Uruguay, Chile y otros (FAO 2009b).

Mientras tanto, los niveles de sobrepeso (relación peso/talla) alcanzan al 5 % de niños, valor cercano a la media latinoamericana. Estos dos indicadores se consideran la doble carga de la malnutrición causada por una alimentación inadecuada no solo en la infancia del niño sino en el período prenatal y de lactancia.

Empleo y salario

El ingreso proveniente del empleo es una fuente primordial de recursos para los hogares. La FAO estima que casi el 80 % de los ingresos totales de los hogares en América Latina tiene su origen en el empleo (asalariados y no asalariados), alcanzando el 77 % en las áreas rurales (2009). Se realizó un análisis de brechas en cuanto al nivel de salarios en la economía, estableciéndose como parámetro de referencia el promedio de remuneraciones de todos los sectores en grandes empresas, al que se da un valor relativo del 100 % y respecto de él se comparan los niveles de remuneraciones tanto intersectoriales como en rangos empresariales.

La población más pobre está concentrada en el sector rural, donde la mayoría de los ingresos proviene del sector agropecuario. En ese sentido, los resultados del análisis de brechas reflejan que los salarios recibidos en ese sector son bastante menores que en otros como minas y canteras, manufactura e incluso comercio y construcción, tanto en pequeños como en medianos y grandes productores.

La misma evaluación entre tipos de empresas refleja que el salario que perciben los empleados de las pequeñas empresas es bastante menor que los que reciben los de las grandes empresas que tienen mejores niveles de productividad y desarrollo tecnológico.

Los niveles salariales no han incidido positivamente en un crecimiento de la productividad que, según una evaluación realizada por el autor con base en los datos de la OIT, indica que en Ecuador se ha incrementado en apenas el 0,4 % en más de una década (Manuel Chiriboga, *El Universo*, 2 de mayo de 2010) —tabla 5—.

En los últimos años, la disminución del crecimiento de la economía implicó una reducción de los puestos de trabajo. El nivel de desempleo nacional se ubica en alrededor del 8 %, y si bien es inferior al de Argentina, Brasil o Colombia todavía es alto para una economía dolarizada. Esto ha implicado el incremento de la informalidad y un mayor subempleo que alcanza niveles significativos de alrededor del 50 %. —figura 4—

Variación de precios

El impacto del incremento de precios en los ingresos depende, según Lustig (2009), de la importancia relativa de la canasta alimenticia en la producción y el consumo de los hogares, la magnitud del cambio de precios relativos, la habilidad de los hogares para la sustitución de alimentos y los programas de compensación en los ingresos por cambios en los precios.

En los últimos años, el incremento en los precios internacionales de los productos alimenticios ha tenido efectos en los precios internos y por ende en la inflación, dando lugar

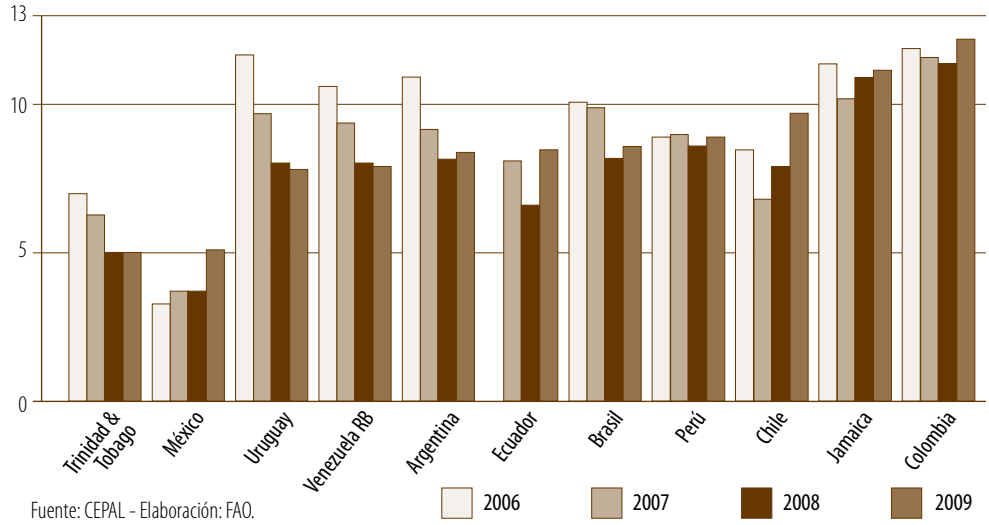
7 MCDS y Programa Mundial de Alimentos. Mapa de la desnutrición crónica en Ecuador. Enero de 2010.

Tabla 5. Salario básico unificado con utilidades, por sectores y tamaño de empresas

Sector	%				USD			
	Micro	Pequeña	Mediana	Grande	Micro	Pequeña	Mediana	Grande
Promedios	0,61	0,65	0,76	100	373,7	398,7	466,9	611,9
Agricultura, ganadería, silvicultura	0,85	0,77	0,65	0,61	316,8	306,7	302,3	375
Pesca	0,95	0,93	0,9	0,72	355	370,2	420,1	438,4
Minas y canteras	8,64	4,36	4,7	3,49	3229,4	1739	2193,7	2138
Manufactura	0,96	0,96	0,89	0,98	359	381,6	413,5	600,4
Electricidad, gas y agua		1,24	1,68	1,45		493,4	785	888,7
Construcción	0,93	0,99	1,07	0,76	347,4	393,9	500	462
Comercio	0,97	1	0,98	0,97	361,8	399,1	455,9	591,4
Hoteles y restaurantes	0,80	0,81	0,79	0,58	299,3	322,3	370,5	355,6
Transporte, almacenamiento	1,08	1,24	1,08	1,51	403,3	494,2	503,4	925,8
Intermediación financiera	1,54	1,82	1,69	1,43	575,3	727,6	789,8	875,4
Actividades immobiliarias	1,1	1,07	0,89	0,71	411	424,9	414,3	433,3
Administración pública	1,16	1,18	1,01	1,07	434,1	469,2	470,9	652,9
Enseñanza	0,82	0,94	1,24	1	305,8	375,5	580,4	614,5
Actividades servicios sociales	0,9	0,98	1,42	0,84	336,4	391,9	660,7	516,2
Otras actividades comunicación social	0,96	0,91	0,92	0,82	357,2	362,9	428,1	503,6

Fuente: SRI-IESS – Elaboración: MCPEC.

Figura 4. Tasa de desempleo en varios países de América Latina
(segundo semestre de cada año)



Fuente: CEPAL - Elaboración: FAO.

a una reducción del poder de compra de los habitantes, con mayor incidencia en los más pobres, quienes destinan gran parte de su ingreso a los alimentos. Si bien en el año 2009 los precios caen significativamente, se mantienen por encima de los valores previos a la crisis (anexo 2).

Pero la falta de acceso a los alimentos de producción nacional se presenta también por el incremento en los precios como consecuencia de los altos niveles de intermediación entre el productor y el consumidor, la falta de logística para el procesamiento, la generación de valor agregado y la distribución ineficiente de los bienes. Más del 70 % de la producción se comercializa a través de la intermediación (Censo Agropecuario 2000).

Gasto público en el área social

Durante los últimos años, el gasto público orientado al sector social por habitante ha experimentado un crecimiento tanto a nivel general como en rubros específicos como salud, educación y protección social. Esto se ha traducido en muchos casos en transferencias directas a la población y estas han tenido una incidencia en el ingreso, a nivel rural, del mismo agricultor.

La asignación de recursos para la protección social creció en un 22 % respecto a 2008 y en un 200 % respecto a 2006, llegando a niveles de 539 millones de dólares. En educación el presupuesto de 2009 es de 1894 millones de dólares, más del doble de lo invertido en 2006. Los gastos en educación alcanzan los 921 millones de dólares, frente a 486 millones en 2006 (MCDS 2010).

En definitiva existen muchas variables que afectan el acceso a los alimentos, las cuales hay que controlar con políticas generales y específicas para eliminar sus efectos o por lo menos reducirlos.

6. Limitaciones de las instituciones y organizaciones de apoyo en relación con la producción alimentaria y el acceso y consumo de alimentos

La institucionalidad está conformada por las normas formales y legales expedidas por la región, y los arreglos contractuales y de regulación que se establecen en los grupos humanos para organizar la interacción en su interior (North 1990, Appendini 2002), así como por las organizaciones públicas y privadas, nacionales, territoriales o locales, instauradas con la finalidad de llevar adelante políticas en relación con lo alimentario. Sobre la legislación de seguridad y soberanía alimentaria ya se hablado en acápites anteriores.

Actualmente la soberanía alimentaria en Ecuador se articula bajo un órgano consultivo, la Conferencia Nacional de Soberanía Alimentaria, que mantiene a los organismos sectoriales del Ejecutivo a cargo de la aplicación de las políticas. Esto ocurre a pesar de que la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria (LORSA) establece la constitución de un Sistema de Soberanía Alimentaria y Nutricional, que podría convertirse en una institucionalidad más efectiva para el manejo de este tema, en la medida en que involucraría a varias instancias de coordinación intersectorial no solo para la definición de normas con una participación público-privada, sino para la implementación de políticas a través de los organismos especializados.

La Conferencia Nacional de Soberanía Alimentaria tiene la obligación de poner a consideración del Legislativo las leyes referentes a los temas de producción y nutrición, con base en una consulta generalizada con la sociedad civil. La evaluación de esta instancia resulta muy difícil dado el poco tiempo transcurrido desde su puesta en marcha. Sin embargo, se ha destacado que estos sistemas complejos de coordinación no siempre logran funcionar

adecuadamente, porque sus mandatos no son claros, por dificultades de comunicación entre agencias, problemas de jerarquía entre ministerios y agencias, etc.

Más allá de la Conferencia Nacional de Soberanía Alimentaria están los entes ejecutores de la política que hacen parte de la función Ejecutiva: los ministerios relacionados con la producción de alimentos y los de desarrollo social, así como los entes coordinadores y los encargados de la implementación.

Uno de los problemas complejos que afrontan los nuevos diseños institucionales es que se desenvuelven en un relativo vacío operacional, por lo que las diversas decisiones en torno a lo alimentario no llegan a los productores agropecuarios, especialmente a los campesinos. Esto es producto de los ajustes estructurales de los años 1980 y 1990 que, como parte de una significativa caída del gasto público en el sector, desmantelaron el sistema de agencias públicas que apoyaban a los agricultores en temas de dotación de servicios como crédito y asistencia técnica (FAO 2009b).

A partir de los primeros años de la década de 1990 el papel del Estado se reduce a normar la política agropecuaria, quedando en manos privadas y de organizaciones no gubernamentales el apoyo en la implementación de dichas políticas. Este esquema no funcionó en la medida en que existen fallas de mercado que no pudieron ser corregidas con la mínima intervención de las organizaciones no gubernamentales y tuvieron un efecto directo en la producción de alimentos, principalmente en aquellos producidos por la agricultura familiar.

Las políticas aplicadas por el Estado en esos años se concentran en temas de apoyo en frontera tales como mecanismos arancelarios y esquemas de absorción de cosecha para proteger la producción nacional, sobre todo aquellos productos que requieren importaciones para satisfacer completamente las necesidades de consumo y bienes de producción nacional que abastecen el consumo interno. Pero también se comienzan a articular las cadenas productivas a través de los llamados Consejos Consultivos que tienen como finalidad asesorar al sector público en las políticas dirigidas a la producción y comercialización, con miras al desarrollo de acuerdos de competitividad de la cadena (no solo a nivel nacional sino de la Comunidad Andina) en los que participan actores vinculados a todos los eslabones: productores, comercializadores, instituciones que dotan de servicios a la producción, entre otros.

En el tema de acceso a los alimentos, a finales de la década de 1990 se trabaja en políticas más bien asistencialistas consistentes en subsidios sociales y en programas de alimentación que favorecen a las poblaciones más vulnerables, los cuales se han incrementado en la actualidad.

En la década de 2000 se ha trabajado en articular la producción agropecuaria con los programas sociales de alimentación a fin de que sean los pequeños productores quienes abastezcan a los programas del Estado. Desde la época en que el Programa Mundial de Alimentos se encargaba de las compras de los productos para este tipo de programas, se determinó que debían ser adquiridos a oferentes nacionales y no podían ser importados. En el abastecimiento de productos como arroz y fréjol existieron algunas experiencias con pequeños y medianos productores, pero estas no fueron generalizadas ya que no existió el apoyo al sector productivo para una mayor participación que requiere volumen de producción, calidad e inocuidad y continuidad en la dotación de los bienes.

Bajo esta premisa, actualmente el sistema de implementación de políticas de seguridad y soberanía alimentaria es todavía incipiente. En el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca se ha establecido una serie de programas como la redistribución de tierras, el programa de proveedores, las escuelas de la Revolución Agraria y el financiamiento a través del Banco Nacional de Fomento, entre otros, que hasta el momento han tenido un

impacto poco significativo en la disponibilidad de alimentos, ya que su cobertura ha sido muy limitada y no responden a todas las problemáticas del campo, resumidas en la posibilidad de acceder a los activos para producir.

Si bien se ha iniciado un proceso de coordinación entre las diferentes instancias ministeriales, todavía persiste la duplicidad de funciones respecto a programas y proyectos en los diferentes territorios. Es necesario un esfuerzo consensuado entre los distintos actores de la sociedad en la definición de las pautas que guían las acciones de los Gobiernos, la sociedad civil, la comunidad empresarial o la cooperación.

Todavía no existe una verdadera normativa que establezca directrices, objetivos, competencias y mecanismos operativos para articular todas las iniciativas público-privadas, en congruencia con una visión unificada de las condiciones que se busca alcanzar en materia de seguridad y soberanía alimentaria.

Un tema necesario para el funcionamiento efectivo de los sistemas institucionales de alimentación es el de la descentralización hacia unidades seccionales del territorio. La política alimentaria actual tiene un enfoque centralizado, manejado a través de los ministerios coordinadores y ejecutores. Son pocas las instancias que funcionan a nivel local, como los programas de alimentación escolar. Delegar nuevas funciones a los organismos seccionales, incorporar las Juntas Parroquiales como instancias de apoyo en el área rural, así como construir coaliciones favorables a los pequeños productores alimentarios pueden ser buenas opciones si se quiere trabajar a nivel local.

El problema que surge es la dificultad que tienen los regímenes gubernamentales centralizados para adecuarse a la especificidad de las dinámicas productivas territoriales, así como al funcionamiento de las instituciones y de las organizaciones en espacios determinados, sin permitir una interacción con los organismos locales y los agentes relevantes para apoyar tanto la disponibilidad de alimentos como el acceso a los mismos, y que puede convertirse en una oportunidad para que la población pobre participe del proceso y de sus beneficios (Chiriboga 2009).

En materia de acceso a los alimentos los programas sociales han tenido más dinamismo desde el punto de vista de la inclusión, con una mayor cobertura y diversificación de programas, unos con enfoque asistencialista y otros dirigidos al mejoramiento de la alimentación de los grupos vulnerables. No existe una interacción entre la disponibilidad de alimentos, sobre todo de aquellos producidos por pequeños y medianos productores y las necesidades de consumo, donde estén considerados temas como calidad e inocuidad. Tampoco existe institucionalidad en este sentido, apenas algunos programas como "Nutriendo el Desarrollo" y los INTIS que buscan esta aproximación en programas de compras públicas de alimentos.

Un ejemplo interesante es el Programa Hambre Cero en Brasil que busca vincular la producción local con el consumo de alimentos. Uno de sus objetivos es constituir reservas mínimas de productos de la canasta básica a través de la compra directa y anticipada de la producción de la agricultura familiar en las propias regiones de consumo y distribuir esos alimentos a poblaciones en situación de riesgo alimentario[8].

Las fallas de mercado subsisten en los esquemas de comercialización de alimentos. Reardon y otros (2005) destacan que los mercados de alimentos están organizados a partir de las necesidades y exigencias de los supermercados que controlan proporciones

8 www.fomezero.gov.br

significativas de la venta al detalle. Lo mismo acontece con la agroindustria procesadora de alimentos y con las nuevas empresas de exportación, que ocupan lugares dominantes en los mercados alimenticios y establecen normas y estándares para la producción que adquieren.

Entender estos sistemas resulta básico para poder realizar las intervenciones necesarias en la producción alimentaria. Estas implican el establecimiento de políticas activas para impulsar inversiones y la articulación de cadenas productivas, promoviendo una amplia base social por medio del apoyo a instituciones que fomenten el desarrollo agrícola, a través de alianzas público-privadas que apoyen el relacionamiento equilibrado entre pequeños productores y otros eslabones de la cadena y articulen de forma más dinámica la producción con el mercado (Chiriboga 2009).

Son necesarios también el estímulo productivo a la pequeña agricultura, el desarrollo de mercados agroalimentarios más competitivos, eficientes y equitativos y el mejoramiento de las condiciones laborales en el campo (FAO 2009b), temas que están directamente relacionados con la innovación tecnológica, para la cual se requiere introducir cambios sustantivos en el sistema institucional responsable del desarrollo tecnológico agropecuario.

7. Balance alimentario: Ecuador y su interacción con la CAN y Suramérica en el intercambio de productos para la seguridad alimentaria

En esta sección se busca explorar la potencialidad de un mayor intercambio comercial entre los países de América del Sur en los alimentos críticos para la soberanía y la seguridad alimentarias nacional y regional. Para ello se analiza la oferta y la demanda de los productos que conforman la canasta básica alimenticia en estos países, para constatar si pueden o no autoabastecerse. Uno de los elementos que permite reforzar un intercambio suramericano es promover procesos de creación y desviación del comercio a favor de la región. Por ejemplo, los productos en los que Ecuador es deficitario y tienen que ser importados de terceros países, podrían ser adquiridos a proveedores suramericanos que demuestren tener excedentes. De forma recíproca, Ecuador podría abastecer a los países suramericanos en aquellos productos en los que tiene excedentes.

Para que este proceso de intercambio resulte eficaz, será necesario observar la estacionalidad de los productos para determinar si son sustitutivos o complementarios, así como los precios internacionales, y definir mecanismos que hagan más atractivas a las importaciones y exportaciones desde y hacia los países suramericanos frente a terceros.

Esto implica el impulso de un modelo dinámico de comercio entre los países suramericanos que requiere una base productiva más amplia para no afectar los equilibrios establecidos de forma histórica y tradicional entre los países que se complementan, como son Colombia – Ecuador, Perú – Chile, Colombia – Venezuela, Bolivia – países andinos.

Al analizar 25 productos de la canasta nacional de alimentos considerados como parte de la seguridad y soberanía alimentaria, se concluye que Ecuador es parcialmente deficitario en productos como cebada, cebolla, maíz duro seco, soja y trigo (anexo 4).

Si se observan las exportaciones de los países suramericanos en este tipo de productos, es claro que existe una oferta bastante interesante: Argentina, Brasil, Bolivia y Paraguay son importantes abastecedores de soja y derivados; Argentina, Perú, Chile y Brasil exportan cebollas; Argentina y Brasil son exportadores de maíz; Argentina y Uruguay tienen oferta disponible de trigo y cebada (anexo 5).

Ecuador tiene una oferta exportable en productos como arroz, azúcar, cebolla, fréjol, maíz, palma, plátano o yuca y potencial exportable de legumbres y otras hortalizas, lo cual es perfectamente compatible con los requerimientos de varios países suramericanos. Brasil, Chile y Perú demandan arroz; Brasil, Chile, Colombia y Paraguay compran cebolla; Brasil y Venezuela son importantes compradores de fréjol; los países andinos y Chile se abastecen de terceros con maíz; Colombia, Argentina, Bolivia y Brasil demandan yuca en volúmenes altos, a pesar de que algunos de los países son importantes productores; Chile y Perú requieren azúcar para cubrir sus requerimientos de consumo (anexo 6).

Las modalidades de comercio agropecuario entre países varían: en la mayor parte este es realizado por empresas privadas, pero existen también algunos modos de venta pública. Sin embargo y con pocas excepciones hay factores administrativos y de regulación del comercio tales como prohibiciones temporales de importación (y en muy pocos casos de exportación), así como estrictos controles fito y zoo-sanitarios que consideran posibles importaciones de riesgo real o ficticio. Los continuos juicios en el Tribunal Andino de Justicia son testigos de este problema. Una discusión franca y abierta entre los países, en términos ya sea multilaterales o bilaterales, podría ayudar a encontrar soluciones duraderas. El Consejo Suramericano propuesto podría constituir un espacio adecuado.

II - Propuesta de agenda de seguridad alimentaria para la política exterior ecuatoriana

1. Objetivo

El objetivo es promover la soberanía alimentaria de Ecuador en el marco de un sistema de soberanía alimentaria suramericana.

2. Condiciones básicas para una política de soberanía alimentaria

Para establecer una política alimentaria es necesario partir de la definición de productos prioritarios. La canasta de productos resultante puede estar sujeta a variaciones en el tiempo, en función de los criterios empleados, de las condiciones de la oferta de productos, de la dieta alimentaria fijada de acuerdo a las normas internacionales, entre otros.

Otra condición indispensable es el fortalecimiento institucional para el tratamiento del tema de seguridad y soberanía alimentaria en el ámbito de los ministerios encargados de la política de comercio exterior y de agricultura.

2.1. *Definir los criterios para calificar los productos que conforman la canasta básica de seguridad alimentaria*

Los criterios para definir los productos que conformarán la canasta básica de seguridad alimentaria son los siguientes:

- marco constitucional
- contenido social
- importancia económica
- generación de empleo
- importancia alimentaria para la dieta general (balance alimentario)
- importancia del producto en el sistema productivo familiar (autoconsumo)

- productos de consumo ancestral
- producción y consumo en circuitos locales y territoriales
- nivel de distorsión de los productos en el mercado internacional

2.2. *Definir la canasta de productos que conforman la soberanía alimentaria del país*

La definición de la canasta de productos involucra un proceso participativo e incluyente. Se han elaborado algunas propuestas al respecto, que han sido puestas a consideración de varios organismos públicos y privados. El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) puso a consideración del Ministerio de Relaciones Exteriores un trabajo técnico sobre el tema.

Son tres las categorías consideradas para la determinación de la canasta de productos (IICA 2009):

1. la seguridad de los medios de vida y desarrollo rural, entendida como aquellos productos que tienen una alta importancia en los niveles de ingreso de los productores, el empleo, el acceso a recursos, etc.;
2. la seguridad alimentaria, entendida como el acceso físico y económico suficiente a alimentos inocuos y nutritivos; y,
3. las implicaciones comerciales que involucran la sensibilidad de los precios domésticos frente al precio internacional, la competencia desleal, la protección arancelaria de la producción interna y la producción exportable.

Se establecen dos categorías de productos: los de mayor sensibilidad, entre los cuales están la leche, las carnes de ave, res y porcino, el arroz, el azúcar, el maíz duro, la papa y el trigo, y los de sensibilidad media como la palma africana, el maíz suave, el fréjol, el tomate, la mora, la zanahoria, la soja y las habas, considerando los productos sustitutos y complementarios. Este puede ser un punto de partida importante para definir los productos prioritarios de la soberanía alimentaria, sin olvidar que la agricultura es un sector cuya dinámica contempla varias aristas de desarrollo no solo económico y comercial sino también ambiental, social y humano.

2.3. *Fortalecimiento institucional para el tratamiento de seguridad y soberanía alimentaria*

Se debe prever el establecimiento de una unidad asesora en el tema de seguridad alimentaria dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores, sobre todo en relación con los temas de la UNASUR, Suramérica, la CAN y el comercio exterior en general.

Esta unidad, conjuntamente con el departamento del Ministerio de Agricultura Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP) encargado de la seguridad y soberanía alimentaria, serán los delegados y responsables técnicos de las instancias que se formen en el marco suramericano.

Esto implica un proceso de coordinación continua con las demás unidades del Ministerio de Relaciones Exteriores, sobre todo en lo referente a los temas de OMC, comercio mundial, bilateral y, en general comercio exterior.

Pero además debe existir una coordinación proactiva con las demás instituciones que tienen una incidencia en la seguridad y soberanía alimentaria nacional, principalmente la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), el MAGAP, el Ministerio de la Producción, el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), entre otros.

3. Estrategias

Según la FAO (2009b), están en curso varias tendencias fundamentales dirigidas al mejoramiento de la seguridad alimentaria en los países de América Latina y el Caribe como: una mayor dinamización de los mercados internos de alimentos básicos que busca reducir los grados de dependencia de las importaciones; una mayor apuesta al comercio y la cooperación intrarregional basada en complementariedades, facilidades para el intercambio y ventajas comparativas; y, un refuerzo de la legislación e institucionalidad que garantice el derecho a la alimentación en el largo plazo.

En este sentido, es necesario establecer estrategias que apunten a lograr el objetivo de promover una soberanía alimentaria regional. A continuación algunas estrategias claves.

3.1. *Lograr un consenso suramericano que defina como objetivo prioritario la soberanía y seguridad alimentarias*

Los nuevos procesos de integración deben ir más allá del intercambio comercial, buscando definir nuevos objetivos que permitan reducir la pobreza. En ese sentido, en el marco del acuerdo de la UNASUR, debería introducirse como lineamiento prioritario la soberanía y seguridad alimentarias suramericanas, estableciendo normas y políticas conjuntas que permitan alcanzar y superar las metas del milenio.

3.2. *Definir planes de cooperación intergubernamental en temas de seguridad y soberanía alimentarias*

La seguridad y soberanía alimentaria implican la participación de varias instituciones a nivel nacional en cada uno de los países. Es necesario definir planes y programas conjuntos que incidan en cada uno de los elementos involucrados.

Algunos puntos importantes son: los intercambios de experiencias en programas exitosos de seguridad alimentaria; los planes de cooperación entre instituciones que manejan la inocuidad y calidad de los productos; el apoyo de países con mayor experiencia en programas de producción de alimentos dirigidos a pequeños productores y a la economía familiar; la articulación y coordinación de iniciativas locales para el mejoramiento de la seguridad y soberanía alimentaria; y, la conformación de alianzas estratégicas.

3.3. *Crear el tejido institucional que permita lograr el objetivo, generar los recursos y buscar la compatibilidad jurídica*

La idea es la conformación de un Consejo Suramericano para la Seguridad y Soberanía Alimentaria en el marco de la UNASUR, compuesto por los ministros de Agricultura y Comercio de los países miembros. Sus funciones incluirían la concertación de políticas, el establecimiento de mecanismos que faciliten el intercambio comercial, la definición de la cooperación regional, la instauración de varios instrumentos que permitan lograr reservas regionales de seguridad alimentaria, la definición de posiciones conjuntas frente a organismos internacionales de comercio y alimentación, entre otras.

3.4. *Establecer un mecanismo de concertación suramericano de cara a las negociaciones internacionales*

La concertación implica acciones coordinadas entre los países en el marco de procesos de integración regional y negociaciones bilaterales y multilaterales. Se trata de promover la cooperación Sur-Sur por la riqueza de las experiencias nacionales y por las posibles acciones coordinadas para potenciar los esfuerzos contra el hambre.

Para esto es necesario establecer una agenda de trabajo que contemple reuniones periódicas y regulares a fin de definir posiciones ante todos los procesos de integración económica y comercial a nivel multilateral y regional.

4. Lineamientos de políticas dirigidas a la consolidación de la cooperación sudamericana

4.1. *Impulsar un esquema de reservas estratégicas regionales de alimentos*

El establecimiento de reservas estratégicas de alimentos no solo tiene como objetivo resolver situaciones de emergencia y de desabastecimientos temporales provocados por fenómenos naturales, sino que puede constituir también una respuesta a problemas de cambios en los precios internacionales o alteraciones de oferta y demanda mundial. Tales reservas podrían estar dirigidas prioritariamente a las redes institucionales de protección social, sin que eso signifique que no puedan utilizarse para abastecer el consumo del resto de la población.

Las reservas de alimentos generalmente han sido concebidas por los entes del Estado. Sin embargo se puede incentivar la formación de reservas privadas que puedan ser liberadas en el mercado cuando se estime necesario, a cambio de incentivos financieros o de otra índole. Un ejemplo a ser tomado en cuenta es el caso de Colombia.

Algunas de las acciones a realizarse son:

- crear un fondo alimentario suramericano que puede constituirse como un instrumento financiero con condiciones preferenciales para la realización de inversiones en agricultura o en la compra de alimentos en casos de desastres o emergencias;
- establecer un nivel mínimo de existencias en todos los países, dentro de un plan consensuado, que permita atender las necesidades regionales de alimentos.

Para poner en práctica esta reserva puede pensarse en dos esquemas: por una parte, constituir al menos un mes de abastecimiento en los sistemas de almacenamiento estatales con el carácter de seguridad nacional; y, por otra, a nivel internacional (Suramérica), definir una cantidad mínima con el compromiso de abastecimiento a los demás países. Esto requerirá indiscutiblemente un estudio técnico más preciso.

Podría contemplarse inclusive el establecimiento de un Observatorio de Seguridad y Soberanía Alimentaria, donde se instaure un sistema de seguimiento y monitoreo del sistema de reservas, lo cual implicaría que los países reporten su producción y sus déficits a fin de determinar, en caso de emergencias, los niveles de riesgo y el apoyo dentro del esquema de reservas.

4.2. *Red tecnológica para productos alimenticios (UNASUR)*

Esta estrategia está dirigida por una parte a promover la investigación de los productos básicos a nivel regional y por otra a apoyar las redes de investigación para la ejecución coordinada de acciones.

Algunas de las acciones a realizarse son:

- la institucionalización de un mecanismo de coordinación a nivel de la UNASUR y la dotación de recursos específicos para que las organizaciones de investigación apoyen y participen en la ejecución de actividades relacionadas con la investigación de productos alimenticios, en diversificación, mejoramiento de la calidad nutritiva e inocuidad de alimentos;
- la promoción de una mayor interacción entre las organizaciones no gubernamentales y los Gobiernos locales para apoyar la investigación y la innovación tecnológica en la producción de alimentos a nivel regional, incluyendo los temas de biotecnología;
- la articulación de la oferta de investigación con los requerimientos de los productores: se podría pensar en comenzar el trabajo con diez productos que se consideren los que más contribuyen a la seguridad alimentaria;
- la validación nutricional y de inocuidad de la diversidad productiva latinoamericana: crear proyectos regionales de calidad e inocuidad alimentaria, con el objetivo de fortalecer los sistemas de control, diseñar estrategias comunes para obtener medidas de protección equivalentes, desarrollar criterios e indicadores económicos para evaluar el impacto de la inocuidad y calidad, diseñar estrategias efectivas de comunicación para sensibilizar a distintos niveles y fortalecer las instituciones públicas y privadas con responsabilidades e intereses en el desarrollo de estos temas.

4.3. *facilitación de los esquemas de intercambio comercial*

Actualmente existen acuerdos suscritos entre los países suramericanos que reducen progresivamente las barreras al comercio regional. La Comunidad Andina tiene zona de libre comercio entre los países al igual que el Mercosur. Ambas organizaciones suscribieron un acuerdo, vigente desde 2005, que busca una liberalización del comercio hasta el año 2018.

Sin embargo, a pesar de estos acuerdos, el comercio regional es relativamente menor que el comercio con Estados Unidos y la Unión Europea, lo que se debe a la existencia de dificultades en temas como logística y transporte, mecanismos diferenciados de pago, falta de financiamiento para el comercio, falta de promoción, entre otros.

Algunas de las acciones a emprenderse son:

- mejorar la logística y la distribución de productos a nivel regional;
- suscribir acuerdos de abastecimiento de productos básicos;
- desarrollar mecanismos que permitan efectivizar los acuerdos regionales: ruedas de negocios, ferias de productos, cooperación en temas relacionados con seguridad alimentaria;
- implementar esquemas de facilitación de pago entre los países: varios de los acuerdos y negociaciones comienzan a transarse en las monedas nacionales de los países, buscando amortiguar los efectos de las fluctuaciones monetarias;
- definir instrumentos de protección a productos de soberanía alimentaria regional.

5. Políticas de soberanía alimentaria de Ecuador frente a organismos internacionales

Algunas agencias de las Naciones Unidas (como la FAO y el CEPAL) y la OEA trabajan en temas relacionados con la seguridad y soberanía alimentaria. Es necesario que Ecuador trabaje en propuestas definidas para ser presentadas en estos importantes foros, en los que no solamente se establecen políticas sino que se destinan recursos de apoyo.

La OMC es uno de los principales organismos que tiene relación directa en los flujos comerciales para la constitución de existencias a fin de garantizar la seguridad alimentaria. Es necesario trabajar en posiciones nacionales y conjuntas con la UNASUR frente a ese organismo, especialmente en temas de subsidios agrícolas (reducciones significativas en los países desarrollados), productos especiales, mecanismos de salvaguardia, tratamiento especial y diferenciado para países en desarrollo y todos los temas relacionados con la seguridad y soberanía alimentaria.

La Declaración Ministerial de Doha (noviembre de 2001) pone en el tapete las principales preocupaciones de los países en desarrollo y establece compromisos de negociaciones en asuntos como: la reducción sustancial de la ayuda interna, causante de una distorsión del comercio, y de todas las formas de subvenciones a la exportación (con miras a su remoción progresiva); el establecimiento de un trato especial y diferenciado a los países en desarrollo, que será parte integrante de todos los compromisos asumidos; y, la consideración de las necesidades en temas de desarrollo, incluyendo la seguridad alimentaria y el desarrollo rural.

5.1. *La no intervención gubernamental en la producción de un comercio agropecuario que cause distorsiones y que genere desequilibrios alimentarios por los excedentes que no pueden ser absorbidos internamente*

La posición de la coalición de los países del Sur debe ir orientada hacia dos vías. La primera es atacar las prácticas que generan enormes distorsiones en la producción agrícola mundial de productos básicos, y la segunda reforzar y ampliar las disciplinas prescritas en materia de medidas sanitarias y fitosanitarias, así como de normas técnicas.

En este sentido, es necesario desempeñar un papel más activo y protagónico en el planteamiento de propuestas y fórmulas que permitan dar contenido al mandato de reducciones sustanciales de subsidios, en torno a los niveles de apoyo directo convencionalmente aceptados que se encuentran prescritos en las disposiciones *de minimis* (cantidades mínimas de ayuda interna que están permitidas aun cuando tengan efectos de distorsión del comercio, hasta el 5 % del valor de la producción para los países desarrollados y hasta el 10 % para los países en desarrollo) del acuerdo sobre agricultura.

De igual manera debe establecerse una posición de avanzada en la definición de un horizonte de corto plazo para la eliminación de los subsidios a la exportación de productos agropecuarios, especialmente alimentarios.

En los capítulos sanitarios y de normas técnicas se debe plantear que las disciplinas vinculadas a productos alimenticios básicos refuercen el objetivo de la inocuidad así como del nivel nutricional como elementos constitutivos de la seguridad alimentaria.

Algunas de las acciones a realizarse serán:

- formar una coalición alineada con los objetivos del G20 (dentro de la OMC) que exija un auténtico compromiso de parte de los países desarrollados para una reducción sustancial de la ayuda interna causante de distorsión y de los subsidios a las exportaciones en torno a los niveles convencionalmente aceptados equivalentes a las disposiciones *de minimis*;
- esta misma coalición debe proponer instrumentos eficaces para garantizar la seguridad alimentaria, basándose en la cooperación financiera (no en especies) de parte de los países desarrollados y orientada a evitar la dependencia alimentaria mediante la consolidación y el desarrollo de cadenas alimentarias internas;
- la coalición debe trabajar en reforzar la seguridad alimentaria teniendo como elementos prioritarios la inocuidad y la nutrición.

5.2. *Trato especial y diferenciado para países en desarrollo*

Como resultado de los acuerdos de la Ronda de Doha en julio de 2004, los miembros de la OMC aprobaron un plan de trabajo para definir los métodos y modalidades para las nuevas reformas de la agricultura. Atendiendo los intereses de los países en desarrollo, se aprobaron dos disposiciones importantes: el derecho de dichos países a definir una lista de productos denominados "especiales" que tendrían un tratamiento diferente en materia de reducción arancelaria, y la disponibilidad de un mecanismo de defensa comercial llamado salvaguardia agrícola especial para atenuar los efectos de la reducción de los aranceles.

La definición de los productos que se califiquen como "especiales" y se acojan al mecanismo de salvaguardia requiere algunos criterios que justifiquen este tratamiento especial, para lo cual el propio plan de trabajo de Doha hace referencia a tres necesidades básicas de los países en desarrollo: seguridad alimentaria, desarrollo rural y seguridad de los medios de producción.

A través de un estudio realizado por el ICTSD[9], se identificaron productos especiales y algunos elementos que debería contener el mecanismo de salvaguardia especial para Ecuador.

Dicho estudio toma como criterios para la determinación de productos especiales, además de las variables estipuladas en el plan de trabajo de Doha, la vulnerabilidad en el desplazamiento de importaciones, los niveles actuales de protección arancelaria y la competencia desleal medida a través de los niveles de subsidios a la producción y exportación de los países desarrollados. En función de prioridades, se establecen los siguientes productos como especiales: arroz, leche, carne bovina, maíz duro, carne de cerdo, maíz suave, aceite de palma, papa, carne de pollo, fréjol, azúcar y yuca, a los que se añaden los productos derivados y sustitutos, los mismos que pueden ser una referencia para estudios complementarios.

En el marco de las nuevas negociaciones multilaterales con miras a profundizar el proceso de reforma comercial de productos agrícolas, los países en desarrollo han manifestado su preocupación por los efectos que tendrían en la producción agrícola las nuevas reducciones arancelarias. Esta preocupación es mayor en los países que ingresaron a la OMC después de la Ronda de Uruguay (OMC 1994), debido a que sus consolidaciones alcanzan en muchos casos niveles relativamente más bajos que los compromisos de los países que lo habían hecho antes y que utilizaron el mecanismo de aranceles.

Países como Ecuador, cuyo sector agropecuario es importante en el Producto Interno Bruto y con particularidades en cuanto a desarrollo social en materia de ingresos y empleo, son más vulnerables a las fuertes conmociones externas y a la variabilidad de los precios internacionales o los aumentos súbitos de importaciones. Se torna necesaria entonces la existencia de instrumentos de defensa comercial que permitan mitigar los efectos de las posibles reformas comerciales.

En la actualidad existe el mecanismo de Salvaguardia Agrícola Especial bajo el Acuerdo de Agricultura de la OMC. Sin embargo, este es muy limitado en el número de productos y está dirigido a aquellos países que utilizaron la metodología de aranceles. Es necesario por lo tanto establecer un mecanismo nuevo dirigido a los países en desarrollo, que tenga las características de automaticidad y simpleza para aplicarlo e incorpore los productos que sean más vulnerables al comercio internacional, especialmente del sector alimenticio.

9 International Center for Trade and Sustainable Development, Productos Especiales y Mecanismo de Salvaguardia Especial para el Ecuador, febrero de 2006.

El ICTSD realizó ya una propuesta de mecanismo para varios países, la misma que se adecuaría a las condiciones del sector agropecuario ecuatoriano.

Sin perjuicio de los compromisos adquiridos, y siguiendo lo establecido en el artículo 6 de la parte IV del Acuerdo para la Agricultura, deberían incorporarse disposiciones para que los países en desarrollo puedan aplicar apoyos directos ilimitados en casos de desbalances alimentarios recurrentes que afecten la seguridad alimentaria, en cumplimiento del Mandato 13 de la Declaración de Doha.

En la medida en que los excesivos subsidios directos a la agricultura en los países desarrollados constituyen la principal fuente de distorsión que afecta directamente los balances alimentarios de los países en desarrollo, en las disposiciones del trato especial y diferenciado deberían negociarse los términos y condiciones mínimas de apertura de mercados en los países en desarrollo, especialmente en aquellos productos que han sido definidos como la base de la seguridad y soberanía alimentaria. Esto significa que no se puede exigir apertura máxima de mercados tratándose de productos sensibles para la seguridad y soberanía alimentaria.

En temas de acceso a mercados, la propuesta es que ya que se ha superado ampliamente el período de reforma definido desde la Ronda Uruguay, es necesario que los países desarrollados consoliden de forma definitiva los sistemas generalizados de preferencias a favor de los países en vías de desarrollo, como un derecho adquirido.

Algunas de las acciones a realizarse serán:

- elaborar propuestas consensuadas y coordinadas con la UNASUR y otros aliados estratégicos para lograr los objetivos de la seguridad alimentaria en la agenda de negociaciones comerciales y no comerciales en marcha;
- armonizar posiciones y propuestas que permitan viabilizar el desarrollo de disciplinas para favorecer a los países en desarrollo con el fin de lograr la seguridad alimentaria y el desarrollo rural, conforme a lo acordado en Doha;
- apoyar posiciones de países que realicen propuestas viables acordes a los objetivos de seguridad alimentaria y desarrollo rural.

6. Lineamientos de política comercial articulados a la cooperación suramericana

Ecuador debe asegurar el abastecimiento de su mercado interno prioritariamente a través de su producción nacional, para lo cual las políticas públicas de apoyo a la producción de alimentos desempeñan un papel importante. Sin embargo, frente a situaciones coyunturales y estructurales de déficit alimentarios, el Estado debe garantizar el abastecimiento de alimentos por la vía de las importaciones.

Una vez que se ha logrado la generación de alimentos en cantidad y calidad suficientes en forma permanente, se generan excedentes que deben ser destinados a la exportación en condiciones competitivas, lo cual refuerza la producción alimenticia y genera un círculo virtuoso de mayor producción e ingreso.

En ese sentido, Ecuador tiene la posibilidad de establecer una política de apoyo activo a los productores de alimentos para contribuir a la seguridad alimentaria del país. Esto incluye políticas de apoyo directo a la producción, políticas de defensa en frontera y políticas de comercio exterior y acceso a mercados para colocar los excedentes, lo que puede convertirse en una forma de dinamizar la producción.

Según Schejtman y Chiriboga (2009), «una de las lecciones que la experiencia internacional ofrece respecto a este dilema es que lejos de haber una contradicción entre el énfasis en

el mercado interno y el externo, la posibilidad misma de proyectarse con dinamismo al mercado externo está estrechamente vinculada al grado de articulación alcanzado por la estructura productiva, en relación con las demandas internas y externas». Existe más de un ejemplo en el que la autosuficiencia alimentaria y la agroexportación crecen simultáneamente cuando se han podido adoptar políticas no discriminatorias o estímulos específicos.

6.1. *Política de apoyo en frontera*

El apoyo en frontera tiene como objetivos la protección de la producción interna y el contrarrestar los altos niveles de distorsión de los mercados internacionales, especialmente en algunos productos básicos que puedan afectar la producción nacional de alimentos. Esto implica aplicar instrumentos como mecanismos de estabilización de precios, salvaguardias, techos arancelarios y otros, los mismos que deben ser objetivos y técnicos, estar sustentados en balances alimenticios anuales y tomar en consideración los compromisos adquiridos por Ecuador en los tratados internacionales suscritos.

La política de apoyo debe estar concentrada en los alimentos necesarios para la soberanía alimentaria en los cuales Ecuador se autoabastezca, ya que el escenario de autarquía es utópico. La idea es propender al autoabastecimiento de productos, sin descartar la importación, especialmente de productos que presentan una marcada estacionalidad y en los que el país tiene balances alimentarios negativos.

La OMC permite apoyar la producción doméstica y el comercio y establece prescripciones sobre el tema de seguridad alimentaria. Ecuador adquirió compromisos sobre aplicación de techos arancelarios consolidados, contingentes arancelarios, mecanismos de salvaguardia especial y subsidios que permiten aplicar políticas de apoyo en frontera.

El Estado ecuatoriano ha hecho uso de algunos instrumentos de apoyo en frontera consistentes en medidas arancelarias y no arancelarias, además de mecanismos de defensa comercial consignados en los compromisos en la OMC y en los acuerdos multilaterales y bilaterales suscritos en el marco de la ALADI y con la Comunidad Andina.

Algunas de las acciones a emprenderse serán:

- el mantenimiento de mecanismos de estabilización de precios;
- la aplicación, según requerimiento, de techos arancelarios comprometidos en la OMC;
- la utilización de instrumentos de contingencia: salvaguardias, medidas *antidumping*, contingentes arancelarios, normas de origen, normas técnicas, etc., establecidas en todos los acuerdos y tratados comerciales suscritos por Ecuador;
- hacer uso de todas las disposiciones establecidas en los tratados y acuerdos internacionales de los que Ecuador es miembro, con el objetivo de garantizar la seguridad alimentaria;
- reglamentar el manejo de donaciones para productos en los cuales Ecuador es deficitario y sus excepciones; tomar en cuenta las disposiciones establecidas en la Decisión 371 de la CAN y en el Acuerdo de Agricultura de la OMC.

6.2. *Política interna de fomento a la producción para cubrir la demanda interna y generar excedentes exportables*

A pesar de su vocación agrícola, Ecuador no se ha distinguido por subsidiar de manera importante a la agricultura. La adopción de distintos modelos de desarrollo a través de la historia ha evidenciado al contrario un "sesgo antiagrario" que, más que apoyar y fomentar la producción agropecuaria, ha castigado al sector mediante impuestos implícitos (Álvarez-Coque

y otros 1997) que han sido el resultado de la neutralización de las políticas macroeconómicas ante magras transferencias de la política sectorial, además de sistemas de fijación de precios que no han conducido a cambios significativos en el sector.

Como lo afirman Schejtman y Chiriboga (2009) «las políticas de orientación de la oferta en una dirección coherente con los objetivos de seguridad alimentaria van más allá de "asegurar precios correctos", pudiendo exigir incentivos que alteren los estímulos que de modo espontáneo generaría el mercado, incrementándolos en unos casos y reduciéndolos en otros».

Un elemento que evidencia esta situación es el hecho de que tradicionalmente el presupuesto estatal anual destinado a agricultura, para todas las actividades del sector, ha representado apenas el 2,6 % en promedio durante los últimos años[10].

Al ser un sector estratégico, la producción de alimentos debe contemplar políticas internas de fomento a la producción y comercialización productiva, sobre todo para pequeños y medianos productores. El trabajo debe manifestarse en una transformación productiva y un fortalecimiento institucional, lo cual implica el fomento a la producción local de productos básicos definidos como soberanía alimentaria, el acceso a activos productivos, la investigación y transferencia de tecnología, la dotación de infraestructura básica de producción y comercialización, la concesión de financiamiento oportuno y efectivo y en condiciones más flexibles que el mercado, entre otros.

En la OMC, Ecuador no adquirió compromisos de reducción de apoyos internos y subsidios a la exportación, pero se reservó el derecho de hacer uso de las disposiciones *de minimis*, la Caja Verde y toda la ayuda permitida de conformidad con el principio del Trato Especial y Diferenciado a favor de países en desarrollo (anexo 3).

En la creación de la CAN ya se contemplaba a la agricultura como un sector sensible, al punto de considerar en el mismo Acuerdo de Cartagena un Programa de Desarrollo Agropecuario que tenía como propósito impulsar conjuntamente el desarrollo agropecuario y agroindustrial y alcanzar un mayor grado de seguridad alimentaria subregional. Con miras a cumplir los objetivos de este programa, se pueden aplicar entre otras las siguientes medidas[11]: la formación de un sistema andino y de sistemas nacionales de seguridad alimentaria; programas conjuntos de desarrollo agropecuario y agroindustrial por productos o grupos de productos; programas conjuntos de desarrollo tecnológico agropecuario y agroindustrial; promoción del comercio subregional y celebración de convenios de abastecimiento de productos agropecuarios; normas y programas sobre sanidad animal y vegetal; y, creación de mecanismos subregionales de financiamiento.

En los acuerdos comerciales bilaterales y plurilaterales suscritos como el caso del MERCOSUR, Ecuador no ha adquirido compromisos específicos en la esfera de la ayuda a la agricultura y a lo sumo ha ratificado aquellos adquiridos en el marco de las negociaciones multilaterales de la OMC. En los acuerdos en marcha y en los futuros deben tenerse en cuenta los principios de soberanía alimentaria.

Actualmente (2011, N. del E.) el Gobierno pretende poner en vigencia el Código de la Producción que involucra una Agenda de Transformación Productiva que debería ser convergente con los principios y objetivos de la soberanía alimentaria establecida en la Constitución.

10 Ministerio de Economía y Finanzas, Ejecuciones Presupuestarias por Sector, Subsecretaría de Presupuestos.

11 Artículos 87–89 del Acuerdo de Cartagena.

Algunas de las acciones a realizarse serán:

- desarrollar sistemas de transferencias de recursos a la producción y comercialización de pequeños y medianos productores;
- facilitar el acceso a los activos productivos;
- fortalecer las instituciones;
- diversificar la producción;
- establecer normas de sanidad agropecuaria e inocuidad;
- fortalecer la infraestructura productiva;
- apoyar la investigación y el desarrollo;
- mejorar el capital humano
- mejorar las condiciones de logística;
- apoyar la generación de valor agregado;
- promover esquemas de compras públicas de alimentos a pequeños productores.

6.3. *Acceso a mercados*

Es indiscutible que la dinamización del mercado interno de alimentos básicos es un objetivo prioritario de la seguridad alimentaria, sin que ello signifique la búsqueda de autosuficiencia en el abastecimiento de alimentos, pero sí propender a sustituir una parte de las importaciones y a aumentar la disponibilidad de alimentos en el mediano y largo plazo en el país.

En ese sentido, se deben buscar acuerdos comerciales que faciliten las exportaciones (prioritariamente intrarregionales) para diversificar el comercio de alimentos y asegurar las fuentes de importación de alimentos básicos que permitan cubrir la demanda interna insatisfecha y mejorar la situación nutricional de la población, especialmente de las zonas rurales y los grupos vulnerables, con enfoque amigable del medio ambiente, sin afectar la producción nacional especialmente de pequeños productores y de autoconsumo.

Por ejemplo, es claro que Ecuador no podrá abastecer internamente la demanda total de trigo, por lo que es necesario garantizar este producto que es parte importante de la seguridad alimentaria. Esto no quiere decir que a nivel interno no se pueda trabajar en incorporar alimentos producidos principalmente por la agricultura de pequeña escala a los patrones alimenticios de la población, incrementando los ingresos de los productores y asegurando una fuente de alimentos altamente nutritivos.

Muchos de los países de América Latina han apoyado la negociación de acuerdos comerciales para la exportación de productos alimenticios que permita evacuar excedentes e incentivar a su vez la producción de este tipo de bienes.

En los compromisos adquiridos por Ecuador en la OMC no se le permite aplicar subsidios a las exportaciones, pero puede acogerse a las disposiciones de Trato Especial y Diferenciado de los Acuerdos (anexo 3).

Algunas de las acciones a realizarse serán:

- fomentar la suscripción de acuerdos comerciales con países que tengan un alto potencial de adquisición de productos promisorios de seguridad alimentaria producidos por el país;
- tratar a los productos alimenticios básicos de soberanía alimentaria como productos sensibles en las negociaciones con terceros, principalmente aquellos en los cuales Ecuador se autoabastece; esto conlleva la aplicación de mecanismos que permitan una protección a dichos productos en términos de tiempos de desgravación, mecanismos de defensa comercial, aplicación de contingentes, años de gracia, de ser el caso exclusiones, manejo de normas sanitarias y técnicas, etc.;

- impulsar mercados inteligentes a través de oficinas comerciales estratégicamente ubicadas;
- fomentar la inversión extranjera en el sector alimenticio;
- apoyar planes de exportación a través de la CORPEI;
- emprender proyectos de exportación;
- participar en ferias; y,
- participar en los foros internacionales de negociación para establecer posiciones que mantengan la soberanía alimentaria frente a los organismos internacionales.

Anexos

Anexo 1 – Disponibilidad de energía alimentaria

	Disponibilidad o consumo aparente de energía alimentaria (Kcal percápita/día)			Índice de oferta de energía alimentaria (Kcal percápita/Requerimiento mínimo*)		
	1990–1992	2003–2005	Variación (%)	1990–1992	2003–2005	Variación (%)
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	2690	2900	7,8	1,5	1,6	5,5
México y Centro América	2880	3050	5,9	1,6	1,6	3,6
Belice	2650	2820	6,4	1,5	1,5	4,1
Costa Rica	2820	2790	-1,1	1,6	1,5	-3,2
El Salvador	2500	2530	1,2	1,4	1,4	-1
Guatemala	2310	2270	-1,7	1,3	1,2	-3,9
Honduras	2310	2590	12,1	1,3	1,4	9,7
México	3070	3270	6,5	1,7	1,8	4,2
Nicaragua	1770	2350	32,8	1	1,3	29,9
Panamá	2320	2390	3	1,3	1,3	0,8
El Caribe	2310	2560	10,8	1,3	1,4	8,4
Antigua y Barbuda	2510	2200	-12,4	1,4	1,2	-14,2
Bahamas	2620	2690	2,7	1,4	1,5	0,5
Barbados	2890	2930	1,4	1,6	1,6	-0,8
Cuba	2720	3280	20,6	1,5	1,8	18
Dominica	3030	3070	1,3	1,7	1,7	-0,9
Granada	2480	2340	-5,6	1,4	1,3	-7,7
Haití	1730	1840	6,4	1,0	1	4,1
Jamaica	2500	2810	12,4	1,4	1,5	10
República Dominicana	2180	2300	5,5	1,2	1,2	3,2
San Cristóbal y Nieves	2600	2500	-3,8	1,4	1,4	-5,9
Santa Lucía	2610	2740	5	1,4	1,5	2,7
San Vicente y las Granadinas	2300	2730	18,7	1,3	1,5	16,1
Trinidad y Tobago	2610	2760	5,7	1,4	1,5	3,5
América del Sur	2650	2870	8,3	1,5	1,6	6
Argentina	3000	3000	0	1,7	1,6	-2,2
Bolivia	2110	2170	2,8	1,2	1,2	0,6
Brasil	2800	3090	10,4	1,5	1,7	8
Chile	2590	2980	15,1	1,4	1,6	12,6
Colombia	2440	2670	9,4	1,3	1,4	7,1
Ecuador	2080	2300	10,6	1,1	1,2	8,2
Guyana	2350	2830	20,4	1,3	1,5	17,8
Paraguay	2390	2590	8,4	1,3	1,4	6
Perú	2110	2450	16,1	1,2	1,3	13,6
Surinam	2520	2710	7,5	1,4	1,5	5,2
Uruguay	2660	2920	9,8	1,5	1,6	7,4
Venezuela	2460	2450	-0,4	1,4	1,3	-2,6

* Se utilizó la media de los requerimientos mínimos reportados por la FAO para los países de ALC: 1810 kcal per cápita/día para 1990–1992 y 1850 kcal per cápita/día para 2003–2005.

Anexo 2 – Inflación general y alimentaria (%)
2007–2009

	General				Alimentos			
	Interanual (agosto-agosto)			Acumulada	Interanual (agosto-agosto)			Acumulada
	2007	2008	2009	Ene-Ago/2009	2007	2008	2009	Ene-Ago/2009
Argentina	8,7	9	6,6	4,9	12,3	5,9	2,9	1,4
Aruba	5,5	12,7	-4,7	6,1	15,1	13,6	1	-0,8
Bolivia (EP)	10,4	13,7	1,4	-0,2	17,3	22,3	-2,4	-3,2
Brasil	4,2	6,2	4,4	3	9,3	13,7	4	2,6
Chile	4,7	9,3	-1	-1,6	14,4	15,4	1,8	-1,7
Colombia	5,2	7,9	3,1	2,2	7,2	14,2	1,5	1
Costa Rica	8,6	15,4	5,7	2,8	15,2	26,6	4,5	-3,7
Ecuador	2,4	10	3,3	2,5	4,2	20,5	1,5	1,8
El Salvador	3,6	9,9	-1,6	-0,7	6,1	17,7	-8,7	-1,7
Guatemala	6,2	13,7	-0,7	1,8	10,1	17,7	-1,2	3,6
Haití	7,6	18,8	-2,8	0,1	6,6	25,5	-7,4	-2,7
México	4,0	5,6	5,1	0	6,7	8,9	8,7	0,5
Perú	2,2	6,3	1,9	4,2	3,2	10,3	2,3	-0,6
Paraguay	10,9	10,4	1,6	0,7	26,1	17	-2,1	0,5
República Dominicana	4,4	14,6	-0,5	0,2	5,1	17,6	1,9	-4,9
Uruguay	9	7,3	7,3	5,1	17,4	13,6	4	3,4
Venezuela (RB)	15,9	33,6	26,7	15,6	18,2	48,2	24,7	10
América Latina y el Caribe	5,4	8,7	5,5	2,9	9,3	14,3	5,8	1,7

Anexo 3: Disposiciones del Acuerdo Sobre la Agricultura (AsA) en materia de ayuda interna

En el marco del AsA toda ayuda interna en favor de los productores agrícolas está sujeta a normas. El AsA implica dos tipos de compromisos en esa materia: uno cualitativo y otro cuantitativo. El primero establece una definición de las políticas de ayuda interna exceptuadas de los compromisos de reducción, mientras que el segundo establece listas de compromisos que limitan las subvenciones a los productos agropecuarios.

Medidas no sujetas a compromisos en el marco de la OMC

Las medidas de ayuda que no están sujetas a compromisos de reducción se clasifican en las siguientes categorías:

La Caja Verde

Las medidas de la "Caja Verde" figuran en el anexo 2 del AsA. El requisito fundamental para que queden exceptuadas de los compromisos de reducción es que no tengan efectos de distorsión del comercio ni efectos en la producción o que los tengan en grado mínimo. El apoyo en cuestión debe prestarse por

medio de programas gubernamentales financiados con fondos públicos (incluyendo ingresos fiscales sacrificados) que no impliquen transferencias de los consumidores, y no debe tener como efecto ayudar a los productores en materia de precios.

Las políticas de Caja Verde comprenden programas de pagos directos que subvencionan los ingresos de los agricultores de modo tal que puede considerarse que no influyen en las decisiones relativas a la producción.

En el marco de la OMC, los desembolsos en estas medidas eximidas pueden ser aumentados sin limitación alguna. La Caja Verde se aplica a los miembros, tanto a los países desarrollados como a los países en desarrollo.

La lista de la Caja Verde incluye las siguientes medidas:

- servicios generales de apoyo tales como investigación, capacitación, extensión, lucha contra plagas y enfermedades, divulgación, inspección, información sobre la comercialización y promoción, y servicios de infraestructura;
- constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria;
- ayuda alimentaria interna; y,
- pagos directos a los productores tales como la "ayuda a los ingresos desconectada" (ayuda a los agricultores no vinculada a los precios o la producción), programas de *seguro de los ingresos* y de *red de seguridad de los ingresos*, socorro en casos de desastres naturales, programas de retiro de productores y de detracción de tierras y otros recursos, algunos tipos de ayudas a la inversión de disponibilidad general, programas ambientales y programas de asistencia regional.

Medidas de desarrollo (Trato Especial y Diferenciado a los países en desarrollo 'TED')

El artículo 6 del AsA excluye del compromiso de reducción a ciertas medidas de ayuda, directa o indirecta, destinadas a fomentar el desarrollo agrícola y rural, que forman parte integrante de los programas de los países en desarrollo. Entre ellas, cabe mencionar:

- las subvenciones a la inversión que sean de disponibilidad general para la agricultura de los países en desarrollo;
- las subvenciones a los insumos agrícolas que sean de disponibilidad general para los productores con ingresos bajos o pobres en recursos de los países en desarrollo;
- la ayuda interna brindada a los productores de los países en desarrollo para estimular la diversificación con el objeto de abandonar cultivos de los que se obtienen estupefacientes ilícitos.

La Caja Azul

Si bien la mayoría de las exenciones a los compromisos de Medida Global de Ayuda (MGA) se conceden a políticas de Caja Verde, hay otras políticas exceptuadas de compromisos a consecuencia de los acuerdos de la Ronda Blair House, llamadas políticas de "Caja Azul".

Los ejemplos más representativos son los pagos compensatorios y programas de detracción de tierras de la Política Común Agrícola de la UE, y el plan de pagos compensatorios o "*deficiency payments*" de Estados Unidos, anteriores al Fair Act de 1996.

Los pagos directos efectuados en el marco de programas de limitación de la producción (clasificados a veces como medidas de Caja Azul) están eximidos de los compromisos de reducción de la ayuda interna si:

- se basan en superficies y rendimientos fijos;
- se realizan con respecto al 85 % o menos del nivel de base de la producción;
- los pagos relativos al ganado se realizan sobre un número fijo de cabezas.

En la actualidad, los únicos miembros que han notificado a la OMC haber usado o utilizar medidas de Caja Azul son la Unión Europea, Islandia, Noruega, Japón, la República Eslovaca, Eslovenia y Estados Unidos (que han dejado de recurrir a ellas).

Exenciones de minimis

Todas las medidas de ayuda interna en favor de los productores agropecuarios que no encajan en ninguna de las categorías exentas antes mencionadas están sujetas a los compromisos de reducción. Las exenciones *de minimis* consienten que cualquier ayuda otorgada a un producto específico quede excluida del compromiso de reducción si no excede el 5 % del valor total de la producción del producto agropecuario en cuestión. Además, también está eximida de la reducción la ayuda no referida a productos específicos siempre que sea inferior al 5 % del valor total de la producción agropecuaria. El umbral del 5 % se aplica a los países desarrollados, mientras que para los países en desarrollo el tope *de minimis* es del 10 %.

Medidas sujetas a compromisos: MGA total y compromisos de reducción

La ayuda prestada en el marco de políticas no exceptuadas está sujeta a los compromisos de reducción. Estos se expresan en términos de la "Medida Global de la Ayuda Total o MGA Total" que es la suma de los gastos en ayuda interna no exenta correspondiente a todos los productos y las políticas. Para estimar el nivel de la ayuda prestada al sector agropecuario, el AsA menciona cuatro medidas diferentes que son:

- **MGA referida a productos específicos:** la cuantía total de la ayuda otorgada a cada producto agropecuario de base (por ejemplo sostenimiento de los precios, pagos directos, etc.);
- **MGA no referida a productos específicos:** la cuantía total de la ayuda otorgada por políticas dirigidas al sector agropecuario en conjunto, excluida la ayuda a productos específicos;
- **Medida de la ayuda equivalente (MAE):** ayuda referida a productos específicos cuyo cálculo con arreglo a la metodología de la MGA no es factible;
- **MGA Total:** es la suma de toda la ayuda interna no exenta otorgada a los productores agropecuarios, obtenida sumando todas las MGA correspondientes a los productos específicos, todas las MGA no referidas a productos específicos y todas las medidas de la ayuda equivalentes.

La metodología para preparar los compromisos en materia de ayuda interna figura en un documento titulado "Modalidades", del cual algunas partes están contenidas en los anexos 3 y 4 del AsA. Las "Modalidades" exigen una reducción del 20 % de la MGA Total de base, que se realizará en tramos anuales iguales durante el período de aplicación. Estos compromisos programados de reducción anual se consignan en las listas nacionales, que son documentos jurídicos. Para cada año del período de aplicación, los miembros calculan la MGA Total Corriente que no deberá superar la cuantía comprometida en las listas.

Otras disposiciones relativas a la MGA incluyen que:

- los compromisos de reducción se refieren a la MGA Total, es decir no hay compromisos de reducción referidos a productos o políticas específicos;
- quedarán comprendidas en el cálculo de la MGA Total Corriente todas las modificaciones a las medidas de ayuda interna y cualquier medida que se establezca posteriormente, que no cumplan los criterios establecidos para la excepción (artículo 7);
- los países menos adelantados no tienen que hacer reducciones a su MGA, pero no pueden exceder su MGA de Base.

Cálculo de la Medida Global de la Ayuda (MGA)

La metodología para calcular la MGA fue descrita a grandes rasgos en las "Modalidades" y reproducida también en los anexos 3 y 4 del AsA. La MGA se calcula para el período de base 1986–1988 (MGA Total de Base) y para cada año de la aplicación del AsA (MGA Total Corriente). Al calcular la MGA deberán tenerse en cuenta los desembolsos presupuestarios y los ingresos sacrificados. En el anexo 3 del AsA se mencionan cuatro categorías de ayuda que deben incluirse en la MGA:

- sostenimiento de los precios del mercado;
- pagos directos no exentos que dependan de una diferencia de precios;
- pagos directos no exentos que se basen en factores distintos del precio; y,
- otras medidas no exentas, entre ellas las subvenciones a los insumos.

La ayuda destinada al sostenimiento de los precios del mercado se calcula multiplicando la diferencia entre el precio administrado aplicado y un precio exterior de referencia fijo ("precio del mercado mundial") por la cantidad de producción con derecho a recibir el precio administrado. Para cada producto, la subvención implícita de las medidas de sostenimiento de los precios se añade a otras subvenciones a productos específicos (por ejemplo, un insumo de un determinado producto) y a los pagos directos que no dependen de una diferencia de precios para llegar a una MGA referida a productos específicos que después se evalúa con relación al nivel *de minimis* pertinente.

Todas las subvenciones no referidas a productos específicos se calculan por separado y se suman para obtener la MGA no referida a productos específicos, que deberá incluirse en la MGA Total Corriente solo si supera la cuantía *de minimis* pertinente. En el siguiente cuadro se explican los procedimientos para calcular la MGA según las directrices expuestas en las "Modalidades", mientras que el cuadro subsiguiente ofrece un ejemplo hipotético de MGA Total para un país en desarrollo.

Cálculo de la MGA

MGA TOTAL

Sostenimiento de los precios del mercado para un producto = (precio administrado al productor – precio de referencia exterior fijo) x producción con derecho
donde:

precio de referencia exterior fijo	=	valor unitario CIF para 1986–1988
producción con derecho	=	cantidad de producción que recibe el precio administrado

Sostenimiento de los precios del mercado para un insumo (servicio) = (precio administrado al productor – precio de mercado) x cantidad de insumo (o servicio) que recibe subvención

MGA calculada por productos específicos = suma de todo el sostenimiento positivo a un producto básico (sostenimiento de los precios del mercado + otros tipos de sostenimiento que no dependen de diferencia de precios)

La MGA calculada por productos específicos deberá incluirse en la MGA Total solo si supera el nivel de *minimis* (5 por ciento en los países desarrollados o 10 por ciento en los países en desarrollo), es decir si (la MGA calculada por productos específicos /el valor de mercado de la producción total del producto) x 100 es superior a 5 (o a10 en el caso de los países en desarrollo).

MGA no referida a productos específicos = suma de todas las MGA positivas no referidas a productos específicos

La MGA no referida a productos específicos deberá incluirse en la MGA Total solo si supera el nivel de *minimis* (5 por ciento para los países desarrollados o 10 por ciento para los países en desarrollo), es decir si (la MGA no calculada por productos específicos /el valor de mercado de la producción total del producto) x 100 es superior a 5 o a10, respectivamente.

MGA Total = (MGA calculada por productos específicos que supera el nivel de *minimis* + la MGA no referida a productos específicos que supera el nivel de *minimis*)

Fuente: OMC.

Ejemplo hipotético de un país en desarrollo

A. MGA referida a productos específicos				
Artículo		Trigo	Algodón	Papas
Precio de intervención	(USD/TM)	2700	6400	3300
Precio de referencia exterior fijo	(USD/TM)	2100	7500	3000
Producción total	000 TM	1890	400	360
Producción con derecho 000 TM 950 400 300	1 TM	950	400	300
Sostenimiento de los precios del mercado	millones USD	570	-440	90
Subvenciones para insumos específicos del producto	millones USD	125	0	0
Pagos directos que no dependen de diferencia de precio	millones USD	0	0	10
MGA Total referida a productos específicos	millones £P	**695**	-440	100
Valor de la producción	millones £P	5103	2560	1260
Porcentaje del valor total de la producción	%	13,5	-17,2	7,9
B. MGA no referida a productos específicos	MGA (millones USD)			
Insumos agrícolas no exentos:				
• Tractores	900			
• Diesel	500			
Servicios agrícolas:				
• Agua para riego	600			
• Crédito agrícola	900			
MGA total no referida a productos específicos	**2 900**			
Valor total de la producción agrícola	23 200			
MGA no referida a productos específicos en relación con el valor agrícola total	12,5 %			
C. MGA total = 695 + 2900 = 3595				

(Obsérvese que en la MGA referida a productos específicos se excluyó al algodón y a las papas por presentar un valor inferior al nivel de minimis de los países en desarrollo. Igualmente, solo se incluyen los servicios agrícolas no prestados a productores de bajos ingresos o pobres en recursos.)

Fuente: OMC.

Los compromisos asumidos por los países en desarrollo en materia de apoyos internos

Se mencionan a continuación algunas observaciones generales sobre las presentaciones acerca de la ayuda interna realizadas por los países en desarrollo.

Información insuficiente sobre las medidas de ayuda

Muchos países se limitaron a informar que toda su ayuda a la agricultura había cubierto las categorías de la Caja Verde y el Trato Especial y Diferenciado (TED) sin hacer una lista de las medidas ni presentar

los desembolsos presupuestarios. Otros presentaron la lista y los desembolsos correspondientes a las medidas de la Caja Verde y del TED, pero no dieron información sobre la MGA. Apenas unos pocos países mostraron cifras relativas a este parámetro. A modo de ejemplo, la siguiente tabla ofrece un resumen de la información básica sobre la ayuda interna presentada por 48 países en desarrollo del África subsahariana y del Cercano Oriente.

La mayoría de los países en desarrollo registró una MGA Total de Base igual a cero

Esto significa que en el futuro la ayuda no exenta a la agricultura en esos países no deberá superar el nivel *de minimis*, lo cual puede limitar sus opciones para sostener a la agricultura, como en el caso de Ecuador. Incluso para los pocos países con una MGA Total de Base positiva, la MGA notificada fue en general baja (menos del 20 % del PIB agropecuario en la mayoría de los casos). En cambio, en gran parte de los países desarrollados la MGA superó el 20 % de su PIB agropecuario.

Comunicaciones sobre la ayuda interna de los países en desarrollo de África Subsahariana y del Cercano Oriente: resumen de características básicas

Nº	MGA total de base		Medidas de la Caja Verde (CV)	Trato especial y diferenciado (TED)
	Valor	Moneda		
29	Cero	–	Declararon que todas las medidas cubren la CV y el TED sin presentar una lista de las medidas ni los presupuestos	
2	Cero	–	–	–
5	Cero	–	Lista de medidas pero ningún presupuesto	–
3	Cero	–	Lista de medidas pero ningún presupuesto	Lista de medidas pero ningún presupuesto
2	Cero	Local	Lista de medidas + presupuesto	Lista de medidas + presupuesto
2	Negativo	Local	Lista de medidas pero ningún presupuesto	Lista de medidas pero ningún presupuesto
2	Positivo (inferior al nivel de minimis)	Local	Lista de medidas pero ningún presupuesto	Lista de medidas pero ningún presupuesto
3	Positivo (superior al nivel de minimis)	Local	Lista de medidas + presupuesto	Lista de medidas + presupuesto

Fuente: OMC, Comité de Agricultura. Listas nacionales, Parte IV, 1996.

Las disciplinas sobre la MGA no han sido vinculantes

Para los países desarrollados y en desarrollo que tienen el compromiso de reducir la MGA, la MGA Total Corriente comunicada para los años de ejecución 1995 y 1996 fue inferior a los niveles del compromiso. En general, la MGA no ha sido una limitación vinculante para casi ninguno de los miembros de la OMC. Esto se debió a los siguientes factores: la metodología utilizada para calcular la MGA, el

período de base usado para su cálculo y las diversas exenciones concedidas o reformas unilaterales de las políticas emprendidas en muchos países.

En las listas y notificaciones se observaron algunas deficiencias metodológicas

Estos problemas se han encontrado en muchos casos, aunque los compromisos en materia de ayuda interna no han presentado hasta ahora limitaciones importantes en la mayoría de los países en desarrollo. Esto podría crear dificultades en el futuro.

Margen permitido por la OMC a los países en desarrollo para ayudar a su agricultura

Aunque pareciera que los convenios de ayuda interna no han impuesto hasta ahora limitaciones al diseño de políticas en los países en desarrollo, los compromisos asumidos con la OMC revisten un carácter vinculante y por lo tanto tienen consecuencias en lo que se refiere a la flexibilidad de las políticas para los próximos años. Los países deben entonces examinar el alcance de la flexibilidad de que disponen actualmente y evaluar cómo esta puede verse afectada en las próximas rondas. El apoyo público (es decir aquel regido por las disposiciones del AsA relativas a la ayuda interna) otorgado a los productores agropecuarios en los países en desarrollo podría incluir los siguientes elementos[a]:

- ayuda total: ayuda que tiene efectos de distorsión del comercio o de la producción superior al nivel *de minimis*;
- ayuda *de minimis*;
- Trato Especial y Diferenciado (TED);
- ayuda que limita la producción (la Caja Azul); y,
- ayuda de la Caja Verde.

Así pues, los países en desarrollo tienen cinco opciones para llevar a cabo el apoyo público a la agricultura, además de los aranceles[b]. Como ya se mencionó, la mayoría de los países en desarrollo registraron en sus listas una MGA Total de Base igual a 0 o inferior al nivel *de minimis*, por lo que no pueden recurrir a la primera opción (MGA superior al nivel *de minimis*). Sin embargo, podría haber un margen suficiente para apoyar a la agricultura mediante las otras opciones.

La Caja Verde incluye a muchos de los programas importantes de apoyo a la agricultura en los países en desarrollo, principalmente los servicios gubernamentales (investigación, protección vegetal, sanidad agropecuaria, etc.). Además, la excepción por Trato Especial y Diferenciado (TED) consiente a estos países un margen ulterior para apoyar su agricultura mediante subvenciones a los insumos otorgadas a agricultores de bajos ingresos o pobres en recursos, y subvenciones a las inversiones en la agricultura. La Caja Azul es mucho menos importante, dado que la ayuda destinada a limitar la producción es muy rara en los países en desarrollo.

Lo más importante es que la norma *de minimis* permite otras excepciones además de las autorizadas en el marco de la Caja Verde y el TED. En virtud de las excepciones *de minimis*, un país en desarrollo puede eximir hasta el 10 % de su ayuda referida a productos específicos y el 10 % de su ayuda no referida a productos específicos, por lo que el total eximido podría acercarse en teoría al 20 % del valor total de la producción agropecuaria.

Además, la ayuda suele concederse solo a la parte comercializada de la producción, que es muy inferior a la producción total en buena parte de los países en desarrollo. Cuanto menor es la proporción de la producción comercializada, mayor es la ayuda que puede prestarse. Si por ejemplo la producción comercializada representa el 50 % de la producción total, la cláusula del 10 % *de minimis* podría ser equivalente a un 20 % del sostenimiento de los precios de la producción comercializada, lo que no es poco.

a Además de mediante las disposiciones relativas a la ayuda interna, se puede ayudar a los productores agrícolas con los aranceles.

b Esta flexibilidad existe dentro las limitaciones del artículo 13 (debida moderación).

Anexo 4 – Balance alimentario en toneladas métricas (promedios 2005–2007)

Cultivo	Producción 2005–2007	Exportación 2005–2007	Importación 2005–2007	Consumo 2005–2007	Exportación/ Producción (%)	Importación/ Consumo (%)
Arroz	1 520 631	97 908	65	1 422 788	6	0
Azúcar	454 655	37 561	18 565	435 659	8	4
Cebada	23 666	895	35 125	57 896	2	61
Cebolla	69 162	43 086	6 820	32 896	62	21
Fréjol seco	17 614	508	39	17 145	3	0
Haba	17 521	18	687	18 190	0	4
Maíz duro seco	774 661	29 531	484 783	1 229 912	4	39
Maíz suave choclo	66 767	7	103	66 863	0	0
Maíz suave seco	41 953	62	0	41 891	0	0
Maní	19 994	253	51	19 792	1	0
Maracuyá	76 213	566	149	75 796	1	0
Mora	7 478	36	0	7 442	0	0
Palma africana	355 920	136 209	54	219 765	38	0
Papa	333 077	2	5 173	338 248	0	2
Plátano	620 953	114 546	0	506 408	18	0
Soja	50 816	2 417	441 187	489 586	5	90
Tomate de árbol	21 791	25	0	21 766	0	0
Tomate riñón	67 471	1 418	0	66 053	2	0
Trigo	8 375	0	496 112	504 488	0	98
Yuca	80 430	13 065	0	67 365	16	0
Zanahoria amarilla	35 174	0	0	35 174	0	0
Carne de pollo	281 925	314	112	281 723	0	0
Carne de porcino	164 876	0	2 868	167 744	0	2
Carne de res	217 489	0	165	217 654	0	0
Leche	1 740 984 840	2 270 522	13 803 120	1 752 517 438	0	1

Fuente: Banco Central del Ecuador / MAGAP.

Anexo 5. Exportaciones de productos básicos (toneladas métricas)

Producto / País	Chile	Argentina	Bolivia	Brasil	Colombia	Ecuador	Guyana	Paraguay	Perú	Uruguay	Venezuela
Aceite de almendras de palma	–	–	–	419	30 723	5 214	18	1 736	–	–	–
Aceite de cártamo		8 310									
Aceite de colza	1 261	4		522	1	–		18 460	–	150	
Aceite de copra	–	–	–	–	123		2 468	1 231	–	–	–
Aceite de girasol	6	852 964	61 306	6 205	625	60	–	57 546	–	798	–
Aceite de maíz	–	22 530		32 997	1 589	–			–	–	14
Aceite de maní		43 672		9 152	–			2	1	–	–
Aceite de oliva, virgen	575	18 244		41	–	–	1		67	–	–
Aceite de palma	4	–		2 403	315 575	171 638	–	–	745	163	15
Aceite de soja	–	6 403 550	198 535	2 342 541	6 990	–	–	206 202	3	3	17
Arroz	64	451 271	5 961	201 432	197	100 157	179 976	71 510	148	798 705	18 097
Avena	35 858	1 840	7	1 944	3 930	106		600	2	163	1
Azúcar y miel	19 642	557 001	84 645	19 513 148	903 343	34 533	281 665	78 142	56 146	14 643	33 641
Carne de ave	122 038	157 528	1 071	3 458 410	210	786	–	–	2 013	2 270	20
Carne de bovino	11 875	470 858	1 803	1 956 884	84 668	–	17	181 934	70	342 133	–
Carne de cerdo	215 568	40	–	552 176	54	–	–	1 689	10	379	5
Cebada	17	523 179	–	–	–	1 710	1		45	117 638	–
Cebollas	67 357	216 907	71	37 681	1 626	4 390	1	–	86 183	923	272
Coliflor y brócoli	5	–		–	434	59 798	4		19	–	–
Espinacas	–	26		–	6	1	–		–	–	–
Frijoles secos	2 935	280 905	31 681	30 847	57 947	14 996		205	32 446	–	1
Guisantes secos	718	36 589	5	7	5 401	25	1	–	–	–	–
Habas	18	–	1 692	–	–	29			426		–
Harina de trigo	34	887 046	2 980	2 108	2 035	219	261	1 873	4 862	19 615	82
Huevos	1 267	2 141	12	24 122	3 882	187	90	–	2 445	–	34
Leche equivalente	385 654	1 466 475	27 454	472 682	76 592	6 570	162	7 249	107 851	777 680	167
Lentejas	2	600	–	40	120	21	–	1	2		–
Maíz	147 763	14 990 342	24 177	10 933 455	2 140	17 656	–	2 109 145	7 506	9 960	30
Grasas alimenticias	6 625	175 016	8 287	26 140	11 306	3 786	464	–	59	6 794	206
Papas	1 521	8 285	127	13 279	22 272	65	2		258	13	71
Queso de leche entera	32 714	45 372	–	1 567	1 964	43	4	245	2	28 343	4
Quinua			10 456		–	259			–		–
Tomates	411	336	–	9 730	211	3 543	103	360	36	5	1 578
Trigo	26	9 645 491	–	104 477	–	1	–	273 572	59	111 832	1
Yuca		2 130	30	82 043	3 585	74 320	480	155 395	1 845	–	70
Zanahorias y nabos	28	939		2 537	222	3	–	–		1	55

Fuente: FAO

Anexo 6 – Importaciones de productos básicos (toneladas métricas)

Producto / País	Chile	Argentina	Bolivia	Brasil	Colombia	Ecuador	Guyana	Paraguay	Perú	Uruguay	Venezuela
Aceite de almendras de palma	6 132	–	87 815	249	3	–	–	–	637	647	267
Aceite de cártamo	–										
Aceite de colza	1 152	–	11 659	137	3 013	233	39	1	361	54	1 461
Aceite de copra	4 496	6	10	126	139	1	–		136	730	–
Aceite de girasol	2 150	24	20 974	13 773	43 855	9 650	–	5 699	12 958	3 899	13 051
Aceite de maíz	1	54	635	165	64	1 089	233	123	53	1 933	10 836
Aceite de maní	4	–	42	1	3	–	1	–	7	–	3
Aceite de oliva, virgen	294	112	35 458	1 215	1 777	901	33	332	223	767	4 298
Aceite de palma	1 267	420	98 607	5 512	14 617	76	3 150	–	24 031	4 884	53 385
Aceite de soja	–	275	44 050	6 640	163 844	97 016	844	2 715	300 545	14 795	350 702
Arroz	9 362	13 348	704 480	204 024	135 256	93	16	910	79 996	276	456
Avena	1 230	–	234	25	15 862	28 488	1	71	9 831	420	1 876
Azúcar y miel	20 486	14 729	38 097	963 393	187 553	42 513	11 532	23 939	272 468	119 840	422 549
Carne de ave	7 591	275	831	51 462	40 091	2 103	84	1 305	11 026	941	13 705
Carne de bovino	3 685	361	26 662	140 482	4 211	907	308	1 248	4 614	3 531	129 133
Carne de cerdo	23 313	–	15	6 363	6 307	2 779	2	1	833	9 543	–
Cebada	43	–	243 098	64 097	248 605	44 993	23	243	89 051	5	–
Cebollas	30 384	21	157 153	15 898	44 713	4 404	2 927	14 801	–	1 010	–
Coliflor y brócoli	–		–	–	–	–	52	259		–	–
Espinacas	–		–	–	–	–	–	–		–	–
Frijoles secos	483	11	96 269	2 282	32 356	959	65	15	7 573	1 165	91 479
Guisantes secos	75	2	4 508	416	8 347	293	1 154	1	2	376	2 563
Habas	465	946	30 178	7 494	43 630	3 395	2 873	10	20 967	214	17 432
Harina de trigo	141		3	1	1 026	639		–	1	2	74
Huevos	1 220	228 084	640 423	6 409	2 209	4 126	2 781	3 066	351	1 990	327
Leche equivalente	3	37	2 846	71	333	2 503	1 435	586	292	51	6 332
Lentejas	161 707	21 581	421 794	141 446	56 052	8 170	35 146	14 457	218 255	6 408	666 197
Maíz	2 263	2 621	12 782	16 063	68 935	19 412		81	34 110	2 626	11 782
Grasas alimenticias	4 208	3 565	1 095 539	1 776 510	3 322 832	562 341	6 335	13 445	1 570 865	74 158	545 749
Papas	8 295	997	11 908	609 044	11 745	900	1 000	4 403	7 776	5 379	5 113
Queso de leche entera	13 988	17 108	3 671	5 668	–	50	8 290	11 065	–	8 948	31 571
Quinua	2 793	592	3 561	12 865	191	571	1 048	688	1 243	234	13 755
Tomates	8 442	533	–	1	3 752	3	7	11 132	–	1 774	–
Trigo	69	110 007	6 638 019	1 086 320	1 285 969	467 616	45 253	12 983	1 530 831	46 662	1 466 195
Yuca	20 035	16 470	79 658	16 323	92 928	5 490	168	170	8 520	9 960	22 915
Zanahorias y nabos	42	479	98	61	63	5	539	2 043		3 337	–

Fuente: FAO

Referencias

Álvarez-Coque J.M., J. Tello & A. Cárdenas. 1997. El Apoyo a la Agricultura en el Grupo Andino 1990–1995: una síntesis subregional. Junta del Acuerdo Cartagena, Lima, Perú.

Asamblea Nacional Constituyente 2008. Constitución de la República del Ecuador.

Asamblea Nacional de la República del Ecuador. 2009. Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria.

Chiriboga M. 2009, Instituciones y Organizaciones para la Soberanía y la Seguridad Alimentaria, Trabajo presentado en el Seminario "La institucionalidad agropecuaria y rural en América Latina frente a los nuevos desafíos y oportunidades", organizado por FAO y CEO, abril, Santiago de Chile, Chile.

Congreso Nacional de la República del Ecuador. 2006. Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Quito, Ecuador.

FAO. 1996. Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action. World Food Summit, 13–17 November 1996, Rome, Italy.

FAO. 2001. Declaración Final del Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria. "Por los Derechos de los Pueblos a Producir, a alimentarse y a ejercer su soberanía alimentaria". La Habana, Cuba, 7 de septiembre de 2001.

FAO. 2003. Trade Reforms and Food Security. Conceptualizing the linkages, Rome, Italy.

FAO. 2007. Foro Mundial por la Soberanía Alimentaria, febrero. Declaración de Nyéléni, Selingue, Mali.

FAO. 2009a. Declaración Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria, 16–18 de noviembre de 2009. Roma, Italia.

FAO. 2009b. Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, Chile.

IICA. 2009. *Selección de Productos Especiales en función de los objetivos de la Soberanía Alimentaria en el Ecuador*. Quito, Ecuador.

INEC. 2009. http://www.ecuadorencifras.gob.ec/canasta/

Jordán F., R. Sánchez & S. Chu. 2005. Ecuador: propuesta de estrategia nacional para mejorar la seguridad alimentaria, p. 84–111 en S. Salcedo (ed.), *Políticas de seguridad alimentaria en los países de la comunidad andina*, FAO, Santiago de Chile, Chile.

Lustig N. 2009. Coping with Rising Food Prices: Policy Dilemmas in the Developing World. Working Paper Number 164. Center for Global Development, Washington D.C., USA.

Maluf R. 2008. Seguridad Alimentaria y Nutricional. Un Enfoque de Derecho y Soberanía. Centro Andino para la Formación de Líderes Sociales (CAFOLIS), Quito, Ecuador.

MCDS. 2010. Agenda Social 2009–2011. Quito, Ecuador.

OMC. 1994. Los Resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales: los textos jurídicos. Secretaría del GATT, Ginebra, Suiza.

OMC. 2002. Declaración de Doha. Programa de Doha para el Desarrollo, Simposio público, junio de 2002, Ginebra, Suiza.

Reardon T., P. Timmer & J. Berdegué. 2005. Supermarket Expansion in Latin America and Asia Implications for Food Marketing Systems. New Directions in Global Food Markets. *Agricultural Information Bulletin* 794: 47–61. Economic Research Service, USDA, Washington D.C., USA.

RIMISP. 2009. Base de datos de la evolución del ingreso, pobreza y Gini comparativo.

Rosset P. 2003. Food Sovereignty: Global Rallying Cry of Farmer Movements, Institute for Food and Development Policy Backgrounder, Vol. 9, Nº 4.

Schejtman A. & M. Chiriboga. 2009. Desarrollo Territorial, Soberanía y Seguridad Alimentaria. RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago de Chile, Chile.

SENPLADES. 2009. Plan Nacional para el Buen Vivir. 2009–2013. Quito, Ecuador.

SIISE-STMCDS. 2008. *Mapa de pobreza y desigualdad en el Ecuador*, Editorial Aries, Quito, Ecuador.

Watkins K. & J. Von Braun. 2003. Políticas Comerciales y Seguridad Alimentaria, p. 1–18 en *Trade Policies and Food Security*, reproducción de la Memoria Anual 2002-2003, Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI), Washington D.C., USA.

10

Desarrollo territorial, soberanía y seguridad alimentarias

2011

© Dennis García

Introducción

La seguridad alimentaria adquirió presencia en los foros internacionales como consecuencia de la crisis del mercado alimentario mundial de los años 1972–1974 y estuvo asociada a los problemas de disponibilidad agregada que enfrentaban los países deficitarios como consecuencia de dicha crisis. Los análisis mejor fundados estimaban que se iniciaba un prolongado período de escasez y de precios altos. Sin embargo, a muy corto andar, el mercado mundial pasaría de una crisis de escasez a otra de sobreproducción, restableciéndose la tendencia secular a la baja de los precios de los principales productos alimentarios, aunque en un marco de pronunciada inestabilidad (Schejtman 1994) ¿Se repetirá esta tendencia con la crisis actual?

Se observan en efecto varios acontecimientos y procesos que sugieren la presencia de una dinámica semejante en ambas crisis (Rogers 2008):

- Fueron precedidas por serios fenómenos climáticos que afectaron a los principales países exportadores de alimentos: inviernos más crudos, sequías y vientos huracanados redujeron la producción en la entonces Unión Soviética, al igual que ahora en Rusia, Argentina, Australia, Filipinas e India, surgiendo también en varios casos iniciativas de reducción de las exportaciones para asegurar la oferta interna, elevando las presiones especulativas.
- Coincidieron con alzas sin precedentes en el petróleo y los agroquímicos. Los precios del petróleo se incrementaron en un 450 % entre octubre de 1973 y mayo de 1974 y pasaron de 50 a 135 dólares por barril entre 2005 y 2008. Los precios de los fertilizantes y otros agroquímicos aumentaron a más del doble, limitando en la primera crisis las ventajas potenciales de la revolución verde y en la segunda la incorporación de una gran proporción de la pequeña agricultura a la producción más intensiva de alimentos básicos (Delgado 2008).
- Generaron protestas masivas que en los años 1970 llevaron a la caída de algunos Gobiernos en África y Asia y entre 2007 y 2008 provocaron desmanes en más de 70 países. Un intento de respuesta fueron las convocatorias en Roma a la Conferencia Mundial sobre la Alimentación en noviembre de 1974 y a la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria en noviembre de 2009. Los resultados de la primera conferencia fueron la creación del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) y el apoyo al Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (CGIAR por sus siglas en inglés) establecido en 1971. Los de la segunda están todavía por verse, una vez que se implemente la constitución por parte de las Naciones Unidas de la Alianza de Alto Nivel para la Crisis de la Seguridad Alimentaria Global (Naciones Unidas 2008) y la creación por parte del G8 de la Asociación Global para la Agricultura y la Seguridad Alimentaria (G8 2009).
- Fueron precedidas por caídas en los inventarios de granos básicos que en el caso de la actual inician su descenso en el año 2001 frente a una demanda que crecía entre un 2 y un 3 % (Delgado 2008).

Trabajo elaborado en cooperación con Alejandro Schejtman, RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

A partir de estas coincidencias, una mirada superficial podría llevar a suponer que al igual que entonces las alzas de la crisis actual serán de corto aliento y se restablecerá, aunque a otro nivel, la tendencia a la baja sostenida de los precios de los principales granos. Esta semejanza sería confirmada por la disminución del índice de precios de los alimentos en un 21 % en febrero de 2010 desde los niveles más altos de 2008, aunque cabe recalcar que estos siguen siendo un 22 % más altos que el nivel correspondiente a dicho período un año atrás (FAO 2010). Sin embargo, más allá de cualquier similitud, los procesos experimentados por la economía mundial desde los años 1970 hasta ahora son demasiado significativos como para pensar en la simple proyección del pasado reciente. Hoy estamos frente a un nuevo escenario global.

Es preciso destacar finalmente que la crisis de los años 1970 se produjo en un marco de estancamiento con inflación que abrió las puertas al discurso y a la política neoliberal, mientras que la presente crisis ha puesto en duda la capacidad de autorregulación de los mercados y está reivindicando el papel regulador del Estado y las políticas de reactivación del gasto público. La FAO percibe como un síntoma claro de esta generalizada desconfianza en los mercados la tendencia a aislar los precios domésticos de los internacionales, ya sea buscando la autosuficiencia como en el caso de varios países asiáticos incluida China, desviando comercio para la autosuficiencia regional o tercerizando la producción de alimentos vía compras de tierras en terceros países.

I - La seguridad alimentaria

La seguridad alimentaria ha sido definida como el derecho de toda persona a tener en todo momento acceso físico, social y económico a los alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfagan sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarías para llevar una vida sana y activa (FAO 1996).

1. La disponibilidad agregada de alimentos

Alcanzar la seguridad alimentaria desde el punto de vista de la disponibilidad u oferta agregada de alimentos implica que esta sea suficiente, estable, autónoma, sostenible e inocua (Schejtman 1994).

Se ha definido como oferta suficiente a aquella capaz de satisfacer tanto la demanda efectiva existente como las necesidades alimentarías básicas de aquellos sectores que por problemas de ingreso no pueden traducirlas en demandas de mercado (arbitrariamente un 10 o 15 % más que la oferta existente dependiendo de la distribución de los ingresos).

La oferta estable se refiere a la probabilidad de que una oferta alimentaria por debajo de un 10 % de la tendencia de los requerimientos medios sea menor al 20 % (una vez cada 5 años).

Se habla de oferta autónoma cuando las calorías de los alimentos importados no superan el 15 % del suministro de energía alimentaria, calificada por el costo de las importaciones de alimentos sobre el valor de las exportaciones.

La oferta sostenible es la capacidad del sistema alimentario de asegurar que el logro de los niveles de suficiencia, estabilidad y autonomía no impliquen un impacto ambiental que haga imposible el sostenimiento de dichas condiciones en el largo plazo, afectando la seguridad alimentaria de generaciones futuras.

En la tabla 1 se presentan de un modo sintético las características de la oferta alimentaria de los países de América Latina en un período reciente, anterior a las dos crisis.

Tabla 1. Condiciones de la oferta agregada de alimentos en América Latina

Autonomía	Nivel de suficiencia		
	Pleno	Precario	Crítico
Alta	Argentina (SE) Brasil (E) Colombia (SE) Uruguay (SE)		
Media		Ecuador (I)	Bolivia (I)
Baja	Chile (E) Costa Rica (SE) Cuba (E) México (E) Venezuela (I)	El Salvador (I) Panamá (I) República Dominicana (SE)	Guatemala (I) Haití (E) Honduras (E) Perú (I) Nicaragua (I)

ESTABILIDAD: (E) estable – (SE) semiestable – (I) inestable

Fuente: elaboración propia a partir de FAO (Hojas de balance alimentario).

Como resultado de las dos crisis, es indudable que los niveles de suficiencia se verán seriamente afectados como consecuencia del mayor costo de las importaciones, que ya en 2008 se incrementaron en más de 1500 millones para Centroamérica. De igual manera los niveles de autonomía se verán reducidos tanto por las mayores importaciones como por la caída de las exportaciones que llevarían el déficit comercial a niveles superiores al 20 % del PIB.

2. Los problemas de acceso individual

En lo que se refiere a la evolución del acceso individual o familiar a los alimentos, un primer indicador lo proporcionan los niveles de pobreza e indigencia o pobreza extrema que muestran que su punto más alto se alcanzó a inicios de los años 1990 y que el descenso a partir de entonces supuso 15 años de crecimiento del ingreso para llegar a los niveles de pobreza prevalecientes 25 años atrás y otros cinco para reducir la pobreza extrema a un tercio de la población.

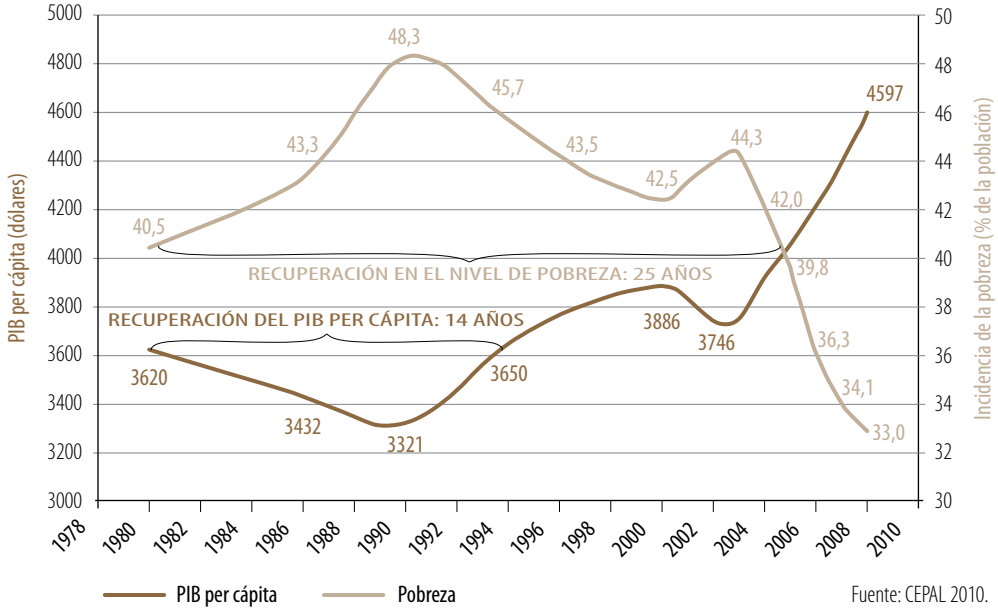
Medida en términos absolutos, a principios de la presente década la pobreza urbana afectaba a casi 153 millones de habitantes, 85 millones más que veinte años atrás, y la rural a 78 millones de habitantes, cuatro millones más que a principios de los años 1980.

En términos relativos hubo descensos del orden del 15 % en los niveles de pobreza y del 10 % en los de indigencia entre 1989 y 2008, pero los descensos correspondientes a mujeres, población indígena o afrodescendiente fueron inferiores en casi todos los países (CEPAL 2009).

En el sector rural, con pocas excepciones, el porcentaje de las familias pobres vinculadas a la agricultura familiar (AF) era mayor que el porcentaje de familias en el resto del sector (Berdegué y Schejtman 2007).

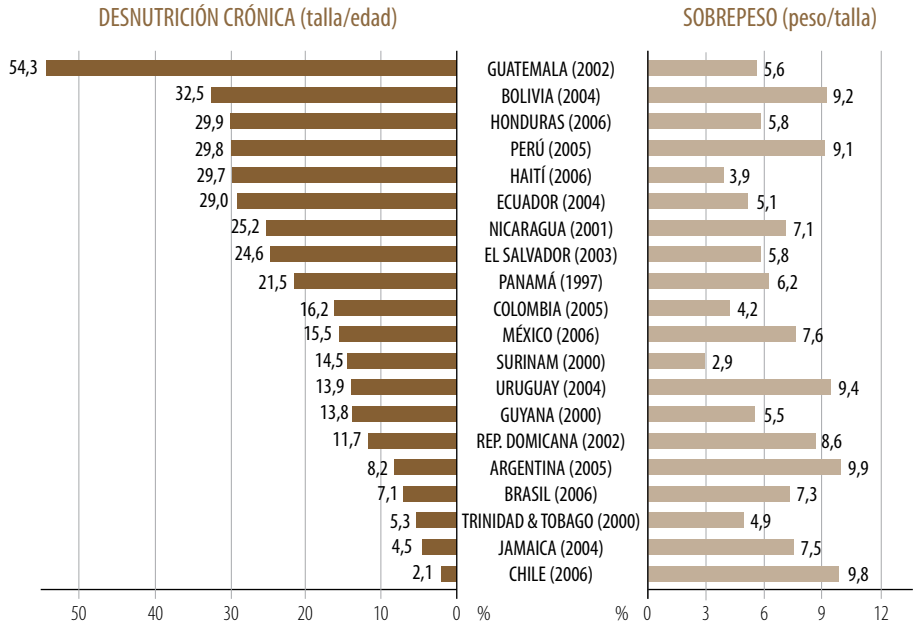
Más allá de las relaciones de causalidad entre indigencia y desnutrición, son estas últimas medidas las que con mayor precisión indican el grado en que los derechos de acceso

Figura 1. PIB per cápita e índice de pobreza



Fuente: CEPAL 2010.

Figura 2. Niveles de desnutrición crónica y sobrepeso



Fuente: FAO, Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina.

a los alimentos de las personas han sido o no satisfechos. Para el conjunto de la región, la población desnutrida pasó de 53 millones a principios de los años 1990 a 45 millones 15 años después. A nivel de los países, las situaciones más críticas corresponden precisamente a aquellos donde la disponibilidad agregada de alimentos ha sido más precaria (registrados en la tabla 1).

Estos niveles de desnutrición crónica implican que varios de los países de la región no lograrán cumplir las metas del milenio, ni siquiera con los criterios menos exigentes de su formulación original (ver tabla 2).

Tabla 2. Las metas del milenio en materia nutricional

		Desnutrición infantil (insuficiencia ponderal moderada-grave)		
		No cumplirían meta	Cumplirían meta del milenio	Cumplirían meta más exigente basada en la meta establecida en la Cumbre Mundial a favor de la Infancia de 1990
Subnutrición	No cumplirían meta	El Salvador Guatemala Honduras Nicaragua	Cuba Haití Trinidad & Tobago Venezuela	Panamá República Dominicana
	Cumplirían meta del milenio		Bolivia Brasil Colombia México Paraguay	Costa Rica
	Cumplirían meta más exigente basada en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996		Ecuador Guyana Perú	Argentina Chile Jamaica Uruguay

Fuente: CEPAL 2004.

Frente la situación descrita, que corresponde a las tendencias en el período anterior a las dos crisis en que se venía de más de una década de crecimiento con aumentos de empleo e incluso a partir de 2002 de remuneraciones, las crisis financiera y alimentaria representaron retrocesos de distinta magnitud en todos los países.

Como consecuencia de la crisis financiera, la CEPAL estima que se experimentará una caída del PIB entre un 1,5 y un 1,8 %, lo que provocará una disminución de la tasa de empleo y de las remuneraciones, conduciendo a un aumento de 9 millones de personas pobres y 5 millones de indigentes (CEPAL 2009). Esta situación se verá agravada si las remesas

provenientes del extranjero —que representan más del 10 % del PIB en Haití y en varios países de Centroamérica— caen como de hecho ha estado ocurriendo en varios países como en México con niveles del 16 % o en Brasil con un 34 % (BID 2010).

En lo que se refiere al impacto de los precios alimentarios, la CEPAL, a partir de una simulación del efecto de un 15 % de aumento de la canasta básica alimentaria, estimó que la indigencia aumentaría en 2,9 puntos porcentuales, elevando el número de personas en dicha condición de casi 70 millones a algo más de 84 millones.

Los aumentos de pobreza y extrema pobreza generados por el impacto combinado de las dos crisis dieron lugar a un incremento en la población desnutrida de un total de 45 millones en 2004 a 53 millones en 2009, el mismo nivel que existía a principios de la década de los 1990 (CEPAL 2009).

II - El contexto global de la seguridad alimentaria: más allá de la crisis

1. El corto plazo

Cabe mencionar algunos de los factores y procesos más significativos en el corto plazo.

La crisis financiera mundial ha significado una caída en la demanda de los productos exportados por los países en desarrollo, reducciones de las remesas y de los flujos de inversión externa, una disminución de la ayuda para el desarrollo y sobre todo rebajas de salarios y pérdidas masivas de empleo. Las personas bajo la línea de pobreza de 2 dólares de ingreso diario aumentaron en 12 millones en el mundo y en 7 millones las personas indigentes (menos de 1,25 USD). El Banco Mundial estima gravísimas consecuencias en la mortalidad infantil señalando que esta aumentará en 200 a 400 mil niños anuales de aquí al año 2015, mucho más de lo que habría ocurrido de no existir la crisis (Banco Mundial 2010).

La crisis alimentaria actual generada por el incremento de los precios no ha sido superada pues la mayoría de los analistas coinciden en que, si bien los precios de los alimentos bajaron respecto de su nivel más alto, seguirán manteniéndose muy por encima de los niveles anteriores. Esto ocurrirá como consecuencia de barreras estructurales que requerirán cambios radicales en los patrones de producción que apunten entre otros aspectos a superar un problema crítico para los países de bajos ingresos, importadores netos de alimentos. Según la Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) un 10 % de aumento en los precios de los cereales supone un costo adicional de 45 billones de dólares a este tipo de países. La FAO por su parte estimó en 109 millones el aumento del número de personas subnutridas (con respecto a los 850 millones existentes con anterioridad) como resultado de los problemas de acceso alimentario (FAO 2010).

Mientras la expansión de la producción de alimentos en los países en desarrollo entre 1950 y la primera crisis se basó en incrementos del 35 % del área cultivada y un aumento semejante en los rendimientos por hectárea, la expansión del área cultivada en las últimas décadas ha estado por debajo del 1 % lo que, unido a una menor disponibilidad de agua de riego, explica el relativo estancamiento de los rendimientos.

El agotamiento de la frontera agrícola de un número significativo de países o la desconfianza en los mercados como fuente de aprovisionamiento ha dado lugar a una masiva compra de tierras en terceros países por parte de China, Corea del Sur, los Emiratos Árabes Unidos, Arabia Saudita y Qatar, entre otros. Alrededor de 15 a 20 millones de hectáreas de tierra agrícola en países en desarrollo han sido objeto de estas transacciones, lo que representa

una superficie equivalente a la tierra agrícola de Francia o a un quinto de toda la tierra agrícola de la Unión Europea[1].

La misma desconfianza, unida al efecto de los precios de los alimentos en la inflación, ha llevado a varios países exportadores de alimentos (Camboya, Indonesia, Kazajistán, Rusia, Argentina, Ucrania y Tailandia) a reducir sus exportaciones o a acumular *stocks*. Un amplio movimiento de ONG ha levantado la tesis de autosuficiencia alimentaria de base campesina y agroecológica en versiones radicales de lo que se ha llamado la soberanía alimentaria[2].

Los incentivos establecidos en los países desarrollados para la producción de biocombustibles (etanol a partir de maíz en Estados Unidos y biodiesel a partir de oleaginosas en Europa) constituyeron, según la OECD y el Banco Mundial, el principal factor de incremento de los precios (70 % en el caso del maíz y 40 % en el de la soja). Estimaciones del IFPRI vaticinan aumentos del 11 al 27 % en la yuca, del 26 al 72 % en el maíz, del 18 al 44 % en oleaginosas, del 12 al 27 % en azúcar y del 8 al 20 % en trigo, dependiendo si se mantienen o si se duplican respectivamente los actuales planes de producción (Rosengrant 2008).

Los sistemas alimentarios han experimentado enormes transformaciones producto de la acelerada urbanización, los cambios tecnológicos y organizacionales, la industrialización y la "supermercadización", modificándose toda la cadena desde la producción de insumos, su transformación industrial, su distribución y su consumo en la mayoría de los países de la región. Se trata de procesos caracterizados por tendencias crecientes a la concentración que, en el caso de los supermercados, ha conducido a una sucesión de fusiones de grandes cadenas para competir con Walmart y ha dado lugar al riesgo de prácticas que afectan seriamente la rentabilidad, la viabilidad y el desarrollo de proveedores[3].

En una perspectiva de mediano plazo se advierten los problemas o tendencias del gran desafío que representa el logro global de la seguridad alimentaria para evitar la agudización de los problemas.

2. El mediano a largo plazo

Como lo señala un conjunto de investigadores de distintas disciplinas cuyos criterios fueron recogidos por un número especial de la revista *Science*[4]: «el crecimiento de la población, los límites en la disponibilidad de tierra arable y de agua dulce, unidos al cambio climático, tienen implicaciones profundas en la capacidad de la agricultura de alcanzar las demandas de

1 Edición impresa de *The Economist* del 21 de mayo de 2009 citando al International Food Policy Research Institute (IFPRI). La ONG Grain (2008) ha publicado una lista detallada de quienes compraron, quienes vendieron y cuál fue el objetivo de las compras.

2 Se habla de radicales pues otras definiciones se reducen a la idea de capacidad de autonomía en la definición de las estrategias de seguridad alimentaria (ver mas adelante dilemas de la política alimentaria).

3 Existe en algunos medios la preocupación de que los mercados hayan alcanzado tal grado de poder que puedan afectar de manera seria la rentabilidad de pequeños y medianos proveedores llevando a muchas empresas fuera del negocio y desincentivando la inversión. Investigadores de la comisión de competencia en Inglaterra han hecho referencia a la existencia de una "cultura del miedo" que consiste en una actitud amenazante por parte de los supermercados que evita que muchos agricultores y otros pequeños proveedores aporten evidencias sobre sus prácticas (*The Economist*, edición impresa, 30 de agosto de 2007).

4 327, 812 (2010). DOI: 10.1126/science.1185383.

comida, pienso, fibras y energía del siglo veintiuno, reduciendo simultáneamente el impacto ambiental de su producción». Un columnista del *Financial Times* sostenía en 2007 que «el punto más relevante del cambio climático y de la oferta de energía es que vuelven a traer la cuestión de los límites. Es por esto que el cambio climático y la seguridad energética son dos temas de alta significación geopolítica. Si hay límites a las emisiones habrá también límites al crecimiento. Pero si hay en efecto límites al crecimiento los fundamentos políticos de nuestro mundo se derrumban. Intensos conflictos distributivos tendrán que resurgir —y de hecho ya están surgiendo— dentro y entre países» (Evans 2009, original en inglés).

Es por consideraciones de este tipo que desde diversos ángulos disciplinarios se plantea la necesidad de repensar de un modo radical la agricultura del siglo XXI[5] y asumir un nuevo paradigma de una agricultura para el desarrollo (de Janvry 2009, FAO 2009).

Para satisfacer las demandas de una agricultura sostenible capaz de alimentar a los 9 billones de personas que existirán al mediar el siglo XXI, con los patrones de consumo generados por las expectativas y los mayores ingresos, se deben considerar cuatro temas claves además de la demanda de alimentos: el cambio climático, las necesidades de energía, la disponibilidad (decreciente) de agua y la competencia por el uso del suelo (Evans 2009). Se trata de cuestiones estrechamente interrelacionadas. Como se señalara anteriormente, estas demandas ponen en gran tensión a la acción del Estado en un contexto en que ha quedado demostrado que el paradigma del mercado como un *deus ex machina* culminó en las crisis financiera y alimentaria (Evans 2009).

Sobre la demanda de alimentos, las estimaciones del Banco Mundial apuntan a que hasta el año 2030 la oferta de productos vegetales deberá crecer en un 50 % y la de productos cárnicos en un 85 %. El estancamiento de la producción de años recientes deja en evidencia que estas cifras no se registrarán solo con incrementos de rendimiento y que habrá que reconciliar la demanda de suelo con otros usos y optar por sistemas de intensificación ambientalmente sostenibles (Evans 2009). Así, la demanda de tierra para alimentos deberá conciliarse con la correspondiente a biocombustibles, crecimiento urbano (que con frecuencia se hace a costa de las mejores tierras agrícolas), reservas forestales, madera, fibras, etc.

El agua ya se ha convertido en un problema por su escasez aguda en muchas regiones, pues se estima que medio billón de personas viven en territorios con falta crónica de agua y que con la actual tendencia la cifra llegará a los cuatro billones en el año 2050. El agotamiento de las capas freáticas de las que depende el 99 % del agua potable, cuyas tasas de extracción superan a las de reposición, constituye una gran preocupación.

La demanda energética está estrechamente ligada al tema del agua y de los precios de los alimentos: al agua por la energía hidráulica y a los precios de los alimentos porque el 40 % del costo del agua se debe al costo de la energía requerida para su bombeo, y además uno de los factores más importantes para el incremento de los precios de los alimentos ha sido el destino de tierras a la producción de biocombustibles (Evans y otros 2010).

Respecto al cambio climático, el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (Intergovernmental Panel on Climat Change, IPCC) ha estimado que si bien los incrementos de temperatura pueden conducir a mayores rendimientos en latitudes más altas, la mayoría de los países de bajos ingresos y dependientes de importaciones se encuentran en latitudes más bajas, pero todos deberán reducir las emisiones de gases que producen el efecto invernadero y representan, junto a la deforestación, un 35 % del total de emisiones (McCarthy y otros 2001).

5 *Ibidem.*

Como señalan varios de los autores de *Science*, el desafío consiste entonces en producir más alimentos en la misma superficie, reduciendo simultáneamente los impactos ambientales con técnicas de lo que se ha llamado "intensificación sustentable". Esto puede alcanzarse ampliando masivamente prácticas agronómicas como el manejo integrado de plagas, así como de los residuos de la producción pecuaria, y la agroforestería, o incorporando estrategias como cero labranza, siembra en curvas de nivel, técnicas de *mulch* ("acolchado") para la mejor conservación de agua y de suelo, y la más exigente "agricultura de precisión" que permite la aplicación de agua, nutrientes y pesticidas solo en los tiempos y cantidades requeridas, optimizando el uso de insumos.

En esta reconsideración radical de la agricultura en el presente siglo aparece planteada la necesidad de incrementar los límites de la fronteras de producción existentes, tal como ocurrió en la revolución verde de los años 1960 con la introducción de semillas híbridas de maíz, trigo y arroz que, con el desarrollo de técnicas de mapeo genético, han permitido acelerar de un modo impresionante el primitivo proceso de selección por ensayo y error, ya que pueden identificar el gen preciso de cada característica e incorporarlo en eventuales cultivos.

Sin perjuicio de los importantes avances logrados, se trata todavía, a decir del propio CGIAR, de simples técnicas de reproducción que se han hecho más eficientes gracias a la nueva información sobre genes y nuevas tecnologías que tienen todavía mucho que ofrecer a la "intensificación sustentable de la agricultura". El nuevo desafío de traspasar la frontera supone ir hacia la modificación genética de los organismos como se ha logrado con la soja, el algodón, el arroz y el maíz entre otros. Su difusión está sujeta a una serie de restricciones que van desde la prohibición hasta normas regulatorias destinadas a limitar los riesgos para la biodiversidad derivados de la introducción de un nuevo organismo vivo en el ambiente. Como lo señalan los expertos en *Science* «a pesar de la introducción de evaluaciones de riesgo basadas en la ciencia, la discusión ha pasado a estar políticamente polarizada en varios países, en particular de Europa».

III - El sistema alimentario (SA) y los dilemas (reales o falsos) de la política alimentaria

1. Estructura del sistema

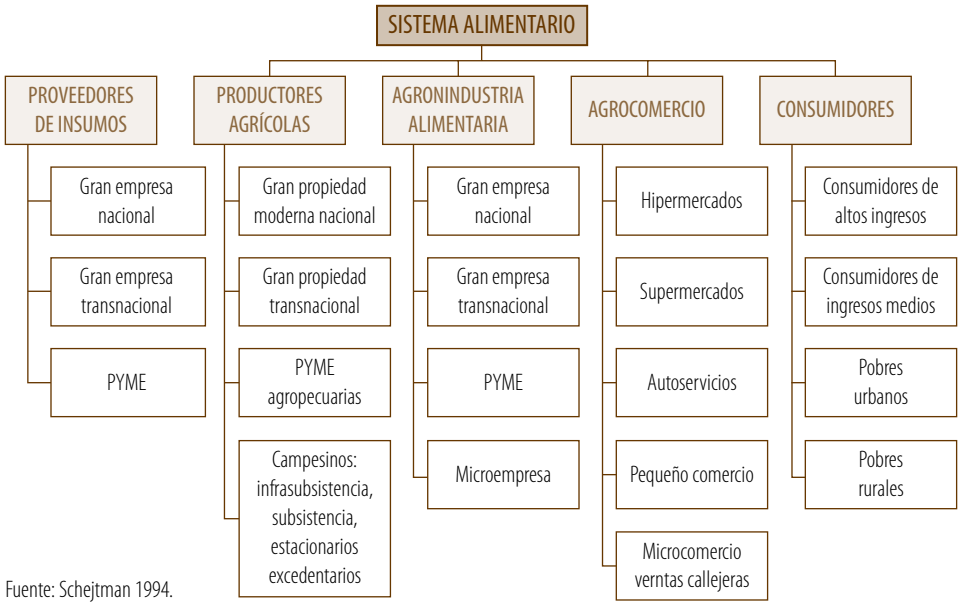
El SA difiere de otras estructuras productivas tanto porque se trata de transformación de materias primas que por su carácter están sujetas a las veleidades del clima, como porque su producto final está sujeto a las percepciones objetivas y subjetivas de sus efectos sobre la salud de quienes lo consumen.

Entre las características de la estructura productiva del SA de mayor relevancia para el diseño de la política alimentaria están: i) la heterogeneidad de las unidades productivas y de distribución que lo conforman, ii) la asimetría de las relaciones entre agentes y, en muchos casos, iii) la insuficiente articulación entre la producción primaria y el sector de transformación.

Es a partir de una concepción de la estructura productiva de este tipo que, una vez definidos los objetivos de una estrategia alimentaria, es posible plantear un conjunto de políticas específicas y diferenciadas que permitan impulsar o inhibir la acción de los distintos agentes, dependiendo respectivamente del grado de compatibilidad o incompatibilidad que sus comportamientos potenciales tengan con los objetivos formulados en la estrategia.

El carácter asimétrico de las relaciones entre agentes es una consecuencia de la heterogeneidad y se expresa en la existencia de mercados en los que se enfrentan por un lado una multiplicidad de pequeñas unidades (de producción o de comercialización) con bajo poder de negociación y por otro empresas de carácter oligopólico, con todas las implicaciones que esto tiene en las relaciones contractuales entre las partes. Aun en aquellos casos en que la distancia entre los pequeños productores y el oligopolio está mediada por una larga sucesión de transacciones convergentes, es este último el que impone al conjunto los términos en que dichas transacciones habrán de realizarse, generando una especie de "cadena de transferencia parcial de las rentas monopólicas". En la mayoría de los países, y de un modo creciente, el acelerado desarrollo de los supermercados ha terminado haciendo de estos el núcleo dominante de la estructura productiva, con capacidad de imponerse incluso a grandes empresas transnacionales de la agroindustria, en un proceso que induce la concentración de sus proveedores aguas arriba (ver nota 3, p. 299).

Figura 2



Fuente: Schejtman 1994.

La política alimentaria tiene actualmente una centralidad en las discusiones políticas comparable o mayor a la que tenía durante la década de los años 1970 y 1980. La discusión pública parece centrarse en torno a algunos dilemas cuya validez requiere desentrañar la sobrecarga ideológica de las posiciones polares.

2. Los dilemas de la política

El dilema entre intervencionismo o subsidiariedad del Estado

En lo que atañe a la política alimentaria, las principales expresiones de esta controversia serían: si es la planificación o el libre juego del mercado los que deben generar las señales que orienten la asignación de recursos en la economía y la competencia de la empresa pública o privada en determinadas áreas de actividad económica.

Las enormes dificultades y tensiones que enfrentan los países desarrollados para reducir el intervencionismo público en el mercado agroalimentario no hacen sino confirmar cuán determinante ha sido y es dicho intervencionismo en las condiciones de funcionamiento de este sector. Abandonados a las fuerzas del mercado, no sólo el dinamismo sino la propia viabilidad de una proporción significativa de la agricultura habrían sido seriamente cuestionados.

Aunque no existe una respuesta universal aplicable a todas las situaciones nacionales respecto a esta interrogante —con la excepción por cierto de las consideraciones relativas a bienes públicos y a beneficios sociales no expresables en ganancias privadas—, el criterio general que debería guiar esta "división del trabajo" es el de extremar la selectividad de las áreas asumidas por las empresas públicas y no sobrestimar su capacidad de sustituir la actividad privada en aquellas que suponen redes complejas de relación entre una multiplicidad de heterogéneos agentes privados.

Así como el sesgo ideológico que lleva a la sobrevaloración del papel del mercado no permite apreciar las limitaciones mencionadas, el sesgo opuesto que subestima su fuerza y sus potencialidades conduce también a errores de política de diverso orden (contrabando, mercados negros, desabastecimiento, etc.).

Sin perjuicio de los alcances anteriores, debe destacarse que en lo referente a los problemas de acceso alimentario de los pobres, de no mediar la intervención pública, no existirán las "señales de mercado" que permitan su superación, pues dichos problemas son —por definición— una expresión de la imposibilidad de ciertos sectores de expresar sus necesidades alimentarias básicas como demandas de mercado.

En general, las políticas de orientación de la oferta en una dirección coherente con los objetivos de la seguridad alimentaria van más allá de "asegurar precios correctos", pudiendo exigir incentivos que alteren los estímulos que de modo espontáneo generaría el mercado, incrementándolos en unos casos y reduciéndolos en otros.

El dilema entre autosuficiencia alimentaria o agroexportación

Algunos autores señalan que los esfuerzos de agroexportación han afectado a la seguridad alimentaria al competir con recursos que podrían destinarse a la producción de alimentos. Aunque es teóricamente posible que en países con muy limitados recursos agrícolas —que son más la excepción que la regla en Latinoamérica— exista algún grado de contradicción entre ambos objetivos, la evidencia empírica indica una falta de correlación entre el crecimiento de una y la caída de la otra. Por el contrario hay más de algún ejemplo en el que ambas han podido crecer simultáneamente cuando se han adoptado políticas no discriminatorias o estímulos específicos.

De lo señalado se deriva que si el logro de la seguridad alimentaria y sobre todo del acceso universal es un objetivo de la mayor jerarquía, más que una opción a priori por una

u otra alternativa, esta debería definirse a partir de la respuesta que se dé a las siguientes interrogantes:

- ¿Cuál es el impacto en el empleo y en los ingresos de los más necesitados de una u otra opción en materia de asignación de los recursos nacionales? Cabe recordar al respecto que muchos productos de agroexportación son, por el nivel de intensidad en el uso de fuerza de trabajo que involucran, generadores de empleo con niveles de remuneración superiores a los del cultivo de muchos productos básicos.
- Vinculado a la interrogante anterior, ¿quiénes son los productores principales de uno y otro tipo de producto y cuál es su contribución, directa o indirecta, a la distintas dimensiones de la seguridad alimentaria (suficiencia, estabilidad, autonomía, sostenibilidad y equidad)?
- ¿Cuál es el efecto, en términos de beneficiarios, de aliviar las agudas restricciones de divisas? o dicho de otra manera ¿cuál es el destino previsible en términos de incremento a corto, mediano y largo plazo de dichas divisas?

Una de las lecciones que la experiencia internacional ofrece respecto de este dilema es que lejos de haber una contradicción entre el énfasis en el mercado interno y el externo, la posibilidad misma de proyectarse con dinamismo al mercado externo está estrechamente vinculada al grado de articulación alcanzado por la estructura productiva en relación con las demandas internas y externas.

Cabe señalar sin embargo que en muchos casos elegir la autosuficiencia es una opción política que toma en consideración cuestiones distintas a costos relativos o niveles de competitividad y se traduce en asumir que, en el corto plazo, los precios internos o incluso el costo para los consumidores será muy superior al que sería en condiciones de comercio abierto. En este sentido se debe destacar que la reciente crisis alimentaria ha puesto en duda la capacidad del mercado alimentario mundial de constituir una fuente segura de abastecimiento haciendo resurgir la búsqueda de la autosuficiencia[6].

El dilema entre el corto y el largo plazo

En muchos casos acciones que resultan convenientes a corto plazo terminan por dificultar (si es que no imposibilitan) la búsqueda de soluciones más estables a los problemas que las determinaron: (i) las políticas de precios bajos a los alimentos con propósitos antinflacionarios o redistributivos, al desestimular los incrementos de producción terminan por ser autodestructivas en el largo plazo; (ii) el recurso a importaciones subsidiadas o a la ayuda alimentaria indiscriminada en contenido y destino puede no solo desestimular la producción interna, sino conducir a cambios en los patrones alimentarios que no puedan más adelante ser satisfechos con producción interna; y, (iii) las políticas de estímulo a productores con capacidad de respuesta inmediata en desmedro de la creación de capacidad productiva en el sector de la pequeña agricultura que requiere plazos medianos a largos para desarrollar su potencial, constituyen ejemplos de las contradicciones (*trade-off*) entre el corto y el largo plazo.

6 Según lo declarado por el ministro de Agricultura de China en la Conferencia Internacional de Economistas Agrícolas celebrada en ese país en el año 2009, su Gobierno considera como una prioridad nacional del más alto nivel la autosuficiencia en la producción de alimentos y la seguridad alimentaria especialmente en el arroz, el trigo y el maíz, asegurando precios estables en la oferta urbana y elevando simultáneamente el ingreso de los campesinos.

En general la reorientación de la estructura productiva del sector alimentario es típicamente una tarea que supone plazos medianos a largos de maduración, pero tanto los "plazos políticos" de los períodos de gobierno como la urgencia con la que se presentan las necesidades de corrección de ciertos desequilibrios (precios, balanza de pagos, abastecimiento, etc.) tienden a posponer las tareas de cambio estructural como si de la superación de dichos desequilibrios surgieran las correcciones a las insuficiencias de la estructura productiva.

El dilema entre producción agroindustrial y producción orgánica y alternativa

Michael Pollan (2008) en *En defensa de la comida* que él mismo califica como el manifiesto de un consumidor de alimentos (*an eater's manifesto*) expone una serie de razones en contra de lo que define como la dieta occidental, resultado del maridaje entre la agroindustria y la ideología de lo que llama nutricionismo, una supuesta ciencia inspirada por los grandes intereses agroindustriales. Esta dieta, contrariamente a lo que su publicidad destaca como méritos, está asociada a todo tipo de desórdenes de salud, comenzando con obesidad y terminando con problemas cardíacos y cáncer.

En reemplazo del patrón prevaleciente, este autor promueve una alimentación basada en rechazar todo aquello que "su abuela no reconocería como comida" si contiene cinco o más ingredientes impronunciables o que están en las perchas centrales de los supermercados. Propone una dieta basada en plantas, hojas y carnes que se alimenten de pasturas provenientes de suelos saludables, no saturados de químicos. Una alimentación basada en estos principios implica al menos tres cosas: que se tenga tiempo para preparar los alimentos, que la mayor parte de la población tenga ingresos para sostener una dieta de este tipo y que existan los mercados y las formas de comercialización que permitan vender masivamente productos sanos y orgánicos.

Más allá de su seductora nostalgia, esta propuesta no considera que (i) en la mayor parte de hogares los dos cónyuges trabajan, lo que deja poco tiempo para preparar los alimentos, (ii) los costos son inalcanzables para las familias de bajos y medianos ingresos que ya destinan una alta proporción de sus gastos a alimentos y (iii) esos mercados y sistemas de comercialización no funcionan adecuadamente. La agroindustria y los supermercados tienen capacidad ahora de producir y llegar a los consumidores con calorías y proteínas de bajo precio.

Centralidad campesina o empresarial en la producción alimentaria

Más que un dilema expresado como un debate explícito, su presencia se revela a partir del examen de los énfasis relativos puestos por las políticas públicas en uno u otro sector cuando se trata de impulsar el incremento de la producción de alimentos básicos. Este es uno de los terrenos en los que de manera más clara se hace presente también el conflicto entre el corto y el largo plazo, pues mientras el sector de agricultura empresarial y un fragmento del de agricultura campesina están en condiciones de responder de inmediato a estímulos económicos, una proporción significativa de esta última requiere acciones (en materia de tecnología y de creación de infraestructura) que tienen plazos medianos y largos de maduración. Sin embargo, si el problema no es exclusivamente de disponibilidad agregada sino también de acceso alimentario, no es indiferente desde el punto de vista de la seguridad alimentaria que los incrementos de producción se originen en el sector de la agricultura empresarial o en el de la agricultura campesina.

Si los objetivos de la política alimentaria son los que se han señalado en capítulos anteriores, no cabe sino dar una mayor prioridad relativa al fortalecimiento de la pequeña producción pues, sobre todo en los países en que a esta está adscrita una porción significativa de la población activa total y rural, coinciden en ella la doble condición de constituir la fuente preferente (y a veces principal) de alimentos básicos de consumo mayoritario y de ser el sector con mayores problemas de acceso alimentario.

El hecho de que estas potencialidades no se manifiesten o lo hagan solo de un modo parcial e ineficiente es una consecuencia de la peculiar articulación entre el campesinado y el resto de la economía y de la sociedad, en particular de la posición que los campesinos ocupan en el mercado como compradores de insumos y bienes de consumo y como vendedores de su producción o de su fuerza de trabajo, así como del tipo de relaciones que suele establecer con ellos el aparato institucional público.

Tecnologías "tradicionales" o tecnologías "modernas"

Los efectos concentradores, polarizadores y marginalizantes, así como el impacto ecológico que produjo la adopción de ciertos patrones de modernización, han llevado a diversos analistas y a numerosas ONG a la búsqueda de tecnologías apropiadas a las condiciones de la agricultura campesina. Sin embargo, han surgido en torno a este propósito (por lo demás inobjetable y necesario) algunas iniciativas de investigación y difusión de lo que en rigor constituye una verdadera "arqueología tecnológica" que si bien es cierto puede redundar en un mayor control campesino sobre las condiciones técnicas del proceso productivo, condena a este sector a la situación de pobreza que se deriva necesariamente de los bajísimos niveles de productividad de los medios de producción gestados con este enfoque.

Sin perjuicio de las coincidencias con el diagnóstico relativo al impacto que el patrón de modernización ha tenido en la situación del campesinado, este tipo de propuestas, al hacer de la tecnología en sí la fuente de "perversidad", termina por oscurecer el hecho de que en último término son las instituciones las que determinan la falta de "neutralidad" del proceso de selección y adopción tecnológica.

En el ámbito de la producción alimentaria pensada como una cadena de diversos tipos de actividades (producción primaria, transformación agroindustrial, acopio y distribución) se abre la posibilidad de articular actividades de diverso nivel tecnológico (o si se quiere de diversos niveles de exigencia de densidad de capital por unidad de trabajo) que dan sin embargo al conjunto de la cadena altos niveles de eficiencia (en términos de relación costo – beneficio social) y de competitividad, tanto interna como externa.

El conflicto entre precios que estimulen la producción o precios que favorezcan a los consumidores constituye un dilema real y algunas de las fórmulas adoptadas para soslayarlo han resultado tarde o temprano autoliquidantes, ya sea por restricciones en el gasto público para cubrir los subsidios en uno u otro extremo de la cadena, dadas las ineficiencias que introducen en la asignación de recursos, o por el uso dispendioso de los bienes subsidiados. Únicamente los incrementos de productividad y de eficiencia a lo largo de la estructura productiva del SA pueden reconciliar de modo estable el conflicto entre los objetivos mencionados.

Aceptación o rechazo de la ayuda alimentaria

La ayuda alimentaria ha sido objeto de una intensa polémica en los pocos países de la región que son importantes receptores de ella y en lo que se ha llamado la "literatura militante" o de

movimientos sociales como Vía Campesina (Lappe & Collins 1979, George-André 1980). Los principales argumentos para objetarla, sin hacer referencia a las motivaciones de los donantes, señalan que: esta entra a competir desplazando a productos autóctonos o a la producción interna de los productos que se reciben como ayuda; altera los patrones de demanda en favor de dichos productos y obliga a su posterior importación a precios de mercado pues no son susceptibles de producción interna; establecida la necesidad, se convierten en un instrumento de presión por parte de los donantes, etc.

Aunque algunas de las objeciones son válidas, no es menos cierto que las políticas de importación comercial a precios subsidiados tienen semejantes efectos sin que sean con tanta frecuencia objeto de polémica. Por otra parte, la ayuda alimentaria puede constituir un instrumento de apoyo al desarrollo rural de áreas deprimidas y a la creación de empleo de emergencia en áreas urbanas marginales en período de agudo desempleo (por ejemplo alimentos por trabajo) si se toman las debidas salvaguardas para evitar los problemas mencionados: fortaleciendo su multilateralidad, asegurando canales de distribución que no compitan con el mercado y una composición que no genere cambios en los patrones de demanda que no puedan eventualmente ser satisfechos con producción interna.

3. Seguridad o soberanía alimentarias

En su formulación original el concepto de soberanía alimentaria planteaba lo siguiente:

> «La alimentación es un derecho humano básico. Este derecho solo puede realizarse en un sistema en el que la soberanía alimentaria esté garantizada. La soberanía alimentaria es el derecho de cada nación de mantener y desarrollar su propia capacidad de producir sus alimentos básicos respetando la diversidad cultural y productiva. La soberanía alimentaria es una precondición de la seguridad alimentaria». (Vía Campesina 1996, Chiriboga 2009)

Por lo tanto en su primera formulación, más que un dilema, la soberanía alimentaria es vista por sus proponentes como una condición para el logro de la seguridad alimentaria. En su versión más radical el planteamiento de la soberanía alimentaria tiende a suscribir cada una de las posiciones extremas de la mayoría de los dilemas enumerados hasta aquí en el sentido de desconfiar del mercado (salir de la Organización Mundial del Comercio, OMC), del papel de la agroindustria y los supermercados, de ciertos desarrollos tecnológicos (Organismos Genéticamente Modificados, OGM), así como de la ayuda alimentaria (leída como *dumping*), y a postular la autosuficiencia basada en la pequeña producción campesina y los circuitos comerciales cortos (Vía Campesina 2007).

En la versión asumida como orientación de estrategias nacionales por varios países, la soberanía alimentaria ha sido definida como el derecho de los pueblos, comunidades y países a establecer sus propias políticas agrícolas, pesqueras, alimentarias y de tierra que sean ecológica, social, económica y culturalmente apropiadas a sus circunstancias únicas. Esto incluye el verdadero derecho a la alimentación y a los recursos necesarios para producir los alimentos, lo que significa que todos los pueblos tienen derecho a una alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada y a la capacidad para mantenerse a sí mismos y a sus sociedades. Enfatiza dos elementos: la autonomía para la formulación de las políticas y el derecho universal a la alimentación.

Este enfoque implica según sus promotores: a) prioridad a la producción de alimentos a nivel local y doméstico basada en los campesinos y pequeños productores diversificados

y utilizando sistemas de producción agroecológicos; b) precios justos para los agricultores; c) acceso a la tierra, agua, bosques y zonas de pesca por medio de acciones genuinas de redistribución; d) reconocimiento del papel de las mujeres como productoras de alimentos; e) control comunitario sobre los recursos productivos y en contra del control corporativo; f) protección de las semillas y su libre intercambio, contra el patentar la vida y por la moratoria en las Semillas Genéticamente Modificadas, SGM; y, g) inversiones públicas significativas para la producción campesina[7].

A modo de síntesis

El diseño de la política alimentaria exige superar la polarización ideológica de corrientes que van desde lo que podríamos denominar el neoliberalismo "mercadólatra", el viejo desarrollismo "estadólatra" y el "neopopulismo ecologista", asumiendo un cierto eclecticismo que parta reconociendo los factores que impiden el logro de la seguridad alimentaria como son los que se describen a continuación.

1. Los equilibrios macroeconómicos y el libre mercado no aseguran el acceso alimentario básico de quienes carecen del poder de compra necesario, ni conducen a una estructura de producción coherente con la potencialidad de los recursos nacionales y regionales. Sin embargo, la multiplicidad de decisiones tomadas por un sinnúmero de agentes y coordinadas por el mercado no pueden ser reemplazadas por agentes o agencias públicas salvo a altos costos en materia de eficiencia. Puesto en otros términos, el papel de la intervención pública es mejorar la eficiencia con la que se llevan a cabo las actividades en las diversas esferas del SA, generando un "entorno de precios" que refleje adecuadamente los costos sociales de las operaciones involucradas en la producción y distribución de los alimentos[8].
2. Una adecuada articulación de la acción pública con la privada potencializa sus contribuciones individuales y facilita que la primera se concentre en los puntos neurálgicos del SA, sin invadir los espacios donde las fuerzas del mercado deben manifestarse libremente.
3. Es necesario evaluar, con base en situaciones concretas y atendiendo a las peculiaridades nacionales, las implicaciones de elevar la autosuficiencia o de poner énfasis en la agroexportación, considerando sus efectos en los niveles de equidad, de estabilidad, de sostenibilidad y de autonomía nacional, subregional y regional.
4. El fortalecimiento o modernización de la agricultura campesina desempeña un papel central en cualquier estrategia de seguridad alimentaria de países con un porcentaje importante de población en el agro, tanto por la elevada incidencia de la pobreza entre los campesinos como por tratarse de productores preferentes de alimentos básicos.
5. Deben buscarse fórmulas que concilien los "plazos políticos" con la necesidad de plazos medianos a largos de los procesos de transformación estructural, a partir de acuerdos concertados que legitimen la necesaria continuidad de este tipo de acciones.
6. En materia tecnológica, es conveniente un cierto eclecticismo entre las distintas fases de la cadena productiva, que asegure que el producto final resulte competitivo y que las

7 Frente a lo que denominan políticas talla única que impulsa el Banco Mundial, llaman a un mundo en que quepan varios mundos. www.foodfirst.org

8 Sobre el papel de los mercados como el "pegamento" que mantiene juntos a los distintos componentes del sistema alimentario, ver Timmer 1986.

opciones adoptadas no condenen a los pequeños productores a niveles persistentes de baja productividad de la tierra y del trabajo.

7. Los avances en materia de tecnología en los países desarrollados ofrecen alternativas que, debidamente seleccionadas y unidas a una más amplia difusión de tecnologías convencionales empleadas en los países de la región, permiten conciliar en mayor o menor grado objetivos conflictivos en materia de precios (beneficios a productores o consumidores) y en materia de sostenibilidad.

IV - Desarrollo Territorial Rural (DTR) y política de soberanía y seguridad alimentarias

Las propuestas de adoptar un enfoque territorial para el desarrollo rural surgieron de modo convergente, aunque con distintas formulaciones, a principios de la década de 2000 como una reacción por una parte a la insatisfacción con muchos de los programas tradicionales de desarrollo rural en lo que se refiere a su capacidad de reducir pobreza y mejorar la equidad, y por otra al reconocimiento de los cambios ocurridos en la estructura dinámica del empleo rural, con la presencia creciente de las actividades no agrícolas y con los procesos de descentralización que en mayor o menor grado entregaban responsabilidades a distintos niveles de los Gobiernos locales en el ámbito del desarrollo de sus economías.

Dado el alto grado de heterogeneidad que caracteriza a la estructura productiva de los sistemas alimentarios y considerando las diferencias en materia de dotación de recursos y de potencialidades de desarrollo de los territorios que conforman el mundo rural, el tipo de planteamientos verticales que suponen que un modelo sirve a todos termina por profundizar las tendencias divergentes en las dinámicas de desarrollo de dichos territorios. El enfoque territorial que enfatiza precisamente la necesidad de adoptar políticas diferenciadas por tipos de gente y por tipos de territorio hace de las idiosincrasias locales el punto de partida para el diseño de las estrategias.

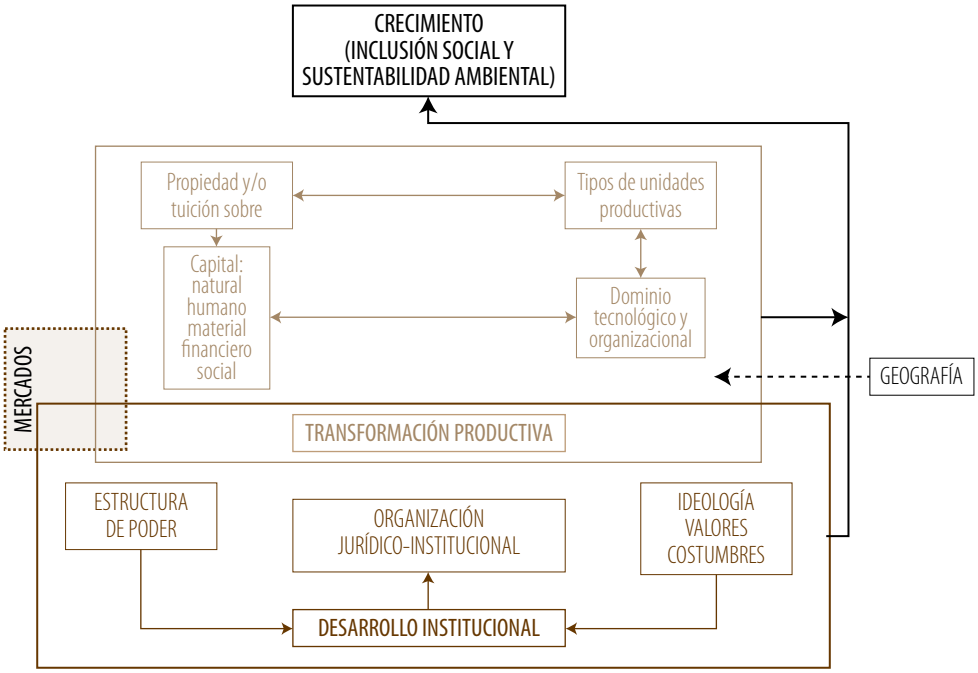
El contraste entre los enfoques tradicionales del desarrollo rural y lo que la OCDE llama "el nuevo paradigma rural" aparece esquemáticamente presentado en la tabla 3, a título de ilustración.

Tabla 3. El nuevo paradigma rural

	Enfoque tradicional	Nuevo enfoque
Objetivos	Transferencias presupuestarias, ingreso agrícola, competitividad de las explotaciones	Competitividad de los territorios. Valorización de los activos locales, aprovechamiento de recursos subutilizados.
Especialización	Agricultura	Diversos sectores de las economías rurales (ej. turismo rural, industria, TLC, etc.)
Instrumentos pricipales	Subvenciones	Inversiones
Actores claves	Administración nacional Agricultores	Todos los niveles de la administración, diversos actores locales (públicos, privados,ONG).

Fuente: OECD 2006.

Figura 4. Modelo simplificado de la propuesta de desarrollo territorial rural



Fuente: Rodrik 2003 (adaptada).

La tarea es «repensar de un modo radical la agricultura del siglo XXI» como se plantea en la revista *Science* (nota 4) y asumir el nuevo paradigma de «una agricultura para el desarrollo». En coherencia con este planteamiento, el RIMISP ha señalado la necesidad de asumir un enfoque territorial del desarrollo rural definido como «un proceso de transformación productiva e institucional de un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza» (y agregamos la desigualdad). Dicho proceso descansa sobre dos pilares estrechamente relacionados: la transformación productiva, que supone cambios en los patrones de producción innovando en productos, procesos y gestión, y el desarrollo institucional que apunta a «estimular la concertación de los actores locales entre sí y entre ellos y los agentes externos relevantes y a modificar las reglas formales e informales que reproducen la exclusión de los pobres de los procesos y de los beneficios de la transformación productiva» (Schejtman & Berdegué 2004).

Además de los nueve criterios detallados en el citado documento[9] cabe enfatizar algunas orientaciones específicas de las políticas, con el fin de resaltar aquellos aspectos que inciden

9 Los programas de DTR deben: 1) abordar simultáneamente la transformación productiva y el desarrollo institucional; 2) operar con un concepto ampliado de lo rural; 3) concebir el territorio como un espacio con identidad y con un proyecto concertado socialmente; 4) considerar explícitamente la heterogeneidad entre territorios y buscar respuestas diferenciadas; 5) convocar a la diversidad de agentes del territorio; 6) asegurar las sinergias territoriales de las políticas sectoriales; 7) contener

de un modo más directo en el logro de la seguridad y soberanía alimentarias, entre otros: (i) el papel clave de la agricultura familiar consolidada y de la agricultura de subsistencia; (ii) el tipo de demanda tecnológica de los pequeños productores que pueda dar orientaciones para focalizar la oferta destinada a mejorar la producción de alimentos; (iii) la función de los mercados de alimentos locales y regionales; y; (iv) el carácter de los vínculos con centros urbanos de distinto rango.

1. La agricultura familiar (AF)

Una primera consideración del enfoque territorial es que facilita la posibilidad de aplicar políticas diferenciadas, dada la heterogeneidad de productores en general y de campesinos en particular. Un reciente estudio de la FAO señala que para un conjunto de países que representan más del 80 % del campesinado, el 60 % estaría constituido por agricultura familiar de subsistencia y el resto por un 28 % de tipo transicional y un 12 % de agricultura familiar consolidada (ver tabla 1 del anexo).

A pesar de la reducida disponibilidad de activos y de los relativos bajos niveles de productividad, la agricultura familiar es un importante proveedor de muchos de los alimentos básicos de consumo popular. Es el caso de Brasil que produce de esta manera el 67 % del fréjol, el 84 % de la yuca, el 49 % del maíz y el 52 % de la leche. En Colombia la agricultura familiar cubre más del 30 % de la producción de cultivos anuales; en Ecuador el 64 % de las papas, el 85 % de las cebollas, el 70 % del maíz duro, el 85 % del maíz suave y el 83 % de la producción de carne de ovino; en Bolivia el 70 % del maíz y del arroz, la casi totalidad de las papas y de la yuca; en Chile el 45 % de las hortalizas de consumo interno, el 43 % del maíz, el trigo y el arroz y el 40 % de la carne y de leche, y así sucesivamente. En términos agregados, la participación de la AF en la producción sectorial va desde un 27 % en Chile hasta un 67 % en Nicaragua y en el empleo se mueve entre un 60 % y un 80 % del total sectorial (Soto y otros 2007).

Si a lo anterior se suma el hecho de que la pobreza en la agricultura familiar es mayor que la correspondiente al conjunto de la población rural, como se ha señalado previamente, el fortalecimiento de una de las vías de su superación pasa por la agricultura[10].

2. La demanda tecnológica

Cabe señalar que el potencial agroecológico difiere de un territorio a otro y que por lo tanto las opciones y adaptaciones deben ser coherentes con tales diferencias. Sin embargo, esto no es suficiente para asegurar una orientación que mejore el impacto de los recursos disponibles en la reducción de la inseguridad alimentaria de quienes la padecen. El análisis de las dinámicas territoriales puede en primer lugar indicar dónde están los problemas de mayor magnitud, en

propuestas y opciones para las diversas estrategias aplicadas por los hogares rurales pobres para salir de esa situación; 8) abordar varios elementos de una compleja arquitectura institucional; y, 9) formularse y gestionarse con horizontes de mediano y largo plazo.

10 de Janvry y Sadoulet (2000, 2002) y Echeverría (1998): combinaciones ad hoc de un conjunto limitado de estrategias: la vía agrícola, la vía rural no agrícola y la vía de la migración que en diversas combinaciones dan lugar al multiempleo, así como la vía de las redes de protección social. Es importante destacar que en las tres primeras alternativas se debe incluir tanto el autoempleo como el empleo asalariado.

la medida en que examina la evolución de los niveles de pobreza (tabla 4) y en segundo lugar dar pistas sobre las capacidades a desarrollar en función del tipo de unidades presentes en el territorio para abordar, entre otros, el problema de acceso alimentario de las familias afectadas.

Tabla 4. Municipios que tenían simultáneamente el mayor número y el mayor porcentaje de pobres

	Países	Municipios		Pobres	
		Número	%	Nº (miles)	%
Países andinos	Bolivia	20	17,9	1349	27,8
	Colombia	127	12,9	6315	36,3
	Ecuador	177	17,8	2370	43,2
	Perú	52	19,6	1082	38,1
Centroamérica	El Salvador	93	28,1	3129	54,4
	Guatemala	56	18,8	1619	37,1
	Honduras	40	26,1	1075	44,3
	Nicaragua	42	21,5	4631	38,7

Fuente: Programa Dinámicas Territoriales 2009.

Como se puede apreciar, se trata de municipios o departamentos de países que tenían muy probablemente los problemas más serios de acceso alimentario.

3. Los mercados locales y regionales

Bajo el nombre genérico de circuitos comerciales alternativos existe una abundante literatura que, con diferentes énfasis, se publica bajo los títulos de circuitos cortos de productos agrícolas, circuitos alimentarios de proximidad, sistemas alimentarios locales, etc., los mismos que con frecuencia aparecen vinculados a estrategias de desarrollo rural, en particular aquellas destinadas a superar la condición de rezago de determinados territorios rurales.

Los circuitos cortos o de proximidad, llamados también mercados campesinos o de productores (*farmer markets*)[11] se distinguen, entre otros aspectos, por: 1) el carácter reducido de los espacios de intercambio (normalmente un solo puente entre productor y consumidor); 2) la pequeña escala de los agentes que intervienen; 3) un sesgo hacia la agroecología; 4) procuran el fortalecimiento del vínculo estrecho entre la producción y el consumo local; 5) el rechazo a las semillas transgénicas y a la producción agroindustrial propia de los circuitos comerciales modernos. Los mercados de productores asignan a la producción local atributos de tipo funcional (saludable y de mejor sabor), ecológico (corta distancia que ahorra transporte y su respeto por la biodiversidad), estético (diversidad versus estandarización, distinción), ético (autenticidad,

11 Sobre aproximaciones teóricas e inductivas ver Marsden y otros (2000)Roep & Wiskerke (2006) con elementos normativos e Ilbery y otros (2005) sobre limitaciones para el desarrollo rural.

identidad y solidaridad) y político (cambiar el balance de poder en la cadena agroalimentaria y orientar los patrones de producción y de consumo) —Brunori 2007—.

Un gran número de asociaciones regionales, nacionales e internacionales sustentan este tipo de propuestas, con particular presencia en Europa donde intercambian experiencias en jornadas regulares como la sostenida en Chabrillon (Francia) en abril de 2009 bajo el título de "Circuitos cortos agropecuarios para el desarrollo rural"[12]. Estas redes locales adquieren presencia a escala internacional al ser parte de la red global conocida como Slow Food que ha logrado en más de una ocasión reivindicar la producción de ciertos alimentos rechazados con base en grados y estándares internacionales, argumentando que la alteración de las características del producto destruiría tradiciones gastronómicas importantes (Brunori 2007).

Los sistemas agroalimentarios localizados tienen en común con las aproximaciones anteriores el énfasis en la producción local y en los elementos de identidad que le son propios, pero difieren en la proyección directa con las propuestas de desarrollo territorial que han llegado a plantear los trabajos con este enfoque (Muchnik Sautier 1998, Boucher 2001 y 2006). Su punto de partida es la serie de trabajos de principios de la década referidos a la agroindustria rural y a una reflexión crítica sobre el rumbo seguido por el sistema alimentario mundial y sus efectos en los pequeños productores rurales. Los autores de este enfoque están integrados en la red de Sistemas Agroalimentarios Localizados (SIAL), cuyos dos últimos congresos dejaron manifiesta la idea del territorio como eje central en su enfoque, aun cuando los ejemplos suelen estar referidos a cadenas de un producto y sus derivados más que a la producción del territorio como un todo[13].

Cabe señalar que los resultados preliminares de los estudios de dinámicas territoriales apuntan sin embargo en una dirección distinta a la implícita en los enfoques mencionados o en otros, en los que el desarrollo de los mercados locales se opone a opciones de desarrollo basadas en la apertura comercial a mercados extraterritoriales, pues en algunos de los territorios exitosos lo que parece suceder es que los mercados locales y regionales desempeñan un papel muy importante, no porque sean alternativos a los mercados nacionales e internacionales, sino porque son el puente necesario para que las sociedades locales se relacionen con ellos. Estos mercados locales y regionales son escenarios más favorables para que los pequeños y medianos agricultores al igual que los empresarios de estos territorios se relacionen con agentes económicos externos y más poderosos. Por decirlo en términos deportivos ahí "juegan de local" (RIMISP 2009).

Incluso el enfoque de los estudios sobre dinámicas territoriales basadas en la identidad cultural, que tendría puntos de encuentro con algunas versiones de los enfoques anteriores, apunta a que los bienes y servicios así generados trasciendan los mercados locales.

12 Ver http://inpact.ra.free.fr, donde participan por nombrar algunas: organizaciones vinculadas al Centre d'Iniciatives pour Valoriser l'Agriculture et le Milieu rural (CIVAM, Centro de iniciativas para valorizar la agricultura y el medio rural) y la Association pour la Maintien d'une Agriculture Paysanne (AMAP, Asociación para el mantenimiento de una agricultura campesina) en Francia (www.amapreseau-mp.org/); el proyecto Ecoalmunia y el Centro de Estudios Rurales y de Agricultura Internacional (CERAI) en España; La Landwinkel en Holanda (www.landwinkel.nl); La Sustain en Inglaterra (www.sustainweb.org); la Coldiretti en Italia (www.coldiretti.it), etc. En el CERAI se encuentra la lista de principios que suscriben buena parte de estas organizaciones (http://cerai.atlantesoftware.com/).

13 ALFATER 2006 "Alimentación y Territorios" (http://gis-syal.agropolis.fr/ALTER06/es_02.html) "Alimentación, Agricultura Familiar y Territorios" (www.inta.gov.ar).

4. Los vínculos urbano-rurales

Las consideraciones hechas en los párrafos anteriores ahorran entrar en mayores detalles respecto del papel crítico de los vínculos urbano-rurales en la dinámica del desarrollo de los territorios, pues es en las ciudades intermedias o en general en núcleos urbanos de distinto rango donde se encuentran los insumos, conocimientos, redes y relaciones que determinan la viabilidad de ciertos emprendimientos, y porque es allí donde radican los diferentes tipos de mercados de cuya demanda depende la composición y el nivel de los ingresos de las familias rurales.

En lo que se refiere a la relación con la seguridad alimentaria, los núcleos urbanos son el ámbito donde los habitantes rurales buscan resolver las necesidades que surgen de su doble condición de productores y consumidores de alimentos y de otros bienes básicos de consumo, haciendo que sus niveles de bienestar dependan de las características de la infraestructura mercantil dada su incidencia en la variedad, el precio, la calidad y la inocuidad de lo que compran o venden las familias.

5. Los Gobiernos locales

Como se indicó, los procesos de descentralización han conducido a que, de un modo creciente, los Gobiernos subnacionales tengan que ir asumiendo tareas en materia del desarrollo de sus localidades. Y son generalmente las políticas orientadas a la reducción de la pobreza las que, aun si su diseño u orientación son centralizados, descansan para su implementación en los Gobiernos locales. Una lectura preliminar de algunos de los estudios de dinámica muestra que la eficacia con que estos Gobiernos puedan desempeñar dichas tareas depende de su capacidad para influir en el desarrollo general de su territorio gracias al presupuesto con el que cuenten para ser asignado y ejercido localmente. Esto evita la frustración de los procesos participativos que impulsan y permite conformar mínimos equipos técnicos, muchas veces con el personal que antaño trabajaba para las ONG o los programas públicos centrales (RIMISP 2009).

Como corolario surge la propuesta del desarrollo territorial rural como enfoque para tratar, entre otros, los problemas de inseguridad alimentaria, sobre todo en áreas rezagadas, como una opción para asumir la necesidad de repensar de un modo radical la agricultura del siglo XXI y de adoptar el nuevo paradigma de una agricultura para el desarrollo. En alguna medida así lo han entendido países desarrollados como Canadá con su estrategia "*lentille rurale*", Alemania con su programa "Regionen Aktiv", Holanda con su agenda para un "campo vital", México con su estrategia de 263 microrregiones, Brasil con sus "territorios de ciudadanía", Ecuador y Bolivia en sus respectivas Constituciones. Por su parte, las agencias de cooperación para el desarrollo como el Banco Mundial, el BID, el FIDA, la GTZ, el DFID y la OCDE en documentos estratégicos han incorporado el enfoque territorial como tal o bajo el concepto de "*sustainable livelihoods*" (SL, medios de vida sostenibles) para el desarrollo agrícola o rural (OECD 2006 y Schejtman & J. Berdegué 2004.).

Anexo

Tabla A1. Tipología de la agricultura familiar
(número y superficie por tipo)

Tipología/País	Nº de Explotaciones						Superficie					
	AFS		AFT		AFC		AFS		AFT		AFC	
	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%
Brasil	2 739	65,1	994	24	406	9,9	49 858	46,2	33 947	31,5	23 963	22,3
Chile	155	54,4	121	42,4	9	3,1	2 656	41,1	3 214	49,8	589	9,1
Colombia	585	79,4	95	12,9	57	7,7	1 269	59,2	527	24,6	347	16,2
Ecuador	456	62	274	37	10	1	2 510	49	1 933	38	641	13
México	2 736	56,6	1 378	28,5	720	14,8	4 863	56	1 997	23	1 824	21
Nicaragua	218	75,9	49	17	20	7,1	2 097	44,7	1 143	24,4	1 447	30,9

Fuente: Soto Baquero y otros 2007.

Tabla A2. Restricciones y oportunidades según tipo de Agricultura Familiar (AF)

Tipología	Restricciones	Oportunidades
AF de Subsistencia	• Acceso limitado y agua • Bajo nivel tecnológico y baja productividad • Ingreso insuficiente para satisfacer necesidades familiares	• Excepcionalmente con salida agrícola y gran apoyo externo • Autoconsumo y seguridad alimentaria • Empleo rural no agrícola • Capacitación para mejorar inserción laboral y migración
AF en Transición	• Controla recursos naturales con limitaciones • Alta dependencia del sector público. ONG. • Barreras de entradas para integrarse a cadenas rentables: bajo capital propio y limitado acceso a financiamiento; poca capacidad de gestión; mediocre nivel tecnológico	• Mejoramiento en el acceso a recursos naturales (riego) • Ruptura de las barreras de entrada a mercados • Integración de la PYME agrícola en alianzas comerciales • Contratos de producción con agroindustrias y exportadoras
AF Consolidada	• Dependencia del sector público o asistencia privada (ONG) • Cierta inflexibilidad para el cambio • Debilidades en la gestión	• Articulación más directa y estable con los mercados • Mayor autonomía • Capitalización de excedentes y ampliación de la base productiva

Fuente: Soto Baquero y otros 2007.

Referencias

Banco Mundial. 2010. Financial Crisis. www.worldbank.org

Berdegué J. & A. Schejtman. 2007. La desigualdad y la pobreza como desafíos para el desarrollo territorial rural. Documento de Trabajo N° 1, Programa Dinámicas Territoriales Rurales, RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. www.rimisp.org

BID. 2010. Sociómetro. www.iadb.org

Boucher F. 2001. Una visión territorial de la AIR: los SIAL, Avances conceptuales. Documento de trabajo no publicado.

Boucher F. 2006. Agroindustria rural y sistemas agroalimentarios locales. Nuevos enfoques de desarrollo territorial, ponencia, III Congreso Internacional de la red SIAL, alimentación y territorios, Baeza, España.

Brunori J. 2007. Sistema de producción a campo; cambios cualitativos para afrontar la transformación de la cadena de valor porcina. *Informe de Actualización Técnica* Nº 6: 23–26. E.E.A. INTA, Marcos Juárez, Argentina.

CEPAL. 2004. *Panorama social de América Latina 2002–2003*. Santiago de Chile, Chile.

CEPAL. 2009. *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Chile.

CEPAL. 2010. *Panorama social de América Latina 2009*. Santiago de Chile, Chile.

Chiriboga M. 2009, Instituciones y Organizaciones para la Soberanía y la Seguridad Alimentaria, Trabajo presentado en el Seminario "La institucionalidad agropecuaria y rural en América Latina frente a los nuevos desafíos y oportunidades", organizado por FAO y CEO, abril, Santiago de Chile, Chile.

de Janvry A. & E. Sadoulet. 2000. Rural Poverty in Latin America. Determinants and Exit Paths. *Food Policy* 25: 389–409.

de Janvry A. & E. Sadoulet. 2002. World poverty and the role of agricultural technology: direct and indirect effects, *Journal of Development Studies* 38: 1–26.

de Janvry A. 2009. Agriculture for development: New paradigm and options for success, Elmhirst Lecture, IAAE Conference, Beijing, China, August 16–22.

Delgado C. 2008. The Global Food Crisis Response Program (GFRP) at the World Bank Strategy and Policy. Adviser, Agricultural and Rural Development Department Food & Energy. Price Briefing, July 9. siteresources.worldbank.org

Echeverría R. 1998. *Estrategia para la reducción de la pobreza rural*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., USA.

Evans A. 2009. *The Feeding of the Nine Billion: Global Food Security for the 21st Century*, A Chatham House Report. Latimer Trend and Co. Ltd. Great Britain. www.chathamhouse.org.uk

Evans A., B. Jones & D. Steven. 2010. *Confronting the Long Crisis of Globalization: Risk, Resilience and International Order*. MGI. globaldashboard.org

FAO. 1996. Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action. World Food Summit, 13–17 November 1996, Rome, Italy.

FAO. 2009. The state of food insecurity in the world, Rome, Italy.

FAO. 2010. Update National Food Prices March. www.fao.org

G8. 2009. Summit statement on food security. http://www.g8italia2009.it

George-André S. 1980. Seguridad Alimentaria y Desarrollo. Concepto y gobernanza internacional de la seguridad alimentaria: de dónde venimos y hacia dónde vamos. (publicado en *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 224, 2009).

GRAIN. 2008. Los acaparadores de tierra en busca de la seguridad alimentaria y financiera. www.grain.org

Ilbery B., C. Morris, H. Buller, D. Maye & y M. Kneafsey. 2005. Product, process and place. An examination of food marketing and labelling schemes in Europe and North America, *European Urban and Regional Studies* 12: 116–132.

Lappe F.M. & J. Collins. 1979. *Food First: Beyond the Myth of Scarcity*. Ballantine Books, Nueva York, USA.

Marsden T., J. Banks & G. Bristow. 2000. Food supply chain approaches: Exploring their role in rural development, *Sociologia Ruralis* 40 (4): 424–438.

McCarthy J.J., O.F. Canziani, N.A. Leary, D.J. Dokken & K.S. White (eds.). 2001. *Climat Change 2001: Impacts adaptation and Vulnerability*. IPCC-Cambridge University Press, Cambridge, UK.

Muchnik J. & D. Sautier. 1998. *Systèmes agro-alimentaires localisés et construction de territoires, Proposition d'action thématique programmée*, CIRAD, Paris, France.

OECD. 2006. *Promoting Pro-Poor Growth: Agriculture*, OECD, Paris, France.

ONU. 2008. Comprehensive Framework for Action, High Level Task Force on the Global Food Crisis, July, New York, USA.

Pollan Michael. 2008. *Defensa de la comida*. Penguin Press, New York, USA.

RIMISP. 2009 Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Informe Anual 2009.

Rodrik D. 2003. *In search of prosperity. Analytical narratives on economic growt*h. Princeton University, Princeton, USA.

Roep D. & J. Wiskerke (eds.). 2006. *Nourishing networks: Fourteen lessons about crating sustainable food supply chains, Reed business information*, Doetinchem, Netherlands.

Rogers P. 2008. Alimentos, Pobreza y Seguridad. Informe Mensual de Seguridad Internacional. Mayo de 2008. Oxford Research Group..

Rosengrant M.W. 2008. Biofuels and Grain Prices: Impacts and Policy Responses. Testimony for the U.S. Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs May 7. International Food Policy Research Institute (IFPRI), Washington D.C., USA.

Schejtman A. & J. Berdegué. 2004. Desarrollo Territorial Rural. RIMISP. Documento elaborado para FIDA y el BID.

Schejtman A. & J. Berdegué. 2004. Desarrollo Territorial Rural, *Debates y Temas Rurales* 1, RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago de Chile, Chile.

Schejtman A. 1994. *Economía Política de los Sistemas Alimentarios en América Latina*. Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, Chile.

Soto Baquero F., M. Rodríguez & C. Falconí (eds). 2007. *Políticas para la agricultura familiar en América Latina y el Caribe*, FAO, Santiago de Chile, Chile.

Timmer P. 1986. *Getting Prices Right: The Scope and Limits of Agricultural Price Policy*, Cornell University Press, Ithaca, New York, USA.

Vía Campesina. 1996. Soberanía alimentaria, II Conferencia, Tlaxaca, México.

Vía Campesina. 2007. Foro por la soberanía alimentaria, Nyeleni, Selingue, Mali.

11

Lineamientos estratégicos para el Desarrollo Rural Territorial (DTR) en la Comunidad Andina

2011

© Dennis García

Introducción

El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en forma ampliada con la Comisión de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) aprobó en febrero de 2010 los Principios Orientadores y la Agenda Estratégica Andina, en la cual se establece la necesidad de promover los lineamientos estratégicos del desarrollo rural con enfoque territorial.

A través del Foro Andino de Desarrollo Rural, el Grupo Ad Hoc de Desarrollo Rural ha promovido la elaboración de los lineamientos, para lo cual se ha partido de: una revisión detallada de las experiencias nacionales, entre ellas el Proyecto Modelos de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial que se ejecuta en territorios de los cuatro países; entrevistas con expertos y responsables en cada uno de los países miembros; revisión de los textos conceptuales y normativos existentes sobre Desarrollo Territorial Rural (DTR); examen de las lecciones aprendidas de programas de DTR en Europa y América Latina; una revisión de los resultados de investigación de la comunidad académica incluyendo al RIMISP; y, discusiones presenciales y virtuales con los miembros nacionales del Grupo Ad Hoc sobre Desarrollo Rural y de la Secretaría General de la CAN.

I - Pertinencia del DTR en los países miembros de la CAN

1. La pobreza y la exclusión económica y social a nivel rural siguen siendo significativas en los países andinos.

La Comunidad Andina tiene una población de aproximadamente 100 millones de habitantes (Secretaría General CAN 2010), de los cuales el 72 % se ubica en la zona urbana y el 28 % en la zona rural. La CEPAL (2005) estima que hasta el año 2025 la población urbana crecerá en mayor medida que la rural, llegando en los países andinos a valores cercanos al 80 % del total.

Entre 2002 y 2008 la región andina se caracterizó por un crecimiento económico sostenido. Sin embargo, la crisis económica que afectó al mundo en 2009 tuvo un impacto en la región, aunque menor al experimentado por los países desarrollados. Las tasas de crecimiento fueron inferiores al 1 % ese año, con excepción de Bolivia. En actividades representativas del sector rural como la agricultura, la ganadería y la silvicultura se creció a tasas superiores al 4 % en promedio, e inclusive en 2009 la variación fue mayor al PIB total.

El crecimiento económico no se traduce en una reducción sustancial ni proporcional de la pobreza, menos aún en el área rural. En promedio, los países andinos tienen tasas de pobreza que superan el 40 % de la población y en las zonas rurales es 1,5 mayor: en Bolivia alcanza el 76 %, en Colombia el 65 %, en Ecuador el 46 % y en Perú el 60 %.

Documento preparado para la Secretaría General de la CAN.

La pobreza extrema, es decir aquella en que los ingresos son inferiores a lo requerido para adquirir la canasta alimentaria básica, supera el 20 % en promedio en la Comunidad Andina, con mayores problemas en Bolivia y Ecuador. Al igual que la pobreza, la indigencia en el área rural es bastante más alta que la media nacional: en Bolivia, Perú y Colombia duplican dicho valor.

Tabla 1. Comunidad Andina: personas en situación de pobreza e indigencia

Países	Años	Pobreza			Indigencia		
		Nacional	Total área urbana	Total área rural	Nacional	Total área urbana	Total área rural
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1999	60,6	48,7	80,7	36,4	19,8	64,7
	2004	63,9	53,8	80,6	34,7	20,2	58,8
	2007	54,0	42,4	75,8	31,2	16,2	59,0
Colombia	1999	54,9	50,6	61,8	26,8	21,9	34,6
	2004	51,3	45,5	68,4	17,1	13,1	29,0
	2008	46,1	40,0	65,3	17,9	13,1	32,7
	2009	45,7	39,7	64,5	16,5	12,4	29,2
Ecuador	1999	...	63,5	...	...	31,3	...
	2004	51,2	47,5	58,5	22,3	18,2	30,5
	2008	42,7	39,0	50,2	18,0	14,2	25,6
	2009	42,2	40,2	46,3	18,1	15,5	23,3
Perú	1999	48,6	36,1	72,5	22,4	9,3	47,3
	2004	48,6	37,1	69,8	17,1	6,5	36,8
	2008	36,2	23,5	59,8	12,6	3,4	29,7
	2009	34,8	21,1	60,3	11,5	2,8	27,8

Fuente: CEPAL 2011.

En términos generales, se observa durante la década de 2000 una reducción de la pobreza a todo nivel, pero la pobreza rural se reduce en menor proporción que la pobreza y la indigencia urbanas. Los niveles de desigualdad medidos a través del índice de Gini registran una leve disminución durante la década, llegando a un promedio de 0,45. Esta evolución positiva estuvo ligada principalmente a la dinámica del mercado de trabajo y en menor medida a la tendencia de las variables demográficas y las transferencias recibidas por los hogares.

La exclusión económica y social ha dado como resultado que la pobreza en los países andinos sea mayor en las mujeres y en las poblaciones indígenas. La pobreza en las mujeres es un 20 % mayor que la pobreza en los hombres (tabla 3, anexo), mientras que entre la población indígena existe de un 20 a 30 % más de pobres que en la población no indígena (tabla 4, anexo).

En el año 2008 el RIMISP realizó un análisis en 2251 municipios y provincias de los países andinos (en Ecuador se trabajó a nivel de parroquias) para medir las variaciones de

crecimiento económico, pobreza y desigualdad en las dos últimas décadas. Se encontró que del 100 % de municipios, apenas en el 6,4 % se lograron mejoras simultáneas en los indicadores mencionados: ingreso o consumo, pobreza y desigualdad[1]. Por el contrario, en la mitad de las circunscripciones territoriales analizadas simultáneamente se deterioraron los ingresos y aumentaron la pobreza y la desigualdad.

Sin embargo, la pobreza y la desigualdad no son la única dimensión que justifica la aplicación del enfoque de DTR. Deben considerarse también otros elementos relacionados con los conceptos del buen vivir rural: la solidaridad; la cohesión social; la interacción armónica del individuo con la naturaleza; la creación de posibilidades reales para que cada uno pueda decidir sobre su proyecto de vida y sobre las normas que rigen la vida de todos.

Tabla 2. Comunidad Andina. Detalle por tipología

Tipo	Nº de municipios Totales	Nº total de pobres (miles)	% de municipios totales[b]	% de pobres totales
WWW	147	8 456,1	6	21
WWL	114	3 394,9	5	9
WLW	97	2 417,4	4	6
WLL	160	4 081,2	7	10
LWW	19	277,9	1	1
LWL	215	3 855,8	9	10
LLW	266	5 682,2	12	14
LLL	1233	11 206,2	54	28
Sin datos[a]	37	335,7	0	1
Total	2288	39 707,4	100	100

a No se encontró información para todos los municipios.

b En el caso de Bolivia y Perú, el cálculo corresponde a provincias y en el de Ecuador a parroquias.

En los tipos se definen tres letras. La primera se refiere a ingreso o consumo, la segunda a pobreza, y la tercera a desigualdad.

W: mejoramiento

L: empeoramiento

Fuente: Base de datos RIMISP, 2008 (ver nota 1).

1 Base de datos del programa Dinámicas Territoriales Rurales para Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú construida con la metodología de Elbers y otros (2003) de estimación estadística de pequeños territorios, por medio de la cual, utilizando los datos de las encuestas de hogares, se ingresa la asociación entre consumo per cápita (o ingresos) y un conjunto de correlatos individuales de hogares, de localidad y de nivel regional, a nivel censal.

2. Los países andinos adoptan un enfoque territorial para enfrentar los temas de pobreza rural

En la década de 2000, los países miembros de la CAN han hecho ajustes significativos en sus marcos constitucionales y normativos y en los ejes de sus políticas, con una preocupación creciente por la forma como se distribuyen los frutos del crecimiento económico, la manera como los diversos sectores que componen su población participan en los procesos de desarrollo, así como por la relación que establecen sus sociedades con la naturaleza y la forma como aprovechan sosteniblemente sus recursos. En este contexto se observa con atención el desarrollo de las diversas regiones de cada país, al igual que las diferencias de desarrollo entre las zonas urbanas y rurales.

La noción que mejor refleja esta preocupación es la incorporación activa de la estrategia integral de orden territorial y sostenibilidad, basada en un conjunto de políticas macroeconómicas, sectoriales y locales que inciden directamente en el avance de los territorios rurales y de los sectores que los componen. Las políticas macroeconómicas proveen el marco general que condiciona las políticas territoriales y sectoriales; las políticas territoriales definen los componentes de la acción territorial y articulan las acciones e intervenciones de los actores territoriales, y las políticas sectoriales reflejan las prioridades de intervención de los entes públicos y privados.

Los elementos comunes que reflejan las preocupaciones compartidas por el desarrollo territorial entre los cuatro países andinos y sus acciones pueden resumirse en los siguientes campos: a) el énfasis en la dimensión territorial y por lo tanto la idea de lograr un desarrollo más equilibrado de cada país; b) el reconocimiento de la heterogeneidad de los territorios y consecuentemente la necesidad de acciones diferenciadas; c) la importancia dada a los actores territoriales tanto públicos como privados y a los pueblos y comunidades indígenas y afroandinas; d) la reforma del Estado con énfasis en la desconcentración de la acción pública, pero también en la descentralización por medio de los Gobiernos locales autónomos cuyas competencias en el desarrollo se reconocen; e) la necesidad de una aproximación integral que incluye políticas sociales, productivas, de infraestructura y culturales, poniendo énfasis en la coordinación y cooperación entre ellas; f) la creciente importancia de las dimensiones de identidad y patrimonio cultural de las zonas rurales, en cuanto dimensión inmaterial y recurso valorizable en los procesos de desarrollo; g) el énfasis puesto en la planificación participativa del desarrollo con el concurso de los actores territoriales; h) la centralidad atribuida a los conocimientos y a la innovación, tanto explícita como tácita, existente entre los actores privados y en las comunidades; i) el reconocimiento de las características específicas del desarrollo en territorios de los pueblos indígenas y afroandinos; y, j) los esfuerzos por articular la intervención de las entidades del Estado vinculadas con la lucha contra la pobreza y la desnutrición infantil en el área rural.

II - Algunas lecciones importantes de la experiencia subregional e internacional sobre DTR

Una revisión minuciosa (Escobar 2010) de las experiencias internacionales en materia de DTR con especial énfasis en los países de América Latina y Europa subrayan la viabilidad de la aplicación de este enfoque, siempre que sean tomadas en cuenta ciertas condiciones y requerimientos a nivel tanto macro como local: i) el reconocimiento jurídico y legislativo de

los territorios como unidades de planificación y de manejo administrativo; ii) una efectiva descentralización político-administrativa de la gestión pública; iii) la profundización de la participación y la inclusión ciudadanas como ejercicio empírico de la democracia; iv) la institucionalización de la correlación entre los planes y su ejecución, la disponibilidad de recursos, la coordinación efectiva y la evaluación de resultados e impactos; y, v) las nuevas concepciones de ruralidad que perciben al territorio como una porción de espacio geográfico individualizado por un tejido sociocultural y formas propias de producción, intercambio y consumo.

Desde el nivel del territorio existen también algunos factores que pueden limitar la viabilidad del enfoque si no se tienen en cuenta las siguientes condiciones: i) adoptar una visión territorial que supere el nivel local municipal; ii) establecer la capacidad técnica mínima para crear planes de acción que puedan concertarse; iii) asegurar la participación amplia de dirigentes representativos de los territorios; y, iv) establecer plataformas territoriales en las que los diversos actores puedan participar, concertar temas básicos y supervisar la acción de los organismos responsables de ponerlos en marcha. Para lograr lo anterior es imprescindible que existan en los territorios formas institucionales con poder legal para decidir y recursos para realizar lo que se acuerda. Estas formas institucionales pueden ser grupos de acción territorial o Gobiernos locales.

Las experiencias analizadas permiten también sacar algunas conclusiones y enseñanzas: i) el proceso participativo requiere desde su inicio mecanismos de representatividad que aseguren la participación de los grupos organizados así como de los no visibles y de la sociedad civil no organizada; ii) el diseño y la configuración de un plan de desarrollo son la guía del proceso y requieren esquemas de negociación de los intereses de los distintos estamentos representados en la mesa público-privada responsable de ese plan; iii) la acción territorial debe hacerse con una perspectiva de mediano y largo plazo e incorporar arreglos institucionales, financieros y operativos que aseguren su continuidad; iv) el monitoreo y la evaluación de procesos, resultados y efectos debe ser incorporado en el plan de desarrollo desde el comienzo; y, v) se deben fortalecer las capacidades de las instituciones territoriales con énfasis en sus dirigentes, funcionarios y técnicos.

El tema de fortalecimiento institucional debe desempeñar un papel preponderante para el logro del DTR, a través de la conformación de instituciones sólidas que permitan la acción sincronizada y complementaria de múltiples sectores y entidades públicas y privadas, bajo una estrategia multisectorial y multidimensional que podría estar conducida por una autoridad nacional del DTR.

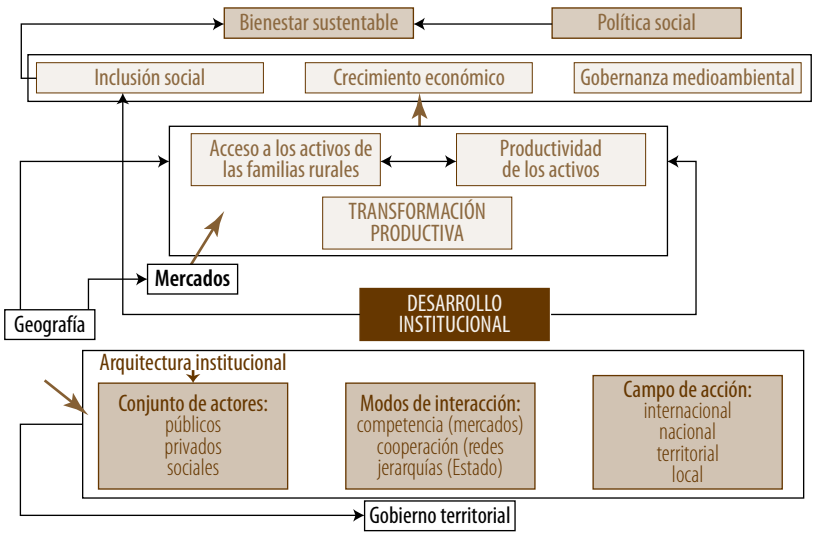
III - Conceptualización del DTR

A nivel internacional y de América Latina se han producido desde inicios de la década de 2000 cambios importantes en los paradigmas relacionados con el desarrollo rural. Contribuyen al nuevo pensamiento varias líneas de reflexión y acción, siendo una de ellas la de Schejtman y Berdegué del RIMISP, quienes definen el DTR como un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, que resulta en un círculo virtuoso de crecimiento económico, inclusión social y sostenibilidad ambiental. Los mismos autores explican que la transformación productiva se centra en articular competitiva y sostenible-mente la economía del territorio a mercados dinámicos, con base en el acceso a los activos de las familias rurales. Por su parte, el desarrollo institucional tiene como finalidad estimular y facilitar la interacción y la concertación de los actores locales entre sí, así como entre ellos y

los agentes externos relevantes, e incrementar las oportunidades para que la población pobre participe y se empodere del proceso y sus beneficios (Schejtman & Berdegué 2004).

Bajo este enfoque es posible definir el territorio como una unidad de interacción entre por un lado, dimensiones culturales, económicas y sociales, y por otro, dimensiones ambientales y biológicas en un espacio geográfico determinado. De ello se derivan cuatro nociones: la importancia de las relaciones intersectoriales y del trabajo interdisciplinario; una visión holística que integra los ejes fundamentales del desarrollo sostenible; una visión de la gestión integral del desarrollo territorial; y, la necesaria relación entre los procesos internos al territorio y el contexto nacional y regional en el que se insertan, con la finalidad de alcanzar un desarrollo armónico y democrático.

Figura 1. Determinantes del DTR



Para alcanzar el desarrollo rural bajo este enfoque, existen varios atributos que deben ser parte de las acciones de transformación territorial: i) la transformación productiva y el desarrollo institucional se deben abordar de forma simultánea; ii) los programas de DTR requieren definición y operación dentro de un concepto ampliado de lo rural que debe necesariamente incluir el o los núcleos urbanos con los que las áreas pobres tienen vínculos funcionales; iii) el territorio debe ser considerado un espacio con identidad entre los actores y con un proyecto de desarrollo concertado socialmente; iv) para su diseño y aplicación estos programas deben considerar la heterogeneidad de los territorios; v) se debe convocar a la diversidad de agentes del territorio; vi) es necesario considerar todas las posibles rutas de salida de la pobreza y de generación de riqueza y capital social: agricultura, empleo rural no agrícola, migración (con sus ambivalencias respecto del DTR) y sus combinaciones o multiempleo; vii) se requiere una compleja arquitectura institucional que dé lugar a instituciones fortalecidas y mediadoras entre el Estado tanto nacional como subnacional, el mercado y la sociedad civil incluyendo

las comunidades y pueblos indígenas, jóvenes y población excluida; viii) se deben formular y gestionar los programas de DTR con horizontes de mediano y largo plazo; ix) estos programas deben ser capaces de adaptar las políticas sectoriales al territorio; y, (x) de articular las políticas nacionales con las políticas locales en el territorio (Schejtman & Berdegué, 2004).

Adicionalmente a partir de un estudio realizado en 19 territorios en 11 países de América Latina con dinámicas deseables en cuanto a ingreso, sostenibilidad y equidad, se identificaron siete factores explicativos que en forma sinérgica generan este comportamiento deseable y que deben tomarse en cuenta a la hora de implementar el enfoque de DTR (Torey 2011):

1. la forma en que un territorio gestiona su capital natural y los servicios ambientales tiene un efecto directo en las combinaciones de crecimiento, inclusión social y sostenibilidad ambiental;
2. en una estructura agraria con igualdad de condiciones en los otros factores, a mayor equidad en la distribución de la tierra a lo largo de la historia, existe mayor probabilidad de dinámicas de crecimiento con inclusión social;
3. existe una articulación de los territorios con mercados dinámicos de bienes y servicios tanto nacionales como externos;
4. se encuentra una estructura productiva diversificada con una participación importante de pequeñas y medianas empresas;
5. hay una complementación significativa entre los centros urbanos territoriales y las zonas rurales;
6. la inversión pública en bienes como carreteras, electrificación, educación y salud tiene el potencial de ser una fuerza transformadora de los territorios rurales; y,
7. existen coaliciones sociales favorables a un crecimiento económico inclusivo y sostenible.

Factores como la identidad territorial pueden, bajo ciertas circunstancias, apoyar procesos de desarrollo cuando los factores anteriores están presentes.

IV - Lineamientos para el DTR en los países andinos

El establecimiento de lineamientos estratégicos de Desarrollo Territorial Rural es un mandato de los cancilleres de los países andinos que permite avanzar en el proceso de integración subregional y contribuye a alcanzar los objetivos de desarrollo en un contexto en el que, a pesar de las particularidades de los países, también existen grandes similitudes, así como retos y oportunidades comunes.

Visión

«Los países andinos logran sentar las bases para un desarrollo territorialmente equitativo que evite la polarización entre territorios "ganadores" y "perdedores", y que busque la convergencia, la solidaridad y la cohesión territorial. Esto implica promover la diversificación de las actividades económicas productivas y el incremento del valor agregado, produciendo bienes y servicios diferenciados y de calidad, en un marco de sostenibilidad ambiental, equidad de género, e identidad cultural, mediante acciones desarrolladas democráticamente por los actores públicos y sociales en un proceso de empoderamiento en los territorios localizados».

Sobre esa base, para el año 2016 los países andinos conseguirían reducir a la mitad la población rural en situación de pobreza por ingresos y mejorarían en la misma proporción su satisfacción de necesidades básicas y el buen vivir rural.

Disponen de un Consejo Andino de Desarrollo Territorial Rural, programa regional que les permite contar con una red de grupos de acción territorial, un mecanismo de sistematización e intercambio de buenas prácticas y un sistema compartido de evaluación de programas y proyectos de DTR.

Objetivo general

Se trata de promover el desarrollo territorial rural incluyente y equitativo impulsado por los actores sociales e institucionales de los territorios tanto nacionales como locales con un enfoque de corresponsabilidad. Esto incluiría el apoyo del Estado sujeto a sus propias políticas y modelos económicos de desarrollo, diferenciados y vigentes en cada país miembro de la Comunidad Andina. Lo que se busca es alcanzar un desarrollo más equilibrado en el área rural, pero respetando las particularidades económicas, culturales, sociales y de identidad de la población y reduciendo las brechas en crecimiento, desigualdad y pobreza entre los territorios y logrando un manejo sostenible de los recursos naturales.

V - Componentes de la estrategia andina para el DTR

Se proponen siete lineamientos, objetivos estratégicos y acciones prioritarias que deberán guiar la política de desarrollo territorial rural en los países andinos. Estos no deben ser vistos de forma aislada sino fuertemente articulados entre sí, en relación con los procesos territoriales que se busca promover. De hecho, cada uno de los lineamientos tiene simultáneamente dos dimensiones: por un lado, la de las políticas sectoriales, buscando que estas asuman un enfoque territorial, es decir que constituyan acciones dirigidas a promover el desarrollo territorial rural; y, por otro lado, la de los arreglos y las formas institucionales de base territorial que existan o se acuerden en cada país y desarrollen procesos de transformación productiva e institucional.

Se distinguen dos tipos de componentes, unos de carácter horizontal que se refieren a las dimensiones centrales del desarrollo rural territorial: fortalecimiento de capacidades, transformación productiva, cambios institucionales y consolidación de una institucionalidad andina; y otros de carácter transversal y que deben articularse a cada uno de los componentes centrales y no verse como dimensiones aisladas.

Componentes horizontales

1. *Fortalecimiento de capacidades*

Los agentes, actores e instituciones de los territorios de los países andinos cuentan con capacidades para promover procesos de desarrollo integral, inclusivo y sostenible, a través de acciones conjuntas.

Objetivo estratégico

Fortalecer las capacidades, habilidades y destrezas individuales y colectivas de los actores e instituciones para desarrollar las acciones dirigidas a impulsar el DTR.

Acciones prioritarias

- Promover la universalización de la cobertura de los servicios educativos, de salud, de nutrición y ambientales de las poblaciones rurales;
- garantizar la atención integrada de salud gratuita y oportuna para los usuarios en cada ciclo de vida, principalmente en niños menores y mujeres embarazadas;
- establecer programas que fomenten la seguridad y la soberanía alimentarias de la población de los países andinos mediante una adecuada articulación entre la producción local y los requerimientos alimenticios y nutricionales;
- mejorar progresivamente la calidad de la educación en todos los niveles y modalidades, incluyendo la educación técnica en los campos requeridos para el desarrollo territorial, que recoja los conocimientos y saberes locales;
- impulsar mecanismos de transferencia condicionada de recursos a los segmentos de atención prioritaria de la población rural, vinculándolos a programas de generación de ingresos e integración productiva que se realizan en los territorios;
- fortalecer las capacidades de los organismos territoriales, sean estos grupos de acción territorial o Gobiernos locales, para impulsar, planificar y ejecutar acciones de DTR;
- desarrollar programas de formación, capacitación y asistencia técnica para promover la capacidad emprendedora, la asociatividad y la capacidad de gestión y gerencia de los actores productivos territoriales;
- promover programas de formación de liderazgo territorial, capacidad de trabajo en red, negociación entre actores, concertación y solución de conflictos;
- desarrollar capacidades entre los actores territoriales para la cooperación y coordinación así como para la acción colectiva, en relación con las acciones de DTR;
- impulsar sistemas de capacitación y formación de talentos humanos basados tanto en sistemas formales acreditados, como por medio del intercambio de experiencias, rutas de y sistemas de aprendizaje de tipo territorio a territorio, incluyendo los conocimientos tradicionales y prácticas de cada cultura; y,
- promover programas dirigidos a la gestión de recursos que complementen las asignaciones otorgadas por el Gobierno central, a través la búsqueda de recursos propios, recursos no gubernamentales, de la cooperación para el desarrollo, las donaciones, entre otros.

2. *Apoyo a la transformación productiva, económica y social de los territorios*

Los territorios de los países andinos desarrollan procesos de transformación, diversificación y dinamización productiva en actividades tanto agropecuarias como no agropecuarias, de servicios financieros y no financieros, por medio de la promoción de complejos, clústeres, circuitos, cadenas productivas y corredores económicos en los que participan los diversos actores productivos para abastecer mercados dinámicos nacionales e internacionales.

Objetivo estratégico

Lograr la transformación económica, productiva y social de los territorios, especialmente de aquellos de menor desarrollo relativo, priorizando las actividades dinamizadoras en el sector tanto agrícola como no agrícola y considerando la vinculación urbano-rural que integre complejos, circuitos, cadenas de valor y diversifique la base económica territorial.

Acciones prioritarias

- Establecer una política de inversiones en infraestructura —caminos, energía, saneamiento básico, Tecnología de Información y Comunicación (TIC), riego y otros— como apoyo a las actividades económicas territoriales, considerando las potencialidades productivas locales;
- fortalecer los sistemas de innovación tecnológica territorial por medio de alianzas con universidades y centros de investigación, promoviendo la incorporación de conocimientos y saberes locales entre investigadores y actores productivos, con la finalidad de impulsar la productividad y competitividad sistémicas, incluyendo el desarrollo de productos y servicios con identidad cultural;
- fomentar la diversificación de las actividades agrícolas, el desarrollo de las no agrícolas y la generación de valor agregado: gestión ambiental, artesanía, industria de transformación, turismo, acuicultura, transporte, comercialización, así como los servicios productivos, sociales y ambientales;
- reconocer, valorar y potenciar el aprovechamiento sostenible de los bienes intangibles como el patrimonio cultural y la identidad territorial, contribuyendo al desarrollo de los territorios;
- fortalecer y consolidar sistemas financieros en el área rural, articulados al sistema financiero nacional, que oferten servicios (créditos, seguros y microseguros) que garanticen el acceso de los actores productivos del territorio, apoyando para que las organizaciones de microfinanzas rurales se conviertan en actores importantes del desarrollo territorial;
- fortalecer e implementar una estrategia de promoción de producción diversificada y diferenciada con una adecuada calidad, dirigida a los mercados internos y de exportación, aprovechando los nichos existentes para productos orgánicos, limpios, de origen territorial o cultural, comercio justo, productos para la salud y nutritivos, entre otros, para lo cual se establecerán las normas de certificación necesarias para el acceso a mercados diferentes;
- diseñar y gestionar esquemas de articulación entre productores y empresas en negocios inclusivos, en los que se aprovechen las capacidades y potencialidades de ambos grupos poblacionales;
- propiciar y establecer marcos legales y estrategias acordes con la realidad de cada país, que garanticen de manera transparente el acceso de poblaciones excluidas o en situación de vulnerabilidad social a recursos y activos productivos para lograr su incorporación integral, explicitando la responsabilidad de las instituciones públicas y formalizando mecanismos de rendición de cuentas y auditoría social;
- establecer mecanismos para fomentar la distribución, la redistribución, el funcionamiento y la formalización del mercado de tierras, que faciliten el acceso del campesino a este factor; esto puede incluir sistemas crediticios que financien su adquisición, programas de apoyo para la legalización y de redistribución de tierras improductivas entre otros;
- fortalecer estrategias de promoción de patrones y hábitos de consumo de bienes y servicios producidos y generados en los territorios; y,
- promover la formalización del trabajo rural y del empleo digno.

3. *Enfatizar la dimensión del fortalecimiento institucional territorial*

Los países andinos desarrollan procesos de transformación institucional a través de un conjunto de normas, regulaciones, herramientas y procedimientos, así como de políticas que incentivan las dinámicas en sus territorios.

Objetivo estratégico

Establecer políticas sectoriales y multisectoriales articuladas y coordinadas que apunten a la dinamización de los territorios, especialmente de aquellos de menor desarrollo relativo, además de fortalecer las instituciones y organizaciones de gobernanza de los territorios.

Acciones prioritarias

- Priorizar la acción coordinada horizontal de los ministerios y organismos públicos bajo un enfoque multisectorial y de cooperación vertical con los Gobiernos descentralizados, con la finalidad de promover el DTR;
- desarrollar y ejecutar metodologías para la planificación participativa territorial de mediano y largo plazo, conducida por los arreglos y las formas institucionales de base territorial que existan o se acuerden en cada país, en la que participen los actores territoriales y que responda a sus características económicas, sociales, étnicas, culturales y de recursos naturales, articulada a las prioridades de la planificación nacional y con criterio de sostenibilidad y continuidad;
- promover innovaciones institucionales para la cooperación horizontal y vertical entre actores públicos, entre públicos y privados y entre actores productivos;
- fortalecer los vínculos intersectoriales en los territorios involucrando a los actores productivos tanto en las zonas rurales como en las áreas urbanas con las que estas se articulan;
- profundizar los procesos de descentralización en el marco de los regímenes de competencias de cada país, para que los Gobiernos subnacionales y locales puedan ejercer liderazgo y disponer de los recursos necesarios para ejercer sus competencias;
- incentivar los acuerdos y mancomunidades entre Gobiernos descentralizados autónomos para ejecutar los planes y acciones de DTR;
- fomentar las alianzas dentro del sector público, entre sector público y privado, entre sector público y productor rural, y entre sector privado y productor rural, que busquen un mayor grado de cooperación y vinculación entre el Estado y las organizaciones no estatales, a través del diseño de mecanismos para la toma de decisiones que tiendan a la horizontalidad, la inclusión de actores de diverso tipo y el establecimiento de relaciones en los distintos niveles de Gobierno: local, regional, nacional e internacional; y,
- establecer sistemas de información, seguimiento, evaluación y análisis de los programas y proyectos de DTR.

4. *Sistema institucional andino para el DTR*

Los países cuentan con un sistema institucional andino para el DTR.

Objetivo estratégico

Consolidar el Consejo Andino para el Desarrollo Territorial Rural que fomente la sistematización, los intercambios, el interaprendizaje y otros; y constituir entre los países andinos una red de territorios rurales para el intercambio, la participación en experiencias, la capacitación y el aprendizaje, el intercambio de talentos humanos y técnicos, la identificación de buenas prácticas y el desarrollo de proyectos compartidos en zonas de frontera.

Acciones prioritarias

- La aprobación por parte de las instancias de decisión de la CAN de la formación del Consejo Andino de DTR con la participación de los responsables nacionales del DTR de los países, así como la aprobación por parte de dicho consejo del plan de acción andino para el DTR;
- el fortalecimiento de las capacidades andinas para sugerir propuestas de políticas, programas, proyectos y buenas prácticas, así como para investigar, analizar y difundir experiencias, políticas y prácticas de DTR;
- el desarrollo de metodologías compartidas para sistematizar experiencias de desarrollo rural que puedan ser reproducidas en otros territorios, incluyendo la identificación de buenas prácticas de DTR;
- el establecimiento de mecanismos de monitoreo, información y evaluación para medir la eficacia de los programas en relación con sus objetivos y principalmente con la reducción de la pobreza, el crecimiento económico territorial y el manejo sostenible de los recursos naturales;
- la construcción de una red andina de DTR en la que participen los actores nacionales y territoriales para maximizar las posibilidades de intercambio de experiencias y buenas prácticas, por vías de intercambios a nivel tanto presencial como virtual;
- la creación de un observatorio andino de desarrollo rural que se encargue de investigar, analizar y difundir experiencias, políticas y prácticas de DTR.

Componentes transversales

Los componentes transversales que se describen a continuación se articulan y atraviesan los componentes anteriores, por lo que deben ser considerados en relación con ellos y no de forma separada o aislada.

5. *Equidad e inclusión social*

Las mujeres, los jóvenes, las comunidades y pueblos indígenas, afrodescendientes y otros grupos poblacionales excluidos y marginados participan en igualdad de condiciones en los procesos de decisión relacionados con las políticas y acciones de DTR.

Objetivo estratégico

Promover la participación activa, en igualdad de condiciones, de los grupos poblacionales excluidos en los procesos de decisión relacionados con las políticas y acciones de DTR.

Acciones prioritarias

- incluir en forma explícita criterios de género, relaciones interétnicas, participación de jóvenes y adultos mayores en las acciones de planificación, diagnóstico, diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de los programas de DTR, asegurándose de que dichos programas cuenten con objetivos y productos relacionados con estos grupos poblacionales;
- incorporar en los programas de fortalecimiento de capacidades en forma expresa y preferencial a mujeres, miembros de comunidades y pueblos indígenas, afrodescendientes, jóvenes y otros grupos excluidos, teniendo en cuenta las mejores condiciones para su participación;

- incorporar en los programas de fortalecimiento de capacidades orientados a los jóvenes temas relacionados con emprendimientos económicos, asociatividad, innovación tecnológica, desarrollo de productos diferenciados, generación de servicios ambientales, ecoturismo, etnoturismo, entre otros;
- impulsar el desarrollo, la sistematización y la difusión de experiencias que permitan a las mujeres, los jóvenes, las comunidades, los pueblos indígenas, afrodescendientes y otros grupos poblaciones excluidos avanzar en forma efectiva en procesos de gestión integral de sus recursos naturales, físicos, económicos y sociales;
- incluir en los planes y presupuestos para el DTR indicadores de género, relaciones interculturales y etarias;
- generar espacios y mecanismos específicos para la participación de las mujeres, los jóvenes, las comunidades y pueblos indígenas, afrodescendientes y otros grupos poblaciones excluidos, respetando sus identidades culturales; y,
- potenciar las alianzas interinstitucionales públicas, público-privadas y/o de responsabilidad social para promover las organizaciones de mujeres, jóvenes, comunidades y pueblos indígenas, afrodescendientes y otros grupos poblacionales excluidos.

6. *Manejo sostenible de los recursos naturales en los territorios*

Los actores territoriales interiorizan el manejo sostenible de los recursos naturales y la conservación del ambiente como parte de sus acciones de desarrollo, teniendo en cuenta los efectos del cambio climático, la pérdida de la biodiversidad y del paisaje rural.

Objetivo estratégico

Incorporar en todos los planes y programas de DTR objetivos y acciones dirigidas al manejo sostenible de los recursos naturales y a la conservación del ambiente, teniendo en cuenta los efectos del cambio climático, la pérdida de la biodiversidad y del paisaje rural.

Acciones prioritarias

- Potenciar la gestión sostenible de los recursos naturales como componente central de la acción territorial, mediante actividades dirigidas a lograr su conservación, restauración y aprovechamiento sostenible, contribuyendo a la seguridad y la soberanía alimentarias, al desarrollo económico, a la salud y al bienestar de la población;
- interiorizar en los planes y programas de DTR las restricciones ambientales para las actividades productivas que se promuevan en cada territorio, incorporando la gestión del riesgo; trabajando y promoviendo la inversión en sistemas productivos limpios y ecológicamente amigables con el ambiente; reconociendo las necesidades de regulación subnacional en cuanto al manejo y control de los recursos; e, identificando los servicios ambientales que prestan y la preservación del paisaje que representan los recursos de ciertas zonas, no solamente para el territorio en cuestión sino para espacios más amplios;
- diseñar, como parte de los programas y acciones de DTR, planes de protección, conservación, mitigación, adaptación, manejo y control sostenible de recursos naturales: suelos con potencial de erosión, páramos, punas, zonas de ladera, bosques de protección, zonas de alta biodiversidad, vertientes de sistemas hídricos y similares, así como zonas susceptibles de ser afectadas por el cambio climático y la pérdida de la biodiversidad;

- incorporar a los planes territoriales la gestión y el manejo de las fuentes, microcuencas y cuencas hídricas como parte de programas que refuercen la contribución al manejo sostenible de los recursos naturales y a la conservación del ambiente de los centros urbanos y las zonas rurales;
- promover e implementar las herramientas para la gestión del ordenamiento territorial con la participación de los actores del territorio;
- fortalecer el sistema de información y conocimiento del riesgo, enfatizando los sistemas de alerta temprana;
- fortalecer las capacidades de los organismos y actores territoriales para evaluar los impactos de los diversos escenarios de cambio climático, diseñar estrategias de gestión del riesgo y de adaptación a los diversos escenarios, y emprender acciones de mitigación;
- incentivar programas creativos e innovadores que valoricen los recursos de la biodiversidad territorial, los conocimientos que sobre ellos tengan los actores territoriales y sus formas colectivas de gestión; y,
- promover procesos de gestión del conocimiento en experiencias de adaptación al cambio climático.

7. *Identidad cultural e interculturalidad en el territorio*

Los actores territoriales interiorizan y valoran el papel de sus recursos y activos tangibles e intangibles en los procesos de DTR.

Objetivo estratégico

Reconocer y fortalecer la identidad territorial de los diferentes actores, valorando sus activos culturales y patrimoniales y construyendo un conjunto de procesos comunicativos y culturales como parte de sus planes y acciones de DTR.

Acciones prioritarias

- Involucrar la identidad cultural como elemento central del desarrollo territorial en los planes y programas de DTR;
- promover un sistema andino de origen territorial (marcas), basado en certificaciones ambientales, sociales y culturales en el marco de las normas de la CAN, permitiendo su reconocimiento y respeto;
- impulsar el DTR con un enfoque intercultural, considerando la interacción respetuosa y la coexistencia de los diversos pueblos y grupos con identidades culturales distintas, eliminando cualquier forma de racismo y fortaleciendo la cohesión social entre sociedades multiculturales, de manera que se involucre a todos los actores en estos procesos;
- promover iniciativas dirigidas a fortalecer, viabilizar y difundir responsablemente la transmisión de valores y saberes intergeneracionales que potencien y orienten los procesos de desarrollo de los territorios;
- impulsar estrategias multidiversas que permitan valorizar los territorios con base en las características y la dotación de activos culturales locales; esto puede incluir, entre otros aspectos, el apoyo a la actividad turística que valorice el patrimonio cultural, la promoción de la gastronomía tradicional, el arte y la artesanía de los pueblos indígenas y afroandinos; y,

- promover el diseño y la implementación de una plataforma de comunicación para el DTR que fortalezca los valores, tradiciones y conocimientos de los diversos pueblos y grupos culturales.

Personas entrevistadas

BOLIVIA		
#	Nombre	Institución
1	Alejandro Tarifa	Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (MDRyT)
2	Juan Carlos Zapana	Ministerio de Culturas
3	Antonio Torres	Ministerio de Planificación del Desarrollo
4	Donald Mercado	Federación de Asociaciones de Municipios de Bolivia (FAM)
5	Roberto Arteaga	Programa de Innovación Continua (PIC)
6	Guillermo Vila Melo	Proyecto Valor IC
7	Eduardo Forno	Conservación Internacional
8	Rubén Monasterios	Coordinadora de Integración de Organizaciones Económicas Campesinas (CIOEC)
9	Marcelo Barrón Rondón	Programa Fortalecimiento a la Gestión Autonómica de Políticas Públicas, SNV.
10	Carlos Carafa	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE)
COLOMBIA		
1	Oswaldo Aharón Porras	Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible DNP
2	Nicolás Pérez Marulanda	Dirección de Desarrollo Rural Sostenible DNP
3	Fernando Leiva	Dirección de Políticas MADR
4	Alejandro Sarmiento	Dirección de Desarrollo Rural MADR
5	Socorro Aguas	Profesional MADR
6	Jaime Morales	Secretario de Desarrollo Rural Tolima
7	Fanny Peñuela	Coordinadora Equipo Técnico Territorio de Referencia
8	Luis Fernando Restrepo	IICA
9	Guiller Patiño	IICA
ECUADOR		
1	Francisco Escobar	Subsecretario MIES
2	Diego Valencia	Subsecretario MCDS
3	Silvana Vallejo	Coordinadora de Políticas MCPEC
4	Calor Cando	SENPLADES
5	Lucía Oña	Asesora Ministro de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca.
6	Renata Lasso	Asesora Ministro de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca
7	Marcelo Albuja	Subsecretaría MIES
8	Byron Jaramillo	Especialista en Desarrollo Rural
9	Santiago Camino	Especialista en Desarrollo Rural FIDA
10	Raúl Egas	Asesor Director del Programa de Tierras
11	Carlos Jara	IICA

Personas entrevistadas (continuación)

PERÚ		
1	Alejandro Laos	Miembro del Equipo Técnico de la Mesa de Concertación para la lucha contra la pobreza
2	Delfina Varillas	Dirección de Investigación y Desarrollo Social. MIMDES. Representante del Ministerio de Desarrollo Social al Grupo Ad Hoc de Desarrollo Rural CAN.
3	Ana Domínguez del Águila	Coordinadora de la Unidad de Coordinación Multisectorial de Desarrollo Rural de la Sierra –UCMDRS
4	Diana Carazas	Secretaría Nacional de Juventud. Ministerio de Educación.
5	Hugo Vila	FONCODES
6	Mauro Maita	Provias Descentralizado. Ministerio de Transporte y Comunicaciones.
7	Milton Ojeda	Ministerio del Ambiente
8	Franz Huamán	Unidad de Política Sectorial. Ministerio de Agricultura
9	Iván Rivera Molina	Unidad de Política Sectorial. Ministerio de Agricultura
10	Eduardo Barzola	Red de Municipalidades REMURPE
11	José Cetraro	Centro Ideas
12	Ricardo Claverías	Investigador de CIDIAG
13	Rosa Díaz	CEPLAN
14	CODET y otros actores	Proyecto Juli - Pomata

Anexo

Tabla A1. Países andinos. Tasa de variación anual del PIB (%)

Países y regiones	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,4	2,5	1,7	2,5	2,7	4,2	4,4	4,8	4,6	6,1	3,4
Colombia	-4,2	2,9	1,7	2,5	3,9	5,3	4,7	6,7	6,9	2,7	0,8
Ecuador	-5,3	4,2	4,8	3,4	3,3	8,8	5,7	4,8	2,0	7,2	0,4
Perú	0,9	3,0	0,2	5,0	4,0	5,0	6,8	7,7	8,9	9,8	0,9
América Latina	0,3	4,0	0,3	-0,4	2,1	6,1	4,9	5,8	5,9	4,2	-1,8

Fuente: CEPAL 2011.

Tabla A2. Países andinos. Tasa de variación anual del PIB (%)

Países	Años	Nacional	Urbana	Rural
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1999	0,586	0,504	0,640
	2002	0,614	0,554	0,632
	2004	0,561	0,561	0,561
	2007	0,565	0,499	0,599
Colombia	1999	0,572	0,564	0,525
	2002	0,594	0,572	0,542
	2003	0,573	0,555	0,480
	2004	0,579	0,559	0,465
	2005	0,580	0,561	0,475
	2008	0,589	0,564	0,514
	2009	0,578	0,555	0,487
Ecuador	[a]1999	...	0,526	...
	2002[a]	...	0,513	...
	2004[a]	0,513	0,498	0,431
	2005[a]	0,531	0,513	0,468
	2006[a]	0,527	0,507	0,481
	2007[a]	0,540	0,520	0,484
	2008[a]	0,504	0,480	0,458
	2009[a]	0,500	0,485	0,438
Perú	1999	0,545	0,498	0,427
	2001	0,525	0,477	0,439
	2003	0,506	0,456	0,358
	2007[b]	0,500	0,443	0,425
	2008[b]	0,476	0,421	0,421
	2009[b]	0,469	0,422	0,402

[a] A partir de 2002 el diseño muestral de la encuesta hace que las cifras para las zonas urbanas y rurales no sean estrictamente comparables con las de años anteriores.
[b] Las cifras de 2005 a 2009 se refieren al año completo. Los valores no son comparables a los de los años anteriores debido al cambio del marco muestral de la encuesta de hogares.

Fuente: CEPAL 2011.

Tabla A3. Índice de feminidad de la indigencia y la pobreza

Países	Años	Pobreza			Indigencia		
		Nacional	Urbana	Rural	Nacional	Urbana	Rural
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1999	105,2	106,8	104,0	107,7	113,8	105,6
	2007	106,9	109,8	105,2	105,5	108,6	106,6
Colombia	2002[a]	106,3	108,3[b]	107,2	111,2	117,0[b]	112,5
	2009[a]	111,9	114,5[b]	115,1	126,5	136,3[b]	127,7
Ecuador	2002	...	108,8	...	...	116,0	...
	2009	111,1	111,0	112,5	115,4	118,1	114,7
Perú	2001	104,8	105,9	105,1	107,2	113,2	107,4
	2009	105,4	109,2	106,8	108,2	112,1	113,2

[a] Cabeceras municipales.
[b] Las cifras de 2005 a 2009 se refieren al año completo. Los valores no son comparables con los años anteriores debido al cambio del marco muestral de la encuesta de hogares.

Fuente: CEPAL 2011.

Tabla A4. Comunidad Andina. Incidencia de pobreza y extrema pobreza por etnia (%)

País	Pobreza		Extrema pobreza	
	Indígena	No indígena	Indígena	No indígena
Bolivia 2002	74	53	52	27
Ecuador 2006	67,8	38,3	39,3	12,9
Perú 2000	62,8	43	22,2	9,5

Fuente: Ecuador, SIISE 2006; Perú, INEI 2005; y Bolivia, INE 2005.

Tabla A5. Distribución de la población económicamente activa ocupada, según inserción laboral. Zonas rurales 1990–2009 (población de 15 años y más, en porcentajes)

Países	Año	Total	Empleadores	Asalariados					Trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados	
				Total	Sector público	Sector privado[a]			Total	Agricultura
						Total	Agricultura	Resto		
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1997	100	3,3	8,9	2,4	6,5	2,7	3,8	87,8	79,9
	1999	100	1,2	9,2	2,3	6,9	2,7	4,1	89,6	82,1
	2002	100	4,2	9,8	2,3	7,5	4,2	3,2	86	79
	2004	100	4,4	16,4	4,4	12,1	5,4	6,6	79,2	64,2
	2007	100	3,1	13,5	3,2	10,2	3,3	7	83,4	73
Colombia	1997	100	4,2	50,6	...	50,6	27,7	22,9	45,1	25
	1999	100	3,7	47,2	3,7	43,5	25,9	17,5	49,1	27,9
	2002	100	4,5	41,2	2,5	38,7	24,2	14,5	54,3	33,4
	2003	100	3,6	41,6	2,6	39	25,6	13,3	54,8	33,1
	2004	100	4,1	38,9	1,9	37	23	14	57	35,4
	2005	100	5	39,3	2	37,2	25,3	11,9	55,7	35,8
	2008	100	4,7	41,7	1,7	39,9	27,4	12,5	53,6	34,3
	2009	100	5,4	36,5	1,5	35	23,1	12	58,1	37,7
Ecuador	2004	100	4,2	35,5	3,1	32,3	19,4	12,9	60,3	48,2
	2005	100	5,5	37,7	2,4	35,3	21,6	13,7	56,8	47,6
	2006	100	4,3	37	2,3	34,6	20	14,6	58,7	49
	2007	100	3,7	41,3	2,6	38,7	23,9	14,8	55	44,3
	2008	100	3,8	45,4	3	42,4	26	16,4	50,8	40,6
	2009	100	3,2	40,6	3,3	37,3	21,9	15,4	56,2	45,7
Perú	1997	100	5,4	19,5	4,3	15,2	9,7	5,5	75,1	61,2
	1999	100	6,4	19,4	3,3	16,1	10,9	5,2	74,2	62,2
	2001	100	5,4	20,4	4	16,4	11,9	4,4	74,2	61,3
	2003	100	5	14,2	3,4	10,8	7,9	2,9	80,9	69,8
	2007	100	5,2	22	4,5	17,5	10,6	6,9	72,9	60,3
	2008	100	5,4	22,2	5,1	17,1	10,1	7	72,3	59,5
	2009	100	5	22,7	4,9	17,8	10,3	7,5	72,3	59,6

a Incluye a los empleados domésticos.

Fuente: CEPAL 2011 (sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países).

Tabla A6. Coeficiente de la brecha de pobreza e indigencia

Países	Años	Pobreza[a]	Indigencia
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1999	33,9	20,3
	2002	34,4	19,5
	2004	32,1	15
	2007	27,8	14,5
Colombia	1999	25,6	11,2
	2002[c,d]	26,3	8,8
	2003[c,d]	23,8	7,2
	2004[c,d]	23,5	7
	2005[c,d]	22,7	6,4
	2008[c,d]	21,7	8,4
	2009[c,d]	20,8	7,2
Ecuador	1999[b]	30,1	11,5
	2002[b]	20,8	6,9
	2007	14,8	4,1
	2008	14,7	4,7
	2009	16,8	6,2
Perú	1999	20,6	9,2
	2001	24,7	9,6
	2007[e]	15,3	4,3
	2008[e]	13,6	4
	2009[e]	12,9	3,5

a Incluye personas en situación de indigencia o de extrema pobreza.
b Área urbana.
c A partir de 2002 el diseño muestral de la encuesta hace que las cifras para las zonas urbanas y rurales no sean estrictamente comparables con las de años anteriores.
d Cabeceras municipales.
e Las cifras de 2005 a 2009 se refieren al año completo. Estos valores no son comparables con los años anteriores debido al cambio del marco muestral de la encuesta de hogares.

Fuente: CEPAL 2011.

Tabla A7. Distribución del ingreso de las personas en áreas urbanas y rurales (%)

Países	Área geográfica	Años	Quintil 1 (más pobre)		Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5 (más rico)	
			Decil 1	Decil 2				Decil 9	Decil 10
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Nacional	1999	0,3	1	5,9	11,5	20,2	17,3	43,9
		2007	0,5	1,7	6,4	11,7	20,1	17	42,7
	Urbana	1999	1,3	2,6	8,1	12,5	20	16,7	38,9
		2007	1,7	2,7	8	12,4	19,7	16,3	39,3
	Rural	1999	0,4	0,8	3,9	9,3	19,4	17,3	48,8
		2007	0,3	1,1	5,5	10,7	18,6	19,0	44,8
Colombia	Nacional[a]	2002	0,7	1,7	6,1	10,3	17,8	15,8	47,7
		2009	0,7	1,8	6,4	10,8	18,5	15,7	46
	Urbana[a,b]	2002	0,8	2	6,6	10,8	18,1	15,8	45,9
		2009	0,9	2,1	7	11,4	18,6	15,5	44,4
	Rural	2002	0,8	2,1	7,6	12,2	19,2	15,1	43,1
		2009	1	2,6	8,6	13,8	21,1	16	37
Ecuador	Nacional	2004	1,3	2,4	7,7	12,5	20	16,3	39,9
		2009	1,3	2,7	8,1	12,8	20,1	15,8	39,2
	Urbana	2004	1,4	2,6	8	12,4	19,2	15,1	41,3
		2009	1,5	2,8	8,5	13,1	20,3	15,6	38,2
	Rural	2004	1,8	3,1	9,8	14,7	22,3	16,3	32,1
		2009	1,6	3,2	9,9	14,7	21,3	15,5	33,8
Perú	Nacional	2001	1,1	2,2	7,5	12,4	20,2	16	40,6
		2009	1,5	2,7	8,7	13,8	21,6	16,4	35,4
	Urbana	2001	1,6	3	8,9	13,3	19,9	15,3	38
		2009	2,1[c]	3,5	10,1	14,6	21,3	15,5	32,9
	Rural	2001	1,8	3,2	9,6	14,5	21,5	15,7	33,7
		2009	2,3[c]	3,7	10,4	15	22	16	30,6

a A partir de 2002 el diseño muestral de la encuesta hace que las cifras para las zonas urbanas y rurales no sean estrictamente comparables con las de años anteriores.
b Cabeceras municipales.
c Las cifras de 2005 a 2009 se refieren al año completo. Estos valores no son comparables con los años anteriores debido al cambio del marco muestral de la encuesta de hogares.

Fuente: CEPAL 2011.

Referencias

CEPAL. 2005. *Boletín Demográfico Nº 76, América Latina: Proyecciones de Población Urbana y Rural 1970–2025*, Santiago de Chile, Chile.

CEPAL. 2011. *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 2010*. Santiago de Chile, Chile.

Elbers C., J.O. Lanjouw & P. Lanjouw. 2003. Micro-Level Estimation of Poverty and Inequality, *Econometrics* 71 (1): 355–364.

Escobar G. 2010. *Desarrollo Territorial Rural en los Países de la CAN. Conceptos, Criterios, Limitaciones y Desafíos*. RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

INE (Instituto Nacional de Estadística). 2005. La Paz, Bolivia.

INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). 2005. Lima, Perú.

Secretaría General de la CAN. Estadísticas 2010. www.comunidadandina.org

Schejtman A. & J. Berdegué. 2004. Rural Territorial Development. Documento de Trabajo Nº 4. Programa Dinámicas Territoriales Rurales, RIMISP. Santiago de Chile, Chile.

Torey S. 2011. Siete Claves para Entender las Trayectorias Territoriales, *Revista Equitierra* 8: 4–10, RIMISP-DTR, Santiago de Chile, Chile.

12

Pobreza rural y políticas públicas en Ecuador en la década de 2000

2011

© Dennis García

Introducción

El objetivo de este documento es analizar, en el caso ecuatoriano, la adecuación de las políticas públicas de acuerdo a las características de los hogares rurales pobres, desde sus diversas particularidades en cuanto a empleo e ingresos y, sobre esa base, realizar un conjunto de recomendaciones. El trabajo se centra en el período 2000–2010, aun cuando se lo inserta en un período más largo de análisis. Distinguimos en su interior etapas vinculadas al énfasis de políticas públicas: una primera, entre 2000 y 2006, y una segunda, iniciando con el último cambio presidencial en Ecuador hasta la fecha (2011, N. del E.).

El trabajo se basa en un cuidadoso análisis de información originada en las Encuestas de Condiciones de Vida y las de Empleo e Ingresos, disponibles para los años 2004, 2007, 2008 y 2009, procesadas en el marco de la colaboración entre la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés), así como en insumos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), que incluyen el Censo de Población y Vivienda 2010.

El documento se divide en cuatro partes. La primera hace un análisis del contexto político y económico del país, y del papel que tiene la agricultura tanto en la economía ecuatoriana, como en el medio rural. Una segunda parte caracteriza los diversos tipos de hogares pobres en relación con el origen de sus ingresos y las características socio-demográficas. Una tercera parte describe las políticas públicas generales y sectoriales dirigidas a la reducción de la pobreza, analizando la consistencia entre las características de los hogares rurales y las políticas con base en tres elementos: fomento productivo, empleo y salarios, y transferencias. Finalmente, en una cuarta parte se sintetizan las principales conclusiones del trabajo y se realiza un conjunto de sugerencias de políticas públicas que podrían ser de interés del Gobierno y otros actores públicos.

I - Contexto nacional

1. Modelo de desarrollo económico y social

En los últimos años, Ecuador ha pasado por un proceso de cambios en su modelo de desarrollo como resultado del énfasis en la política macroeconómica y de las múltiples modalidades de inserción en la economía internacional. Estos, a su vez, han sido el resultado de las diversas visiones que sobre el desarrollo han tenido las dirigencias políticas nacionales. En general pueden distinguirse claramente dos grandes momentos en la aplicación de políticas: un primero hasta el año 2006 en que el modelo se inspira, en general, en las recomendaciones de estabilización y ajuste macroeconómico del Consenso de Washington; y, un segundo, desde 2007 hasta

la actualidad, en que predomina un mayor interés en la regulación e intervención estatal en la economía, con el objetivo de promover la reindustrialización y redistribución del ingreso.

Pueden distinguirse tres etapas durante el primer período: una primera donde se aplicaron programas de ajuste estructural incompletos, basados fundamentalmente en devaluaciones continuas; una segunda, de crisis económica resultado de una combinación de factores externos —caída del precio del petróleo, impacto del fenómeno El Niño, un conflicto militar con Perú— y de un manejo fiscal poco prolijo que produce, entre otros, el mayor proceso de migración internacional de ecuatorianos, así como una grave crisis bancaria; y una tercera etapa que surge a partir de la dolarización, en que la economía crece como resultado de la estabilización, de un mayor nivel de apertura económica y un contexto internacional de precios altos para la mayor parte de las exportaciones. Durante este período, el modelo de acumulación redujo el papel del Estado, buscando que este desempeñe exclusivamente un papel regulador, especialmente sobre las políticas de apoyo a los sectores productivos más vulnerables, esperando que sean los sectores privados —incluidas las ONG— quienes asuman una mayor participación en la dotación de asistencia técnica, el otorgamiento de créditos y la transferencia tecnológica[1].

En este período y hasta 2006, el sector externo se convirtió en el motor de la economía, como resultado tanto de la dolarización como de la mayor apertura comercial[2]. Esta apertura implicó fortalecer la actividad exportadora, fundamentalmente de petróleo y productos primarios, agropecuarios y de la pesca. Esa actividad se diversificó en términos tanto de productos como de regiones. Además de exportaciones tradicionales como petróleo, banano, cacao y café, tomó fuerza la producción de flores, hortalizas, frutas tropicales, mariscos y productos de la pesca, muchos de ellos procedentes de zonas que hasta entonces se caracterizaron por su especialización en el mercado interno.

Un segundo período, diferente al anterior, se inicia con el triunfo de Rafael Correa en las elecciones presidenciales de octubre de 2006. Es el resultado del cansancio del electorado por la inestabilidad política y un divorcio entre la clase política dirigente y las demandas de la sociedad civil, que llevó a la adscripción del electorado a un nuevo proyecto político propulsor de un nuevo modelo de desarrollo. La elección del presidente Correa se fundamentó en una visión diferente del desarrollo de Ecuador, basado en una nueva Constitución (Asamblea Nacional Constituyente 2008) que define a la república como un Estado constitucional de derechos y justicia social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico, y en un Plan Nacional de Desarrollo. Entre los derechos que consagra destacan: el Buen Vivir, la participación, así como los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades, buscando asegurar la soberanía alimentaria y económica[3].

Desde 2007 han operado cuatro procesos que han fortalecido considerablemente la participación del Estado en la economía: la renegociación de los contratos petroleros y la eliminación de los fondos fiscales de base petrolera que garantizaban el pago de la deuda y actuaban como seguro anticíclico; un aumento importante de la presión tributaria que prácticamente se ha duplicado; y, la renegociación del servicio de la deuda. Esto significó un aumento

1 El Gobierno únicamente ensaya algunos programas de asistencia técnica privatizada con apoyo de organismos como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), los cuales duran mientras existe el apoyo externo.

2 Se mantienen, sin embargo, acciones de protección arancelaria a un número limitado de bienes agrícolas e industriales.

3 El Buen Vivir se define como: «…la satisfacción de las necesidades, la consecución de una calidad de vida y muerte digna, el amar y ser amado, y el florecimiento saludable de todos y todas, en paz

importante del peso del Estado en el Producto Interno Bruto (PIB) y, por lo tanto, de su capacidad de inversión. Los ingresos fiscales pasaron de representar alrededor de un 17 % en el período 2002–2006 a un 22 % en el período 2007–2009, mientras que el gasto público pasó de un 16 % a un 24 % en el mismo período (BCE, Estadísticas macroeconómicas).

Los nuevos recursos se han traducido en un incremento importante de la inversión pública en infraestructura, así como en educación, salud, transferencias fiscales a poblaciones vulnerables y un acercamiento a los pequeños productores y a la pequeña producción, como alternativa de crecimiento de la economía. La nueva Constitución y el Plan Nacional de Desarrollo han implicado también un fortalecimiento del papel del Estado, desde el punto de vista tanto normativo, como de las competencias en diversos campos. Como resultado de la nueva Constitución, la Asamblea Nacional, por iniciativa del Ejecutivo, ha aprobado un número considerable de leyes en campos como: ordenamiento territorial, fomento productivo, economía popular y solidaria —micro finanzas—, participación, empresas públicas, educación, planificación y finanzas públicas, soberanía alimentaria, etc. En cada una de ellas se definen las responsabilidades ampliadas del Estado en relación con cada uno de estos campos, las competencias en cuanto a regulación que le corresponden, así como el tipo de incentivos y sanciones que se prevé.

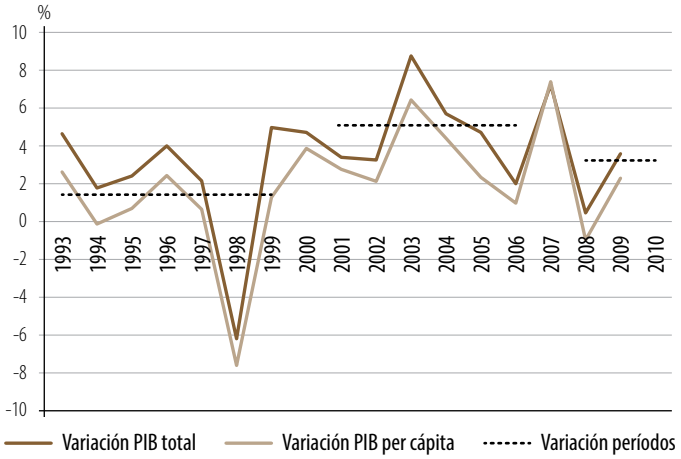
2. Contexto económico

En el año 2010 la producción total de bienes y servicios del país, alcanzó un valor de 25 mil millones de dólares —de 2000—, mostrando un constante crecimiento durante las dos últimas décadas, salvo en el año 1999 en que, como consecuencia de la crisis económica interna, el PIB cayó en un 6 %. Sin embargo, se observa un dinamismo diferente en los tres períodos de análisis: 1993–1999, 2000–2006 y 2007–2010. El primero se caracterizó por un débil e inestable crecimiento, el segundo por un crecimiento sostenido y el tercero por un crecimiento inestable. En efecto, en la primera mitad de la última década —2000— se registran los mayores niveles de crecimiento de la economía, con un 5 % de promedio anual, mientras que durante la década de 1990 se da el menor crecimiento (1,5 %). Los cuatro años finales de la década de 2000, tienen un comportamiento intermedio con un crecimiento anual de un 3,3 % en promedio.

Desde la dolarización —año 2000— y la consiguiente estabilidad macroeconómica, se generó un crecimiento, en buena parte basado en la dinámica exportadora —funcionamiento del Oleoducto de Crudos Pesados (OCP), entorno internacional con alzas constantes de precios en productos primarios—, el mayor consumo interno de los hogares, el crecimiento de la inversión nacional y extranjera, además de los mayores ingresos por remesas (Ocampo 2005). Igualmente en este período se logró controlar la inflación, lo que desembocó en una recuperación del salario real en un 30 % en relación con la década anterior (, Estadísticas macroeconómicas).

y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas. El Buen Vivir presupone tener tiempo libre para la contemplación y la emancipación, y que las libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades reales de los individuos se amplíen y florezcan de modo que permitan lograr simultáneamente aquello que la sociedad, los territorios, las diversas identidades colectivas y cada uno, visto como un ser humano universal y particular a la vez, valora como objetivo de vida deseable (Tanto material como subjetivamente y sin producir ningún tipo de dominación uno a otro)". (Consejo Nacional de Planificación 2009)

Figura 1. Ecuador: crecimiento del PIB total y per cápita



Fuente: BCE, Estadísticas macroeconómicas.

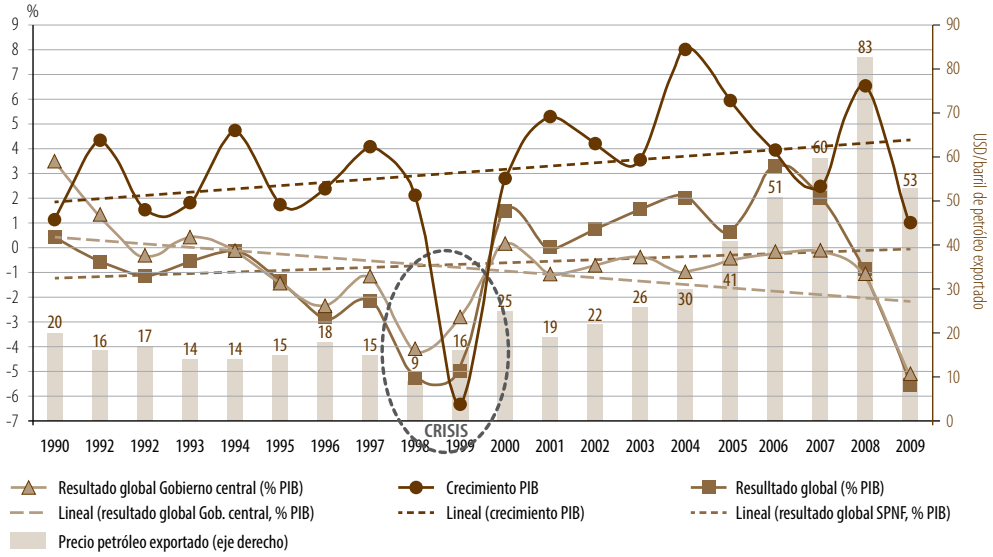
Para el segundo período de 2000, la producción crece pero a un ritmo menor, principalmente por los efectos de la crisis financiera internacional en la economía ecuatoriana. Esta se tradujo en una disminución del precio del petróleo y de otros productos exportados, así como en un incremento en el costo de las importaciones, principalmente de combustibles y alimentos. Esto generó problemas en la balanza comercial que, en un contexto de dolarización, no pudo enfrentarse con medidas de política monetaria. El Gobierno acudió entonces a restringir importaciones por medio de medidas arancelarias.

La economía ecuatoriana y la salud fiscal entre 1993–2010 dependieron, en buena parte, del precio del petróleo. El énfasis de la política gubernamental desde el 2006, tal como se expresa en el Plan Nacional de Desarrollo, ha residido en alejarse de esta fuerte dependencia de productos primarios por medio de políticas de sustitución de importaciones y exportaciones; con el objetivo de desarrollar en el mediano plazo, una economía basada en servicios como el turismo y el bioconocimiento. Para ello, busca canalizar parte del excedente petrolero —y eventualmente minero— a las inversiones necesarias para desarrollar esos sectores que incluyen, entre otros, la formación de recursos humanos altamente calificados, mejora del sistema educativo, en general, e infraestructura de carreteras y energética.

3. El peso de la agricultura en la economía

El sector agropecuario participa con el 9 % en el PIB total —promedio 2000–2010— (BCE, Cuentas Nacionales); adicionalmente, otro 9 % del PIB se origina en la agroindustria (Arias y otros 2005). El PIB agropecuario en términos constantes creció durante este período a tasas menores que el PIB total; mientras este creció en un 4 % promedio anual, el agropecuario lo hizo en un 3 %. Un análisis de desviación estándar determina que la volatilidad tanto del PIB total como del PIB agrícola ha sido la misma durante la última década, lo que aleja al país de una situación de crecimiento sostenido y capaz, entre otros, de generar empleo productivo para la población. Esta alta volatilidad en el crecimiento es un tema recurrente de la economía del país.

Figura 2. Crecimiento del PIB, resultados fiscales y precio unitario del petróleo exportado (1990–2009)



Fuente: BCE 2010.

El crecimiento del PIB agrícola responde a un mayor dinamismo de los productos de exportación y de los dedicados a la agroindustria; por el contrario, aquellos de consumo tradicional tienen un menor crecimiento. Algunos de los productos agropecuarios con mayor participación en el PIB, son en orden de importancia: banano, aves, flores, leche, camarones, bovinos, arroz, huevo, porcinos, palma africana, cacao, maíz duro seco, caña de azúcar, maracuyá y papas. Los 15 productos mencionados significan el 91 % del total del valor de la producción agropecuaria (SICA-BM 2003).

4. Caracterización de la pobreza

La evolución de la pobreza ha seguido, en buena parte, el ciclo económico: se incrementó en la década de 1990 para llegar al 64,4 % durante la crisis económica de 2000. Desde entonces ha venido reduciéndose para alcanzar a un 32,8 % en el año 2010. La pobreza rural siguió más o menos la misma tendencia: alcanzó el 82,2 % en 2000 y desde entonces viene reduciéndose hasta el 53 % en 2010. La tasa de reducción a nivel tanto urbano como rural, es más acelerada en la primera parte de la década de 2000, para disminuir su ritmo desde entonces.

Si se compara con los datos nacionales y urbanos, los pobres rurales son el 39,6 % (2008) de todos los pobres, una proporción alta si se considera que la población rural representa el 37 % del total (2010). De acuerdo al Sistema Integrado de Indicadores Sociales de Ecuador (SIISE), la población de las zonas rurales tiene un 147 % más de probabilidad de ser pobre que la población asentada en zonas urbanas (SIISE-MCDS 2008). Adicionalmente, la pobreza rural parece caer en forma más lenta que la pobreza urbana. Ello permite señalar que si bien el mejor contexto macroeconómico influyó fuertemente en la reducción de la pobreza, las formas como esa disminución se distribuyó entre zonas rurales y urbanas no fueron similares.

Tabla 1. Caracterización de la población: pobres y no pobres (%)

Años	Urbano		Rural		Nacional	
	Pobres	No pobres	Pobres	No pobres	Pobres	No pobres
2004	41	59	51	49	44	56
2008	33	67	44	56	37	63

Fuente: Basado en INEC, Encuestas de empleo, subempleo y desempleo, 2004 y 2008.

Sin embargo, la evolución diferenciada de la pobreza entre hogares urbanos y rurales parece cambiar en la última parte de la década (2007–2010), en que la pobreza rural se reduce más rápidamente que la urbana (7,6 puntos a nivel rural y 3,4 puntos a nivel urbano). Esto se relaciona principalmente con el hecho de que la crisis económica mundial parece haber afectado más fuertemente a la población urbana, lo que se tradujo en una disminución importante del empleo en el sector formal de la economía, en un momento en que la legislación laboral se volvía menos flexible. Esto, como ha anotado Juan Ponce (2011) para los pobres urbanos, se tradujo en aumento del empleo por cuenta propia.

No solamente hubo evolución diferenciada entre zonas urbanas y rurales en cuanto a pobreza, sino también entre las principales regiones del país. Si bien ciertas zonas de la Sierra siguen caracterizándose por altos niveles de incidencia de pobreza, el mayor crecimiento en el número de pobres se produjo en la Costa. Hoy en día el mayor número de pobres se localiza en las provincias costeñas de Manabí, Los Ríos y Guayas. Esto parece asociarse al efecto que tuvo la crisis de inicios de la década de 2000, que afectó en gran medida a la actividad económica en dicha zona. El proceso de modernización posterior privilegió tecnologías menos demandantes en mano de obra (Chiriboga & Wallis 2010) (figura 3).

Al igual que la pobreza, la indigencia se reduce entre los años 2000 y 2006 en 19 puntos, mientras que en el período 2007–2010 la disminución es de apenas 1 punto. Los niveles de indigencia rural siguen la misma trayectoria que los de la urbana. Para diciembre de 2007, esta se redujo hasta el 33 %, mientras que para 2010 alcanzó el 25 %. Tanto los niveles de pobreza como de extrema pobreza son mayores entre quienes trabajan en el sector agropecuario (INEC).

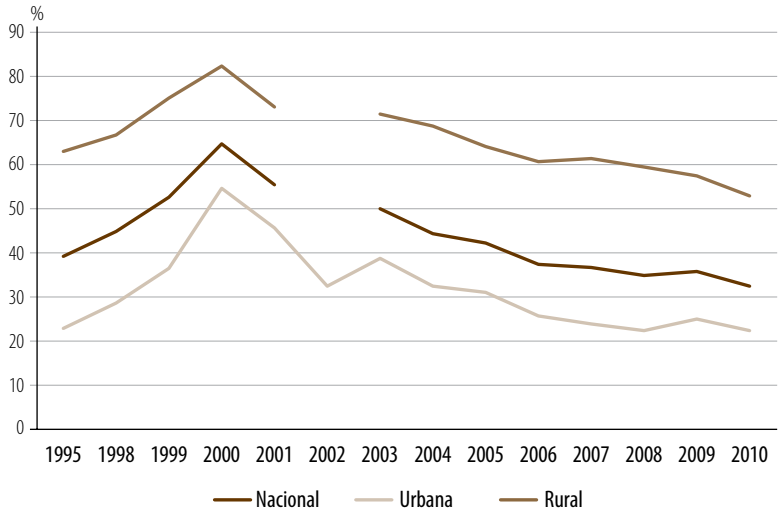
5. Crecimiento, pobreza y desigualdad

Las variaciones de los indicadores económicos no se traducen mecánicamente en cambios en los indicadores de ingresos; el coeficiente de correlación entre el PIB y la tasa de pobreza es menor al 50 %. Se estima que por cada 1,5 puntos de crecimiento del PIB, hay un decrecimiento de pobreza de 1 punto. Mientras el PIB creció en un 4,5 %, la pobreza se redujo en 3 puntos, en promedio, en el período 2003–2010.

Esto está relacionado con dos juegos de factores: la tasa de desigualdad y por lo tanto la forma como se distribuyen los resultados de la actividad económica entre los diversos grupos poblacionales; y dos, la acción pública, principalmente las transferencias que realiza el Estado hacia los grupos de menores ingresos. (figura 4)

Hay algunas diferencias en el período. El año 2004, de mayor crecimiento del PIB, es igualmente el año de mayor reducción de pobreza (5,3 puntos), mientras que en 2008,

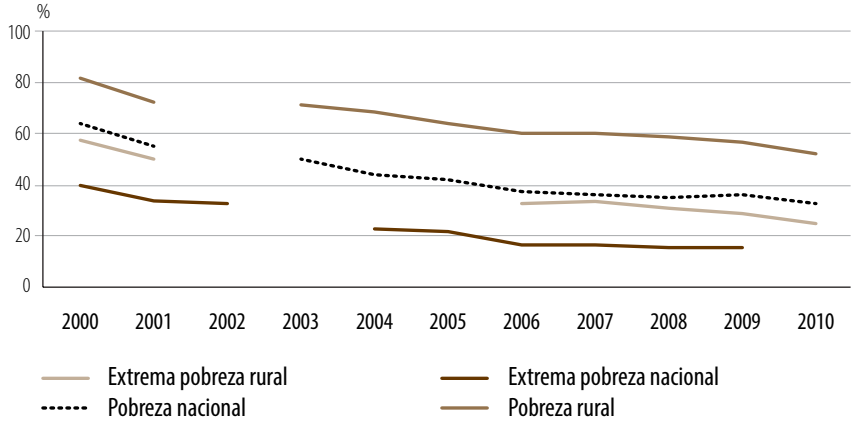
Figura 3. Ecuador: incidencia de la pobreza de consumo, nacional y por área



Fuente: INEC, Encuestas de empleo, subempleo y desempleo, 1995–2010.

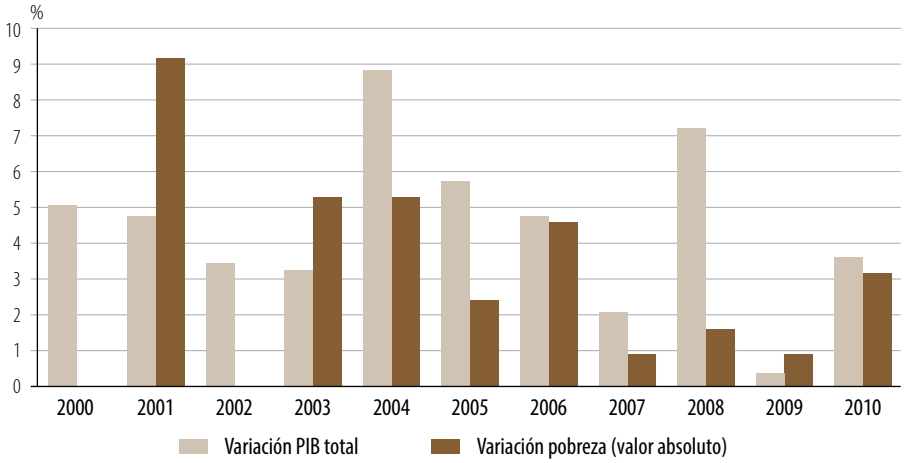
segundo año de mayor crecimiento del PIB, la pobreza apenas bajó en 1,6 puntos. Esto sugiere que existen otros factores que inciden en la pobreza: remesas e ingreso de los migrantes, mayores precios de los productos agrícolas y transferencias gubernamentales directas, entre otros. (figura 5)

Figura 4. Ecuador: Pobreza y extrema pobreza (nacional y rural)



Fuente: MCDS con base en INEC, Encuestas de empleo, desempleo y subempleo, 1995–2010.

Figura 5. Ecuador: crecimiento del PIB total y niveles de reducción de pobreza a nivel nacional



Fuente: BCE, Cuentas Nacionales 2000–2010; MCDS con base en INEC, Encuestas de empleo, desempleo y subempleo 2000–2010.

La distribución del ingreso sigue una tendencia similar a la de la pobreza: empeora en la década de 1990 en 10 puntos, mientras que mejora en 8 puntos en la de 2000; el coeficiente de Gini llega a 0,50 en 2010, mientras que 2000 alcanzó 0,58. Concomitantemente con las tasas de pobreza, las mayores reducciones de la desigualdad se operan en la primera etapa de la década de 2000; una baja de 7 puntos de 2000 a 2006), cuando las condiciones macroeconómicas internas y externas son más favorables al desarrollo económico y social, mientras que entre 2007 y 2010 la disminución es de 1 punto.

La desigualdad se presenta de diversa manera en las áreas urbanas y rurales. A nivel nacional, en 2004 la población del quintil 1 dispone del 4,5 % del ingreso, mientras que el quintil 10 controla el 56,4 %; las diferencias son mayores en las áreas rurales que en las urbanas. Mientras a nivel urbano el ingreso del quintil más rico es casi 11 veces superior al del más pobre, en las zonas rurales lo es 18 veces. Para el año 2010 se produjo un incremento de ingresos de los quintiles más pobres urbanos y rurales, mientras el de los quintiles más altos se redujo; sin embargo, a nivel rural existe una mayor reducción del ingreso para el quintil más alto que no se ve compensado en su totalidad en el incremento del quintil más pobre (pasa de 3,7 % a 6,2 %), sino en mayor participación de los quintiles 2, 3 y 4. Para 2010 la relación entre el quintil más rico y el más pobre a nivel rural bajó de 61,9 puntos a 42,7 puntos, mientras que a nivel nacional lo hizo de 51,9 puntos a 43,3.

No existe una relación significativa entre crecimiento del PIB y el Gini, como indicador de desigualdad, ni tampoco entre este y pobreza. Se puede, sin embargo, postular que el efecto del crecimiento del PIB en la reducción de pobreza está condicionado por la desigualdad, por lo que la reducción de la pobreza será inferior a la esperable, si aquella fuese menor. Asimismo, una reducción en las tasas de desigualdad resulta no del crecimiento económico sino de las políticas públicas orientadas a disminuir la desigualdad, por medio ya sea de transferencias públicas o de políticas universales de educación, salud, protección social o de

Tabla 2. Distribución del ingreso de las personas en las áreas urbanas y rurales (%)

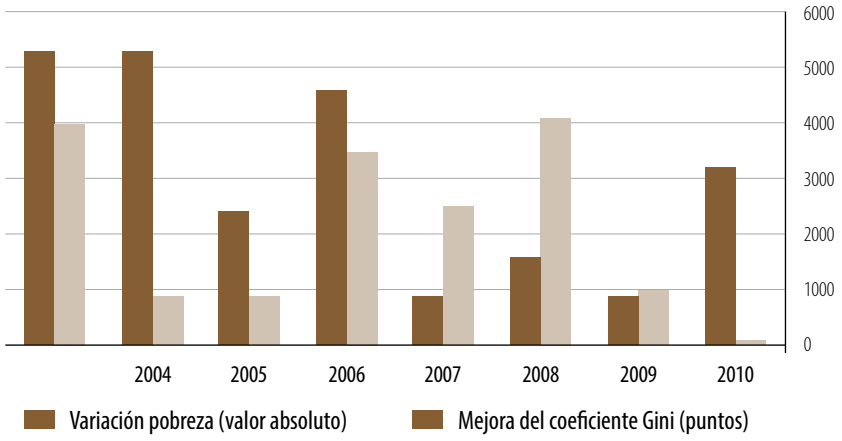
Área geográfica	Año	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
Nacional	2004	4,5	8,3	12,3	18,5	56,4
	2008	5,6	9,8	14	20,5	50,2
	2010	6,0	10,3	14	20,3	49,3
Urbana	2004	4,9	9	13,1	19,6	53,4
	2008	6,3	10,4	14,2	20,4	48,8
	2010	6,7	11,1	14,4	20	47,9
Rural	2004	3,7	6,8	9,7	14,1	65,6
	2008	5,5	9,3	13,2	19,2	52,9
	2010	6,2	10,2	13,9	20,8	48,9

Fuente: INEC, Encuestas de empleo, subempleo y desempleo, 2004, 2008 y 2010.

desarrollo económico incluyente, dirigidas explícitamente a los sectores de menores ingresos. Justamente y desde el año 2007, se han puesto en marcha programas significativos de transferencias públicas, a política social universal y, en menor medida, a desarrollo económico inclusivo, al tiempo que se incrementó la presión tributaria sobre los estratos de mayores ingresos. (figura 6)

En el ámbito rural, se observa igualmente una correlación entre crecimiento del PIB agrícola y variación de la pobreza rural, pero al igual que ocurre con el PIB general, no es una reducción mecánica. Se puede afirmar que al menos hasta 2006 la reducción de la pobreza

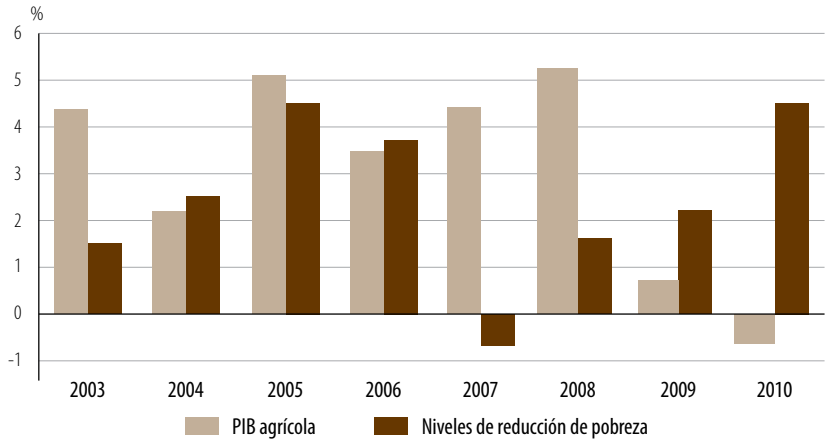
Figura 6. Reducción de pobreza versus variación del coeficiente Gini



Fuente: MCDS con base en INEC, Encuestas de empleo, desempleo y subempleo 2000–2010.

rural es un resultado del dinamismo agropecuario, apoyado por una política de transferencia de ingresos vía el Bono de Desarrollo Humano, mientras que desde 2007, tal reducción es impulsada, en mayor proporción, por las transferencias públicas y, en menor proporción, por lo que acontece con la agricultura. El dinamismo agrícola está relacionado en buena parte durante esta década con la mejora en los precios agrícolas, pero estos no parecen tener un efecto homogéneo en los diversos tipos de productores y para los compradores netos de alimentos, tuvo un efecto contrario, incrementando entre ellos la pobreza (Chiriboga y otros 2009). Como consecuencia de ello, el Gobierno implementó un conjunto de programas dirigidos a paliar los efectos de la volatilidad de los precios agrícolas (MCDS-FAO 2011).

Figura 7. Variación del PIB agrícola y reducción de la pobreza rural



Fuente: BCE, Cuentas Nacionales 2000–2010; MCDS con base en INEC, Encuestas de empleo, desempleo y subempleo 2000–2010.

Los promedios de pobreza e ingresos tanto nacionales como exclusivamente rurales esconden muy fuertes variaciones geográficas. En efecto, un análisis realizado por el RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural en Ecuador, como parte de un estudio regional, midió las variaciones de ingreso, pobreza y desigualdad, entre las dos últimas décadas —Encuestas de Condiciones de Vida 1995 y 2006, proyectadas a los censos de población de 1990 y 2000— permitiendo analizar con detenimiento su variación intercensal a nivel de las unidades político-administrativas menores: las parroquias. El estudio constató una evolución diferenciada para los tres indicadores. En términos agregados y considerando en forma simultánea un desempeño favorable de los tres indicadores, apenas el 0,8 % de las parroquias donde vive el 1,8 % de la población logró variaciones positivas en los tres indicadores enunciados, es decir: mejoramiento del ingreso o crecimiento económico, reducción de pobreza y reducción de la desigualdad. Por el contrario, en el 69 % de las parroquias donde vive el 39 % de la población, se presentaron situaciones negativas en el sentido de reducción del ingreso, aumento de pobreza y aumento de la desigualdad (Larrea y otros 2010). Una situación significativa se relaciona con parroquias donde si bien subió el ingreso y disminuyó la pobreza,

aumentó la desigualdad, lo que ocurrió en parroquias donde vive el 21,7 % de la población (Ospina 2011).

6. Dinámica sociodemográfica

La población ecuatoriana para 2010 es de 14,4 millones de personas, que representan un 19 % más respecto al censo de 2001, en el que la población era de 12,1 millones. La tasa de crecimiento poblacional es hoy (2011, N. del E.) de 1,95 % anual: una reducción significativa respecto a las décadas anteriores que superaban el 2,5 %. En cuanto a la población rural, esta se ha incrementado de 4,7 millones en 2001 a 5,4 millones en 2010, es decir un crecimiento del 14,1 % durante la década, y una participación en el total de la población que se ha mantenido más o menos en la misma proporción; en 2001 representaba el 38,9 % y en 2010 un 37,2 % del total de la población ecuatoriana, siendo así uno de los porcentajes más altos de la región[4]. La población urbana creció en un 22,3 %, esto es 8 puntos más que la población rural. Las malas condiciones de empleo en la agricultura, el mejor acceso a servicios en las ciudades, la mala distribución de activos entre los pobres y no pobres y las crisis económicas durante la década, explican la tendencia de las personas a abandonar el área rural. Los niveles de ruralidad varían, sin embargo, provincialmente. En la Sierra central de Bolívar y Cotopaxi y, en menor medida, en Chimborazo y Cañar, en Esmeraldas y en la Amazonía, ella supera el 50 %.

La Población Económicamente Activa (PEA) nacional alcanzó en 2010 un total de 6,1 millones de personas, lo que indica un crecimiento del 33 % con respecto al Censo de 2001. Su participación en la población total bordea el 40 %, en promedio durante la década. En cuanto a la distribución rural-urbana, la información de la PEA basada en los censos indica la siguiente distribución: 62 % urbana y 38 % rural en 2001 y 65 % y 35 % en 2010.

La PEA por categoría de ocupación a nivel nacional —Censo 2010— se concentra en actividades por cuenta propia (28 %), empleados y obreros privados (33 %) y jornaleros o peones (13 %). Sin embargo, el mayor incremento de plazas de trabajo está en el sector público, que crece en un 68 %. A nivel rural, la situación es similar, a diferencia de los cuenta propia (35 %) y los peones (26 %), que tienen mayor importancia que los empleados y obreros privados (20 %).

La actividad agropecuaria es la mayor generadora de empleo durante la década a nivel nacional, pero su participación se ha reducido de un 26,2 % en 2001 a un 20,8 % en 2010 (INEC). El sector agropecuario reduce su importancia en cuanto a generación de empleo, en comparación tanto con otros sectores de la economía, como en el mismo sector rural. Si en el año 2001 el 58 % de la PEA rural se empleaba en la agricultura, para 2010 lo hacía el 48 %, es decir el 10 % menos[5].

En la actividad agrícola, la PEA se distribuye entre quienes se emplean como cuenta propia en sus fincas familiares (47 %), como trabajadores rurales no remunerados (2 %) y

4 Ecuador define como rural a la población que reside fuera de las capitales provinciales y municipales, por lo que estos datos deben ser tomados con prudencia pues excluyen centros poblados de menos de 25 000 habitantes en unos casos y, en otros, incluyen parroquias definidas como rurales, pero que hacen parte de la periferia de centros urbanos mayores (INEC, Censos de Población y Vivienda de 2001 y de 2010).

5 Adicionalmente, 245 192 personas que viven en los centros urbanos trabajan en la agricultura, bien sea como jornaleros (43 %), por cuenta propia (27 %) o como empleados u obreros privados (22 %).

Tabla 3

Población Económicamente Activa			
	2001	2010	Variación (%)
Agrícola rural	1 016 867	1 023 327	1
No agrícola rural	722 204	1 089 963	51
Total rural	1 739 571	2 113 290	21
PEA Participación (%)			
	2001	2010	
Agrícola rural	52	48	
No agrícola rural	48	52	
Total rural	100	100	

Fuente: INEC, Censos de Población y Vivienda 2001 y 2010.

Tabla 4. Área rural: PEA por actividad y categoría de empleo (%)

	2001			2010		
Categoría empleo	Actividad agrícola	Actividad no agrícola	Total rural	Actividad agrícola	Actividad no agrícola	Total rural
Empleado del Estado central y local	0	9	4	0	12	6
Empleado privado	24	36	29	7	33	20
Jornalero				41	10	26
Patrono	6	9	7	1	2	2
Socio				0	1	1
Cuenta propia	49	32	42	47	23	35
Trabajador no remunerado	14	4	10	2	2	2
Empleado doméstico				0	6	3
Se ignora	6	9	7	0	10	5
Total	100	99	100	100	100	100

Fuente: INEC, Censos de Población y Vivienda 2001 y 2010.

quienes lo hacen como jornaleros agrícolas (41 %) o como empleados privados (7 %). Los que se emplean en el medio rural en actividades no agrícolas lo hacen como empleados y obreros privados (33 %), cuenta propia (23 %), empleados públicos (12 %) y jornaleros o peones (10 %). (INEC, Censo de Población y Vivienda 2010). En relación con la década anterior, se observa, entre quienes se emplean en la agricultura, una reducción en el número de patrones o empleadores y de trabajadores no remunerados, mientras que sube el número empleados, obreros y jornaleros. Entre quienes se ocupan en actividades no agrícolas, hay una reducción de patronos y de trabajadores por cuenta propia.

Conclusiones preliminares

Las políticas macroeconómicas y sectoriales a partir de la dolarización, al menos hasta 2006, privilegiaron el desarrollo de la actividad empresarial de exportación basada en trabajo asalariado, más que la agricultura familiar. Esto se tradujo en un incremento importante de la demanda de empleo asalariado, así como en un incremento de las remuneraciones: mientras en 2000 el salario básico en dólares fue de 86 USD, para 2006 alcanzó los 160 USD, y para 2010, los 240 USD, al tiempo que se mantuvo una inflación baja. El índice de salario real subió en 20 puntos, lo que volvió atractivo el trabajo asalariado para muchos de los pobres rurales[6]. De hecho, el crecimiento económico del país a partir de la dolarización ha sido descrito como propobre (Ponce 2011).

Adicionalmente se puede afirmar que la política macroeconómica y sectorial durante la década de 2000 favoreció a los productores de bienes transables, tanto de exportación como dirigidos al mercado interno, en buena parte asociados a la agroindustria. La combinación de un dólar débil y un incremento de los precios de muchas de las *commodities* generó mayores

Tabla 5. Ingreso promedio mensual según sectores económicos y rama de actividad (USD)

Sectores económicos y rama de actividad	2003	2006	2009	Variación 2006–2003	Variación 2009–2006
NACIONAL RURAL	**82**	**115**	**203**	40	1
Agricultura, ganadería y caza	59	83	172	42	1
Pesca y criaderos	74	156	194	112	0
Explotación de minas y canteras	210	317	333	51	0
Industria manufacturera	120	148	218	24	0
Comercio, reparación vehículos y efectos personales	101	149	204	48	0
Hoteles y restaurantes	111	163	182	47	0
Administración pública y defensa; seguridad social	227	332	621	46	1
Enseñanza	175	268	433	53	1
Actividades de servicios sociales y de salud	163	221	275	35	0
Otras actividades comunitarias sociales y personales	98	131	154	34	0
Hogares privados con servicio doméstico	69	126	150	81	0

Fuente: INEC, Encuestas de empleo y desempleo, 2003, 2006 y 2009.

6 Datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

ingresos para los productores, tanto empresariales como familiares. Por el contrario, el ingreso de los productores de bienes no transables no subió en la misma proporción y, en muchos casos, los incrementos que se dieron fueron capturados en su mayor parte por el sistema de intermediación (Chiriboga y otros 2009).

La expansión del mercado laboral se basó igualmente en decisiones políticas dirigidas a flexibilizar la contratación laboral, fundamentalmente por medio de la tercerización y poca regulación. Esta cambió desde el año 2007 cuando se prohibió la intermediación laboral, se fortaleció la regulación laboral, se amplió la cobertura del sistema de seguridad social y, finalmente, se cambió la política de remuneraciones, hasta entonces vinculada a la inflación, por una que equiparara salario y canasta básica[7]. Adicionalmente, se eliminó la diferencia entre salario agrícola y no agrícola. Este conjunto de medidas frenó la expansión del mercado laboral en el medio rural, pero mejoró sustancialmente la remuneración de los trabajadores agrícolas. De hecho, acercó el ingreso promedio mensual de las personas ocupadas en el sector agropecuario al de los otros sectores de la economía.

II - Caracterización y evolución de los hogares rurales pobres

1. Estructura de los ingresos

Hogares rurales

En 2009 la zona rural estaba conformada por 1,12 millones de hogares, lo que se tradujo en un incremento de 159 mil hogares respecto a 2004. De acuerdo con la fuente de ingreso, el mayor número de hogares se ubicó en aquellos con fuentes de ingresos diversificadas (38 %), asalariados (28 %) y por cuenta propia (22 %), mientras que los dependientes de transferencias representaban el 9 % y los empleadores el 3 %[8]. Estos diversos tipos de hogares rurales tuvieron una evolución diferente durante la década pasada: fueron los dependientes de transferencias los que más crecieron (287 % en el período 2004–2009); igualmente aumentaron su peso, aun cuando en menor proporción, los asalariados y aquellos por cuenta propia —15 % de los dos en el mismo período—, mientras que los hogares con una estructura de ingresos diversificados apenas crecieron. Finalmente, los empleadores decrecieron.

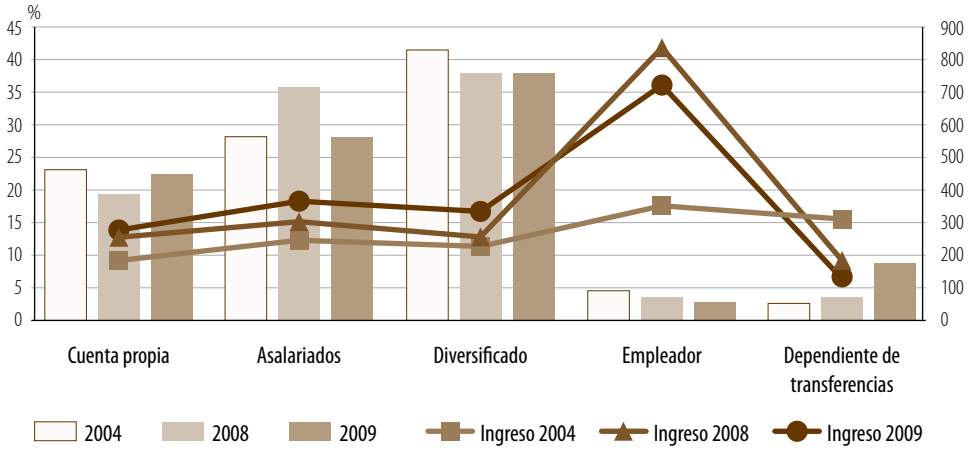
Desde el punto de vista del ingreso familiar, son los empleadores los de mayor ingreso, seguidos por los asalariados, los de base diversificada, y los trabajadores por cuenta propia. Son los hogares dependientes de transferencias los que obtienen el ingreso menor. Durante el período analizado son los empleadores y los asalariados los que incrementan más sus ingresos, mientras que los dependientes transferencias experimentan una disminución importante en sus ingresos.

Los ingresos totales de los hogares rurales en el período de análisis han crecido a nivel tanto nominal como real, con mayor variación en 2008, en buena parte como resultado

7 OIT: datos de productividad del trabajo, Ecuador 1990–2008. De hecho, y por primera vez, en 2007 el salario mínimo superó el costo de la canasta básica.

8 La calificación de cada tipo de hogar está dada por la fuente principal de ingresos. Cuando una fuente aporta con el 75 % o más de los ingresos, ese origen da el nombre del tipo. Los hogares diversificados son aquellos donde ninguna fuente alcanza ese porcentaje.

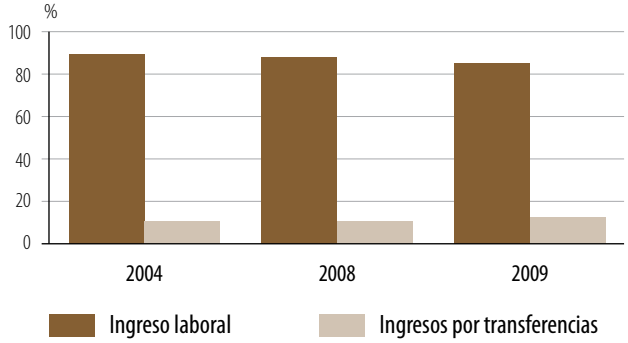
Figura 8. Población rural por actividad, según fuente de ingresos



Fuente: FAO con base en INEC, Encuestas de empleo, desempleo y subempleo, 2004, 2008 y 2009.

de las bajas tasas de inflación. El ingreso real de los hogares rurales se ha incrementado en un 40 % entre 2004 y 2009, por el aumento tanto del ingreso laboral como del ingreso por transferencias.

Figura 9. Ingresos reales: composición en los hogares rurales

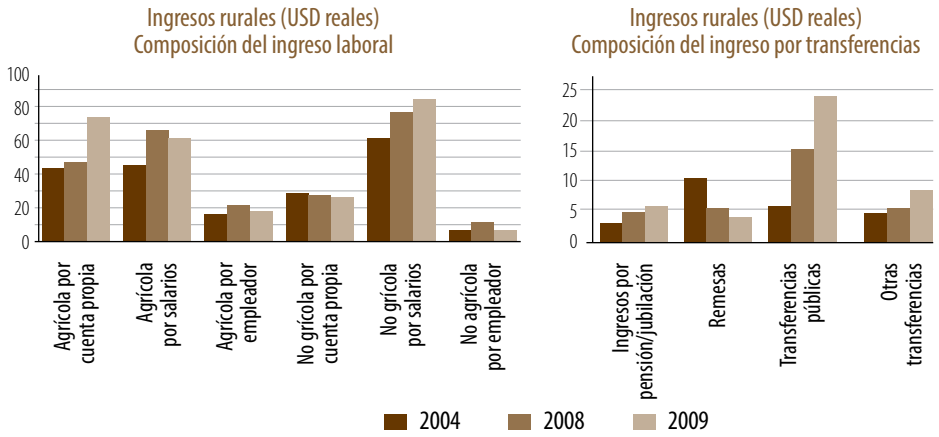


Fuente: FAO con base en INEC, Encuestas de empleo, desempleo y subempleo, 2004, 2008 y 2009.

La actividad laboral es la principal fuente de ingresos para los hogares rurales; representa el 88 % del ingreso entre los años 2004 y 2008, mientras que en 2009 disminuyó al 85 %, como

resultado del incremento de las transferencias. Estas son, en su mayor parte, transferencias fiscales (56 %), mientras que las remesas tienen una menor significación (10 %); igualmente son importantes los ingresos por jubilaciones y pensiones (14 %) y otras transferencias (20 %). El ingreso por transferencias casi se triplicó en el período 2004–2009 debido a la ampliación de los programas gubernamentales y al incremento en el valor transferido, mientras que el ingreso laboral creció en un tercio. (figura 10)

Figura 10



Fuente: FAO con base en INEC, Encuestas de empleo, desempleo y subempleo, 2004, 2008 y 2009.

El origen del ingreso laboral es diverso; cuatro fuentes representan más del 80 %: en orden de importancia, salarios no agrícolas, salarios agrícolas, agricultura familiar y otras actividades familiares no agrícolas. Entre 2004 y 2008, los ingresos agrícolas y no agrícolas por cuenta propia crecen menos o decrecen —en términos reales—, en comparación con los ingresos como asalariados tanto en agricultura, como en actividades no agrícolas. Ello está relacionado tanto con el mayor dinamismo del mercado laboral y el incremento en el salario real, como con problemas en las actividades por cuenta propia que emprenden las familias, y con la debilidad de las políticas públicas dirigidas a ellas.

En efecto, los ingresos procedentes de salarios crecen en mayor medida que los demás entre 2004 y 2008, como consecuencia de las mayores oportunidades laborales y de los incrementos salariales, no solo nominales sino también reales. Entre esos años el salario nominal se incrementó en un 47 % y el salario real —entre 2001 y 2009— en un 12 %.

Esto parece modificarse para 2009, año en el cual disminuyen los ingresos laborales y suben aquellos originados en las actividades por cuenta propia, muy seguramente como resultado de los cambios en políticas públicas y de la caída de los precios de los productos agropecuarios. Ello contrajo el mercado laboral, dado el impacto que tuvo la crisis en la actividad empresarial, en un momento en que adicionalmente se procedía a regularlo más fuertemente. En este contexto, los hogares rurales pusieron más énfasis en la actividad agropecuaria en sus parcelas.

En los años 2008 y 2009, la mayor fuente de ingresos rurales es la actividad agropecuaria, mientras que el salario es el mayor generador de ingreso en los hogares rurales. La actividad agrícola contribuye con el 47 % en promedio del total de ingresos, y los salarios con el 47 %. Sin embargo, mientras la participación de la agricultura crece en el ingreso a lo largo del tiempo, el salario redujo su participación en 5 puntos durante 2009, llegando a los niveles de 2004. En el año 2009 el ingreso agrícola por salarios se redujo en un 7 % y el ingreso por cuenta propia no agrícola en un 4 %, mientras que el ingreso agrícola por cuenta propia se incrementó en un 58 % y el ingreso no agrícola por salarios en un 10 %.

Tabla 6. Ingresos reales: composición de los hogares rurales (%)

Fuente de ingreso	2004	2008	2009
Ingreso laboral			
Por rama de actividad			
Agrícola	46	47	48
No agrícola	42	41	37
Según fuente			
Salarios	46	50	45
No salarios	42	38	39
Ingreso no laboral			
Por pensión	2	2	2
Remesas	5	2	1
Transferencias	5	7	10

Fuente: FAO con base en INEC, Encuestas de empleo, desempleo y subempleo, 2004, 2008 y 2009.

Hogares pobres

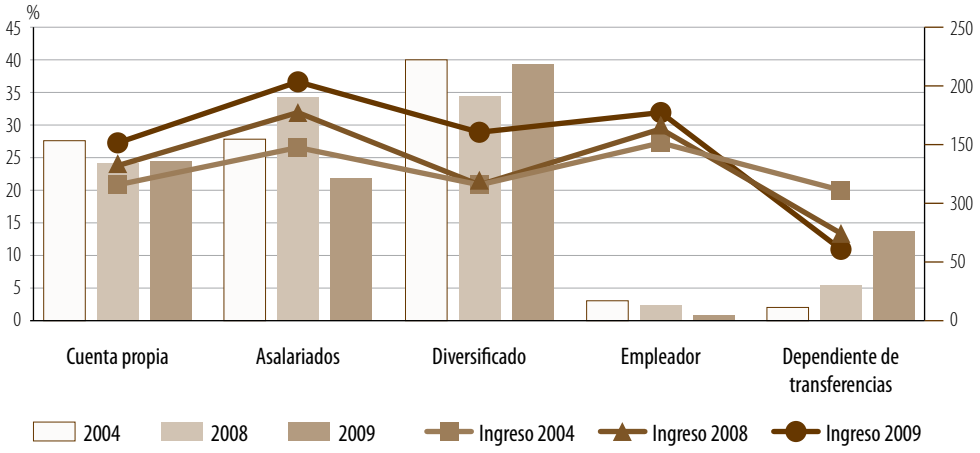
En términos generales hay una reducción del número de hogares rurales pobres entre 2004 y 2009, con una disminución mayor en su número entre 2008 y 2009, que entre 2004 y 2008. El porcentaje de hogares pobres presenta reducciones significativas en las categorías de asalariados (del 51 % al 31 %), cuenta propia (del 60 % al 43 %) y actividades diversificadas (del 49 % al 39 %). Por el contrario, los hogares pobres dependientes de transferencias crecen de manera significativa, seguramente como resultado de la ampliación en cobertura de los programas públicos como el Bono de Desarrollo Humano. De esa manera y durante la década de 2000 parece producirse un doble proceso: por un lado, salida de la pobreza de los hogares por medio, aun cuando no exclusivamente, del mercado laboral; y, por otro, muy probablemente entre los más pobres, incorporación a los programas de transferencias fiscales. De hecho, los programas de transferencias parecen haber mejorado su focalización hacia los hogares pobres. (figuras 11 y 12)

Si en el año 2004 el 40 % de los hogares rurales pobres tenían una economía diversificada, un 27 % trabajaban por cuenta propia y un 28 % eran asalariados, los dependientes de transferencias constituían el 2 % y los empleadores el 3 %, para 2009 los diversificados eran el 39 %, los asalariados el 21 % y aquellos por cuenta propia el 24 %, con un crecimiento importante de los hogares pobres dependientes de transferencias que pasan de un 5 % a un 14 %. La incidencia de la pobreza era mayor entre el tipo de hogares por cuenta propia, aquellos dependientes de transferencias y los diversificados, mientras que era menor entre los que dependían de salarios.

En cuanto al origen de los ingresos de los hogares pobres, es visible un incremento de los provenientes de transferencias, mientras que aquellos resultantes de actividades agrícolas y no agrícolas se mantienen más o menos estables en todos los tipos de hogares, con la excepción de los hogares diversificados, en quienes la actividad agrícola pierde peso.

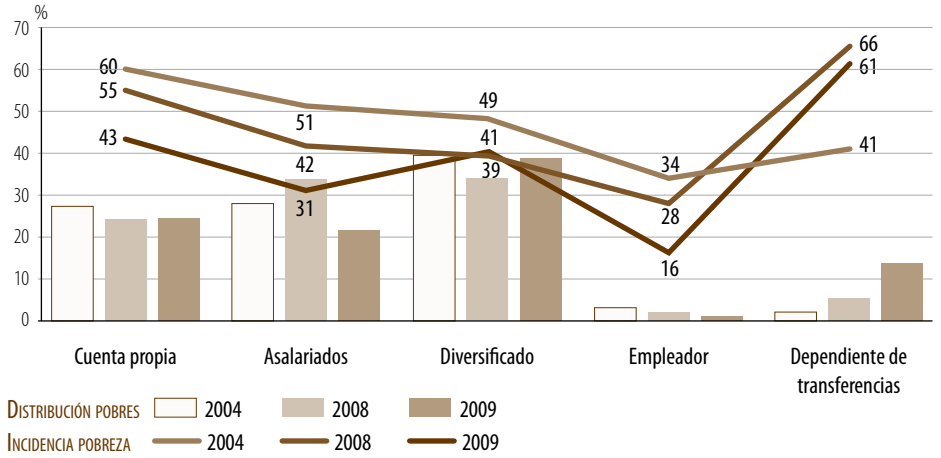
Durante el período analizado, la composición de los ingresos de las familias rurales pobres experimentó cambios importantes. En 2004 el 62 % de los ingresos provenían de la

Figura 11. Población rural pobre por actividad, según fuente de ingreso



Fuente: FAO con base en INEC, Encuestas de empleo, desempleo y subempleo, 2004, 2008 y 2009.

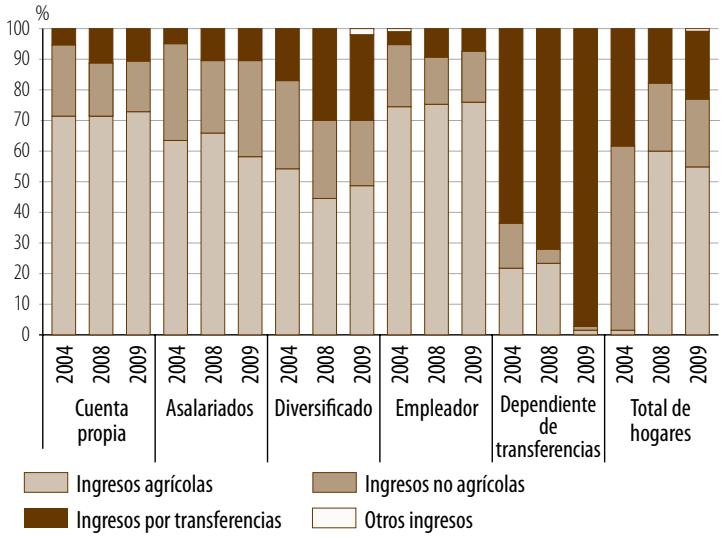
Figura 12. Número de hogares pobres en función de la fuente de ingreso



Fuente: FAO con base en INEC, Encuestas de empleo, desempleo y subempleo, 2004, 2008 y 2009.

agricultura, el 28 % de actividades no agrícolas y un 9 % de transferencias; los ingresos originados en salarios constituían el 47 % y los originados en actividades por cuenta propia el 42 %. Para el año 2009, el peso de los ingresos agrícolas se había reducido en un 55 %, y el de actividades no agrícolas en un 22 %, mientras que las transferencias subieron al 21 %, al tiempo que bajaron como fuente de ingresos los salarios y los ingresos originados en actividad propia.

Figura 13. Ingresos de los pobres



Fuente: FAO con base en INEC, Encuestas de empleo, desempleo y subempleo, 2004, 2008 y 2009.

Los ingresos originados en remesas de familiares migrantes no tienen importancia entre los hogares pobres, mientras que sí lo tienen entre los hogares rurales no pobres.

Tabla 7. Ingresos reales: composición de los hogares rurales (%)

Fuente de Ingreso	Composición			Variación		
	2004	2008	2009	2004/2008	2008/2009	2004/2009
Ingreso laboral						
Por rama de actividad						
Agrícola	62	60	55	7	2	9
No agrícola	28	22	22	-12	11	-2
Según fuente						
Salarios	47	49	39	14	-12	1
No salarios	42	34	39	-13	28	12
Ingreso no laboral						
Por pensión	0	0	1	3	96	101
Remesas	1	1	1	-5	-19	-23
Transferencias	9	16	21	101	43	186

Fuente: FAO con base en INEC, Encuestas de empleo, desempleo y subempleo, 2004, 2008 y 2009.

La afirmación de que la década de 2000 fue una de crecimiento propobre tiene sustento en dos criterios básicos: la reducción en el número de familias rurales pobres, tanto en términos absolutos como relativos, pero también en el hecho de que los ingresos reales de las familias pobres subieron en un 22 % entre 2004 y 2009. El origen principal del incremento de los ingresos reales se encuentra en los salarios.

Sin embargo, y a pesar de que mejoran los ingresos reales de las familias rurales, entre 2004 y 2009 se amplía la desigualdad entre hogares pobres y no pobres, especialmente en aquellos por cuenta propia, empleadores y dependientes de transferencias. El ingreso per cápita real de los hogares pobres en el año 2004 era 2,7 veces superior al ingreso de los hogares no pobres, mientras que en 2009 era 2,8 veces. Si se compara la desigualdad entre hogares pobres y no pobres en los diversos tipos, esta es mayor entre empleadores y dependientes de transferencias, y menor entre quienes dependen de salarios.

La desigualdad seguramente se relaciona con diferencias en cuanto a la dotación de activos productivos, tierra y agua, pero también con el nivel educativo y diferencias entre trasferencias fiscales y remesas, entre quienes dependen de ellas. La poca diferenciación, por el contrario, en el mercado laboral, puede deberse a una demanda que no necesariamente premia diferencias en los atributos y capacidades de los trabajadores.

2. Caracterización sociodemográfica de los hogares rurales pobres (con base en los datos de empleo)

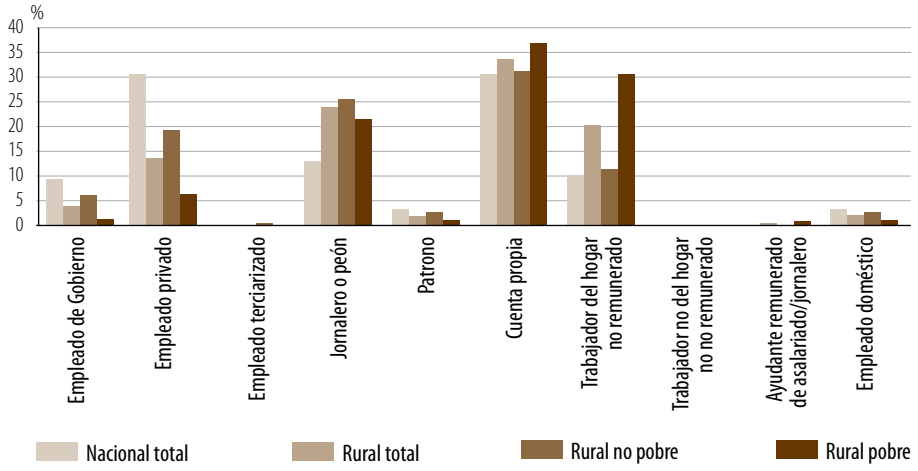
La información sobre empleo parece confirmar que, en general, los trabajadores rurales no pobres tienden a trabajar como asalariados o como empleados, mientras que las personas pobres se emplean en actividades por cuenta propia. Así, para el año 2010 el empleo en actividades por cuenta propia (38 %), trabajadores no remunerados (31 %) y jornaleros o peones (22 %) predominó entre los pobres rurales. En esa misma línea, la incidencia de pobreza es mayor entre quienes se emplean por cuenta propia, que entre quienes lo hacen como asalariados.

Los pobres rurales se emplean principalmente en la agricultura, bien sea como asalariados o por cuenta propia. Las actividades no agrícolas tienen poca significación y si bien su importancia ha aumentado, especialmente para quienes se emplean por su cuenta, apenas da empleo a un 15 % de la PEA rural. Sin embargo, a pesar de ello, cabe mencionar que de acuerdo al más reciente censo de población (2010), la PEA rural ocupada en actividades no agrícolas representa el 52 %, lo que indica un incremento del 10 % respecto al censo de 2001.

El análisis del empleo permite afirmar que la actividad por cuenta propia o como trabajador familiar no remunerado está fuertemente asociada a la pobreza. Sin embargo, durante la década de 2000 el trabajo como asalariado o como empleado se convirtió en una vía significativa de salida de tal condición, mientras que las actividades por cuenta propia no desempeñaron este papel. En la década de 2000 la forma de empleo que más crece entre pobres y no pobres es como asalariados, tanto agrícolas como pluriactivos; por el contrario, decrece el empleo por cuenta propia y como empleador. Esto parece reiterar el hecho de que durante la década de 2000, y muy especialmente hasta 2007, hubo un crecimiento propobre basado en incorporación al trabajo asalariado.

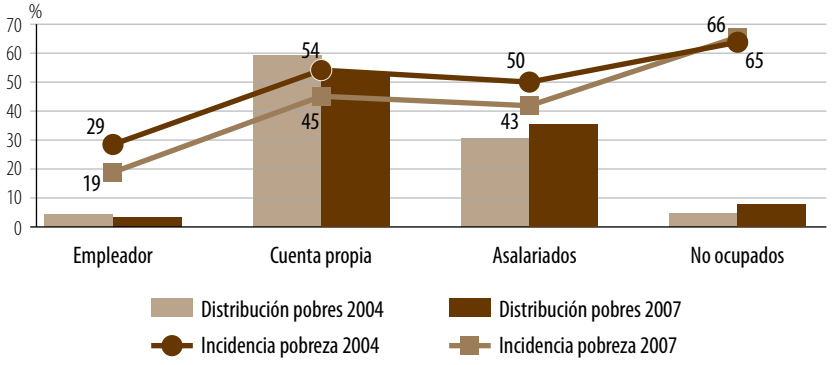
Entre 2004 y 2007 los empleados por cuenta propia constituyen la mitad de la PEA rural, aun cuando con una tendencia a reducirse como proporción; por el contrario, el número de asalariados rurales pobres constituyen aproximadamente un tercio de la PEA, pero con tendencia al incremento. Al mismo tiempo, la incidencia de la pobreza es mayor entre quienes se ocupan por cuenta propia, que entre quienes se emplean como asalariados. (figura 16).

Figura 14. Empleo 2010: participación por actividad



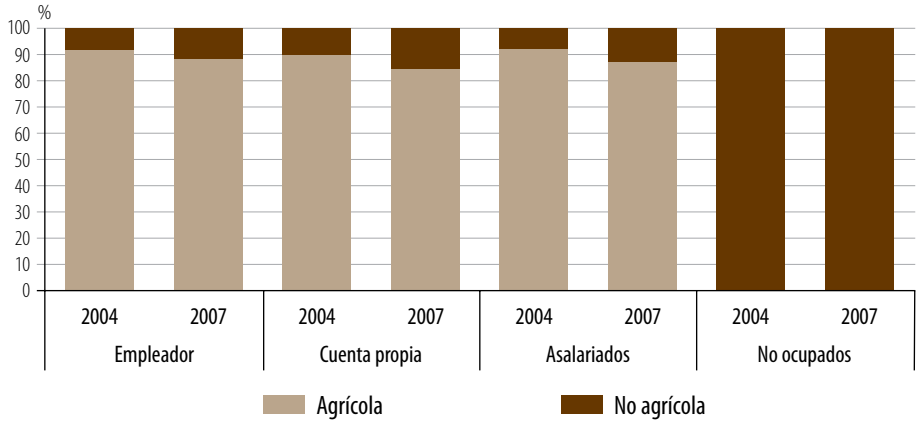
Fuente: INEC, Encuesta de empleo, desempleo y subempleo en el área urbana y rural, 2010.

Figura 15. Número de hogares pobres por la tipología de empleo. División por actividad.



Fuente: INEC, Encuestas de empleo, desempleo y subempleo en el área urbana y rural, 2004 y 2007.

Figura 16. Ingresos de hogares pobres desde la perspectiva de empleo



Fuente: FAO con base en INEC, Encuestas de empleo, desempleo y subempleo, 2004 y 2007.

3. Características sociodemográficas de los hogares rurales pobres

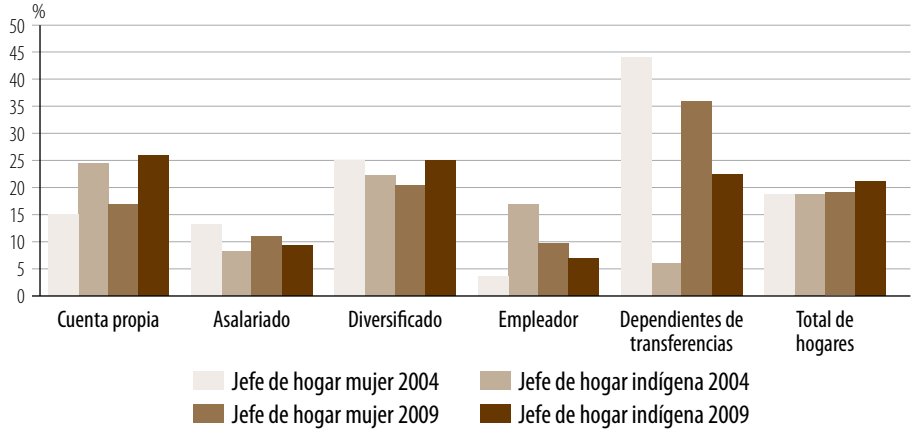
En 2009 los hogares rurales estaban en un 19,3 % dirigidos por mujeres y en un 15 %, eran hogares indígenas; la edad promedio del jefe del hogar era de 53,9 años con una escolaridad igualmente promedio de 4,8 años. El número de miembros por hogar era de 4,2 personas, de los que 1,5 aportaban al ingreso de la familia. Respecto a 2004 es visible un envejecimiento de la población rural: la edad promedio del jefe de hogar rural pasó de 50,4 años en 2004 a los ya mencionados 53,9 años. Se observa una reducción en el número de miembros del hogar, un mantenimiento de la proporción de hogares con jefe mujer y jefe indígena y, lo que es preocupante, ningún avance en términos de educación del jefe de hogar. Esto refleja la poca incorporación de jóvenes a la actividad agrícola.

Al comparar las características sociodemográficas de los hogares rurales pobres y no pobres, se encuentra que los primeros tienden a ser, en mayor proporción, indígenas —21,3 % respecto a 10,9 %—, tener menor escolaridad, formar familias más numerosas, pero tener un menor número de perceptores de ingresos y, por tanto, una tasa de dependencia mayor respecto al conjunto de hogares. Esto confirma observaciones anteriores sobre la relación existente entre pobreza rural de bajo nivel educativo, mayor número de niños y ser indígena (Banco Mundial 2004). Al mismo tiempo la brecha entre hogares pobres y no pobres se amplió entre 2004 y 2009: el ingreso promedio en 2009 es de 32,3 USD per cápita, un 25 % del ingreso de las familias no pobres; y si bien el ingreso de los hogares pobres subió entre 2004 y 2009 en un 30 %, el de los hogares no pobres se incrementó en un 38 %.

Si se considera la tipología de hogares basada en la fuente principal de ingresos, para el año 2009 aquellos por cuenta propia pobres tienden a tener, en mayor número, un jefe de hogar masculino, ser indígenas en mayor proporción y disponer de un ingreso per cápita parecido al de todos los hogares pobres. Los hogares asalariados tienden a tener un jefe de hogar más joven que en el resto de hogares; en general son, en menor proporción, indígenas o con

jefes de hogar mujeres, y disponen de un ingreso per cápita mayor que en las otras categorías. Los hogares indígenas tienden a ser más agrícolas que los otros. (figura 17)

Figura 17. Características de los hogares rurales pobres



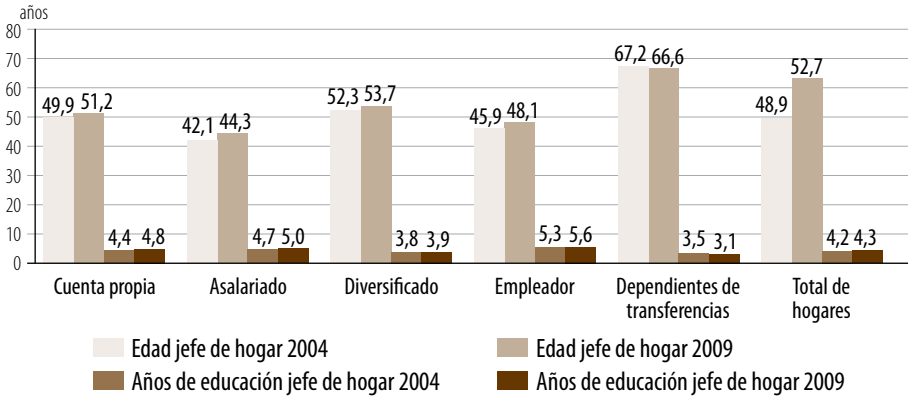
Fuente: FAO con base en INEC, Encuestas de empleo, desempleo y subempleo, 2004 y 2009.

En lo que respecta a los hogares diversificados pobres, tienen jefes de hogar mayores, una tasa de dependencia menor, y están mayormente representados entre quienes tienen familias cuyo jefe es mujer e indígena. Finalmente, los hogares que dependen de transferencias tienden a tener un jefe de familia de mayor edad que en los otros grupos, bordeando los sesenta años; presentan el mayor porcentaje de jefes mujeres que otras categorías, y un alto nivel de indígenas. Tienen un menor número de receptores de ingresos que en los otros tipos de hogares, un nivel educativo inferior y hogares más pequeños. En cuanto a los empleadores pobres, sus niveles de ingreso son más bajos —apenas un 10 %— que los no pobres. También su nivel educativo es mayor, tienden a ser no indígenas y estar en menor proporción dirigidos por mujeres. (figura 18)

Si bien la actividad agropecuaria tiende a ser la predominante entre las familias por cuenta propia, hay una muy fuerte asociación con la agricultura familiar de subsistencia. Estas familias tienen jefes de hogar de edad más avanzada, menor grado de escolaridad, son indígenas en mayor proporción, retienen menos miembros jóvenes en el hogar y, por el contrario, tienen un mayor número con más de sesenta años. Los hogares indígenas tienden a ser más agrícolas que los que no lo son y a tener hombres como jefes de hogar.

En el caso de los hogares por cuenta propia pluriactivos, tienden a tener jefes de hogar más jóvenes y un poco más educados que aquellos que se dedican a la agricultura y, sobre todo, caracterizarse por familias más numerosas y con capacidad de retener a sus miembros jóvenes en mayor número que en otra actividad.

Figura 18. Características de los hogares pobres



Fuente: FAO con base en INEC, Encuestas de empleo, desempleo y subempleo, 2004 y 2009.

4. Las mujeres en los hogares rurales pobres

En Ecuador el 19,3 % de los hogares rurales son dirigidos por mujeres, sin que haya una diferencia importante, en esa proporción, entre hogares pobres y no pobres. De acuerdo a la información censal, las mujeres rurales se ocupan principalmente en actividades agropecuarias, comercio, manufactura, hoteles y servicios de comida, así como en otras actividades no especificadas. En términos de categoría de ocupación, la mujer trabaja fundamentalmente por cuenta propia —el 41 % de las mujeres en 2010—, pero además un número importante de mujeres son empleadas u obreras privadas (19 %) y empleadas domésticas (10 %) (INEC, Censos de Población y Vivienda 2001 y 2010).

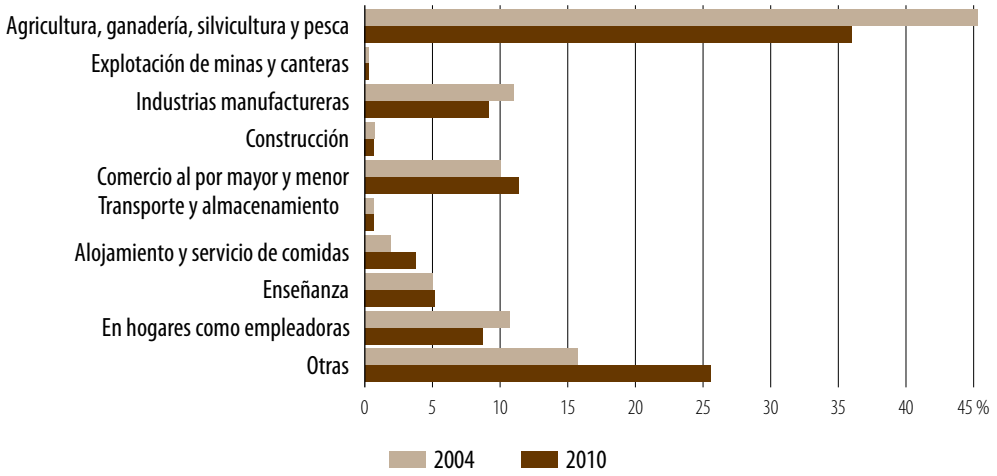
Las mujeres rurales empleadas tienen en general un menor nivel de escolaridad que los hombres, aun cuando la brecha disminuyó significativamente en la década de 2000. Las mujeres aumentaron su grado de escolaridad en todos los niveles educativos[9].

Si se consideran los hogares que tienen jefe mujer de acuerdo a la tipología por fuentes principales de ingresos, el mayor número se encuentra entre los definidos como cuenta propia, especialmente entre los que se dedican a actividades no agrícolas. En efecto, el 31,7 % de los hogares empleados en actividades no agrícolas son liderados por mujeres. Esos porcentajes para actividades agrícolas y pluriactivos son menores: 16,8 % y 14,7 % respectivamente.

De una manera general, las mujeres perciben ingresos más bajos que los de los hombres, independientemente de la categoría ocupacional en que se ubiquen. Para 2003 el ingreso promedio mensual de la mujer apenas alcanza el 34 % en relación con el hombre, mientras que para 2009 se incrementó al 47 %, lo que indica una disminución de la brecha.

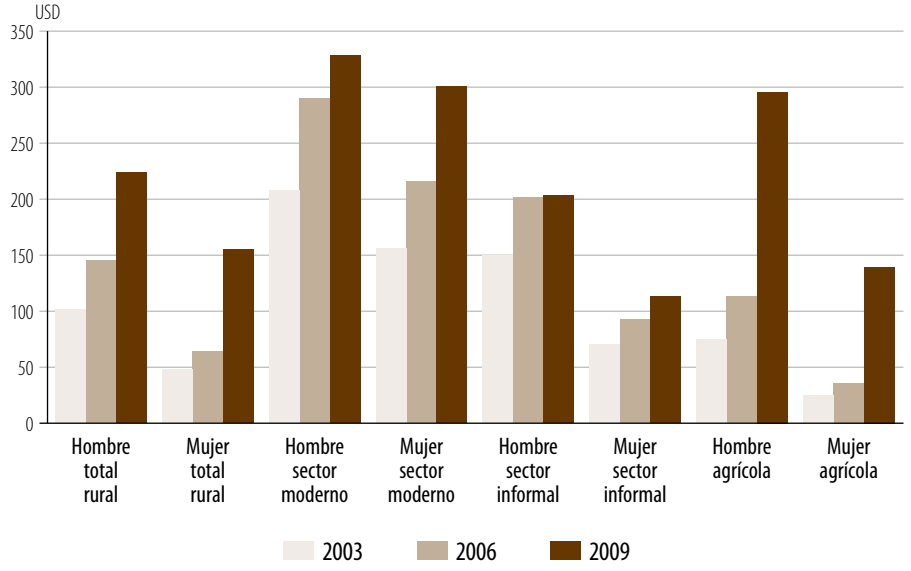
9 Según los Censos de Población de 2001 y de 2010 del INEC, la proporción de mujeres con educación primaria completa pasó entre esos años, de un 9 % a un 15 %, en educación secundaria de un 13 % a un 20 % y en educación superior de un 3 % a un 7 %.

Figura 19. Principales actividades en las que se ocupa la PEA femenina rual



Fuente: INEC, Censos de población y vivienda, 2004 y 2010.

Figura 20. Ingreso promedio mensual rural, según actividad



Fuente: INEC, Encuestas de empleo, desempleo y subempleo, 2003, 2006 y 2009.

III - Políticas públicas generales y sectoriales dirigidas a la reducción de la pobreza

La pobreza es un problema generalizado en los países de América Latina, a pesar de las políticas aplicadas y las inversiones realizadas, y las evidencias sugieren que el fenómeno en el medio rural no ha disminuido en las dimensiones deseables. Esto es una consecuencia tanto de la insuficiencia de activos en la población más pobre —capital natural, físico, financiero, humano y social—, la ausencia de coherencia entre políticas macroeconómicas y sociales, las políticas sectoriales y los instrumentos específicos dirigidos a mejorar las capacidades de los pobres, así como de las capacidades de los pobres para influir en las políticas públicas. A ello se suman, muchas veces, las debilidades de las instituciones responsables de instrumentar tales políticas.

En esta sección se pretende describir los elementos generales de la estrategia ecuatoriana de superación de la pobreza, especialmente rural, durante la última década, apoyándose en una sistematización de las políticas, programas y proyectos que se aplicaron, y sus posibles impactos en términos generales.

1. Elementos generales de la estrategia de superación de la pobreza general y rural

Como se señaló anteriormente, durante la década se aplicaron dos tipos de estrategias diferenciadas para superar la pobreza. La primera, que caracteriza el período de 2001 a 2006, y la segunda desde 2007 hasta la fecha. Esta periodización está marcada por las diferencias en el énfasis que ponen las coaliciones políticas dominantes en cada período en al papel relativo del Estado, el mercado y la sociedad civil, los modelos de desarrollo impulsados y las políticas macroeconómicas y sectoriales derivadas. De ellas se desprenden las estrategias mediante las cuales se busca la reducción de la pobreza —en nuestro caso rural— y la disminución de la desigualdad.

Durante la primera parte de la década, la estrategia de reducción de la pobreza estuvo enmarcada en los siguientes elementos:

1. Estabilidad macroeconómica y crecimiento como una condición necesaria para reducir la pobreza. Para ello se prioriza una política fiscal prudente orientada a controlar la inflación y el establecimiento de fondos de estabilización dirigidos, en parte, al pago de la deuda externa. Se espera que la inversión privada desempeñe un papel importante en la construcción de bienes públicos, por medio de marcos normativos que le den seguridad jurídica. El comercio exterior se considera un componente importante para el crecimiento económico y se prioriza la negociación de tratados comerciales que beneficien la producción exportable del país, principalmente primaria: petróleo y productos agrícolas.
2. Establecimiento de políticas sociales "focalizadas" —en un ambiente de restricción fiscal—, creando subsidios a la demanda por vía de transferencias fiscales a los grupos más pobres, buscando recuperar los costos de los servicios sociales, e introduciendo mecanismos de mercado en el funcionamiento del sector público —cuasi mercados—. La idea básica es que la política económica vía incentivos a la inversión, genere una demanda creciente por empleo y que la política social, vía transferencias fiscales, apoye a los grupos sociales más vulnerables.
3. Incentivos fiscales y crediticios para el fomento productivo y social por medio de asignaciones fiscales originadas en los fondos de estabilización —constituidos por los excedentes del precio del petróleo sobre el precio de referencia establecido en la pro forma presupuestaria— para el desarrollo productivo y social, que incluían recursos para reactivación

productiva, inversión en infraestructura eléctrica y de carreteras, inversión social, remediación ambiental e investigación en ciencia y tecnología. Dado el incremento del precio del petróleo, esos fondos crecieron de manera significativa.

4. Establecimiento de políticas de apoyo en frontera para proteger la producción agrícola sensible. Durante todo este periodo, hubo una política de protección de buena parte de los productos agrícolas transables: arroz, leche, carnes, aceites y, en menor medida, maíz y soja, limitando las importaciones, aplicando el Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFP) y utilizando sistemas administrativos de control de las importaciones alimenticias.
5. Gestión de proyectos por parte del sector público destinados a la dotación de ciertos activos productivos estratégicos para el fomento productivo agropecuario. En buena parte, se trató de proyectos financiados por la banca internacional de desarrollo para modernizar la institucionalidad agropecuaria y mejorar los sistemas de información, investigación, extensión y sanidad agropecuaria.
6. Delegación, más o menos explícita, a los organismos de cooperación, organizaciones no gubernamentales y gobiernos locales, para desarrollar programas y proyectos entre la población rural pobre y, muy especialmente, en la agricultura familiar de subsistencia.

A partir de las elecciones de 2006 y del Gobierno del presidente Rafael Correa, este enfoque de políticas públicas descrito por el nuevo bloque gobernante como "larga noche neoliberal", se abandona y se pone en marcha una nueva visión de políticas para la reducción de la pobreza. La estrategia correspondiente parte de la nueva Constitución de la República, donde se contemplan los principios básicos para la estructuración de una economía social e incluyente, cuya finalidad es asegurar los derechos de los ciudadanos. De hecho, la Constitución define a Ecuador como un Estado de derechos y justicia social, los cuales son enumerados extensamente. Adicionalmente, la nueva Constitución propugna la necesidad de garantizar la seguridad y soberanía alimentaria a través del fomento a la producción agrícola y alimenticia, principalmente entre pequeños y medianos productores[10]. A través de la nueva norma constitucional, el Estado está obligado a implementar un conjunto de políticas económicas, sociales, culturales y ambientales, con la finalidad de lograr la satisfacción de esos derechos básicos.

Ello marca un viraje sustancial respecto al papel regulador que tenía como efecto de las políticas de liberalización y ajuste estructural. El artículo 3 de la nueva Constitución establece que el Estado se encarga de: "planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sostenible y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al Buen Vivir", convirtiéndose en actor responsable de los procesos de planificación, diseño e implementación de programas contra la pobreza, la reducción de brechas de pobreza y desigualdad, la incorporación del enfoque de género en planes y programas, y el respeto a los derechos de la naturaleza; en definitiva, buscar las condiciones que permitan alcanzar el Buen Vivir, objetivo último de la sociedad. El Buen Vivir, o *Sumak Kawsay*, se define como una forma de relación entre las personas de una sociedad (reconociendo su diversidad) y de ellas con la naturaleza, que les permite su realización como personas y como sociedades.

10 La Constitución establece entre otros, que "…la soberanía alimentaria constituye un objetivo estratégico y una obligación del Estado para garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiados de forma permanente". Esto incluye asegurar la agrobiodiversidad y la adopción de políticas fiscales, tributarias y arancelarias para proteger la producción nacional de alimentos y limitar las importaciones.

El nuevo enfoque se implementa por medio del Plan Nacional de Desarrollo de obligatorio cumplimiento para el sector público. La estrategia de desarrollo tiene dos pilares: la transformación productiva y el fomento de políticas nacionales de inclusión económica y social encaminadas a reducir brechas socioeconómicas existentes en el país. Estas son visualizadas no solo en términos de ingresos, sino también de género, interculturales y territoriales.

La transformación productiva se basa en propiciar y fortalecer una estructura nacional policéntrica, articulada y complementaria, donde se busca impulsar el Buen Vivir rural a través de la concepción territorial. Esto implica la generación de mecanismos que fortalezcan la complementariedad rural y urbana, el desarrollo de iniciativas intersectoriales articuladas para la prestación de servicios, la revalorización de las culturas campesinas, la generación de espacios de diálogo y concertación para la planificación local, y la definición de actividades productivas dinamizadoras de los territorios.

Dicha transformación pretende corregir los desequilibrios en la brecha tecnológica, así como las diferencias de productividad intersectorial, e incentivar actividades generadoras de empleo y valor agregado entre actores económicos de diferente importancia, e igualmente reducir las brechas sociales y la inequidad en la distribución del ingreso. Para lograr estos cambios se han establecido grandes estrategias:

- desarrollo industrial y de promoción de exportaciones, inversión pública y generación de incentivos para el fomento productivo, particular énfasis en la promoción de la oferta exportable y programas dirigidos a la internacionalización de las micro, pequeñas y medianas empresas;
- fomento del emprendimiento y democratización de la transformación productiva, apoyo a iniciativas que impulsen la producción, la generación de empleo y el desarrollo económico territorial, buscando una mayor participación asociativa en el desarrollo y potenciando las economías locales y rurales, en el marco del aprovechamiento de las ventajas competitivas territoriales, especialmente en las áreas de mayor pobreza urbana y rural;
- fomento de la innovación y la mejora del talento humano, lo que implica la formación de talento humano de calidad para enfrentar los desafíos de la transformación productiva, desde los niveles de decisión, al igual que una plataforma de generación, difusión y aplicación del conocimiento;
- apoyo al desarrollo productivo concentrado en la dotación de activos, partiendo de la distribución de las tierras, la dotación de asistencia técnica, la capacitación y el apoyo a los emprendimientos;
- mejora de la productividad y calidad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYME) o productores, donde la idea es reducir las diferencias de desempeño entre actores, e incorporar una creciente mano de obra al mercado de trabajo formal con salarios dignos;
- procesos de inclusión económica y social en sectores vulnerables y estratégicos: programas dirigidos al retorno de la migración, la inclusión de jóvenes en el mercado laboral y la participación de las mujeres en las actividades productivas.

La política nacional de inclusión económica se concibe como una herramienta cuyo propósito, es combatir la pobreza y la exclusión por medio de la generación de fuentes de ingresos y empleos, vinculada a iniciativas de inclusión económica y social, y acompañada de mayor acceso a oportunidades, servicios básicos, vivienda, salud y educación de calidad. Sus principales estrategias son:

a. reducir las brechas bajo el principio básico de la equidad, profundizando acciones positivas en grupos de atención prioritaria —infancia, juventud, mujeres, grupos étnicos, sectores populares, entre otros—, así como poniendo énfasis en temas de corresponsabilidad, promoción del tejido social y dotación de capacidades organizativas;
b. una nueva política social enmarcada en la solidaridad, la universalidad y la gratuidad en servicios sociales claves que se consideran como bienes públicos, asegurando derechos para la construcción efectiva de ciudadanía: educación, salud, protección y seguridad social;
c. la incorporación de ciudadanos y colectivos en situación de exclusión a dinámicas económicas sostenibles y equitativas en un marco de desarrollo endógeno; políticas que no solo miran el consumo y la redistribución, sino que apuntan al modo de producción y distribución —acceso a activos productivos, nuevos modos de regulación—, promoviendo la inclusión socioeconómica y el empoderamiento de los sectores campesinos y populares como actores económicos de la economía popular y solidaria, capaces de apoyar a la construcción de un nuevo sistema económico que actúe con el mercado;
d. una política social enmarcada en la recuperación del papel del Estado, bajo una gestión articulada, moderna, eficiente y transparente con lineamientos y metas claros, donde este ejerce la rectoría pero con miras a actuar desconcentrada y descentralizadamente en los territorios.

2. Programas dirigidos a la reducción de la pobreza rural

La política de reducción de la pobreza durante la primera parte de la década, se caracterizó por la distinción de competencias entre el mercado y el Estado: el primero tenía principalmente la responsabilidad de resolver la problemática de empleo —actividad que fijaba la asignación primordial del ingreso— y el segundo la de proveer de bienes públicos necesarios para

Tabla 8. Políticas predominantes entre 2000 y 2006

Políticas dirigidas a las personas	Políticas territoriales	Políticas sectoriales	Políticas redistributivas
Bono de desarrollo humano	Proyectos de desarrollo local financiados en parte por la Banca de Desarrollo Multilateral y la cooperación bilateral	Desarrollo de bienes públicos agropecuarios: sanidad agropecuaria e información.	Apoyo a programas privados de compra de tierras
		Protección en frontera	
	PROLOCAL	Impulso a las exportaciones tanto en empresas como entre pequeños productores rurales	
	PRODEPINE		
	Proyectos de desarrollo rural en Imbabura		
		Consejos mixtos público-privados para definir políticas por cadena	
		Apoyo a la investigación y transferencia de tecnología	

el desarrollo del sector privado, defender la producción nacional por medio de políticas de frontera y ejecutar programas dirigidos a los grupos pobres, básicamente proyectos de desarrollo local y transferencias condicionadas de ingresos.

Durante la segunda parte de la década, la nueva Constitución pone énfasis en el desarrollo productivo y social con miras a la reducción de la pobreza. Se centra la atención en la dotación de activos productivos —principalmente para pequeños y medianos productores—, políticas de impulso a la universalización de derechos —sin abandonar los programas de transferencias condicionadas—, la soberanía alimentaria y el fortalecimiento de la institucionalidad para el desarrollo rural. El Estado retoma su actividad en los campos de investigación, transferencia de tecnología, construcción de infraestructura productiva, almacenamiento de cosechas, seguro agrícola e impulso a proyectos asociativos en el campo de la producción. A diferencia del período anterior, los programas sociales son enteramente financiados con recursos públicos.

Políticas de fomento productivo

Durante la primera parte de los años 1990, la política agropecuaria está relacionada con las políticas de promoción de exportaciones, tanto tradicionales como no tradicionales, al tiempo que se busca defender la producción nacional de bienes transables por medio de una mezcla de políticas arancelarias y no arancelarias. De manera secundaria, y normalmente por fuera del sector público agropecuario, se ejecutan programas y proyectos dirigidos a apoyar a los pequeños y medianos productores, así como a los grupos sociales pobres. El Estado se concentra en el establecimiento de políticas de apoyo en frontera, comercialización, dotación de créditos y transferencia tecnológica:

a. el mantenimiento del SAFP como mecanismo de estabilización de precios internos para proteger el precio de ciertos productos agropecuarios sensibles a las fluctuaciones en el mercado internacional, debido, principalmente, a las políticas de subsidios de los países desarrollados y a la volatilidad de los precios internacionales;
b. el establecimiento de licencias de importación para productos agrícolas sensibles;
c. puesta en funcionamiento de Consejos Consultivos Agropecuarios para el manejo de la política de estímulo vertical, a través del diálogo, la participación y acuerdos de los sectores organizados de las cadenas productivas: arroz, piladoras, maíz, balanceados, avicultura, lácteos, cárnicos, papa, caña, azúcar, horticultura, palma, oleaginosas, direccionados principalmente al tema de comercialización y competitividad de la cadena;
d. apoyo a la modernización y desarrollo del sistema público de sanidad agropecuaria, del sistema de información agropecuaria, así como impulso al desarrollo de un sistema público-privado para la investigación y transferencia de tecnología;
e. dotación de crédito a pequeños productores a través de las instituciones nacionales crediticias, y el establecimiento de programas de fomento al mercado financiero.

A. Programa de Modernización de Servicios Agropecuarios (PROMSA)

Realizado con financiamiento del Banco Mundial (préstamo BIRF: 1999–2003) y del BID, buscó contribuir al incremento de la productividad del sector agropecuario y mejorar la calidad de la producción a través de la modernización de los sistemas nacionales de generación y transferencia de tecnología y sanidad agropecuaria, bajo los principios de competitividad, participación y colaboración con el sector privado y las ONG.

Sus objetivos fueron: entregar a los productores una oferta tecnológica que responda a las necesidades del mercado, mejorar el acceso y la calidad de los servicios de transferencia tecnológica, y fortalecer la infraestructura y presentación de los servicios de sanidad agropecuaria. La población a la que llegó este programa fue de 13 500 pequeños productores, organizados en al menos 508 grupos. Para el año 2002 el 58 % tenía personería jurídica, el 28 % accedió a crédito asociativo, un 37 % compró grupalmente insumos y un 28 % hizo ventas asociativas (Berdegué 2002).

B. Proyecto Servicio de Información y Censo Agropecuario (SICA)

El SICA fue un proyecto del Ministerio de Agricultura y Ganadería (1998–2004), igualmente financiado por el Banco Mundial, cuyo objetivo fue ofrecer un servicio permanente de información y asesoría, dirigido a fortalecer y perfeccionar la toma de decisiones en políticas sectoriales públicas, así como los análisis que sustenten decisiones de inversión y gestión privadas. Su principal tarea se concretó en la realización del III Censo Nacional Agropecuario —año 2000— y el establecimiento de un sistema de información pública sobre el sector agropecuario.

Este servicio dotó de información nacional e internacional a subsectores productivos —cadenas agroalimentarias— sinérgicamente relacionada con temas relevantes para el sector, incluyendo el avance y la determinación de posiciones respecto de las diversas negociaciones comerciales internacionales en que participa Ecuador, y la valoración e interpretación de los datos del Censo Agropecuario.

Entre sus principales logros, además de la realización del Censo Agropecuario, estuvo el establecimiento de consejos consultivos de las cadenas de arroz, maíz, pollo y cerdo, lácteos y cárnicos, palma aceitera, banano, cacao, papa y soja.

Proyectos de Desarrollo rural y territorial

En forma paralela a las políticas sectoriales mencionadas, y fuera de la responsabilidad del Ministerio de Agricultura y Ganadería, se puso en marcha un conjunto de programas y proyectos de desarrollo rural, la mayoría con financiamiento de la Banca Multilateral, dirigidos principalmente al cofinanciamiento de pequeños proyectos productivos, la dotación de información, el apoyo a cadenas productivas, la titulación de tierras, dotación de asistencia técnica y créditos:

A. Proyecto de Reducción de la Pobreza y Desarrollo Rural Local (PROLOCAL)

Este proyecto, financiado por el Banco Mundial y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), tuvo como objetivo impulsar procesos locales de desarrollo sostenible dentro de un objetivo superior de establecer las bases para el desarrollo humano y la reducción de la pobreza. Trabajó en seis microrregiones sobre varios temas: gestión del desarrollo local, fortalecimiento del talento humano, fondos de inversión local, gerencia de proyectos y fortalecimiento de entidades financieras locales.

Su período de ejecución fue desde mayo de 2002 hasta diciembre de 2007. Cofinanció 450 iniciativas locales productivas y de comercialización, y dotó de capacidades y fortalecimiento institucional a 33 municipios, 123 juntas parroquiales, 56 organizaciones de segundo grado y 200 organizaciones sociales de base, entre otros. De una u otra manera el programa involucró a unas 84 mil familias rurales, de las cuales 38 mil accedieron a activos productivos y 27 mil a servicios de apoyo de calidad; se fortalecieron las capacidades de unos 126 Gobiernos locales, así como de unas 720 organizaciones (Banco Mundial 2008).

Sus principales líneas de acción pueden resumirse en: planificación participativa y concertada del desarrollo, fortalecimiento del capital social y humano de las localidades, cofinanciamiento de iniciativas productivas y mejoramiento de la calidad de los servicios financieros rurales. El proyecto se ejecutó por medio de una unidad técnico-administrativa ubicada en el entonces Ministerio de Bienestar Social, pero con autonomía técnica, administrativa y funcional. El financiamiento provenía de un préstamo del Banco Mundial por 48 millones de dólares, una donación de la Comisión Europea a través del Programa Ecuatoriano–Europeo de Seguridad Alimentaria (PROEESA), los aportes de contraparte del Gobierno y los aportes que surgían de los actores locales.

A partir de los propósitos fijados, la unidad del proyecto actuó en los siguientes componentes: a) planificación del desarrollo local, con el fin de diseñar los planes locales de desarrollo, conjuntamente con las autoridades estatales locales, las organizaciones sociales y las instituciones privadas como universidades u ONG; b) fortalecimiento, a través de capacitación y acceso a información, de las capacidades técnicas y organizativas locales para el desarrollo de servicios en cada microrregión; c) cofinanciamiento de iniciativas productivas de la sociedad civil organizada que generen empleo y valor agregado a la producción local, articulen los ámbitos rural-urbanos y realicen un manejo sostenible de los recursos naturales; y, d) mejoramiento de los servicios financieros rurales

Los acompañamientos técnicos requeridos fueron cubiertos por técnicos independientes, ONG o instituciones educativas que desarrollaban sus actividades en el territorio de la microrregión o de las provincias a las que estas pertenecían, y que serían contratados por las entidades ejecutoras en cada caso.

Dos factores son determinantes en el buen desempeño de PROLOCAL: la colaboración entre actores locales integrando redes que fortalezcan el control social sobre los proyectos, y su independencia política, aspecto neurálgico para el éxito de programas de desarrollo rural. Con ello se busca limitar el clientelismo político, que ha sido uno de los problemas que ha afectado tradicionalmente a este tipo de programas. El proyecto cambió de nombre a Programa para el Desarrollo Regional y Sectorial (PRODER) en 2007, y finalizó en 2008.

B. Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador (PRODEPINE)

El objetivo del proyecto fue mejorar la calidad de vida de los pueblos indígenas y afrodescendiente de Ecuador, facilitando su acceso a la tierra y el agua, a través del financiamiento de subproyectos de inversión definidos en procesos de microplanificación participativa, e implementados por organizaciones y comunidades.

La población objetivo era de 815 mil personas en situación de pobreza, pertenecientes a los pueblos y nacionalidades indígenas. El programa tenía una intervención en 288 parroquias rurales, con énfasis en el desarrollo de capacidades de la organización y en la identificación, preparación e implementación de subproyectos y servicios útiles para las comunidades. Sus componentes eran: legislación de tierras y aguas, inversiones rurales, fortalecimiento del Consejo de Desarrollo de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CONDENPE) y fortalecimiento de los pueblos indígenas. Estuvo vigente entre 1998 y 2002.

C. Otros

Además de los anteriores que constituyen los de mayor impacto, se pueden citar el Programa de Regularización y Administración de Tierras Rurales (PRAT), sobre titulación de tierras y de servicios financieros rurales en la Sierra Norte, el Proyecto Bolívar II, el Programa

de Crédito y Fomento Productivo para el Microproductor, el Proyecto de Desarrollo de Cotopaxi y el Proyecto de Telecentros en el Sector Rural, entre otros.

Empleo y salarios

Las reformas laborales más notorias durante la primera parte de la década se relacionan, primero, con los cambios introducidos a través de la Ley para la Transformación Económica del Ecuador —Trole 1—, dictada por el Congreso y expedida por el presidente Gustavo Noboa Bejarano (2000–2002) que introdujo en el país el sistema del "trabajo por horas". Dicha ley también introdujo la "unificación salarial", que suprimió la 15ª y 16ª remuneraciones y en forma progresiva la "Bonificación complementaria" y la "Compensación por el incremento del costo de vida". Quedó prohibida toda indexación salarial. Adicionalmente, en 2004 se introducen reformas cuya finalidad es lograr mayor "flexibilidad" en el mercado laboral y facilitar la intermediación laboral y la tercerización.

Paralelamente se adoptó un sistema de incremento de salarios anuales que, normalmente, siguió la tasa de inflación del país, o se colocó ligeramente por encima de ella.

Políticas sociales dirigidas a luchar contra la pobreza

La política social hasta 2006 es vista como una acción complementaria a la política económica, principalmente centrada en atender a los grupos más vulnerables de la población. La innovación más importante es la introducción de un sistema de transferencias directas de ingresos a familias que están por debajo de cierto nivel de ingresos, condicionada a la asistencia escolar. A ello se unieron otros programas de atención en el campo alimenticio y nutricional.

El Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas, establecido inicialmente en 1998 como Bono de Solidaridad para compensar alzas en los precios de los combustibles, se convirtió paulatinamente en la principal política social, desembolsando anualmente alrededor de 1 % del PIB en transferencias a mujeres de hogares pobres y personas discapacitadas[11]. Para el año 2000, el programa beneficiaba a un 45 % de los hogares ecuatorianos. En 2003 fue transformado en uno de transferencias condicionadas y denominado Bono de Desarrollo Humano (BDH). Desde ese año, las transferencias estaban condicionadas a que los niños de hasta 15 años de edad estuviesen matriculados en escuelas y asistieran al 90 % de las clases y que ellos y sus madres, visitaran quincenalmente el centro de salud.

Las diversas evaluaciones este programa demostraron que el bono, en general, llegaba a la población a que apuntaba y que los niños de las familias beneficiadas mejoraban su asistencia escolar, ligeramente su situación nutricional, y disminuían su participación en actividades laborales (Ponce 2008). Pero el programa siguió beneficiando a alrededor del 40 % de las familias, con una inversión equivalente al 1 % del PIB. No existe, sin embargo, una evaluación que analice en forma diferenciada a las zonas rurales y urbanas, pero hay algunas indicaciones de menor desempeño del BDH en las zonas rurales.

El Programa de Alimentación Escolar, iniciado en la década de 1990 y dirigido a mejorar la nutrición entre niños que asisten a escuelas localizados en zonas pobres, tenía como

11 Durante esos años la inversión en educación alcanzaba el 2,5 % del PIB, y en salud, algo menos que el 1 %.

objetivo mejorar la matrícula y la permanencia en las escuelas mediante la entrega de desayunos y almuerzos escolares. Hacia mediados de la década de 2000, comenzó a articularse a programas de compras públicas, especialmente para la distribución de leche en polvo.

Otros programas sociales significativos durante este período incluyen el Seguro Social Campesino que garantizaba cobertura mínima de salud en las comunidades rurales, al igual que programas de cuidado infantil por medio de apoyo a maternidades en las zonas rurales pobres. Vos y otros (2002) encontraron que estos programas en particular, así como el BDH, no solo tenían un efecto progresivo en relación con el consumo, sino que adicionalmente eran propobres.

Tabla 9. Políticas 2007–2010

Políticas dirigidas a las personas (*people centered*)	Políticas territoriales (*place based*)	Políticas sectoriales	Políticas redistributivas
a) Protección social/ Desarrollo humano	b) Desarrollo territorial rural	c) Política sectorial Agricultura	d) Redistribución i. Acceso a activos productivos
Programas de transferencias condicionadas, programas de salud y educación con atención a grupos prioritarios.	*Clusters*, cadenas de valor, alianzas productivas, asociatividad, planificación participativa territorial, zonas económicas especiales	Crédito agrícola, asistencia técnica agropecuaria	Reforma agraria
			Plan Tierras
		Programas socio productivos	Fondo nacional de tierras
		Proneri	Ley de tierras
		Seguro agrícola, escuelas de la revolución agraria	
Inclusión económica y social, compras públicas	Programas de intervención territorial integral (PITI)		
		Ley de tierras	
Programas focalizados: Bono de desarrollo humano, INFA, programa Aliméntate Ecuador	Fondos concursables	Ley de desarrollo agrario y empleo rural	
	Proyectos socio-productivos		
	Código de la producción	Ley de soberanía alimentaria	
	COOTAD		
Ley de compras públicas			
Ley de economía popular y solidaria			

Con seguridad el cambio más significativo que se produce a raíz de la nueva Constitución ecuatoriana de 2008 y del Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir es la articulación explícita entre las políticas para la transformación productiva, las políticas de empleo y salarios, las políticas sociales y las redistributivas. En función de ese objetivo, no solo se establece el mencionado plan de desarrollo, sino que se generan cambios en el sistema institucional público, mediante la creación de ministerios coordinadores de la producción, de desarrollo social, de política económica y de bienes intangibles, entre otros.

Políticas y programas para el desarrollo productivo

Al Estado se le atribuye por primera vez en la Constitución deberes específicos para el desarrollo productivo, enfocado este bajo un esquema sistémico (artículo 281 de la Constitución de 2008): 1) acceso a servicios para la producción; 2) aplicación de apoyos y subsidios; 3) introducción del enfoque cultural como una opción para el desarrollo rural; (4) énfasis en el

mejoramiento de la distribución y comercialización de alimentos; (5) tratamiento especial y diferenciado a pequeños y medianos productores; (6) establecimiento de nuevas normas de equidad sobre el uso y acceso a tierra y agua; y, (7) definición de acciones que eviten la concentración y erradiquen la discriminación de todo tipo.

En el plano institucional se crea el Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad (MCPEC) que articula la política productiva y, a su vez, se entrelaza con el Ministerio Coordinador del Desarrollo Social (MCDS), a través de comités institucionales. En este participan, entre otros, los ministerios de Agricultura, Industrias, Turismo, Empleo y Relaciones Laborales. A través de la planificación, ausente hasta 2006 en el área productiva, se puso en vigencia la Agenda para la Transformación Productiva 2010–2013, definiendo las bases para el desarrollo productivo del país en los próximos cuatro años. Esta se complementa con agendas para la transformación productiva provincial. Sus objetivos van más allá que el apoyo en frontera, y están dirigidos a transformar el patrón de especialización primaria de la economía en otro con alto valor agregado, mejorar la productividad reduciendo brechas intersectoriales, democratizar el proceso de acumulación, maximizar la inversión y la infraestructura, propender a la eficiencia energética y transversalizar la equidad y la inclusión en todas las políticas aplicadas.

Durante este período se aprueba una serie de normas, generales y específicas, dirigidas a facilitar la participación del medio rural en el desarrollo económico nacional: el Código de la Producción (Asamblea Nacional de la República del Ecuador 2010a), la Ley de Seguridad y Soberanía Alimentaria, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Asamblea Nacional de la República del Ecuador 2010b), La Ley de Regulación del Poder de Mercado (Ley de competencia). El Código de la Producción establece un conjunto de incentivos tributarios y fiscales para el desarrollo de nuevos sectores económicos y fortalece la capacidad del Estado de regular el comercio exterior con la misma finalidad. Hay, en toda la propuesta, un énfasis en incentivar la incorporación de las pequeñas y medianas empresas, agropecuarias y no agropecuarias, en el proceso de desarrollo por medio de programas y acciones especialmente dirigidas a ellas.

Las políticas dirigidas al sector agropecuario, y específicamente a la pequeña agricultura, incluyen: a) ampliación del crédito para la agricultura por medio de dos instituciones bancarias públicas: el Banco Nacional de Fomento (BNF) y la Corporación Financiera Nacional (CFN); b) subsidios a insumos agropecuarios, principalmente por medio del programa Socio Siembra, que incluye un paquete tecnológico y de distribución de urea adquirida directamente por el Estado; c) puesta en marcha de las Escuelas de la Revolución Agraria (ERA), como organismo encargado de capacitación y asistencia técnica; d) fortalecimiento de la participación del Estado en la comercialización, por medio del Instituto Nacional de Almacenamiento; e) programa de tierras que incluye legalización, apoyo crediticio para la adquisición de tierras por parte de grupos campesinos, y redistribución de tierras del Estado a organizaciones campesinas; f) programa de negocios inclusivos, cuya finalidad principal es asociar a grupos campesinos para que se vinculen a empresas anclas o, en su defecto, establecer empresas asociativas; g) programa de seguro agrícola para productos críticos de la agricultura familiar; y, h) reestructuración del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP), enfocada a la descentralización de competencias en materia de irrigación hacia los Gobiernos provinciales autónomos.

A. Programa de Competitividad Agropecuaria y Desarrollo Rural Sostenible (CADERS)

Entró en ejecución en el año 2007 de forma adscrita al MAGAP, y tiene como objetivo promover el desarrollo sostenible para garantizar la soberanía alimentaria, por medio de lo

que denomina soluciones integrales a la estructura del campo mediante el impulso asociativo de los productores en pequeña escala.

Los principales componentes del programa son: 1) la promoción de alianzas productivas mediante la innovación, diversificación y/o intensificación de su producción para superar barreras en el establecimiento o expansión de las alianzas estratégicas entre los distintos actores de las cadenas productivas; 2) el fortalecimiento de la asociatividad de los pequeños productores para ofertar productos de calidad y establecer alianzas productivas a fin de mejorar la comercialización; 3) la gobernabilidad y el desarrollo tecnológico de cadenas agroproductivas, buscando incrementar su competitividad; y, 4) el desarrollo y monitoreo de políticas, capacitación e información sectorial con lo que se pretende impulsar un fortalecimiento institucional mediante la ampliación y modernización de las operaciones y funciones claves del MAGAP, relacionadas con el incremento de su competitividad en esos aspectos, orientados hacia los campesinos, así como en la provisión de servicios de información confiables, oportunos y actualizados.

B. Programa Socio Siembra

El programa se basa en la entrega de un subsidio directo al productor por la compra de productos agroquímicos, con el fin de apoyar la mejora en la productividad agropecuaria. Estuvo vigente entre 2008 y 2009 y su objetivo respondió al incremento de los precios internacionales de los alimentos y de los insumos agropecuarios.

El subsidio consistió en el reembolso fijo de 80 USD por unidad productiva, por una sola vez sobre las facturas emitidas, y un reembolso variable del 5 % sobre la diferencia entre el valor total de las facturas y el reembolso fijo, hasta llegar a un techo máximo de 240 USD.

Este subsidio abarcaba a alrededor de 26 mil beneficiarios, equivalente a 110 mil hectáreas. Estaba orientado a reducir sus costos y, por ende, aumentar sus ingresos, generando mayores inversiones en producción y utilizando sus excedentes para mejorar los servicios básicos. Sin embargo, su cobertura fue limitada en términos de impacto tanto en número de productores, como en superficie beneficiada: cubrió apenas el 3 % del total de productores agropecuarios nacionales, lo que representa el 3,5 % de los pequeños productores pobres.

C. Dotación de urea

Es un programa de distribución subsidiada de urea a los productores, principalmente pequeños. El programa se inició en 2007 y consiste en el abastecimiento directo de urea por medio de asociaciones agropecuarias. El Estado adquiere en el mercado internacional la urea y la distribuye a un precio preestablecido de 10 USD. A cada productor se le entrega, en promedio, dos sacos de urea por hectárea hasta las 15 ha y sin superar un máximo de 20 sacos. Los productos que hasta ahora se han beneficiado: son arroz, maíz suave, caña de azúcar, papa, trigo, cacao, banano y plátano.

Una evaluación de la distribución de la urea en 2008, define que este programa benefició a aproximadamente 110 mil personas entre productores individuales y agrupaciones, lo que implicó alcanzar 568 mil hectáreas, llegando el subsidio a un 66 % del valor total del costo, con una mayor concentración en los cantones de la Costa (Bermúdez 2011).

D. Programa Nacional de Negocios Inclusivos (PRONERI)

Se inició en enero de 2010, tiene una cobertura nacional y apoya actividades productivas que se realizan en territorios rurales. Su enfoque está dirigido principalmente a apoyar el desarrollo productivo agropecuario con incidencia en los sectores de riego y fomento agroindustrial y competitivo, por medio de la articulación de pequeños productores a empresas anclas, sean existentes o conformadas por los mismos productores..

El programa tiene seis componentes: a) asociatividad que busca fomentar el emprendimiento y fortalecer las Empresas Asociativas Rurales; b) el programa de desarrollo de proveedores que pretende propiciar la organización y articulación sostenible de pequeños productores con empresas agroproductivas; c) acuerdos comerciales que buscan generar, fortalecer y formalizar relaciones comerciales entre pequeños productores y empresas agroproductivas; d) riego tecnificado o eficiente, destinado a incrementar la productividad de los cultivos mediante el uso tecnificado del agua, para lo que se financiará infraestructura de riego tecnificado en parcelas; y, e) financiamiento y gestión de apoyos adicionales, identificando fuentes de financiamiento para obtener principalmente crédito y seguro agrícola.

E. Programa Nacional de Innovación Tecnológica, Participativa y Productividad Agrícola

Tiene como objetivo implementar las ERA a nivel nacional, para promover la innovación de tecnologías por medio de procesos participativos, el rescate y la valorización de los saberes tradicionales de los pequeños y medianos productores agropecuarios, y la capacitación en programas basados en el intercambio entre campesinos y técnicos. Se busca, por medio de ellos, incrementar la productividad de los principales cultivos para contribuir a la soberanía alimentaria.

La estrategia está basada en la producción de semilla certificada, la capacitación y asistencia técnica especializada, la zonificación, el apoyo a la utilización de fertilización, el análisis de insumos y la capacitación en tecnologías innovadoras. Sus metas son la conformación de 280 escuelas, la capacitación de 280 profesionales, la entrega de tractores, motocultores, kits de fumigación y bombas, además del análisis de semilla, iniciando con arroz, papa, maíz duro, trigo, cebada, soja, maíz suave, banano y cacao.

El conjunto de programas puestos en marcha por el Gobierno tuvieron como resultado un incremento importante en el acceso de los agricultores familiares al riego, a fertilizantes y a la aplicación de procedimientos fitosanitarios. Según un estudio de Paúl Guerrero y Wilson Guzmán (2011), de la Dirección de Análisis e Investigación del MCDS, entre 2004 y 2008 las unidades agropecuarias en su conjunto incorporaron riego a una superficie mayor, pero los incrementos fueron superiores en unidades con más de 100 ha, que en las de menos de 20 ha. La evolución fue similar respecto al incremento de superficies que aplican fertilizantes y procedimientos fitosanitarios.

F. Programa de seguro agrícola orientado a pequeños y medianos productores

Tiene como objetivo mitigar las pérdidas de pequeños y medianos productores, ocasionadas por eventos climáticos y efectos biológicos. Se inició con productores dedicados al cultivo de arroz, maíz, trigo y papa.

La estrategia se basa en la elaboración de un programa piloto para 2010 y la dotación de un seguro individual con subsidio del 60 % de la prima por parte del Estado en los diferentes cultivos, preferentemente para pequeños y medianos productores. Se estima que para los siguientes años se ampliará el seguro a los sectores agrícola, ganadero, acuícola, pesquero y forestal. Para el año 2010, se capacitó a 90 productores e instituciones financieras, y se estima que actualmente el seguro cubre unas 10 mil hectáreas.

G. Programas crediticios

La actividad pública en cuanto a crédito es considerada un puntal de la política pública en relación tanto con pequeños y medianos productores, como con productos básicos de la canasta alimenticia. La actividad crediticia se realiza por medio de dos bancos públicos, la CFN, fundamentalmente destinada al sector empresarial, y el BNF, cuya clientela es, principalmente,

de pequeños y medianos productores. En el caso de este último, su cartera de préstamos ha pasado de 327 millones de dólares en 2007 a 766 millones en 2010. El incremento en el número de operaciones es aún mayor: entre 2007 y el 2009 subió en un 102 % pasando, solo en lo relativo al BNF de 34 318 operaciones a 69 685, por lo que puede concluirse que el valor medio de los créditos se redujo durante el período. Ello incluye diversas modalidades de crédito, desde aquellas a tasas de mercado hasta otras que incorporan subsidio a las tasas de interés, como el programa 5-5-5: 5 mil dólares a cinco años, a cinco puntos de interés. El crédito agropecuario parece haberse centrado en un número limitado de productos: las operaciones para ganado, arroz, maíz, papa y café pasaron de 12,6 millones de dólares en 2004, a 142,8 millones en 2009, o el 58 % del total del crédito agrícola concedido por el BNF.

En el caso de la CFN, su cartera agrícola muestra igualmente un comportamiento creciente: era de 1,8 millones el año 2005 y en 2009 subió a 90,3 millones. A diferencia de los créditos del BNF, estos se dirigieron sobre todo a actividades típicamente empresariales como flores y palma aceitera (Guerrero & Guzmán 2011).

Programas de desarrollo rural y territorial

Se crea una instancia de desarrollo rural, bajo la tutela primero del MCDS y luego del MAGAP, con la finalidad de analizar temas relacionados con la dotación y redistribución de activos como tierras y riego, trabajar en mecanismos que mejoren la comercialización interna y externa con énfasis en la pequeña producción, e implementar programas de apoyo a pequeños productores. La atención de esta subsecretaria se centra en el apoyo a la agricultura familiar.

A. Proyecto de Desarrollo del Corredor Central "Puyo-Latacunga-Portoviejo"

En el año 2007, con coparticipación del FIDA, el Gobierno nacional y los actores sociales beneficiados, se puso en vigencia este proyecto, con una duración de cinco años y que tiene como objetivo lograr la integración económica, social, geográfica y ecológica en torno al eje vial y las corrientes comerciales, en un espacio continuo definido en tres segmentos: Portoviejo – La Maná (en la Costa), Pujilí – Pelileo (en la Sierra) y Baños – Puyo (en la Amazonía). Este consolida la conexión territorial de las provincias de Manabí, Los Ríos, Cotopaxi, Tungurahua y Pastaza. El proceso de ejecución estuvo dividido entre el MAGAP y el MCDS.

La población rural y periurbana del área de influencia del proyecto se estima en 355 000 habitantes, de los cuales el 84 % es pobre. El proyecto tiene como meta lograr el desarrollo integral de las zonas rurales de más de 36 mil familias, entre las que se cuentan comunidades indígenas y campesinas, mujeres y pequeños empresarios, con un claro enfoque de regionalización territorial que rompe la estructura geopolítica tradicional de las provincias, en función de objetivos sociales y económicos de interés común.

Esta iniciativa se ha focalizado en: agricultores de subsistencia cuyas explotaciones sean menores de una hectárea, pequeños productores con extensiones de hasta cinco hectáreas, y microempresarios rurales que trabajen por cuenta propia (MAGAP 2007). Se centra en cuatro componentes: la planificación participativa y el desarrollo de capacidades, el desarrollo de negocios rurales, el manejo de recursos naturales, y el conocimiento local y la diversidad cultural.

B. Plan de Fomento de Acceso de Tierras a los Productores Familiares en Ecuador

Busca facilitar el acceso a la tierra a minifundistas y productores familiares, por medio de mecanismos viables para el efecto, con el fin de disminuir la inequidad en ese aspecto.

Tiene cuatro líneas de acción: regularización de tierras, solución de conflictos agrarios, que fundamentalmente busca apoyar procesos de negociación entre propietarios y comunidades campesinas; transferencia de tierras estatales a grupos campesinos asociados, en donde se enfatiza principalmente predios de instituciones públicas no relacionadas con la actividad agropecuaria o ambiental y tierras que pasaron al Estado como resultado de la crisis bancaria de 1999–2000; y, finalmente, apoyo a la puesta en producción de las tierras por parte de grupos campesinos que las adquirieron como resultado de las acciones anteriores.

Según la información del MAGAP, hasta finales de 2010 existen más de 3000 beneficiarios, y alrededor de 97 mil hectáreas entre adjudicadas o tituladas, o con providencia de ocupación.

Políticas laborales y salariales

En este campo se introdujeron cambios significativos, tanto en lo referido a contratación laboral, como a políticas de salarios. La Asamblea Constituyente en 2008 emitió un Mandato (ocho) donde establece nuevas directrices que contemplan la eliminación y prohibición de la tercerización e intermediación laboral, así como cualquier forma de precarización de las relaciones de trabajo. Adicionalmente, se prohíbe la contratación laboral por horas, lo que conduce a que cualquier trabajador deba recibir una remuneración de jornada completa, fondos de reserva y afiliación al régimen general del Seguro Social Obligatorio. Autoriza jornadas parciales de trabajo y cuando esta exceda del tiempo del trabajo convenido, será remunerado como jornada suplementaria, con los cargos de la ley. Además obliga a que los contratos de trabajo se celebren por escrito y sean registrados, en un plazo de 30 días después de su suscripción, ante el Ministerio de Trabajo y Empleo, garantizando el pago íntegro de las remuneraciones del trabajador y de todos sus beneficios laborales y de seguridad social.

Más recientemente, y como resultado del Código de la Producción, se establece el concepto de salario digno, el que están obligados a pagar todos los empleadores. Se define como salario digno: "…aquel que cubra al menos las necesidades básicas de la persona trabajadora así como las de su familia, y corresponde al costo de la canasta básica familiar dividido para el número de perceptores del hogar" (Artículo 8). El costo de la canasta básica será determinado por el INEC y será utilizado por el Ministerio de Relaciones Laborales (MRL) para la determinación del salario básico.

Los componentes del salario digno son: el sueldo o salario mensual, el decimotercero dividido para doce, el decimocuarto dividido para doce, las comisiones variables que se pagan, el monto de participación del trabajador en las utilidades divididas para doce, los beneficios adicionales recibidos por el trabajador y los fondos de reserva. A partir de 2011, los empleadores que no hubiesen pagado a todos sus trabajadores un monto igual o superior al salario digno, deberán calcular una compensación mensual de un monto que permita alcanzar el salario digno.

Los cambios en la legislación laboral se acompañaron de una política de incremento de remuneraciones mínimas, con la finalidad de alcanzar el

Tabla 10

Año	Salario (USD)	Inflación (%)
2001	85,7	22,4
2002	104,9	9,4
2003	121,9	6,1
2004	135,6	2
2005	150	3,1
2006	160	2,9
2007	170	3,3
2008	200	8,8
2009	218	3,1
2010	240	3,3

Fuente: Cámara de Industrias de Guayaquil 2009.

salario digno. Tales incrementos se situaron claramente por encima de la inflación anual, con lo que se buscó hacer de las remuneraciones un factor no solo de reducción de pobreza, sino de incremento de la demanda interna. En 2010 se unificaron además las remuneraciones para todos los trabajadores, con lo que se equiparó el salario rural con el urbano.

Políticas sociales

A partir de 2007, el Gobierno incrementa significativamente el gasto social que pasa de un promedio del 4,1 % del PIB entre 2000 y 2006, al 7,1 % entre 2007 y 2010, con una tendencia al alza[12]. Debe mencionarse que el gasto social en Ecuador era uno de los más bajos de la región, alcanzando un promedio del 18,4 % entre los años 2006 y 2007. Si se analiza más cuidadosamente el destino de la inversión, se encuentra que el rubro que más crece es el de inclusión social que se triplica entre los años mencionados, pasando del 0,5 % al 1,5 %. Crece también el gasto en educación y salud, pero en menor proporción.

El MCDS elaboró dos propuestas de política durante los últimos años. La Política Nacional de Inclusión Económica 2007–2010, elaborada a inicios del actual Gobierno y que tuvo vigencia hasta 2008, constituyó una herramienta para combatir la pobreza y la exclusión por medio de la generación de fuentes de ingresos y empleos vinculada a iniciativas de inclusión económica y social; la actividad económica estuvo acompañada de mayor acceso a oportunidades, servicios básicos, vivienda, salud y educación de calidad (MCDS 2007). Desde 2009, la política social se organiza en torno a la Agenda Social 2009–2011, que establece una rectoría en torno al MCDS, una estructura institucional moderna con una actualización de la normativa en coherencia con el nuevo marco constitucional, avanzando en estrategias para mejorar la equidad, la calidad y la eficiencia de los servicios sociales.

Lo que caracteriza la política social es una combinación de tres líneas de acción: por un lado, las políticas de universalización de derechos básicos de la población —educación, salud, protección social y vivienda— buscando mejorar su cobertura y calidad en una perspectiva intercultural; en segundo lugar, las políticas dirigidas a la inclusión social y económica, y la cohesión social; y, finalmente las políticas de focalización, que se ejecutan por medio del BDH, pero también de otras transferencias directas en el campo de la vivienda y a la población con discapacidades.

En relación con las políticas dirigidas a la universalización en el sector de la educación, se busca mejorar su calidad y fortalecer la educación intercultural. En el ámbito de la salud el objetivo es garantizar la atención integral gratuita y oportuna para los usuarios en cada ciclo de vida, fortalecer la prevención, el control y la vigilancia de enfermedades, así como fomentar entornos saludables promoviendo prácticas de vida sana. En cuanto al hábitat, se pretende garantizar el acceso universal a un hábitat seguro y saludable.

En lo que respecta a la inclusión económica y social, la finalidad es desarrollar y fomentar la economía popular y solidaria para lo cual se puso en vigencia una ley cuyo propósito es promover la cohesión y la inclusión social con enfoque de género, intercultural e intergeneracional, impulsar la protección social integral, estimular mecanismos de ahorro y fortalecer mecanismos para la generación de activos. Adicionalmente incluye políticas intersectoriales orientadas a: la erradicación de la desnutrición infantil —como una de las grandes metas a

12 En 2011 se espera que llegue al 9,2 % del PIB (MCDS 2010).

través de una intervención territorial integral—, la política integral de discapacidades — que persigue garantizar los derechos de las personas concernidas— y la política de seguridad social —que busca mayor cobertura y calidad en el servicio—.

Algunos de los programas implementados y en funcionamiento son:

A. Bono de Desarrollo Humano (BDH)

Se trata del programa principal de transferencias fiscales, condicionado a la asistencia a centros de salud y de educación, y actualmente (2010, N. del E.) transfiere a la población beneficiada 35 USD mensuales. Recientemente se ha vinculado a un programa de microcréditos por medio del cual las mujeres beneficiarias pueden acceder a créditos para poner en marcha pequeños emprendimientos. Para el año 2010 beneficiaba a 1,2 millones de mujeres, 500 mil personas de la tercera edad y 88 mil discapacitados (Cerón 2010). El costo para el Estado roza los 540 millones de dólares. Actualmente cuenta con una eficiencia de focalización mayor al 80 %, con un 24,5 % de error de exclusión y un 5,4 % de error de inclusión (SENPLADES 2007). Una evaluación de impacto realizada por la Secretaría Técnica del Frente Social y el Banco Mundial indica que los programas de transferencias monetarias han generado un incremento significativo en la tasa de matriculación escolar[13], pero no necesariamente un impacto en la calidad de la educación (Ponce 2008).

El programa de microcréditos para las personas "pobres" —hasta 360 dólares— beneficiarias del programa social BDH busca asegurar formas de actividad económica que hagan sostenible el ingreso de los hogares vulnerables. Los beneficiarios del BDH se convierten en sujetos de crédito ante el sistema financiero utilizando como garantía de pago el redescuento del bono.

B. Programa Socio País

Se trata de un programa que busca lograr la inclusión económica para la superación de la pobreza, generando oportunidades concretas de crecimiento y desarrollo de pequeñas y medianas unidades productivas pero a escala micro. Son parte de Socio País:

- Mercado Público Solidario. Se constituye principalmente mediante las ferias inclusivas que buscan la provisión de alimentos y servicios complementarios, facilitando la incorporación de pequeños productores como proveedores directos tanto del sector público como del sector privado.
- Línea de microcrédito integrada al Bono de Desarrollo Humano. Busca dinamizar la economía de los grupos vulnerables del país, a través de la incorporación de la población de extrema pobreza a procesos productivos sostenibles de naturaleza microempresarial. Para 2010 se esperaba entregar 271 mil microcréditos a madres beneficiarias del bono, 24 mil a adultos mayores y 4500 a personas con capacidades especiales.
- Nutriendo el Desarrollo. Busca fomentar la inclusión de pequeños productores por medio del programa de compras públicas del Gobierno a los programas sociales. Pone especial énfasis en compras de leche para apoyar los programas de alimentación escolar. Intervienen los productores de leche, los centros de acopio, las industrias, los programas de alimentación del Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), el MAGAP y el MCDS. Los productores

13 Según Schady y Araujo (2006) la probabilidad de que un niño de un hogar que recibe el bono esté matriculado en la escuela es 10 % mayor que aquella de un niño comparable cuya familia no recibe el bono.

intervienen entregando leche para que pueda ser acopiada y procesada por las industrias, para luego ser usada como insumo en la elaboración de los productos entregados en los programas de alimentación del Gobierno. Actualmente, son más de 2600 pequeños productores los que venden su leche por medio de los centros de acopio de los grupos asociados, con una intervención de la Asociación de Ganaderos de la Sierra y Oriente (AGSO).

- Microcrédito juvenil. Pretende dar acceso a los jóvenes a créditos a través del BNF para que financien sus estudios superiores o inicien alguna actividad económica independiente, buscando generar oportunidades de empleo dignas a los sectores más pobres del país y, sobre todo, en las zonas de mayor desempleo nacional. Tiene tres componentes: capacitación, promoción de la creación de microempresas y fomento a la asociatividad.
- Bono de Vivienda Rural. Tiene como objetivo cubrir el déficit en este campo mediante la entrega de un bono para la construcción o mejoramiento de la vivienda, priorizando los hogares en los quintiles 1, 2 y 3. En 2010 se esperaba construir alrededor de 30 mil viviendas y se mejorarían 3500. De igual forma, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) ha puesto en marcha proyectos para el mejoramiento integral de las viviendas, dotando de terrenos, servicios básicos, equipamiento y áreas comunitarias.
- Hilando el Desarrollo. Pretende reactivar las economías locales a través de la producción masiva, vía talleres y microempresas, de uniformes escolares, que luego serán comprados a través del esquema de "compras públicas" por el Gobierno nacional.

C. Acción Nutrición

Tiene como objetivo reducir la prevalencia de desnutrición crónica en aquellos territorios donde existen mayores niveles de incidencia, así como eliminar la desnutrición en el país. Es una estrategia impulsada por el MCDS, pero se ejecuta y fortalece con la colaboración de otras instituciones del Estado como el Ministerio de Salud Pública (MSP), el de Educación, el MIES, el MIDUVI, el MAGAP, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) y los Gobiernos locales. Las áreas de trabajo son: atención integral a niños menores de cinco años, que incluye mejoramiento en salud, saneamiento ambiental, nutrición para niños y niñas y mujeres embarazadas; educación y alimentación de las madres embarazadas, además de dar acceso a fuentes de agua segura, vivienda y cultivo de vegetales y hortalizas a través de huertos familiares y escolares.

El programa se ejecuta en territorios con alta prevalencia de desnutrición y beneficia a alrededor de 60 000 familias en todo el país.

D. Programa de Intervención Territorial Integral (PITI)

Promueve el desarrollo, a partir de las realidades locales, de la implementación efectiva de políticas públicas, del fortalecimiento de los Gobiernos locales y de la participación activa de la sociedad civil y el sector privado. Su estrategia de intervención es: 1) la definición de programas público-privados que propicien la articulación entre emprendimientos sociales, obras de infraestructura y programas sociales que generen capacidades; 2) la promoción de la participación ciudadana en la gestión de la acción pública; 3) reprogramación presupuestaria e implementación de proyectos; 4) asistencia integral a las poblaciones: capacitación, formulación de proyectos de inversión, acceso a crédito; y, (5) seguimiento, evaluación y sistematización del proceso.

Su acción e inversión se concentra en educación, salud, inclusión económica y social, desarrollo urbano y vivienda y desarrollo productivo, incluyendo incentivos a jóvenes. Los criterios de selección de territorios se relacionan con zonas de alto nivel de pobreza, baja presencia estatal, migración y alta conflictividad social. El proyecto se ejecuta por medio de la acción coordinada de los diversos ministerios que priorizan la acción en los municipios concernidos. Existen alrededor de 12 territorios intervenidos.

E. Economía Popular y Solidaria

Desde inicios de 2010, el Gobierno ha incorporado a sus prioridades de política un ambicioso programa de apoyo a la economía popular y solidaria. Este se define como «…la forma de organización económica, donde sus integrantes, individual o colectivamente, organizan y desarrollan procesos de producción, intercambio, comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios, para satisfacer necesidades y generar ingresos, basadas en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad, privilegiando el trabajo y al ser humano como sujeto y fin de su actividad, orientada al Buen Vivir, en armonía con la naturaleza, por sobre la apropiación, el lucro y la acumulación de capital. Basa en un marco legal específico inclusión económica y social, cuya finalidad última es fortalecer las actividades y emprendimientos económicos de los sectores de bajos ingresos». Establece el Sistema Nacional de Microfinanzas (SNM), crea una superintendencia específica que regula las actividades de los agentes en este campo y constituye la Corporación Nacional de Finanzas Populares (CONAFIPS), con la finalidad de canalizar recursos financieros a las organizaciones de ahorro y crédito microfinancieras. Adicionalmente establece que los programas de compras públicas, como los de alimentación, prioricen las adquisiciones originadas en estos sectores. Con esto se busca fortalecer la capacidad de los sectores populares de generar ingresos (Hollenstein 2010).

F. Otros

El Gobierno de Ecuador ejecuta actualmente alrededor de 36 programas dirigidos a la población rural pobre (ver anexo), desarrollados por los diversos ministerios y agencias especializadas. Un estudio realizado sobre percepciones que tienen los actores locales sobre la acción pública en 4 provincias del país, destaca una fuerte fragmentación, la descoordinación y la ausencia de sinergias entre las diversas instancias de intervención.

2. Análisis de consistencia de las políticas respecto a la caracterización de los hogares rurales pobres

Visto en términos de conjunto, la década de 2000 fue exitosa en términos de reducción de la pobreza en general y de la desigualdad. La pobreza a nivel nacional se redujo de un 64,4 % en 2000 a un 32,8 % en 2010, y la pobreza rural bajó de un altísimo 82,8 %, a un 53 % entre los mismos años. En general se puede afirmar como lo hace Juan Ponce (2011), que las políticas de desarrollo fueron durante este período propobres. Sin embargo, tuvieron un contenido y una composición diferente de transferencias fiscales y de incentivos a la producción y a la generación de empleo, pues mientras hasta el año 2006 predominaron las segundas, con un papel complementario de las primeras, desde 2007 el peso de unas y otras se invirtió. En ese sentido, se puede afirmar que en la primera parte de la década primó en la reducción de la pobreza el efecto crecimiento, mientras que desde 2007 lo hizo el efecto distribución.

A pesar de los avances y logros de las políticas de desarrollo de la década de 2000, el porcentaje de pobres entre la población rural sigue siendo alto, más aún si lo comparamos

con otros países de la región. En ese sentido, es posible preguntarse si hay limitaciones en las políticas públicas que fueron impulsadas durante las dos fases que hemos diferenciado en esa década. Un examen de las dinámicas de ingresos de las familias rurales, respecto a las políticas públicas descritas en este trabajo, puede ayudar a responder a la pregunta.

Es indudable que la reducción de la pobreza en forma sostenible en el tiempo solo puede partir de reconocer tanto el carácter multidimensional de la pobreza rural como su heterogeneidad. Sobre lo primero, es imprescindible considerar las limitaciones relacionadas con los activos naturales, humanos, financieros y productivos —y en algunos casos sociales— que caracterizan a los pobres rurales, así como aquellas del entorno en que se desenvuelven. Un aspecto central de tal entorno tiene que ver con las características de las instituciones que se relacionan con los pobres, incluyendo los mercados, que muchas veces reproducen las condiciones de pobreza. De allí que enfrentar el tema de la pobreza requiera una aproximación integral. La heterogeneidad de la pobreza rural tiene que ver con la particular dotación de activos, la identidad étnico-cultural, así como con las opciones y estrategias de vida que adoptan las poblaciones rurales. Ello obliga a que cualquier política integral dirigida a enfrentar la pobreza rural tenga un carácter diferenciado.

Al analizar las políticas de la década se puede apreciar que estas fueron derivadas de políticas más generales, que no necesariamente tuvieron un carácter integral, ni consideraron la heterogeneidad de la pobreza rural. En el caso de las políticas ejecutadas hasta 2006 se puede concluir lo siguiente:

El énfasis en la dinamización económica empresarial generó mayores oportunidades laborales para los pobres rurales y el empleo se convirtió en una vía de salida de la pobreza. Sin embargo, el hecho de que esa demanda actuara en el marco de desregulación laboral y mayor flexibilidad, hizo que ese empleo se generara en torno al salario mínimo y situaciones de precarización laboral. Las mejoras de ingresos se debieron al papel estabilizador que cumplió la dolarización y una política de incremento de salarios por encima de la tasa de inflación.

Las políticas de transferencias fiscales condicionadas por medio del BDH, iniciadas a fines de la década de 1990, se volvieron permanentes. Hasta 2006 consistieron en la transferencia mensual de 15 USD a mujeres pertenecientes a hogares pobres, personas de la tercera edad o con discapacidades, sujeta a condiciones como la matriculación de los niños en escuelas y la asistencia a centros médicos. La información disponible señala que al menos para los hogares rurales pobres, esta no era una transferencia importante, y representaba apenas el 9 % de los ingresos.

Durante el período hasta 2006 no hubo una política consistente dirigida a fortalecer las capacidades productivas agrícolas y no agrícolas de los pobres rurales, con la posible excepción de programas de desarrollo rural como PROLOCAL o de transferencia de tecnología como PROMSA. La política predominante era de apoyo a los mercados y de defensa comercial en frontera, fundamentalmente en relación con bienes transables. No hubo en esa época ninguna política específica para los bienes no transables, en que se especializan muchos productores familiares. En lo que hace a PROLOCAL y a pesar de muchos resultados exitosos, estos no sobrepasaron las áreas donde se ejecutó, ni fueron significativos en influir en otras políticas públicas. En el caso de PROMSA, su experiencia se limitó a agricultores familiares con recursos suficientes, y su ejecución duró un tiempo muy limitado y no tuvo continuidad. Fue en definitiva poco sostenible para producir cambios durables entre los agricultores familiares.

Tal vez el legado más importante de ese período puede resumirse en: la significación que pueden tener los mercados laborales como acción dirigida a la reducción de la pobreza, especialmente si son debidamente regulados; la importancia que tienen los mercados de productos para dinamizar la producción de los pobres rurales, siempre y cuando estos no se vean afectados por la acción de grupos de poder; y, la centralidad de las políticas de lugar o territoriales para la ejecución de políticas de desarrollo incluyentes.

A pesar de estas lecciones, la situación de los agricultores familiares no mejoró de manera significativa. De hecho un estudio realizado por la FAO sobre la agricultura familiar en Ecuador y otros países, destaca que del 100 % de agricultores familiares, apenas un 1 % podía considerarse como capitalizado, mientras que los de subsistencia eran el 62 % y un 37 % podía ser considerado como en transición. Esto hace que en Ecuador, al menos para cuando se hizo el estudio —información del Censo de Población de 2000—, había una sobrerrepresentación de los agricultores familiares entre los pobres rurales (Soto Baquero y otros 2007).

Desde 2007 las políticas para la reducción de la pobreza se basan en una combinación diferente: se pone énfasis en la política social, ampliando y mejorando la cobertura del BDH, que sube a 35 USD mensuales por beneficiario, manteniendo la condicionalidad respecto a educación y salud, pero mejorando su vinculación con programas dirigidos a promover los emprendimientos de los grupos pobres. De hecho la política social se combina con una dirigida a la dinamización de lo que se denomina la economía popular y solidaria, que se ejecuta por medio de programas de apoyo a las microfinanzas, y una multiplicidad de acciones de apoyo en campos como la asistencia técnica, la capacitación y el financiamiento directo.

En relación con las políticas macroeconómicas, estas se basan en un incremento importante de la inversión pública, el aumento del salario real de los trabajadores, una mayor regulación laboral y una política comercial que protege más fuertemente la producción nacional, incluyendo la agropecuaria, por medio de incrementos de aranceles y regulaciones administrativas. La política comercial es de hecho la principal política sectorial. Las acciones sectoriales propiamente dichas se limitan a un conjunto de acciones relativamente dispersas que no terminan de configurar una acción significativa y coherente. Si bien hay un conjunto de esfuerzos y mejoras en el desempeño del sector público agropecuario, no puede afirmarse que ha mejorado sustancialmente los sistemas de investigación, transferencia y capacitación, crédito agropecuario e información, ni que haya aumentado la coordinación entre las diversas instituciones responsables.

En este contexto, las políticas dirigidas a la agricultura familiar si bien son sujeto de mayor prioridad por parte del Estado, tanto en el discurso oficial como en la asignación de recursos, se aplican en forma dispersa, poco coordinada y bajo diferentes responsabilidades institucionales. Las políticas sectoriales para las actividades rurales no agropecuarias presentan una debilidad similar. En efecto, un tema recurrente en Ecuador, no resuelto tampoco en la actualidad, es el de un marco institucional en el Estado para programas de desarrollo rural y apoyo a las actividades económicas de las familias rurales. Hoy en día, además del MIES, tienen bajo su responsabilidad programas de este tipo los Ministerios de Seguridad Interna y Externa, el MAGAP (Viceministerio de Desarrollo Rural) y la SENPLADES. Los responsables institucionales han tenido dificultad en construir una propuesta concertada y un sistema institucional para la cooperación y coordinación entre agencias a nivel nacional, y comités o arreglos institucionales a nivel territorial. Ello se suma a la dispersión en los esfuerzos del Gobierno en el campo del desarrollo rural y de los programas de apoyo a las actividades económicas rurales.

Hay, sin embargo, síntomas de cambio respecto a lo institucional. Desde el año 2009 y a partir del Plan Nacional de Desarrollo, se está construyendo una estrategia para el Buen Vivir Rural que estaría bajo la dirección del MCDS y el Consejo de Desarrollo Social, y que será ejecutada principalmente por el MAGAP. Una de las propuestas incluye la creación de Comités Territoriales conformados por actores claves de los territorios donde opere una intervención multisectorial tanto social como productiva, pero hasta el momento no se ha hecho efectiva.

Una característica de la ausencia de convergencia de políticas, a pesar de que se observan ajustes dinámicos en la estructura laboral del sector agropecuario, es que ellas no responden a una intencionalidad del Estado. Las brechas en el área rural y en la agricultura persisten: las diferencias de ingresos entre pobres y no pobres es significativa, existe una baja productividad agrícola en relación con otros países, la discriminación de género se reduce en algo pero no es significativo, los problemas en la dotación de activos continúan, etc.

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

a. Ecuador impulsó en la última década dos modelos de desarrollo bastante diferentes. El primero, hasta 2006, se inspiró en las recomendaciones de estabilización y ajuste macroeconómico del Consenso de Washington y, por lo tanto, se basó en políticas de mercado, con reducida intervención estatal. El segundo, que viene impulsándose desde 2007, se fundamenta en un papel proactivo y promotor del Estado como regulador, controlador y planificador de los sectores económicos, productivos y estratégicos, con énfasis en la inclusión económica y social.
b. El crecimiento económico hasta fines de los años 1990 puede ser descrito como lento e inestable, pero también antipobre: los incrementos de salarios y precios eran eliminados por devaluaciones periódicas, pocos incentivos de contratación laboral y alta inestabilidad en el marco de políticas públicas macroeconómicas y sectoriales. Por el contrario, el crecimiento posdolarización (2000) fue propobre y más distributivo, generó mayor empleo en el sector formal y aseguró incrementos importantes en la capacidad adquisitiva de los salarios.
c. La agricultura y la ganadería siguen siendo las principales actividades en términos de empleo, generación de ingresos y divisas de las familias rurales. La última década ha significado un mayor dinamismo de los productos exportables e importables destinados a la agroindustria, respecto a los productos no transables para consumo interno, relacionados en su mayor parte con la agricultura familiar. Esta se caracteriza por baja productividad y limitado acceso a activos y servicios productivos. Como consecuencia, muchas familias rurales han optado por estrategias diversificadas de generación de ingresos, que incluyen actividades no agrícolas cuya importancia ha aumentado.
d. Ecuador como país hizo un enorme esfuerzo para la reducción de la pobreza en la década de 2000. En ella, la pobreza rural se redujo en un 29 %, lo que es significativo; sin embargo, los niveles de pobreza siguen siendo altos si se comparan con los del período anterior a la crisis de 1999–2000. La pobreza rural desciende más rápidamente en los últimos años de la década de 2000 como resultado de una combinación de transferencias públicas y oportunidades laborales, pero también, al menos para algunos grupos de agricultores familiares, por el crecimiento de los ingresos por incremento de los precios de los productos agropecuarios.

e. El patrón durante las últimas décadas ha sido que la pobreza rural se reduce en menor proporción que la pobreza urbana; no obstante, a partir de 2007 una combinación de factores externos, como la ya mencionada alza en los precios agrícolas y una expansión de los programas de transferencias fiscales condicionadas, revierte esa tendencia. Al menos en los dos últimos años, la pobreza rural está bajando más rápidamente que la urbana.
f. La distribución del ingreso sigue una tendencia similar a la de la pobreza: empeora en la década de 1990 en 10 puntos, mientras que mejora en ocho puntos en la década de 2000; el coeficiente de Gini llega a 0,50 en el año 2010, mientras que en 2000 alcanzó 0,58. Concomitantemente con las tasas de pobreza, las mayores reducciones de la desigualdad se producen en la primera etapa de la década de 2000: una baja de 7 puntos (2000–2006), cuando las condiciones macroeconómicas internas y externas son más favorables al desarrollo económico y social, mientras que entre 2007 y 2010 baja en un punto. La desigualdad en las zonas rurales parece bajar más rápidamente que en las urbanas.
g. Durante la década se aplicaron dos tipos de estrategias diferenciadas para superar la pobreza. La primera que caracteriza el período 2001 a 2006 y, la segunda, desde 2007 hasta la fecha. Esta periodización está marcada por las diferencias de énfasis que ponen las coaliciones políticas dominantes en cada período en cuanto al papel relativo del Estado, el mercado y la sociedad civil, los modelos de desarrollo impulsados y las políticas macroeconómicas y sectoriales derivadas. Mientras en el primer período predominan políticas de mercado, apoyadas con políticas de transferencias fiscales, en el segundo el Estado desempeña un papel central por medio de un conjunto variado de políticas sociales, de empleo, productivas y territoriales.
h. A pesar de la diversa composición de políticas públicas, una característica es la falta de convergencia entre políticas macroeconómicas y sectoriales, sociales, de empleo y territoriales, y la ausencia de sistemas institucionales, a nivel tanto nacional como territorial. Como resultado de ello hay un cierto sentido de dispersión en las políticas y de pérdida de eficacia, en relación con las personas así como con las localidades. Un tema central sigue siendo, pues, los problemas de falta de integralidad en las políticas.

Recomendaciones

Ecuador necesita mejorar la convergencia entre políticas macroeconómicas, sectoriales, sociales laborales y territoriales, como elementos centrales de una política propobre más integral para las zonas rurales. Ello requiere mejorar el balance entre, por un lado, políticas de incentivo a la actividad productiva en las zonas rurales, incluyendo los pequeños centros urbanos, por medio de acciones que mejoren la dinámica y el funcionamiento de las instituciones y de las agencias sectoriales, así como de los mercados con los que se relacionan las familias rurales pobres, y por otro, las acciones dirigidas a mejorar las capacidades y activos de los pobres rurales.

En este último campo, y considerando el importante esfuerzo que el país está haciendo en términos de inversión en política social, que se ha duplicado como proporción del PIB, hay que mejorar la calidad de esa inversión en las zonas rurales en sectores como la educación, la salud y la protección social. Un problema central se relaciona todavía con capacidades básicas de las personas en el medio rural.

A pesar del reconocimiento e importancia que Ecuador atribuye a la necesidad de políticas dirigidas a la agricultura familiar, no se visualiza todavía una acción de política

diferenciada hacia este segmento importantísimo de la población rural pobre que incluya investigación agropecuaria en las condiciones de este tipo de productor, extensión, capacitación, crédito, sanidad agropecuaria, infraestructura productiva, acciones para la sostenibilidad ambiental y apoyo a las asociaciones de productores. Ni las instituciones cuentan con programas especializados para estos productores, ni los que existen se coordinan en forma efectiva en los territorios donde estos productores se asientan. Ello, a pesar de la significación de la agricultura familiar para la seguridad y soberanía alimentaria.

Si bien en los últimos meses se viene produciendo un esfuerzo para establecer un sistema institucional para el desarrollo territorial rural, este no se concreta, efectivamente, ni a nivel nacional ni a nivel territorial. A nivel nacional la SENPLADES, el MCDS, el MCPEC y el MAGAP deben establecer mecanismos efectivos de coordinación y cooperación. A nivel territorial, deben promoverse Comités para el Desarrollo Territorial, con participación de los Gobiernos descentralizados autónomos, que constitucional y legalmente tienen competencias en estos campos, y establecerse alianzas efectivas con el sector privado, las organizaciones rurales y las no gubernamentales.

La acción territorial constituye con seguridad la aproximación más efectiva para combinar una aproximación multidimensional y, al mismo tiempo, considerar la heterogeneidad de las familias rurales y sus dinámicas. Igualmente permite que los actores territoriales participen activamente en los procesos de transformación productiva e institucional, así como considerar los aspectos ambientales del desarrollo. Hoy en día el país cuenta con diversas aproximaciones de lo territorial que pueden servir de base para un programa que permita una articulación adecuada entre políticas productivas, sociales y laborales de base territorial.

Tal vez el desafío mayor que tiene el Estado ecuatoriano es poner en marcha un programa efectivo de apoyo a la agricultura familiar y, en general, a la actividad económica de los pobres rurales. Esto requiere un esfuerzo deliberado para que las agencias públicas agropecuarias diseñen y ejecuten programas diferenciados para este sector de la actividad económica. Son necesarios, entre otros, investigación agropecuaria en las condiciones de este tipo de productores, programas innovadores de extensión tecnológica, incluyendo acciones de tipo campesino a campesino, capacitación, apoyo al asociativismo, infraestructura productiva. Sin embargo, para que ello funcione es imprescindible una acción concertada de las agencias gubernamentales.

Las políticas dirigidas a la reducción de la pobreza no pueden ni deben limitarse a las actividades económicas familiares por cuenta propia, sino que deben incluir políticas hacia los trabajadores asalariados, especialmente temporales. Ello requiere acciones dirigidas a mejorar su empleabilidad, por ejemplo por medio de la capacitación, de un estatuto laboral específico hacia ellos y la promoción de su organización sindical. La ausencia de organizaciones laborales en el campo limita considerablemente las mejoras en los ingresos y condiciones de trabajo.

Anexo

Principales programas dirigidos a la población rural pobre que ejecuta el Gobierno de Ecuador

1. Programas de Inversión Territorial
2. Programa Nacional de Finanzas Populares
3. Programa de Negocios Inclusivos
4. Programas de transferencia e innovación tecnológica
5. Programa de Intervención Territorial Integral (PITI)
6. Programa de Intervención Territorial Integral (INTI)
7. Sistema de Innovación Tecnológica Participativa (Escuelas de la Revolución Agraria ERA)
8. Programas de fomento de la agricultura orgánica
9. Programas de diversificación productiva en territorios campesinos
10. Encadenamientos productivos incluyentes
11. Programa de Compras Públicas;
12. Emprende Ecuador;
13. Programa de turismo comunitario
14. Educación Integral Bilingüe
15. Salud Intercultural – Fortalecimiento de los Sistemas Educativos Médicos Diversos
16. Programa de Salud Ambiental;
17. Programa de Alimentación y Nutrición
18. Programa Bono de Vivienda Rural;
19. Programa/Proyecto: Promoción de la Participación, Ciudadanía y Actoría Juvenil
20. Programa/Proyecto: Instituto de Economía Popular y Solidaria
21. Programa Nacional de Finanzas Populares, Emprendimientos y Economía Solidaria
22. Programa de Provisión de Alimentos
23. Programa de Incentivos y Orientación a las Inversiones Sociales y Productivas (Secretaria Nacional del Migrante)
24. Proyecto Integral para el Fomento Productivo y Competitivo para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYME)
25. Programa Nutriendo al Desarrollo
26. Programas de Reforma Agraria integral, y desarrollo de la seguridad en la tenencia y uso de la tierra (Plan Tierras)
27. Programa Nacional de Riego Campesino y Riego Tecnificado
28. Sistema Financiero Rural
29. Programa Nacional de Manejo Forestal Campesino
30. Programa Nacional de Agroecología y Conservación de la Agrobiodiversidad
31. Programa Socio Bosque
32. Implementación de un programa de semillas
33. Seguros Agropecuarios
34. Seguro Social Campesino
35. Inversión en infraestructura y el equipamiento comunitario y urbano para el desarrollo rural sustentable
36. Programas focalizados de alivio a la pobreza rural

Referencias

Arias J., S. Vallejo & R. Trejos. 2005. *Más que alimentos en la mesa: la real contribución de la agricultura a la economía del Ecuador*, Vol. 2, IICA, Quito, Ecuador.

Asamblea Nacional Constituyente. 2008. Constitución de la República del Ecuador. Quito, Ecuador.

Asamblea Nacional de la República del Ecuador. 2010a. Código de la Producción. Registro Oficial Nº 351. Quito, Ecuador.

Asamblea Nacional de la República del Ecuador. 2010b. Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización. Registro Oficial Nº 303. Quito, Ecuador.

Banco Mundial. 2004. *Ecuador poverty assessment*. Washington D.C., USA.

Banco Mundial. 2008. Poverty Reduction and Local Rural Development (PROLOCAL). Project Implementation Completion and Results Report. Washington D.C., USA.

BCE. Cuentas Nacionales: Valor Agregado Bruto por Industria. www.bce.fin.ec

BCE. Estadísticas macroeconómicas. www.bce.fin.ec

Berdegué J. 2002. Evaluación del Componente de Transferencia de Tecnología del Programa de Modernización de los Servicios Agropecuarios (PROMSA), Informe final Ecuador, Quito, Ecuador.

Bermúdez K. 2011. Los subsidios y el control de precios. La respuesta del Estado ante el alza de precios y las lecciones aprendidas, p. 305–311 en MCDS-FAO, *Seguridad Alimentaria y Nutricional en el Ecuador*, Editorial Aries, Quito, Ecuador.

Cámara de Industrias de Guayaquil. 2009. *Salario Básico, Salario Digno, algunos comentarios*, Guayaquil, Ecuador.

CAN. 2007. Estadísticas de remesas en los países de la Comunidad Andina (2000–2007). Lima, Perú.

Cerón R. 2010. *El enfoque de género en los programas sociales de superación de la pobreza*. FLACSO, Quito, Ecuador.

Chiriboga M. & Brian Wallis. 2010. Diagnóstico de la pobreza rural en Ecuador y respuestas de política pública, Reunión de conformación del grupo de trabajo sobre la pobreza rural. RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Quito, Ecuador.

Chiriboga M., E. Vásquez & O. Recalde. 2009. *Impacto del aumento de precios agrícolas sobre los ingresos y el acceso a los alimentos de los pequeños productores del Ecuador*. IICA, Quito, Ecuador.

Guerrero P. & W. Guzmán. 2011. Análisis de la Producción Nacional de Alimentos, p. 60–92 en MCDS-FAO, *Seguridad Alimentaria y Nutricional en el Ecuador*, Editorial Aries, Quito, Ecuador.

Hollenstein P. 2010. *Las Prioridades de la Política Pública para la reducción de la Pobreza en Ecuador*. RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Quito, Ecuador.

INEC. Censos de Población y Vivienda 2001 y 2010. Quito, Ecuador.

INEC. Encuestas de Empleo, Desempleo y Subempleo, 2003–2010. Quito, Ecuador.

Larrea C., M. Chiriboga & R. Landín. 2010. *Pobreza, desigualdad y crecimiento en las parroquias del Ecuador*. RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Quito, Ecuador.

MAGAP. 2007. Proyecto de Desarrollo del Corredor Central, Tríptico, Quito, Ecuador.

MCDS-FAO. 2011. *Seguridad Alimentaria y Nutricional en el Ecuador*, Editorial Aries, Quito, Ecuador.

MCDS. 2007. Política Nacional de Inclusión Económica 2007–2011, Quito, Ecuador.

MCDS. 2010. Agenda para la Transformación Productiva. Quito, Ecuador.

Ocampo J.A. 2005. *Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina*, CEPAL, Serie Estudios y Perspectivas Nº 26, CEPAL, México D.F., México.

Ospina P. (coord.). 2011. *El territorio de senderos que se bifurcan. Tungurahua: economía, sociedad y desarrollo*. Corporación Editora Nacional / Universidad Andina Simón Bolívar, Biblioteca de Ciencias Sociales Vol. 68. Quito, Ecuador.

Ponce J. 2008. *Es posible pensar una nueva política social para América Latina*. FLACSO Ecuador / Ministerio de Cultura, Quito, Ecuador.

Ponce J. 2011. *Desigualdad del ingreso en Ecuador: un análisis de los años 1990s y 2000s*. FLACSO, Quito, Ecuador.

Schady N. & M.C. Araujo. 2006. *Cash transfers, conditions, school enrollment and child work: Evidence from a randomized experiment in Ecuador*, World Bank Policy Research Paper 3930, Washington D.C., USA.

SENPLADES. 2007. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, Quito, Ecuador.

SENPLADES. 2009. Plan Nacional para el Buen Vivir 2009–2013, Quito, Ecuador.

SICA-BM. 2003. III Censo nacional agropecuario: el productor agropecuario y su entorno, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Quito, Ecuador.

SIISE-STMCDS. 2008. *Mapa de pobreza y desigualdad en el Ecuador*, Editorial Aries, Quito, Ecuador.

Soto Baquero F., M. Rodríguez & C. Falconí (eds.). 2007. *Políticas para la agricultura familiar en América Latina y el Caribe*. FAO, Santiago de Chile, Chile.

Vos R. (coord.), J. Ponce & J. Cuesta. 2002. *¿Quién se beneficia del gasto social en el Ecuador? Desafíos para mejorar la equidad y la eficiencia del gasto social*. Institute of Social Studies (Holanda) / SIISE, Quito, Ecuador.

13

Desafíos para la producción de alimentos: visión regional de la producción familiar

2011

© Dennis García

Introducción

El trabajo tiene como objetivo analizar la importancia que tiene la producción de alimentos originada en la agricultura familiar y su significación en la nutrición y la salud pública en un contexto de sostenibilidad ambiental y, sobre esa base, determinar posibles recomendaciones en el ámbito de políticas públicas y de cooperación entre los países de la región. Se pondrá especial énfasis en los temas relacionados con la producción y el consumo de alimentos de origen animal, y sus implicaciones para la salud y la sostenibilidad ambiental.

El sector agropecuario no es homogéneo y en su interior conviven diversas unidades productivas: empresas agropecuarias y agroindustriales; empresas medianas; agricultores familiares; unidades campesinas de subsistencia; y, comunidades campesinas e indígenas. Igual heterogeneidad presentan las unidades en el campo de la comercialización, el transporte, la transformación, la venta al detalle y provisión de insumos para el sector.

La agricultura familiar constituye un segmento significativo de la población rural latinoamericana y se caracteriza, simultáneamente y en forma contradictoria, por producir alimentos para su propio consumo y también para los mercados locales y nacionales; al mismo tiempo, presenta altos niveles de vulnerabilidad y pobreza, cuyas principales manifestaciones son los problemas de salud originados por deficiencias alimenticias. También es importante subrayar que esta población tiende a localizarse en territorios sujetos a limitaciones agroecológicas: suelos con bajos niveles de fertilidad natural y otras limitaciones agrológicas; tierras de ladera sujetas a erosión; espacios expuestos a inestabilidad climática o a variabilidad de temperaturas, evapotranspiración y lluvias; así como en aquellos con un reducido acceso a agua, tanto para bebida como para regadío.

Esto es resultado de la forma como se produjeron históricamente los procesos de ocupación y desplazamiento de las poblaciones rurales. Lo anterior, unido a las condiciones de pobreza en que viven, las vuelve altamente vulnerables a las manifestaciones del cambio climático, que incrementan significativamente los riesgos agrícolas asociados a inundaciones, escorrentías, sequías prolongadas e irregularidad de los ciclos agrícolas.

Estas limitaciones, en muchos casos, se derivan de factores de localización y exposición no solamente a problemas climáticos y de otro tipo, sino también a problemas de fallas públicas y privadas en cuanto a la forma como dicho segmento de productores se relaciona con los mercados y los sistemas públicos de apoyo a la agricultura. Normalmente, la agricultura familiar enfrenta ineficaces sistemas de comercialización y de suministro de insumos para la producción, altos costos en el acceso al crédito y financiamiento, problemas de información, altos costos de transacción y ausencia de bienes públicos como carreteras, infraestructura productiva o sanidad agropecuaria.

documento preparado para la Organización Panamericana de la Salud (OPS).

A pesar de estas y otras limitaciones, los productores familiares y, en general, la población rural, no solo contribuyen a la producción local y nacional de alimentos de origen agropecuario, sino que en el marco de fuertes limitaciones en cuanto a activos, son depositarios importantes de conocimiento sobre plantas, animales y ecosistemas, así como de prácticas adecuadas al medio ambiente en el que viven. Este potencial puede, en el marco de políticas, programas y acciones concretas, ser la base para fortalecer su contribución tanto a la producción de alimentos, como a la salud y al desarrollo sostenible del medio rural.

I - Antecedentes

En América existen aproximadamente 942 millones de habitantes, de los cuales 600 millones, un 63 %, viven en América Latina y el Caribe. Del total, un 42 % vive en América del Sur, el 16 % en México y América Central y el 4 % en los países del Caribe. El comportamiento poblacional en América Latina se caracteriza por la transición demográfica hacia tasas de crecimiento más bajas y la creciente urbanización de la región. Hoy en día (2011, N. del E.), las tasas de crecimiento poblacional han disminuido aceleradamente —1,15 % en los países de América Latina y el Caribe— y aproximadamente 8 de cada 10 habitantes viven en ciudades, lo que hace de la región una de carácter fundamentalmente urbano. Sin embargo, varios estudios señalan que la proporción de población rural puede estar subestimada y que muchos territorios rurales tienen un importante dinamismo[1]. Es más, varios países de América Latina se caracterizan por altos niveles de ruralidad, como Bolivia, Paraguay y Ecuador, y casi todos los países centroamericanos, con excepción de Costa Rica y Panamá (tabla 1).

América Latina y el Caribe han conocido un crecimiento económico importante (del 3,4 % anual) en los últimos diez años (2011, N. del E.), período caracterizado por un contexto económico internacional desfavorable. Sin embargo, ese crecimiento no ha sido uniforme: en general crece más América del Sur, 4 %, que América Central, que lo hace en un 3,6 % y que el Caribe, con un 2,9 %. Particularmente los países de América del Sur crecieron en función tanto de políticas macroeconómicas anticíclicas, como de cambios en el destino de sus exportaciones. Paulatinamente, estas se están dirigiendo a los países de Asia, reemplazando parcialmente las ventas hacia Europa y Estados Unidos (tabla 2).

Si bien el sector agrícola[2] ha visto decrecer su importancia relativa en los últimos 20 años y hoy representa alrededor del 6,3 % del PIB regional, en los últimos años ha conocido un importante dinamismo[3] (no pudimos cerrar el espacio entre el punto y seguido y el superíndice). Adicionalmente, el peso de las exportaciones agrícolas en el PIB es considerablemente mayor que el de las actividades primarias (8 %), lo que refleja el peso del sector en forma ampliada. De hecho, las exportaciones agropecuarias, especialmente de América del Sur, han crecido de manera significativa, siendo las exportaciones pecuarias uno de los componentes

1 Ello se relaciona con la forma como se define en cada país la población urbana; en algunos casos por criterios político-administrativos, en otros por número de habitantes.

2 La definición del sector agrícola en las cuentas nacionales incluye tanto los cultivos, como las actividades pecuarias, silvícolas, pesqueras y acuícolas.

3 Se debe mencionar que el PIB agropecuario no revela, sin embargo, toda la importancia que este tiene en la economía de los países de la región. En efecto, diversos estudios destacan que la contribución del sector se duplica o triplica si se considera el sector ampliado (CEPAL-FAO-IICA. 2009).

Tabla 1

	Población total (millares)				Población rural (% del total)		
Grupos de países	1980	1995	2010	2011	1980	1995	2010
Mundo	**4 428 081**	**5 713 069**	**6 908 685**	**6 987 000**	**61**	**55**	**49**
Total América	**616 751**	**782 338**	**940 306**	**942 000**	**36**	**30**	**24**
América del Norte	254 097	300 073	351 659	346 000	26	23	18
América Central	91 879	124 004	153 115	158 000	40	33	28
Caribe	29 860	36 640	42 311	42 000	48	41	33
América del Sur	240 915	321 621	393 221	396 000	32	23	16
América Latina y el Caribe	362 654	482 265	588 647	596 000	35	27	21

Fuente: FAO 2010a.

Tasa de crecimiento poblacional por región				
Área	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010
Mundo	1,523	1,339	1,216	1,162
América Latina y el Caribe	1,713	1,546	1,321	1,153
Caribe	1,265	1,070	0,883	0,718
América Central	1,910	1,685	1,400	1,394
América del Sur	1,688	1,545	1,338	1,104
América del Norte	1,012	1,152	0,993	0,908

Fuente: ONU 2011.

Tabla 2. América Latina y el Caribe: tasas de variación anual del Producto Interno Bruto (PIB)

Regiones	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Promedio 2000–2010
América Central	3,82	1,62	2,37	3,41	4,63	4,79	6,05	6,20	3,66	-1,41	4,12	3,57
Caribe	3,66	1,96	3,51	6,07	3,74	3,57	7,62	3,15	1,00	-3,06	0,16	2,85
América del Sur	1,94	1,07	-1,26	2,61	7,83	5,94	5,96	6,46	6,20	0,04	6,47	3,93
América Latina y el Caribe	4,43	0,72	0,49	1,82	5,85	4,57	5,60	5,61	3,99	-2,03	5,92	3,36

Fuente: CEPALSTAT.

más importantes. Finalmente, el sector agropecuario ampliado es fuente importante de empleo (17 %) (tabla 3).

El sector ganadero contribuye con el 45 % del valor agregado agrícola de América Latina y el Caribe, con un valor anual de 79 mil millones de USD y representa el 13 % de la producción ganadera mundial. Ha crecido en cerca del 4 % anualmente en los últimos años (texto de 2011, N. del E.), duplicando el promedio global del 2 %. El término "ganadería" incluye

Tabla 3. América latina y el Caribe: importancia en la economía, generación de divisas y empleo

Año	% valor agregado agrícola / total	% exportaciones agrícolas / total	Empleo agrícola / total
2000	5,6	8	16,3
2001	5,8	8	18,3
2002	6,8	8	17,9
2003	7,1	9	18,3
2004	6,8	8	18,3
2005	6,1	7	17,6
2006	5,8	7	17,2
2007	6	8	15,8
2008	6,3	8	14,4
2009	6	9	14,9
2010	6,3	9	
Promedio	6,2	8	16,9

Fuente: Banco Mundial, CEPAL Publicaciones Estadísticas.

vacunos, cerdos, aves de corral, ovinos, caprinos y otros animales de granja. La producción de carne y leche bovinas es la más importante en términos de valor y representa el 62 % del total de la producción ganadera regional. La de aves —carne y huevos— ha aumentado en la última década hasta alcanzar el 30 % de la producción pecuaria, liderada por Brasil y México, entre los mayores productores mundiales de carne de aves y huevos, respectivamente. En tercer lugar se encuentra la producción de cerdo, con el 7 % (CEPAL-FAO-IICA, 2009).

II - Situación actual

1. Características de la agricultura familiar

Existen distintas formas de definir la agricultura familiar, más aún considerando las diversas denominaciones que se le da: pequeña agricultura, agricultura campesina, agricultura por cuenta propia o agricultura a pequeña escala. Schejtman (1980) describe los elementos críticos para una definición de este tipo de agricultura: el carácter predominantemente familiar del trabajo utilizado en las labores agropecuarias en la unidad productiva; el compromiso irrenunciable con la fuerza de trabajo familiar; la mercantilización parcial de la producción; la indivisibilidad del ingreso familiar; la preferencia por tecnologías intensivas en mano de obra; y, la pertenencia a un grupo territorial.

Otros autores como Chiriboga (1997), Echenique (2006) y Berdegué y Escobar (2002) complementan este concepto introduciendo características adicionales como: el acceso limitado a los activos productivos como tierra y capital; la combinación múltiple de estrategias de

supervivencia y de generación de ingreso monetario; y, la marcada heterogeneidad, especialmente en lo que se refiere a su articulación en los mercados de productos y factores.

La agricultura familiar no constituye un grupo homogéneo. Suele dividirse en varias categorías, las cuales son estáticas como resultado de diferentes factores sociales y económicos —internos o externos—, que puedan afectarlas (Chiriboga 2002). Para Berdegué y Escobar (2002) y Berdegué y Fuentealba (2011), existen tres amplias categorías diferenciadas por la dotación de activos, por el entorno productivo favorable y por la cobertura de las políticas públicas. El tipo A, de agricultura familiar capitalizada, corresponde a aquellos hogares que tienen una significativa dotación de activos —tierra, capital y humano— y un ambiente productivo favorable, están normalmente integrados por entero a mercados, tanto nacionales como internacionales en lo referente al destino de la producción así como al origen de los insumos y, muchas veces, al financiamiento requerido. El tipo B, normalmente de transición o de reproducción simple, incluye los hogares que tienen una dotación incompleta de activos (tierra y agua en forma limitada, insumos tanto de su propia producción como del mercado) no acceden a crédito, se encuentran alejados de vías carrozables y mercados, con los que se relacionan por medio de largas cadenas de intermediación. El tipo C, de subsistencia, que involucra hogares con una dotación insuficiente de activos productivos y un entorno productivo desfavorable, para los cuales el origen de los insumos es la propia parcela o la comunidad en que están insertos, y que no tienen capacidad de subsistir exclusivamente sobre la base de su actividad agropecuaria, requiriendo así de otras fuentes de ingreso como el trabajo asalariado o el trabajo no agrícola informal. Una proporción importante de este segmento hace parte de comunidades campesinas, muchas de ellas indígenas, que desempeñan un papel fundamental en su reproducción (Berdegué 2009 y Schneider & Escher 2011).

Soto Baquero y otros (2007) utilizan una clasificación similar, diferenciando tres grandes tipos: 1) agricultura familiar de subsistencia orientada, principalmente, al autoconsumo, con disponibilidad limitada de activos y producción reducida, lo que le induce a recurrir al trabajo asalariado y otras actividades no agrícolas para complementar sus ingresos; 2) agricultura familiar en transición, con mayor dependencia de la producción de alimentos, tanto para autoconsumo como para el mercado, con mayor acceso a activos productivos, pero sin capacidad de generar excedentes; y, 3) agricultura familiar consolidada, que produce principalmente para el mercado, genera excedentes suficientes para la capitalización de la unidad productiva y tiene acceso al mercado de factores (tabla 4).

De acuerdo a uno de los estudios más recientes (Schejtman 2008), el total de explotaciones de agricultura familiar —considerando 12 países de América Latina— superaría los 14 millones de unidades, de las cuales la mayoría tienen características de agricultura familiar de subsistencia (60 %), mientras que apenas un 12 % se considera capitalizado[4]. La información disponible más reciente para 19 países de América, incluyendo Estados Unidos y Canadá, muestra que habría en el continente 17,8 millones de unidades de explotación familiar, lo que representa el 84 % del total de las explotaciones agropecuarias. Ellas serían responsables del 43 % de la producción sectorial agropecuaria. Del conjunto de explotaciones familiares de la región, el 23 % se localiza en los países andinos, el 36 % en América Central y México, el 28 % en los países del Cono Sur y el 12 % en Estados Unidos y Canadá[5] (tabla 5). Esta información

4 Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay.

5 No se logró encontrar información actualizada para los países del Caribe anglófonos ni para Cuba y Venezuela. Allí podrían existir, al menos, otras 50 mil unidades familiares.

Tabla 4. Tipos de Agricultura Familiar

Países	Agricultura Familiar Subsistencia	Agricultura Familia Transición	Agricultura Familiar Consolidada
Argentina	52	27	22
Bolivia	67	23	10
Brasil	66	24	1
Chile	54	43	3
Colombia	79	13	8
Ecuador	62	37	1
Guatemala	46	48	1
México	57	29	15
Nicaragua	76	17	1
Paraguay	63	27	11
Perú	46	35	19
Uruguay	52	27	22
TOTAL	60	28	12

Fuente: Schejtman 2008.

sobre el peso de la agricultura familiar en la producción sectorial —y el de la agricultura en el PIB—, permite calcular la significación que tienen este tipo de productores en el PIB de los diferentes países. Claramente la producción agrícola familiar tiene un gran peso en la economía de Nicaragua, Guatemala, El Salvador, Perú y Panamá, mientras que en Chile, México y Brasil, además de Estados Unidos y Canadá, ese peso es mucho menor.

Si se consideran explotaciones familiares de los tres tipos señalados más arriba —capitalizadas, en transición y de subsistencia—, claramente predominan estas últimas, que constituyen aproximadamente el 62,2 %, mientras que aquellas en transición representan aproximadamente el 28,2 % y las capitalizadas el 9,6 %. Las de subsistencia son especialmente numerosas en Colombia, Nicaragua, Bolivia, Brasil y Paraguay; las de transición llegan a los porcentajes más altos en Guatemala, Chile, Perú y Ecuador; y, las capitalizadas representan una proporción mayor en Argentina, Uruguay, Perú y México. Esto señala claramente que la agricultura familiar podría, con políticas adecuadas, incrementar significativamente su peso si pudiera lograrse un mayor número de agricultores familiares capitalizados.

Si bien no hay información completa para los 19 países considerados, en los de América Latina las unidades familiares acceden, en promedio, al 33 % de la tierra, siendo ese porcentaje mayor en países como Nicaragua, Perú, Ecuador y Guatemala, mientras es menor en Paraguay, Uruguay y Chile. La superficie media de explotación de las mismas es de aproximadamente 22 hectáreas, con extensiones menores en los países andinos y centroamericanos, y mayores en los del Cono Sur. Los predios de agricultura empresarial son 12 veces más grandes, en promedio, que los de la familiar.

De la información anterior se desprende una particular geografía: la agricultura familiar tiene presencia significativa en el centro sur mexicano, en el altiplano guatemalteco, hondureño

Tabla 5

	Número de explotaciones familiares	% de explotaciones	% de la tierra	Superficie media de la explotación familiar (ha)	Participación en el empleo sectorial[6] (%)	Participación en la producción sectorial (%)
Importancia de la agricultura familiar (países)						
Argentina[1]	251 116	51	18	100		19
Bolivia[8]	550 000	92	11			
Brasil[4]	4 139 369	84	31	26	77	38
Chile[4]	284 388	87	13	23	57	27
Colombia[4]	737 949	87	57	3	57	41
Costa Rica[5]	76 000	82			36	41
Ecuador[4]	739 952	88	41	7		45
El Salvador	134 000	82		2,27	51	43
Guatemala[3]	631 320	98	43	1,52	62	49
Honduras[5]	377 000	90			77	57
México[4]	4 834 419	78	40	6	70	39
Nicaragua[4]	286 395	78	67	6,7	65	67
Panamá[5]	120 300	93		3,9	71	71
Paraguay[9]	266 000	84	6	5,5		20
Perú[7]	2 170 000	97	53	1		70
República Dominicana[13]	63 833	83			83	
Uruguay[2,12]	39 000	74	15	100		30
Canadá[10]	190 393	83				63
Estados Unidos[11]	194 021 696	88				16
Total / Promedio	**209 913 130**	**84**	**33**	**21,99**	**64**	**43**

1 Scheinkerman (2009), en Berdegué & Fuentealba 2011; **2** Carmagnani (2008) y National Census of Agriculture 2000, en Berdegué & Fuentealba 2011; **3** Fradejas & Gauster (2006), en Berdegué & Fuentealba 2011; **4** Soto Baquero y otros 2007; **5** Baumeister 2010; **6** FAO-BID 2007; **7** Alvarado 2011; **8** Peres & Medeiros 2011; **9** Márquez & Ramos 2010; **10** Statistics Canada 2006; **11** Hoppe & Banker 2010; **12** INIA 2009.

Fuente: Soto Baquero y otros (2007).

Importancia de la agricultura familiar (bloques de países)						
Comunidad Andina	4 197 901	91	41	4	57	52
Mercosur y Chile	4 979 873	76	17	51	67	27
América Central y México	6 459 434	86	50	4	62	52
República Dominicana	63 833	83	-	-	83	-
América del Norte	194 212 089	86				40
Total / Promedio	**209 913 130**	**84**	**36**	**15**	**67**	**43**

y costarricense, en las zonas altas de los países andinos, aunque también en el Pacífico colombiano y ecuatoriano, en el nordeste brasilero y en el norte argentino. En dichas zonas predomina el empleo por cuenta propia, hay una alta productividad de la tierra, la pobreza rural es generalizada y existe una alta vulnerabilidad a la degradación ambiental, a los desastres naturales y al impacto de los efectos del cambio climático (FAO-BID 2007). No obstante, su presencia no es despreciable en las zonas de agricultura más integrada a los mercados, como en el sur de Brasil.

2. La agricultura familiar y la pobreza

Los niveles de pobreza en América Latina han bajado de manera considerable en la década de 2000. Sin embargo, afectan a casi una de cada tres personas en la región: 31,4 % en 2010. La situación de la pobreza rural es más alta y de mayor intensidad; alrededor de una de cada dos personas que viven en las zonas rurales es pobre, mientras que en las ciudades una de cada cuatro lo es. Honduras, Paraguay y Colombia mantienen las mayores tasas de pobreza a nivel de la región (tabla 6). Adicionalmente, la pobreza rural ha disminuido más lentamente que la de las zonas urbanas y parece responder menos a instrumentos tradicionales de política económica y social.

Tabla 6. América Latina: niveles de pobreza (%)

	Total nacional				Total urbano				Total rural			
País	2000	2005	2009	2010	2000	2005	2009	2010	2000	2005	2009	2010
Argentina						26,0	11,3	8,6				
Brasil		36,4	24,9			32,9	22,1			53,3	39,3	
Chile	20,2		11,5		19,7		11,7		23,7		10,4	
Colombia		50,6	45,7	44,3		45,1	39,7	38,5		67,3	64,5	62,7
Costa Rica		21,1	18,9	18,5		20,0	18,5	17,0		22,7	19,5	20,8
Ecuador		48,3	42,2	39,2		45,2	40,2	37,1		54,5	46,3	43,2
El Salvador			47,9	46,6			42,3	41,1			57,6	55,8
Honduras			65,7	67,4			54,5	56,3			75,1	76,5
México	41,1	35,5		36,3	32,3	28,5		32,3	54,7	47,5		42,9
Nicaragua		61,9				54,4				71,5		
Panamá		31,0	26,4	25,8		21,7	16,3	15,1		47,2	43,9	44,8
Paraguay		56,9	56,0	54,8		53,4	48,2	46,5		61,6	67,1	66,6
Perú		48,7	34,8	31,3		36,8	21,1	19,1		70,9	60,3	54,2
República Dominicana		47,5	41,1	41,4		45,4	39,3	39,6		51,4	44,7	45,2
Uruguay		...	10,4	8,4		18,8	10,7	8,6			5,9	4,2
Venezuela		37,1	27,1	27,8								
América Latina		39,7	33,0	31,4		34,0	27,3	26,0		59,8	54,9	52,6

Fuente: CEPAL, con base en los datos estadísticos de los países.

La información disponible para 16 países de América Latina muestra que la mayoría de los pobres rurales son parte de lo que se ha denominado agricultura familiar. En efecto, en 12 de los países los pobres son los trabajadores por cuenta propia, no profesionales y técnicos, con un importante énfasis en los relacionados con el sector agropecuario (tabla 7).

Tabla 7

	Distribución total de personas en situación de pobreza en zonas rurales (% del total de la población rural ocupada en situación de pobreza)		Incidencia de la pobreza rural según grupos ocupacionales (%)			
	Asalariados sector privado	Trabajadores por cuenta propia	Asalariados		Trabajadores por cuenta propia	
Países			Públicos	Privados	Total	Agricultura
Bolivia (2004)	10	84	31	75	83	87
Brasil (2006)	27	69	24	32	48	48
Chile (2006)	66	30	4	10	7	8
Colombia (2005)	29	68	7		50	44
Costa Rica (2006)	29	58	2	9	27	42
Ecuador (2006)	26	71	8	40	52	56
El Salvador (2004)	47	51	16	50	59	76
Guatemala (2002)	34	63	27	62	65	73
Honduras (2006)	31	61	24	85	86	89
México (2006)	52	45	21	43	38	50
Nicaragua (2001)	27	65	46	67	80	87
Panamá (2006)	15	84	4	24	60	68
Paraguay (2005)	17	79	21	53	70	72
Perú (2003)	11	85	27	65	76	79
República Dominicana (2006)	36	55	33	45	35	57
Venezuela (2004)	48	45	27	50	42	44

Los porcentajes excluyen a los empleados públicos.
Fuente: Elaborado a partir de CEPAL (2008).

Empleados en empresas de hasta 5 ocupados.
Fuente: CEPAL (2008)

Un análisis en nueve países determina que la mayor parte del empleo rural se genera en la agricultura familiar, aun cuando su importancia varía de país a país; es mayor en Bolivia, Perú, Paraguay y menor en Chile y México (tabla 8). De acuerdo al análisis de los casos, el 62 % promedio de empleo sectorial corresponde al empleo de agricultura familiar y los ingresos que reciben dichos agricultores provienen principalmente de la actividad agropecuaria (Soto Baquero y otros 2007). Sin embargo, los ingresos generados por la agricultura no son

Tabla 8. Estructura del empleo rural por grupos de categoría ocupacional

Países	Relaciones asalariadas	Empresas familiares
Bolivia	20	80
Brasil	39	61
Chile	70	30
Ecuador	42	58
Guatemala	36	64
Honduras	38	62
México	58	42
Paraguay	24	76
Perú	22	78

Fuente: Tabulaciones especiales del Proyecto CEPAL-FAO (2008).

suficientes para satisfacer las necesidades de los productores: entre el 50 % y 60 % de los trabajadores agrícolas por cuenta propia, realiza actividades fuera de su finca, posiblemente como asalariados temporales o trabajadores dependientes (Dirven M. 2007).

Particularmente significativos son los porcentajes de pobres en la agricultura familiar de los países andinos, los países centroamericanos, el nordeste de Brasil y el sur de México. Aun más, un estudio reciente de RIMISP-IDRC-FIDA (2012), que compara indicadores de pobreza, ingresos y desigualdad en más de 10 mil municipios en 11 países de América Latina entre la década de 1990 y la de 2000, encontró que en un 59 % de los municipios en los que vive el 62 % de la población no mejoraron los ingresos y en un 52 % de los municipios, donde vive el 65 % de la población empeoró la pobreza. Apenas en un 9 % de los municipios en los que vive el 12 % de la población, mejoraron los ingresos, disminuyó la pobreza y mejoró la equidad (Berdegué y otros 2011).

Las condiciones de pobreza en que se encuentran muchos de los agricultores familiares incluyen problemas en cuanto a satisfacción de necesidades básicas como educación y salud. De las estadísticas de FAO se desprende que los jefes de hogar de estas fincas apenas completan el cuarto año de educación básica —en su mayoría son personas mayores de 50 años—; una proporción no despreciable, alrededor de un 20 %, corresponde a hogares "jefeados" por mujeres y un porcentaje igualmente alto es de hogares indígenas. Sin que haya datos explícitos sobre la participación de la mujer a nivel de finca, se estima que más del 30 % de las fincas familiares depende de la actividad de la mujer en una alta proporción (Soto Baquero y otros 2007). En el caso de Ecuador, en los hogares de cuenta propia, el 15,21 % de hogares pobres tienen como jefes a mujeres y, en el 24,5 %, son jefes de hogar indígenas (Chiriboga 2011)[6].

6 Puede haber un alto porcentaje de subestimación en todos los datos relacionados con la participación de la mujer por la forma en que se recaba la información estadística, tanto censal como de Encuestas de Condiciones de Vida.

3. La agricultura familiar, la producción de alimentos y el empleo

Según la FAO, la agricultura familiar desempeña un papel significativo en la seguridad alimentaria y nutricional de América Latina y el Caribe; de hecho, produce una parte importante de los alimentos destinados al consumo interno, sin perjuicio de asegurar su propia alimentación[7]. Según Vía Campesina (2011), la agricultura familiar produce el 70 % de los alimentos a nivel mundial, situación que se reproduce a nivel de América Latina, e inclusive en algunos territorios el porcentaje puede ser mayor.

De acuerdo a la información disponible (tabla 4, p. 400), la contribución a la producción sectorial es especialmente alta en Panamá, Perú, Nicaragua y Guatemala. Es proporcionalmente menor en Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay. Sobre la base de la información de nueve países, la agricultura familiar produce el 67 % de los porotos y el 63 % de las hortalizas en Chile; el 100 % de la yuca y del fréjol en Colombia; el 50 % del maíz en Perú, el 84 % de la yuca, el 67 % del fréjol y el 60 % de vegetales en Brasil; el 88 % de las hortalizas en Uruguay, el 80 % de la caña de azúcar en Paraguay y el 88 % de frutas y vegetales en Canadá (tabla 9).

Tabla 9. América Latina y el Caribe: agricultura familiar y su contribución a la producción de alimentos (%)

Países	Productos							
Chile[1]	CEREALES Y CULTIVOS 39	FRUTALES 29	HORTALIZAS 63	FRÉJOL 67	TRIGO 30	MAÍZ 21	PAPA 57	
Colombia[2]	PAPA 45	YUCA 100	MAÍZ 54	HORTALIZAS 21	FRÉJOL 100	ARROZ 4	FRUTAS 21	CAFÉ 76
Ecuador	PAPA 64	CEBOLLA 85	MAIZ 70	MAÍZ SUAVE 85	ZANAHORIA 80	COL 75		
Perú	PAPA 44	MAÍZ 50						
Bolivia[5]	PAPA 90	FRUTALES 95	TRIGO 50	ARROZ 50	MAÍZ 50			
Brasil[3]	YUCA 84	FRÉJOL 67	VEGETALES 60	MAÍZ 49	TRIGO 46	ARROZ 31	CAFÉ 25	
Paraguay[3]	BANANO 90	AZUCAR DE CAÑA 80	FRÉJOL 75	TOMATES 70	YUCA 45			
Uruguay[3]	HORTALIZAS 88	FRUTAS 38						
Canadá[4]	FRUTAS Y VEGETALES 88	CULTIVOS 84						

1 Porcentaje de la producción basado en el cálculo de valor agregado para agricultura familiar.
2 Porcentaje del valor de la producción de agricultura familiar dividido para el valor de la producción total.
3 Márquez & Ramos 2010.
4 The financial picture of farms in Canada. 2006. Proportion of farms by receipts class by farm type. (under $250.000)
5 Peres & Medeiros 2011.
Fuente: CEPAL-FAO (2010).

7 www.rlc.fao.org

También la agricultura familiar es importante en la ganadería y en el abastecimiento de productos de origen animal (tabla 10). En Chile, el 47 % de la carne bovina y el 72 % de la ovina tienen ese origen; en Uruguay el 84 % de la carne de cerdo proviene de este tipo de unidades y en Ecuador el 82 % de los ovinos y el 70 % de cerdos son criados por productores familiares. Estos son responsables de la producción láctea en porcentajes que van desde el 33 % en Argentina a un 74 % en Uruguay. A esta información registrada debe añadirse la crianza de animales menores de traspatio, que incluye aves, auquénidos, asnos, conejos y cuyes, chivos, y otros similares[8]. Es importante destacar que los animales en las unidades familiares no constituyen solamente una fuente de actividad económica, sino también un activo significativo. Este actúa como una suerte de seguro frente a problemas como una muerte o una enfermedad en la familia.

Tabla 10. América Latina y el Caribe: agricultura familiar y su contribución a la producción de alimentos de origen animal (%)

	Carne bovina	Carne de aves / huevos	Carne de cerdo	Otros animales	Ovinos	Leche de vaca
Canadá[1]	92	43	43	95		43
Chile[2]	47				72	42
Uruguay[3]	79	85	84			74
Argentina[4]	26		64	82	25	33
Brasil[4]	24	50	59			58
Paraguay[4]		70	80			55
Ecuador[5]			70		82	42
Bolivia						67

1 The financial picture of farms in Canada. Census of Agriculture: 2006. Farms under $ 250.000
2 Echenique & Romero 2009 (porcentaje de número de cabezas).
3 I Programa Nacional de Investigación Producción Familiar. (http://www.inai.org.uy)
4 Márquez & Ramos 2010.
5 CEPAL-FAO 2010.

Si bien la pobreza rural se ha reducido y, por ende, los agricultores relacionados con la agricultura familiar han visto mejoradas sus condiciones de vida en los últimos años (anteriores a 2011, N. del E.) en la mayoría de los países, un estudio reciente mostró que el *boom* agrícola de los últimos años aumentó la producción agropecuaria y los precios de dichos productos, pero que ello no se transmitió directamente a los ingresos de los agricultores y, en consecuencia, los niveles de pobreza rural no tuvieron las mismas variaciones que ese

8 Los pequeños productores generan más del 60 % de la producción total de carne en América Latina y el Caribe, que incluye vacunos, aves y cerdos, mientras que la producción de otros animales, como conejos, cabras, ovejas, camélidos sudamericanos y cuyes domésticos, también constituyen una importante fuente de alimentos y empleo en muchas comunidades rurales (FAO 2009).

incremento (CEPAL-FAO-IICA 2009, Chiriboga y otros 2009). Ello refleja las fallas de mercado e institucionales a los que se hizo referencia más arriba.

La mayor parte de la producción agrícola de la agricultura familiar se considera transable, aun cuando no es despreciable su participación en producción no transable. Un estudio sobre Colombia, Chile y Ecuador determinó que en todos los tipos de agricultura familiar (subsistencia, transición o consolidada), la producción transable es importante, tanto en productos exportables como en aquellos que compiten con la producción importada (Soto Baquero y otros 2007) —tabla 11—. Esto hace que en muchos casos la producción familiar, a pesar de que las variaciones de los precios llegan con retraso a los campesinos, reaccione a eses cambios. El índice de producción de alimentos per cápita, una proporción importante de la cual se origina en la agricultura familiar, creció en un 4 % en promedio de 2000 a 2007 (tabla 12, p. 408).

Tabla 11. Valor de la producción transable de la agricultura familiar (%)

Categoría de comercio	Chile	Colombia	Ecuador
Exportable	24	65	32
Importable	42	10	27
No transable	34	25	41

Fuente: Soto Baquero y otros 2007.

En términos generales, la dotación de servicios de apoyo a la producción para la agricultura familiar es bastante más limitada que para la agricultura empresarial. En Brasil, apenas el 22 % de las unidades productivas pequeñas son mecanizadas frente a un 52 % de las grandes. En Ecuador no existe tecnología ni infraestructura de apoyo a la pequeña producción, aunque en la grande también estas son insuficientes (3,5 % de unidades productivas). En Nicaragua, el financiamiento para la producción cubre apenas el 8 % en fincas de subsistencia, que son menores a una hectárea, mientras que en fincas más comerciales cubre el 18 %. La infraestructura de riego es mínima en países como Nicaragua y Ecuador para la agricultura familiar; sin embargo, en Chile cubre más del 50 % de unidades productivas familiares y tiene mayor presencia en agricultura de subsistencia. La dotación de asistencia técnica en Nicaragua y Brasil cubre un máximo del 18 % de fincas familiares, con porcentajes menores para subsistencia y mayores para agricultura comercial (tabla 13, p. 409).

Un estudio de la FAO y el BID de 2007 resume este tipo de problemas sobre el acceso a insumos y factores de la producción en la tabla 14 (p. 410).

En las zonas de pequeña producción prevalece un sistema de intermediación que tiene altos costos de transacción para hacer adquisiciones y concentrar la producción. Las políticas de ajuste estructural de las décadas de 1980 y 1990 significaron la eliminación de organismos públicos que atendían a la pequeña agricultura, sin que dicho vacío fuese llenado por organizaciones del sector privado, salvo en casos de articulación de dichas unidades con eslabones empresariales de algunas cadenas de producción o allí donde organizaciones no gubernamentales desarrollan programas de apoyo a este tipo de productores.

Tabla 12. Índices de producción de alimentos por habitante
(año base: promedio anual trienio 1999–2001 = 100)

País	Años							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Antigua y Barbuda	98	100	100	101	101	95	93	94
Argentina	99	99	95	101	102	112	111	117
Bahamas	88	91	89	96	99	100	92	92
Barbados	104	93	92	92	99	106	106	113
Belice	103	102	92	92	104	102	98	95
Bolivia	102	100	103	108	104	107	100	98
Brasil	98	103	108	116	118	120	115	119
Chile	98	105	104	104	107	112	111	107
Colombia	100	101	101	100	105	105	92	89
Costa Rica	99	99	94	96	94	100	104	107
Cuba	105	104	107	108	112	92	79	82
Dominica	103	95	93	86	87	85	98	101
Ecuador	98	101	102	102	108	106	101	103
El Salvador	102	96	96	88	93	96	100	104
Granada	102	91	106	92	97	67	79	84
Guatemala	100	99	102	100	100	110	111	115
Guyana	98	101	94	105	104	89	100	99
Haití	103	97	98	98	95	96	92	90
Honduras	101	101	109	119	122	125	126	125
Jamaica	95	100	96	98	95	90	95	93
México	98	102	101	105	107	105	112	113
Nicaragua	104	104	106	116	114	121	119	118
Panamá	99	99	98	96	95	97	97	97
Paraguay	95	104	102	111	105	106	111	131
Perú	101	101	106	108	108	117	122	125
República Dominicana	97	105	107	113	114	117	127	123
Saint Kitts y Nevis	99	96	95	94	116	59	52	55
San Vicente y las Granadinas	103	95	105	95	97	93	95	97
Santa Lucía	98	86	100	85	88	76	80	82
Surinam	95	102	87	93	93	93	101	100
Trinidad y Tabago	105	104	129	116	109	107	105	107
Uruguay	101	89	92	97	120	117	130	125
Venezuela	100	102	100	93	88	97	94	96
PROMEDIO	100	99	100	101	103	101	101	103

Fuente: CEPALSTAT.

Tabla 13. Dotación de servicios de apoyo

	Superficie (ha)	Unidades productivas mecanizadas (%)	Unidades productivas con uso de abonos (%)	Unidades productivas con asistencia técnica (%)
BRASIL	0–5	22	24	9
	5–20	22	33	12
	20–50	32	51	25
	50–100	52	69	44

	Superficie (ha)	Superficie regada (%)
MÉXICO	0–1	64
	1–5	39
	5–10	35
	10–20	35
	20–50	32
	50–100	30
	100–200	32
	200–500	32
	> 500	32

	Superficie (ha)	Unidades productivas con tractores (%)
CHILE	0–2	25
	2–5	36
	5–20	49
	20–50	45
	50–100	50
	> 100	67

	Superficie (ha)	Superficie regada (%)	Unidades productivas con luz (%)	Unidades productivas con maquinaria (%)
ECUADOR	0–1	0	17	0
	1–5	1	29	0
	5–10	3	35	1,4
	10–20	5	44	1,7
	20–50	10	55	1,8
	50–100	23	61	2,1
	> 100	90	54	3,5

	Superficie (ha)	Unidades productivas con crédito (%)	Unidades productivas regadas (%)	Unidades productivas con tractor (%)	Unidades productivas con asistencia técnica (%)
NICARAGUA	0–1	8	1	2	9
	1–5	17	2	4	12
	5–10	19	1	4	18
	10–20	18	1	4	18
	20–50	13	1	3	15
	50–100	11	1	3	13
	> 100	12	2	8	16

Fuente: Carmagnani 2008.
Datos: Brasil - Censo Agropecuario de 1996; Chile - Censo Agropecuario de 1997; Ecuador - Censo Agropecuario 2000; Nicaragua - Censo Nacional Agropecuario (CENAGRO) 2001; México - Censo Agrícola Ganadero (CAG) 1991 y Grammont 2000.

Tabla 14. Restricciones y oportunidades de la tipología de AF en América Latina

Tipología	Restricciones	Oportunidades
AF de Subsistencia	Acceso limitado a tierra y agua Bajo nivel tecnológico y baja productividad Ingreso insuficiente para satisfacer necesidades familiares	Excepcionalmente con salida agrícola y gran apoyo externo Autoconsumo y seguridad alimentaria Empleo rural no agrícola Capacitación para mejorar inserción laboral y migración
AF en Transición	Controla recursos naturales con limitaciones Alta dependencia de sector público ONG Barreras de entrada para integrarse a cadenas rentables: bajo capital propio y limitado acceso a financiamento; poca capacidad de gestión; mediocre nivel tecnológico. Aislamiento de la PYME agrícola más eficiente y de agentes de mercados más modernos	Mejoramiento en el acceso a recursos naturales (riego) Ruptura de las barreras de entrada a mercados Integración de la PYME agrícola en alianzas comerciales Contratos de producción con agroindustrias y exportadoras
AF Consolidada	Dependencia del sector público o asistencia privada (ONG) Cierta inflexibilidad para el cambio Debilidades en la gestión	Articulación más directa y estable con los los mercados Mayor autonomía Capitalización de excedentes y ampliación de la base productiva

Fuente: FAO-BID 2007.

Las nuevas formas de gestión de las cadenas de abastecimiento de alimentos, la liberación de los mercados agrícolas, la introducción de sistemas de transporte internacional de alimentos, el incremento del comercio mundial de productos frescos, la transnacionalización de la industria alimenticia, los cambios en los hábitos de consumo de los países desarrollados y los nuevos esquemas de trazabilidad, han propiciado, en la década de 2000, el establecimiento de diversas modalidades de articulación entre los pequeños productores y los consumidores. Sin embargo, se plantean desafíos importantes para este tipo de agricultura. En muchos casos, estas nuevas condiciones perjudican el papel de abastecedores alimenticios importantes de los agricultores familiares[9].

Como respuesta a ello se han desarrollado nuevas modalidades de articulación de agricultores familiares con empresas, así como con los sistemas de compras públicas. Un ejemplo son los contratos entre pequeños productores y empresas privadas para el abastecimiento de productos alimenticios con compromiso de precio, cantidad y fecha de entrega. Otras formas

9 Reardon y Berdegué (2002) señalan que el papel de los supermercados como principal canal de venta de alimentos tiende a excluir a los pequeños productores, dadas sus políticas de precios bajos y crecientes exigencias en cuanto a estándares de calidad. Bajo ciertas condiciones, sin embargo, los contratos con supermercados introducen temas de calidad entre los productores de pequeña escala.

de articulación más complejas incluyen alianzas estratégicas para incursionar, en forma conjunta, en mercados, sobre la base de capacidades y distribución compartida de beneficios. Un trabajo realizado hace cuatro años aproximadamente (Chiriboga 2007) resume 34 casos de articulación relacionados, principalmente, con la actividad agropecuaria, donde la agroindustria, la exportación y la venta al detal son algunos de los actores por el lado de la demanda. En estas formas institucionales de relacionamiento de empresas y cadenas, se logra articular diversos tipos de agricultores familiares, solucionar fallas de mercado e institucionales, por medio de la provisión institucionalizada de servicios e insumos para la producción, así como precautelar la inocuidad de los alimentos.

Otro mecanismo que relaciona directamente la producción familiar con la seguridad alimentaria son los programas de compras públicas de alimentos de preferencia a pequeños productores. Este tipo de programas permiten interconectar la producción, las necesidades alimentarias, la nutrición, la salud y el ingreso de los productores. El Programa "Fome Cero" de Brasil incluía la compra de alimentos a pequeños productores para abastecer los programas de alimentación de las escuelas públicas. Este tipo de programas se ha multiplicado en la región, lo que ha contribuido a solucionar temas de precios y mercados; no obstante, los programas no siempre incluyen asistencia técnica, crédito y normas de calidad e inocuidad de los alimentos.

Otras modalidades que se han multiplicado en la región son las así llamadas Ferias Inclusivas, cuyo objetivo es impulsar redes de comercialización directas mediante acuerdos público-privados que faciliten la creación de mercados alternativos, bajo la lógica del comercio justo y la promoción del consumo por parte de población urbana de bajos ingresos. Estas ferias buscan: adecuar la oferta y la demanda de productos provenientes de la economía familiar —a través de la creación de espacios de comercio—; intercambiar experiencias entre organizaciones participantes en las ferias; acercar y sensibilizar a la comunidad a las prácticas de economía solidaria; y, promover el consumo solidario. Sin embargo, tampoco incluyen o están asociados a programas de asistencia técnica, aun cuando en Ecuador el sistema de extensión agropecuaria, denominado Escuelas de la Revolución Ciudadana, está apoyando la conversión de la agricultura familiar a la agroecología. En muchos casos también las ONG que trabajan en programas de apoyo a la agricultura campesina incluyen esfuerzos de articulación a mercados estables, comercio justo y asistencia técnica, con enfoque agroecológico.

Estos y otros mecanismos de articulación han determinado que la agricultura familiar trabaje bajo el principio de agricultura campesina sostenible, que ha puesto en práctica la revalorización de métodos tradicionales de producción, ha generado innovación de algunas prácticas, ha introducido la calidad en sus productos y ha buscado diferenciación. La agricultura orgánica, el comercio justo, la diversificación productiva, la producción con valor agregado, entre otras, son algunas evidencias del dinamismo de la agricultura familiar o campesina.

4. La agricultura familiar, la nutrición y salud

La mayoría de los países de América Latina tienen un superávit en la producción agropecuaria y son exportadores netos de alimentos. De hecho, tanto el hemisferio americano en general, como América Latina y el Caribe, son fundamentales para la seguridad alimentaria global[10]. En términos generales se puede afirmar que en aquellos países donde la agricultura familiar tiene una participación importante en la producción sectorial, la dependencia de importaciones es menor —no se cumple para todos los países—, lo que ratifica su importancia. El aporte de la región podría crecer aún más si se pusiera mayor esfuerzo en bienes públicos agropecuarios como sanidad e investigación, y se fortaleciera la atención a la producción familiar. El porcentaje de importaciones en la ingesta calórica doméstica está aumentando a lo largo del tiempo, superando en países como Argentina, Costa Rica y Panamá el 50 % de la oferta total (tabla 15). El incremento de las importaciones alimenticias era, hasta 2007, especialmente preocupante en Honduras y Panamá.

Tabla 15. Participación promedio de las importaciones de alimentos en la oferta doméstica calórica (%)

Países	2000–2005	2005–2007	Importancia de la agricultura familiar en la producción sectorial
Argentina	66	51	19
Brasil	9	8	38
Canadá	11	12	63
Chilé	24	30	27
Colombia	29	34	41
Costa Rica	50	55	41
Ecuador	19	26	45
El Salvador	51	49	43
Estados Unidos	32	4	16
Guatemala	46	47	49
Honduras	16	32	57
México	31	29	39
Nicaragua	23	26	67
Panamá		53	71
Paraguay	1	3	20
Perú	31	34	70
Venezuela	35	30	30

Fuente: IICA, con base en la información oficial de las Naciones Unidas (COMTRADE) y la FAO (FAOSTAT).

10 Argentina es el primer exportador mundial de aceite de soja, el tercero de maíz y soja, el quinto de trigo y el sexto de cereales; Brasil el primer exportador mundial de carne, café molido y azúcar, el

A pesar de que la mayoría de los países de América Latina y el Caribe son vendedores netos de alimentos, los niveles de desnutrición son todavía altos en la región, comparativamente con los países desarrollados (tabla 16, p. 414). Se considera que el 8 % de las personas y hasta un 14 % de los niños entre 0 y 5 años de edad están subnutridos (UNICEF 2011). El problema en general es más grave en el Caribe y en Centroamérica con tasas de desnutrición del 23 % y el 14 % respectivamente, y en ciertos países como Haití (57 %), Bolivia (27 %), Guatemala (22 %) y Nicaragua (19 %).

La desnutrición tiene efectos negativos en la salud, la educación y la economía, lo que a su vez incrementa y profundiza la pobreza e indigencia en la población. La desnutrición aumenta la probabilidad de aparecimiento e intensificación de distintas patologías, incrementa la morbi-mortalidad y afecta la capacidad de aprendizaje en las personas. La forma como se presenta depende del perfil epidemiológico de cada país.

En cuanto a educación, la desnutrición afecta el desempeño y la capacidad de aprendizaje asociada a restricciones en el desarrollo cognitivo. Esto se traduce en mayores probabilidades de ingreso tardío, repetición de grados, deserción y, consecuentemente, en un bajo nivel educativo. Las deficiencias en salud y nutrición inciden directamente en la productividad de la mano de obra, impactando en la deserción laboral y la inclusión social.

Además de la desnutrición entre las personas de la región se presentan problemas de otro tipo, algunos propios de la modernización de las sociedades y los malos hábitos alimenticios. Uno de reciente importancia es el sobrepeso y la obesidad. Esto se refiriere a una acumulación anormal o excesiva de grasa que puede ser perjudicial para la salud, y responde a un desequilibrio energético entre calorías consumidas y calorías gastadas. Esto no es un problema exclusivamente de zonas urbanas, sino más bien de patrones de consumo, fuertemente basados en alimentos hipocalóricos, carbohidratos, grasas y aceites vegetales, y con poca presencia de minerales y otros micronutrientes esenciales. Finalmente, existen problemas asociados al consumo insuficiente de varios micronutrientes significativos que incluyen entre otros hierro y zinc, lo que acarrea anemia.

Estos problemas estructurales del sistema alimentario y nutricional se han visto agravados en los últimos años (texto de 2011, N. del E.) por el incremento y/o la gran variabilidad en los precios de algunos alimentos, debido a causas relacionadas con el mercado mundial. Esto ha implicado no solo un encarecimiento del componente alimenticio de la canasta básica —los alimentos son el factor más importante en los aumentos de la tasa de inflación—, lo que ha implicado problemas de estabilidad en el consumo alimenticio y cambios en sus patrones con remplazo de alimentos de mayor valor nutricional por alimentos más pobres. En este contexto, y especialmente para países en los cuales la importación de alimentos constituye una fuente importante de abastecimiento, el mercado mundial ha dejado de ser una fuente segura y confiable, más aún considerando la multiplicación de prácticas proteccionistas.

En este contexto, los países de la región no pueden descuidar la agricultura familiar por ser esta una fuente potencialmente muy importante para la producción de alimentos

segundo de soja y aceite de soja y el cuarto de maíz; Chile el cuarto exportador mundial de manzanas y el quinto de vinos; Colombia el segundo exportador de café molido y el cuarto de banano; Costa Rica el primer exportador de piña y el tercero de banano; Paraguay el cuarto exportador de soja; Bolivia, el séptimo de aceite de soja; Uruguay el octavo de arroz; Honduras el noveno de piña; y, Ecuador y Guatemala el primero y el sexto exportador de banano, respectivamente (CEPAL-FAO-IICA 2009).

Tabla 16. América Latina y el Caribe: prevalencia de la subnutrición

Países	Número de personas subnutridas (millones) (2006–2008)	Variación hasta la fecha (%)	Progreso hacia el objetivo de la CMA[1]	Proporción de personas subnutridas en la población total 2006–2008 (%)	Variación hasta la fecha (%)	Progreso hacia la meta del ODM[2]
Argentina	n.s.	n.d.		-	n.d.	
Bolivia	2,5	29,7		27	-7	
Brasil	11,7	-31,5		6	-45	
Chile	n.s.	n.d.		-	n.d.	
Colombia	4,1	-20,7		9	-40	
Costa Rica	n.s.	n.d.		-	n.d.	
Ecuador	2	-16,1		15	-34	
El Salvador	0,6	-17,6		9	-27	
Guatemala	2,9	113,4		22	46	
Guyana	0,1	-60,6		8	-61	
Honduras	0,9	-10,6		12	-37	
México	n.s.	n.d.		-	n.d.	
Nicaragua	1,1	-50,4		19	-62	
Panamá	0,5	10,4		15	-19	
Paraguay	0,6	-11,3		10	-37	
Perú	4,5	-26,1		16	-42	
Surinam	0,1	27,9		15	3	
Uruguay	n.s.	n.d.		-	n.d.	
Venezuela	1,9	-6,5		7	-32	
Cuba	n.s.	n.d.		-	n.d.	
Haití	5,5	21,7		57	-9	
Jamaica	0,1	-52,3		5	-58	
República Dominicana	2,3	11,7		24	-14	
Trinidad y Tobago	0,2	14,2		11	6	

1 CMA: Objetivo de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación
2 ODM: Objetivo de desarrollo del Milenio
n.d. no disponible.
n.s. cifra estadísticamente significativa

El objetivo ya ha sido alcanzado o se espera que haya sido alcanzado para el 2015

Progreso insuficiente para alcanzar el objetivo si la tendencia actual persiste.

Progreso nulo o deterioro

El país tiene una proporción inferior al 5 % de personas subnutridas

Fuente: FAO 2011c.

esenciales, normalmente adaptados a los contextos agroecológicos particulares de cada país y, adicionalmente, con beneficios en términos de variedad, calidad y efecto nutricional en la población, tanto rural como urbana. Ese potencial no es enteramente realizado dada la ausencia de políticas durables que les sean dirigidas.

Existen experiencias exitosas que apoyan el desarrollo de la agricultura familiar como una fuente de alimentación y nutrición. La red de alimentación escolar en Brasil, basada en una ley que exige que al menos el 30 % de los recursos destinados a alimentar a los alumnos de colegios públicos sea utilizado para comprar productos de la agricultura familiar. También está el programa Acción Nutrición en Ecuador, donde se apoya a los productores de agricultura familiar con huertos agrícolas para favorecer la diversificación en el consumo nutricional, en una primera etapa, y luego articular la producción con el mercado con base en las necesidades locales principalmente de compras públicas.

5. La agricultura familiar y el medio ambiente

En la región se calcula que por cada dólar generado en el sector agropecuario, se agregan en promedio entre tres y seis dólares a la economía de los países, siendo este valor más elevado en los países de mayor desarrollo relativo, lo que convierte al sector agropecuario en un motor importante del progreso regional. Sin embargo, haber convertido a América Latina en proveedor neto de alimentos para la seguridad alimentaria mundial, ha traído como consecuencia impactos negativos importantes, especialmente en el campo ambiental.

La degradación del suelo arable debido a su uso intensivo y a pobres prácticas de rotación, fertilización e irrigación; la reducción de la superficie boscosa natural para ampliar la áreas de producción de cultivos industriales de exportación —como en el caso de la soja—; y, en general, un deterioro del medio ambiente reflejado en la pérdida de biodiversidad debido a la sustitución del cultivo de especies nativas por otros de alto valor comercial, además de la contaminación por el uso de agroquímicos, son algunos de los problemas detectados. Estas tendencias en cuanto a deforestación e incremento de la producción ganadera en la región son causas importantes de efectos de gas invernadero, especialmente metano. De hecho, hoy América Latina es la segunda región del mundo en cuanto a emisiones de metano, tradicionalmente asociado a deforestación y explotación ganadera (PNUD 2011).

Según Urquiaga y otros (2006), la mayoría de los países localizados en la zona andina y tropical de América Latina y el Caribe presenta suelos naturalmente pobres a muy pobres en nutrientes, aparte de los problemas de toxicidad por altos niveles de aluminio, hierro y manganeso, situación que provoca muy bajos rendimientos de productos alimenticios.

La mayor parte de la agricultura extractiva regional se basa en la fertilidad natural de los suelos, llevando a su empobrecimiento. Una proporción significativa de estas áreas corresponde a los pequeños agricultores, quienes obtienen su sustento cultivando maíz, fréjol, papa, yuca y otros, sin uso de fertilizantes. De acuerdo a la International Fertilizer Industry Association (IFA), la región consume el 12 % de los fertilizantes del mundo, mientras que solo Brasil y México consumen el 74 %, lo que muestra un serio desequilibrio regional con una importante orientación hacia los cultivos industriales o de exportación, no siendo así hacia los de seguridad alimentaria. El problema de degradación involucra no solo la disminución de la capacidad productiva de los suelos por excesiva salida de nutrientes, sino por la erosión y la contaminación de los recursos hídricos.

El uso de fumigantes para resolver problemas fitosanitarios y superar barreras de cuarentena es una práctica habitual en la región. Muchos de estos productos han sido, inclusive, prohibidos debido a sus efectos en la salud humana y el medio ambiente. Igualmente, los países de la región enfrentan una serie de problemas con residuos de plaguicidas en los alimentos de consumo local y de exportación.

Una parte importante de los países de la región presenta un déficit alimentario en relación con cereales y leguminosas, relacionado directamente con los bajos rendimientos por el uso de variedades susceptibles a enfermedades y plagas, y al cambio global del clima que afecta la producción de los cultivos, debido a factores abióticos como el incremento de temperatura y la disminución de la precipitación pluvial.

Según la FAO (2011), el cambio climático afectará a las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria: disponibilidad, accesibilidad, utilización y estabilidad. Parece probable que el calentamiento global beneficie a la agricultura de países desarrollados situados en zonas templadas y que tenga efectos adversos en la producción de muchos países en desarrollo situados en zonas tropicales y subtropicales. Por tanto, el cambio climático podría aumentar la dependencia de varios países latinoamericanos importadores netos de alimentos.

Adicionalmente, los efectos del cambio climático y, en general, los problemas de deterioro ambiental —erosión, contaminación, pérdida de biodiversidad y desastres naturales asociados— tienden a afectar en forma desproporcionada a la agricultura familiar, en la medida en que ella se localiza en tierras de mayor riesgo: de laderas, con menor fertilidad, cercanas a cursos de agua, por solo mencionar algunas.

Los expertos de la FAO señalan que el cambio climático se encuentra entre los principales desafíos de la agricultura para lograr alimentar a la población mundial. Al mismo tiempo, diversas opciones de mitigación de dicho cambio, basadas en la agricultura, pueden generar importantes beneficios tanto para la seguridad alimentaria como para la adaptación al cambio climático. El aumento de la retención de carbono a través de iniciativas forestales y agroforestales, y las prácticas de laboreo que mejoran la eficiencia de la gestión de nutrientes y la restauración de las tierras degradadas, son ejemplos de acciones que tienen un gran potencial de mitigación y elevados beneficios colaterales.

6. Políticas y programas para la agricultura familiar

Históricamente, en la mayoría de los casos la heterogeneidad percibida en los recursos físicos, financieros, humanos y sociales dentro de la agricultura, no ha sido suficientemente valorada, identificada y caracterizada en los países, por lo que las políticas aplicadas no han sido diferenciadas y adaptadas a las necesidades de la agricultura familiar. Es claro que los incentivos de gran empresa no son adecuados para la pequeña agricultura; inclusive dentro de la misma agricultura familiar se requiere adoptar mecanismos de apoyo diferenciados ya que hay realidades diferentes en términos de fuerza de trabajo, dotación de activos, conexión con el mercado, etc. Esto ha conducido a que las oportunidades de desarrollo de la agricultura familiar sean reducidas. Brasil, Chile, Uruguay y México son los países de América Latina que reconocieron tal heterogeneidad, invirtieron más recursos en programas de fomento productivo agropecuario orientados a campesinos pobres y a pequeños productores con relaciones precarias con los mercados, y fueron pioneros en políticas diferenciadas.

En los años finales de la década de 2000, después del *boom* de los precios agrícolas y la crisis financiera, se puso en marcha una nueva generación de políticas hacia la agricultura

familiar, inicialmente para afrontar la emergencia y luego como programas de largo plazo, buscando por medio de ellos apoyar el papel de la agricultura familiar en lograr mayores niveles de seguridad alimentaria y de reducción la pobreza. Dichas políticas se relacionan con tres campos principalmente: apoyo al desarrollo productivo de la agricultura familiar, dirigido a impulsar la producción de alimentos; transferencias de ingresos por medio de programas como la Bolsa Familia en Brasil, el Bono de Desarrollo Humano (BDH) en Ecuador y Oportunidades en México; y, programas orientados a la formalización de los mercados laborales rurales.

Los programas de fomento productivo se dirigieron sobre todo a dotar de recursos para el financiamiento de la compra de insumos y el apoyo a la producción, principalmente, pero no de manera exclusiva, de alimentos. Esto se ha realizado a través de la participación de los entes públicos canalizadores de crédito y de transferencias directas —no reembolsables—, como son los casos de los programas Mais Alimentos en Brasil, Vamos a Sembrar en Ecuador y Bono de Fertilizantes en Chile. Muy a menudo estos programas se complementaban con servicios no financieros como suministro de insumos, asesoría técnica y apoyos a la comercialización con intervención importante del Estado, a través de los ministerios de desarrollo rural y agricultura (FAO 2010b). Sin embargo, en su mayoría tienen un sesgo agrícola y no incluyen de manera relevante alimentos de origen animal.

En los programas dirigidos a los mercados agroalimentarios donde existe una combinación de gestión, desarrollo de la producción y transferencias, existe una mayor intervención estatal en procesos de articulación de la producción y el consumo, en la regulación de precios de los productos básicos, en las compras directas de alimentos y en nuevos acuerdos interregionales de complementación productiva, en la implementación de seguros agrícolas contra riesgos, entre otros. En muchos de estos programas, el Gobierno trabaja en cooperación con la agroindustria, como en el caso de los programas de abastecedores y agricultura por contrato que se ejecutan en países como Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y Perú.

Los diversos cambios en la legislación laboral que otorgan mayor seguridad a los trabajadores agrícolas quienes, de manera directa o indirecta, son parte de la agricultura familiar han contribuido a hacer de los salarios un mecanismo importante de salida de la pobreza en la región. Esto se ha logrado mediante el mejoramiento de las remuneraciones, reduciendo las brechas urbano-rurales, o con el acceso de los trabajadores agrícolas y, en algunos casos de los agricultores familiares, a la seguridad social.

7. Principales problemas fito-zoosanitarios y de sostenibilidad que presenta la agricultura familiar

Las fallas institucionales y de mercado que caracterizan a la agricultura familiar redundan en su alta heterogeneidad y diferenciación, desde el punto de vista tanto de la incorporación de innovaciones tecnológicas, como del impacto en su producción agropecuaria y de la presencia de problemas fito-zoo-sanitarios. Esto, a su vez, se refleja en rendimientos y productividad. En general, se puede afirmar que las unidades familiares sufren, en mayor proporción, atraso tecnológico, pérdidas como resultado de plagas y enfermedades, y pérdidas poscosecha, que la agricultura empresarial. Más aún, esos problemas son especialmente importantes para lo que se ha denominado más arriba agricultura familiar de transición y de subsistencia.

Si bien la agricultura familiar dispone de un conjunto de conocimientos que le han permitido adaptarse al ecosistema donde está implantada, por medio de una serie de prácticas

sostenibles —que incluyen: la rotación de cultivos; el barbecho; el escalonamiento en tiempo de los momentos de siembra; los cultivos asociados y de sombra; la complementación entre agricultura y ganadería; la aplicación de abono natural en los suelos; los métodos naturales de control de plagas; y, la producción en diversos pisos ecológicos—, hoy en día muchos de esos sistemas enfrentan nuevas tensiones y tales prácticas no siempre son suficientes para atenuar los efectos de los nuevos desafíos. A continuación, se listan algunos de los problemas que caracterizan a la agricultura familiar en estos aspectos:

a. En la región, la aplicación de tecnologías convencionales "modernas" en los cultivos vegetales y en la producción animal para exportación está bastante extendida, como por ejemplo en el caso del café, del banano, de las uvas y de otras frutas de clima templado, de las hortalizas y los cítricos, las flores, la piña, el trigo, el maíz, el arroz, la soja, la carne y la leche, y ha contribuido al uso masivo de diversos tipos de insumos —plaguicidas, hormonas y antibióticos— Este es igualmente el caso de productos destinados a la gran agroindustria de procesamiento de alimentos, pero no de la producción originada en la agricultura familiar y destinada a los mercados locales y a las ferias de alimentos. Hay, en este sentido, una desigual penetración del progreso técnico y científico en la agricultura y, por lo tanto, uno de los desafíos fundamentales de la agricultura es asegurar un mayor y mejor acceso de la agricultura familiar a las nuevas tecnologías.
b. Se ha establecido en la región una serie de normas y estándares fitosanitarios y de inocuidad dirigidos a mejorar la alimentación, pero existe debilidad en su aplicación, en especial en la pequeña agricultura que no ha recibido asistencia técnica ni apoyo principalmente en el establecimiento de buenas prácticas agrícolas que conduzcan a mejorar los estándares de calidad.
c. En la práctica, la agricultura extractiva regional, basada apenas en la fertilidad natural de los suelos, está llevando a un empobrecimiento decreciente de los mismos. Este fenómeno provoca la explotación cada vez mayor de áreas marginales para la agricultura "migratoria" (zonas con fuerte pendiente) y la propia deforestación, acarreando graves problemas ambientales, entre los que se destacan la erosión y las emisiones de gases de efecto invernadero. En ese sentido, la agricultura contribuye a problemas como el cambio climático y de inundaciones, así como de sequías que afectan, entre otros, sus rendimientos y productividad. Esto requiere poner más atención en la investigación y potenciarla en los campos agrícola y pecuario, para que estos países se adapten al cambio climático. Tal investigación debe incluir el desarrollo, por un lado, de variedades resistentes a la sequía y al estrés del calor, y por otro, de tecnologías adecuadas a las zonas inundables.
d. El problema de la degradación de las tierras implica la disminución de la capacidad productiva de los suelos por excesiva salida de nutrientes, que afecta a los cultivos o la actividad pecuaria, pero además muchas zonas agrícolas son afectadas por la erosión y la contaminación de los recursos hídricos. La recuperación de estas áreas para la actividad agrícola demanda urgente atención, pues la situación de degradación incentiva la continua deforestación aun en reservas ecológicas, como ocurre actualmente en la Amazonía, con un grave impacto ambiental. Esto requiere, entre otras cosas, una mejor zonificación de la producción atendiendo a los suelos donde se localiza, al igual que cambios en el manejo de la tierra agrícola, tales como labranza de conservación, agroforestería y rehabilitación de suelos degradados, y mejoras en la infraestructura de riego, en los sistemas de gestión del mismo y en su tecnificación.

e. La degradación del suelo y la deforestación en la región se han extendido debido a la ganadería "extensiva", que es el sistema predominante en América Latina, y a la siembra de soja en áreas frágiles. Enormes franjas han sido deforestadas para estos dos propósitos y el sector ganadero se ha convertido en el principal responsable de las emisiones de gas metano, que contribuyen al calentamiento global (CEPAL-FAO-IICA 2009). Esto requiere fortalecer la investigación de cara a una mayor intensificación de la producción ganadera, incluyendo mejores pastos y nutrientes, sistemas semiestabulados, agro-silvopastorales y similares.
f. Con el fin de reducir pérdidas y aplicaciones de insecticidas, aditivos y productos veterinarios, salvaguardar la industria hortofrutícola y ganadera, y promover su desarrollo de manera que adquiera la capacidad de abastecer las necesidades actuales y futuras del mercado regional y mundial, es necesario establecer en la región áreas libres y de baja prevalencia de las diversas plagas y enfermedades, como la mosca de la fruta, la aftosa, la brucelosis, la rabia y otras similares.
g. Recientemente (texto de 2011, N. del E.) se observa en la región diversas acciones aisladas para el desarrollo y/o perfeccionamiento de servicios de control y vigilancia epidemiológica de enfermedades animales emergentes de carácter transfronterizo y de importancia económica como, por ejemplo, la fiebre aftosa (OPS-OMS 2006), la gripe aviar altamente patogénica, H5N-1 (Salles 2006) y encefalopatía espongiforme bovina (FAO 2003). Esto implica un reconocimiento no solo de su efecto en la actividad pecuaria, sino de sus posibles y eventualmente catastróficas consecuencias en la salud humana. Las principales enfermedades del ganado que en la región requieren especial atención son: fiebre aftosa, peste porcina clásica, gusano barrenador del ganado del Nuevo Mundo y tuberculosis bovina.
h. La consideración de las enfermedades del ganado como las citadas en el párrafo anterior no debe implicar la negligencia de otras con prevalecía en la región y que afectan, sobre todo, a los segmentos más pobres de la población. Se trata de enfermedades nada o poco atendidas, entre las que se pueden distinguir las presentes a nivel local (como la rabia humana transmitida por perros y otros animales) y las presentes a nivel nacional: helmintiasis, transmitida por contacto con el suelo; equinococosis, una zoonosis producida por la larva o hidátide del cestodo (*echinococcus granulosus*), cuyo adulto parasita al intestino delgado del perro y de otros cánidos silvestres (dingo, coyote, zorro, entre otros) —sus huéspedes definitivos—, y de los herbívoros (ovinos, bovinos, porcinos y otros animales); fascioliasis, una zoonosis transmitida por defecación de animales en aguas utilizadas por las personas; bruselosis caprina, fiebre de malta e hidatinosis ovina. Estas tienen en común que, en general, afectan en mayor medida a la ganadería vinculada a la agricultura familiar, muchas veces en zonas ecológicas frágiles, y que tienen repercusiones en la salud humana. En la mayor parte de casos reciben menor atención y recursos, no hay líneas base para cada una de ellas y las acciones de cooperación entre países son limitadas.
i. Entre las causas fundamentales que determinan el déficit alimentario, se consignan los bajos rendimientos por el uso de variedades tradicionales susceptibles a enfermedades e insectos —factores bióticos— y al cambio global del clima que afecta de forma radical la producción de los cultivos y los rendimientos de la actividad ganadera, por la elevación de la temperatura y la disminución de las precipitaciones —factores abióticos—. En las últimas décadas (1990 y 2000, N. del E.), el mejoramiento genético de cultivos ha logrado incrementos significativos en su productividad, resistencia a enfermedades y plagas, tolerancia a la sequía, adaptación para la cosecha mecanizada y uniformidad de los granos y

frutos. La agricultura tradicional y el bajo nivel tecnológico limitan la producción de las plantas nativas que son sembradas por los pequeños agricultores, y los rendimientos de la actividad ganadera de pequeña escala. Además, la atomización de sus tierras, su ubicación en zonas marginales con climas adversos y el monocultivo han contribuido a la pérdida de diversidad de alimentos nativos y de variedades criollas propias de la región. Lo mismo está aconteciendo con las especies ganaderas nativas, muchas en peligro de extinción, lo que redundará en la reducción de la biodiversidad ganadera.

i. De acuerdo a un estudio de 2009 (CEPAL-FAO-IICA), en América Latina la acuicultura creció en un promedio anual del 22 % entre 1970 y 2006, haciendo a esa región la de mayor crecimiento a nivel mundial (a pesar de que solo contribuye en un 3 % a la producción global). México y Guatemala están entre los 10 principales países con mayor crecimiento en acuicultura, pero el 80 % de la producción de la región proviene de Chile, Brasil, México y Ecuador, por medio del cultivo de salmón, camarón y tilapia. Sin embargo, las principales actividades acuícolas son sensibles a problemas sanitarios, como los que afectaron al camarón en Ecuador en la década de 1990 y, más recientemente, al salmón en Chile. El incremento en la intensidad de los métodos acuícolas sobrepasó, en dichos países, la capacidad biológica máxima de los ecosistemas y la tolerancia de algunos organismos de vivir en alta densidad. Esto trajo consigo infestaciones virales que tuvieron significativos impactos negativos en la producción y el empleo. Pese a su efecto negativo comprobado, poco se conoce sobre los problemas genéticos y fitosanitarios en la actividad acuícola, por lo que los países deberán dedicar más esfuerzos a investigación y apoyo tecnológico, especialmente a la producción de pequeña escala, muy importante en ciertas especies como la tilapia o en especies nativas locales como el chame.

III - Visión prospectiva: fortalezas y vulnerabilidades

Los pronósticos de la FAO y la Organization for Economic Cooperation and Development (OECD, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) en 2011, apuntan a que los precios permanecerán altos y volátiles en los próximos años, lo cual pone en riesgo a países y poblaciones que son importadores y compradores netos de alimentos pero, al mismo tiempo, constituye una gran oportunidad para fortalecer la contribución de la agricultura familiar a la seguridad alimentaria de nuestros países. No hacerlo afectará vía precios a los consumidores, tanto urbanos como rurales, y aumentará su inseguridad alimentaria[11]. Hacerlo requiere cambios de política que se focalicen en ese segmento de la producción, pero también atender problemas críticos que ella enfrenta, relacionados con cuestiones ambientales y fito-zoo-sanitarias.

Si se quiere aprovechar esta ventana de oportunidad y asegurar que la agricultura familiar sea parte fundamental del relanzamiento de la agricultura latinoamericana para la seguridad alimentaria y la participación en los mercados internacionales, deben considerarse al menos sus siguientes fortalezas:

11 www.rlc.fao.org
Más aún, debe considerarse que parte importante de los agricultores familiares —pobres—, son compradores netos de alimentos, y el incremento de precios puede dificultar considerablemente su capacidad de acceso a ellos, con graves implicaciones para la salud (de Janvry & Sadoulet 2010).

a. En América Latina la agricultura familiar constituye el 84 % de todas las unidades agropecuarias y acceden al 33 % de la tierra. De ellas, un 12 % son capitalizadas y, por lo tanto, plenamente integradas al mercado; un 28 % son de transición y un 60 % de subsistencia. Si bien volverse capitalizadas debe constituir un objetivo, ello dependerá no solamente de un contexto favorable sino de una conjugación de políticas, entre las que vale la pena mencionar la irrigación, la asistencia técnica, el crédito, el asociativismo, así como la inversión en educación y salud. Esto implica desarrollar políticas diferenciadas e instituciones especializadas en este tipo de agricultores y ganaderos, así como su territorialización, de manera que se incida en el contexto inmediato en que se desenvuelven.
b. El apoyo a la agricultura y ganadería familiar debe considerar que se trata de una fuente significativa de empleo para la población rural, que está particularmente bien situada para cultivos y que requiere uso intensivo de trabajo, como en el caso de la horto-fruticultura, la ganadería mayor y menor, la caficultura y la producción de cacao, así como en las correspondientes actividades de poscosecha y faenamiento, entre las que se destacan la selección, la limpieza, la clasificación, el embalaje y la transformación local.
c. Una parte significativa de los agricultores familiares están localizados en ecosistemas particulares, con combinaciones únicas de suelos, pendientes, fauna y flora nativa, así como con ciclos climáticos, que les permiten producir una amplia gama de productos, lo que, en muchos casos, solo es posible hacer a pequeña escala y, para lo que disponen de conocimientos generados por medio de procesos de experimentación y adaptación a las condiciones locales. Esto les da un gran potencial en términos de denominación de origen, especialmente en momentos en que los consumidores buscan productos únicos, asociados a ecosistemas particulares y a condiciones sociales de producción valoradas positivamente.
d. En varios países de la región hay una afirmación creciente de la identidad cultural, un tema especialmente relevante, aun cuando no exclusivo, entre los pueblos indígenas y afrolatinoamericanos, buena parte de los cuales habita las zonas rurales de América latina. Esto pone de manifiesto las contribuciones de dichas poblaciones al desarrollo en temas como conocimientos ancestrales, prácticas amigables con el medio ambiente, productos agrícolas y animales únicos vinculados a sus tradiciones culturales y gastronómicas.
e. El predominio de Gobiernos democráticos en la región y la incorporación masiva de los ciudadanos rurales al voto, así como los procesos de descentralización, hacen que el sistema político en los países busque responder a las demandas de la población rural, como parte de las propuestas de Gobierno. Más aun, muchos de los Gobiernos locales han asumido competencias importantes relacionadas con las actividades productivas agropecuarias y no agropecuarias.
f. Finalmente, la creciente preocupación de las sociedades modernas por el medio ambiente y por los efectos actuales y potenciales del cambio climático y sus impactos en poblaciones vulnerables, especialmente rurales, hace que los Gobiernos de la región desarrollen cada vez más políticas y programas dirigidos a la mitigación de dichos efectos y a la adaptación a los mismos, busquen implementar acciones más amigables con el medio ambiente y reduzcan los impactos de la agricultura en el cambio climático.

Sin embargo, la agricultura familiar en América latina y el Caribe presenta una serie de limitaciones que le impiden desarrollar su potencial y la mantienen como una agricultura de subsistencia, tradicionalmente asociada a la pobreza. Entre las principales limitaciones se pueden mencionar las siguientes:

a. Las políticas públicas hacia la agricultura que en muchos países han tendido más hacia un papel normativo. Solo ahora comienzan a focalizarse con políticas específicas en la agricultura familiar. Sin embargo, su prioridad no siempre se ubica en recursos y especialización de instituciones responsables. Los Gobiernos descentralizados que tienen crecientes competencias en el campo productivo, tampoco disponen de los medios humanos y técnicos para asumir sus nuevas responsabilidades. Si bien hay en la región buenos ejemplos de colaboración pública, privada y de organizaciones no gubernamentales para atender a la pequeña producción familiar, estos no dejan de ser experiencias relativamente aisladas. Cabe mencionar que la atención de las políticas públicas debe adaptarse a la heterogeneidad de la agricultura familiar y, en ese sentido, no solamente dirigirse a los grupos capitalizados y en transición, sino a la agricultura de subsistencia. El apoyo a esta puede desempeñar un papel fundamental en temas de seguridad alimentaria y nutricional, al igual que en las condiciones de salud.
b. Una cuestión de especial preocupación es el debilitamiento, por no decir la ausencia, de la investigación agropecuaria sobre los temas de la pequeña producción agrícola y pecuaria, y las condiciones de los productores. La debilidad de la investigación atañe a los siguientes aspectos: semillas; genética de los productos tradicionales de la economía campesina; insumos para la producción —tanto convencionales como agroecológicos—; manejo de riego en las condiciones de la pequeña producción; control de plagas y enfermedades que la afectan; sistemas de labranza y en general de producción mejor adaptados a los ecosistemas donde se localizan dichos productores; prácticas de manejo de animales que posibiliten su crianza más intensiva; y, todo lo referente a poscosecha y posfaenamiento. Esta ausencia hace que los sistemas de extensión no siempre cuenten con los conocimientos adecuados para responder a las necesidades de los agricultores familiares.
c. Un campo que requiere especial atención y ha sido descuidado tiene que ver con cultivos y especies animales nativas, a pesar de su enorme potencial de mercado. Esto hace que muchos de los conocimientos sobre cultivo y crianza, uso y consumo, corran el riesgo de perderse en ausencia de sistemas de registro, sistematización, investigación y divulgación. Si bien hay experiencias prometedoras, como en el caso de la papa andina, de los cacaos finos y en menor medida de los auquénidos andinos, es un campo donde apenas comienzan a hacerse trabajos, por lo que se desperdicia su enorme potencial.
d. Las prácticas deficientes en el manejo de los suelos agrícolas y el inadecuado uso de fertilizantes y otros agroquímicos, y sus efectos en el agua, plantean la necesidad de desarrollar actividades productivas de menor contaminación. Adicionalmente, se debe considerar que ese tipo de prácticas permitiría a las fincas familiares acceder a mercados preocupados por el impacto ambiental y social de los productos que consumen. Pero esto requiere desarrollar sistemas de apoyo a la producción que consideren tecnologías amigables con el ambiente y con las condiciones agroecológicas en las que se localizan los productores campesinos. Esto podría incluir propuestas agro-silvo-pastoriles, de sistemas de labranza cero o reducida, de manejo del riego de limitado impacto ambiental en los suelos, de mejores sistemas de rotación, barbecho y asociación de cultivos, al igual que de tecnologías agroecológicas.
e. Un campo de fragilidad importante de la agricultura familiar es su exposición a los efectos potencialmente devastadores del cambio climático, como se ha podido evidenciar en los numerosos eventos naturales como inundaciones, deslaves, escorrentías, huracanes y sequías. Esto debe llamar la atención sobre la necesidad de que los Gobiernos de la región enfoquen sus esfuerzos en acciones dirigidas a la mitigación del cambio climático y

a la adaptación al mismo. En muchos casos bien documentados, las mismas comunidades campesinas tienen experiencias potencialmente utilizables; en otros, ONG ambientalistas han desarrollado programas de gran validez y posiblemente ampliables a grupos más grandes de población; organismos gubernamentales y programas de cooperación han ejecutado acciones de gran importancia, aun cuando estas no siempre han involucrado a los organismos relacionados con la agricultura y la ganadería.

f. Un problema especialmente agudo tiene que ver con las condiciones fito-zoo-sanitarias en que se desenvuelve la agricultura familiar. Si bien los Gobiernos de la región han puesto mucho énfasis en las plagas y enfermedades que amenazan a los cultivos comerciales —especialmente de exportación, como la mosca de la fruta o la aftosa—, o han respondido a emergencias sanitarias producidas por el cultivo intensivo más allá de los límites soportados por los ecosistemas —como en los casos de los virus que afectaron al salmón o al camarón—, poca atención se ha prestado a otras plagas y enfermedades que afectan sobre todo a la salud de los agricultores familiares. Las así llamadas enfermedades "negligenciadas", comprenden, pero no se limitan a ellas, la fascioliasis, la bruselosis caprina, la fiebre de malta y la hidatinosis ovina. Si bien para algunas de estas enfermedades se conocen los procedimientos más adecuados para su erradicación, no es el caso de todas, ni en todos los países se ha avanzado con éxito en su eliminación. Eso genera enormes pérdidas no solamente en salud de la población, sino que impide cualquier posibilidad de vender productos pecuarios en los mercados.

IV - Recomendaciones

En esta sección se listan varias recomendaciones relacionadas con el apoyo a la agricultura familiar, su interacción con el medio ambiente y las implicaciones sobre temas de salud. Para cada recomendación se identifican los actores que deberían participar en su implementación. Por las características del documento, se pone especial énfasis en los aspectos relativos a la actividad pecuaria, de ganadería tanto mayor como menor. En ese sentido:

a. Apoyo a la actividad pecuaria en la agricultura familiar de América Latina y el Caribe y formación de un grupo colaborativo regional. Para aumentar la productividad de la actividad pecuaria en las explotaciones familiares en forma sostenible, se necesitan políticas que premien el uso sostenible del suelo, la conservación del agua, la biodiversidad, la reducción de emisiones, así como una mejor sanidad animal para mejorar la producción y reducir el impacto de las zoonosis. Asimismo los productores familiares requieren líneas especiales de crédito, asistencia técnica y tecnologías que les permitan hacer la transición hacia una ganadería intensiva, amigable con el ambiente y competitiva. Se sugiere que la Reunión Interamericana a nivel Ministerial en Salud y Agricultura (RIMSA) apoye las acciones que desarrollan la FAO y el IICA en la región en apoyo a la agricultura familiar, pero poniendo énfasis en entender mejor la actividad ganadera y las acciones necesarias para lograr tales objetivos en la actividad pecuaria, tanto con animales mayores y menores, como con introducidos y nativos.

b. Investigación sobre actividad ganadera de pequeña escala en ecosistemas frágiles. Mucha de la ganadería campesina y de la agricultura familiar se realiza en ecosistemas frágiles como los bosques tropicales, los páramos andinos, la puna, las zonas de estribación y las áreas semidesérticas. Allí la presencia de animales tiene efectos nocivos en dichos ecosistemas y sus recursos, contribuyendo a provocar problemas serios como erosión, deforestación

y desertificación. Es imprescindible desarrollar investigaciones que permitan ayudar a identificar, en dichas zonas o sus áreas vecinas, actividades ganaderas sostenibles. Esto implica trabajos en genética animal, sistemas de crianza y manejo animal, alimentación, etc. La RIMSA debería incentivar al International Livestock Research Intitute (ILRI) y, en general, a los centros del Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (CGIAR) para trabajar estos temas en América Latina y el Caribe, sin afectar las iniciativas de programas colaborativos entre los centros de investigación agropecuarios nacionales y las universidades.

c. Un tema poco conocido es el impacto que tiene y tendrá el cambio climático en la actividad ganadera de la agricultura familiar —especialmente en áreas y ecosistemas frágiles— y el tipo de respuestas que pueden desarrollarse para adaptarse a sus efectos y mitigarlos. La pérdida de ganado en este tipo de explotaciones no es solamente una pérdida económica, sino de seguridad y sostenibilidad para la familia y el hogar. El objetivo principal es desarrollar explotaciones eficientes desde el punto de vista de emisiones de gas de efecto invernadero por kilogramo de proteína animal producida. Esto implica obviamente establecer una línea de base de eficiencia de los sistemas ganaderos para desarrollar sistemas con menor efecto en el cambio climático. Nuevamente, la RIMSA debería incentivar a las instituciones del CGIAR y los centros nacionales de investigación agropecuaria, para que emprendan tales investigaciones.

d. Sistema regional de notificación y registro de enfermedades animales con implicaciones para la salud humana, incluyendo las enfermedades "negligenciadas". Si bien la RIMSA y la OPS han impulsado sistemas de notificación y registro sobre algunas de las enfermedades animales con consecuencias para la salud humana, estos deben ampliarse y perfeccionarse, y es preciso desarrollar sistemas georreferenciados de alerta temprana, así como para focalización de las acciones de prevención y erradicación.

e. Investigación sobre enfermedades "negligenciadas". La OPS y la RIMSA deberían continuar desarrollando investigaciones sobre las diversas zoonosis que existen en la región, incentivar este tipo de pesquisas en las universidades latinoamericanas y realizar, al menos cada década, un balance de conocimientos y estado de las zoonosis, incluyendo las experiencias innovadoras en detección temprana, prevención, erradicación e involucramiento de actores nacionales, incluyendo Gobiernos locales y comunidades.

f. Apoyo continuado a los programas de erradicación de enfermedades como la aftosa, la brucelosis y la tuberculosis bovina, profundizando sobre todo en aspectos que aún son interrogantes en cuanto al diagnóstico por métodos indirectos, a la efectividad de las vacunas y a la epidemiología de estas zoonosis por consumo de alimentos frescos. Especial énfasis deberá ponerse en lograr la erradicación de dichas enfermedades en regiones determinadas de cada país, así como en realizar mayores esfuerzos donde dichas enfermedades son crónicas. Un campo específico al que deberá prestarse más atención es el de enfermedades en especies criadas en cautiverio como el camarón, el salmón y la tilapia, en particular en las explotaciones acuíferas de pequeña escala.

g. Promover acuerdos sanitarios entre países para el uso de procedimientos similares de vigilancia y control epidemiológico. La RIMSA debería desempeñar un papel importante en incentivar dichos acuerdos para las diversas zoonosis existentes, especialmente aquellas presentes en las zonas fronterizas de los países. Comités mixtos binacionales de agricultura y salud pueden constituir un mecanismo de acuerdo, mutuamente conveniente y eficaz.

h. Desarrollar con los ministerios de Salud y/o coordinadores de la Política Social programas dirigidos a la erradicación de enfermedades humanas de origen animal, asociadas a condiciones de pobreza. Aquellos como los de transferencias condicionadas de ingreso en zonas de prevalencia podrían ayudar a focalizar mejor la atención de salud en esas enfermedades, especialmente si se conocen las zonas con mayor afectación. Para ello se debe considerar el fortalecimiento de los Gobiernos locales y de las agencias de salud localizadas en esos territorios a fin de que puedan asumir las acciones de prevención y erradicación.

i. Un programa global y permanente de colaboración entre ministerios de Agricultura y de Salud Pública para la prevención y control de las enfermedades infecciosas de origen animal debe apuntar, en el menor plazo posible, a un esquema que incluya lo siguiente: un programa integrado de investigación; el establecimiento de centros interdisciplinarios de investigaciones de enfermedades zoonóticas con la correspondiente dotación de infraestructura; la continua vigilancia de los animales domésticos, la fauna y los seres humanos en focos de infección; la dotación de servicios de apoyo a la producción agropecuaria; y, lo más importante, un marcado énfasis en la coordinación multidisciplinaria. Esto requiere un esfuerzo regional ambicioso que incluya a los países, así como a las principales agencias de cooperación financiera y técnica de la región. Se debe considerar que a nivel mundial las enfermedades provocadas por alimentos de origen animal son las de mayor prevalencia entre enfermedades procedentes de la alimentación, que matan a más personas que enfermedades como el VIH o la malaria, y que el 20 % de las nuevas enfermedades humanas tiene ese origen.

Referencias

Alvarado J. 2011. La Agricultura Familiar en el Perú. Informe final. CEPES, Lima, Perú.

Baumeister E. 2010. Características Económicas y Sociales de los Agricultores Familiares en América Central. Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo (INCEDES), Ciudad de Guatemala, Guatemala.

Berdegué J. & G. Escobar. 2002. Rural diversity, agricultural innovation policies and poverty reduction. Network Paper 122. ODI, London, UK.

Berdegué J. & R. Fuentealba. 2011. Latin America: The State of Smallholders in Agriculture. Conference on New Directions for Smallholder Agriculture, 24–25 January. IFAD, Rome, Italy.

Berdegué J. 2009. *Estrategias y programas de reducción de la pobreza rural*. RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Santiago de Chile, Chile.

Berdegué J., P. Ospina, A. Favareto, F. Aguirre, M. Chiriboga, J. Escobal, I. Fernández, I. Gómez, F. Modrego, E. Ramirez, H. Munk, A. Shejtman & C. Trivelli. 2011. Determinantes del desarrollo territorial rural en América Latina. Documento de trabajo N° 101, Programa Dinámicas Territoriales Rurales, RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago de Chile, Chile.

Carmagnani M. 2008. La agricultura familiar en América Latina, *Problemas del Desarrollo* 39 (153): 11–56. UNAM, México D.F., México.

CEPAL. 2008. *Panorama Social de América Latina 2007*. Santiago de Chile, Chile.

CEPAL-FAO. 2010. *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina*. OIT.

CEPAL-FAO-IICA. 2009. *Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe. 2011–2012*. CEPAL / FAO / IICA, San José, Costa Rica.

Chiriboga M. 1997. Desafíos de la pequeña agricultura familiar frente a la globalización, p. 63–68 en Martínez Luciano (compilador y editor), *El desarrollo sostenible en el medio rural* (II. Las políticas para el desarrollo sostenible en el medio rural), FLACSO, Quito, Ecuador.

Chiriboga M. 2002. Agricultura, Espacios Rurales y Medio Ambiente en el marco de la Globalización, Ponencia preparda para el Congreso de Desarrollo Rural en el Actual Marco de Globalización, 24–26 de octubre de 2002, Laguardia, España.

Chiriboga M. 2007. (Recopilación y resumen). Mecanismos de Articulación de Pequeños Productores Rurales con Empresas Privadas. Síntesis Regional: Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú. Plataforma Ruralter: Agraria / Intercoopération / SNV. Quito, Ecuador.

Chiriboga M. 2011. Pobreza Rural y Políticas Públicas en Ecuador. Década del 2000. RIMISP. Trabajo elaborado para la FAO.

Chiriboga M., E. Vásquez & O. Recalde. 2009. *Impacto del aumento de precios agrícolas sobre los ingresos y el acceso a los alimentos de los pequeños productores del Ecuador*. IICA, Quito, Ecuador.

de Grammont H. (coord.) 2000. *El ajuste estructural en el campo mexicano, efecto y respuestas*, Tomo 1, Contradicciones y desafíos de la globalización en la agricultura, CD, UNAM, México D.F., México.

de Janvry A. & E. Sadoulet. 2010. The global food crisis and Guatemala: What crisis and for whom? *World Development*, Vol. 8. Nº 9.

Dirven M. 2007. *Pobreza rural y políticas de desarrollo: avances hacia los objetivos de desarrollo del milenio y retrocesos de la agricultura de pequeña escala*. CEPAL, Santiago de Chile, Chile.

Echenique J. & L. Romero. 2009. *Evolución de la agricultura familiar en Chile en el período 1997–2007*. FAO, Santiago de Chile, Chile.

Echenique J. 2006. Importancia de la agricultura familiar campesina en América Latina y el Caribe. Bloque Comercio FAO/BID, Proyecto CGP-RLA-152 –IAB, Santiago de Chile, Chile.

FAO-BID. 2007. *Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe. Proyecto de Cooperación Técnica GCP/RLA/152/IAB*. Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, Chile.

FAO. 2003. Para el reconocimiento de Encefalopatía Espongiforme Bovina-EEB o BSE (enfermedad de la Vaca Loca), FAO, Santiago de Chile, Chile.

FAO. 2009. Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, Chile.

FAO. 2010a. El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación 2010–2011. Parte III. Anexo Estadístico. Población total, proporción femenina y proporción rural de la población 1980, 1995, 2010

FAO. 2010b. 31 Conferencia regional de la FAO para América Latina y El Caribe. Un programa de políticas para la agricultura familiar. 26–30 de abril, Ciudad de Panamá, Panamá.

FAO. 2011. *El estado de la Inseguridad Alimentaria en el 2011.¿Cómo afecta la volatilidad de los precios internacionales a las economías nacionales y la seguridad alimentaria?*, FAO-PMA-FIDA, Roma, Italia.

Hoppe R.A. & D.E. Banker. 2010. Structure and Finance of US farms: Family Farm Report. 2010 Edition, *Economic Information Bulletin* 66, Washington D.C, USA.

INIA (Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria). 2009. I Programa Nacional de Investigación Producción Familiar, Montevideo, Uruguay.

Márquez S. & A. Ramos. 2010. Differential policies for family farming in MERCOSUR: Contribution of political dialogue in the design of public policies and institutionalization. IFAD, Roma, Italia.

ONU. 2011. *World Population Prospects: The 2010 Revision*. Department of Economic and Social Affairs, Population Division (DESA), New York, USA.

OPS-OMS. 2006. Abordar las enfermedades tropicales desatendidas con el enfoque de los derechos humanos. www.paho.org/mex

Peres J. & G. Medeiros. 2011. *La inversión pública en la agricultura. El caso de Bolivia*. Campaña de justicia económica SAM / Oxfam, La Paz, Bolivia.

PNUD. 2011. Informe sobre desarrollo humano 2011. Washington D.C., USA.

RIMISP-IDRC-FIDA. 2012. Pobreza y Desigualdad. Informe Latinoamericano 2011. Santiago de Chile, Chile.

Reardon T. & J. Berdegué. 2002. The Rapid Rise of Supermarkets in Latin America: Challenges and Opportunities for Development, *Development Policy Review* 20 (4): 371–388.

Rodríguez A. & J. Meneses. 2010. Condiciones socioeconómicas y laborales de los hogares rurales en doce países de América Latina, Documento presentado en el XLVIII Congreso de la Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (SOBER), 25–28 de julio, Campo Grande, Brasil.

Salles L. 2006. *Gripe aviar : los impactos comerciales de las barreras santitarias y los desafíos para América Latina y el Caribe*, CEPAL-Naciones Unidas, Santiago de Chile, Chile.

Schejtman A. 1980. Economía campesina: lógica interna, articulación y persistencia", *Revista CEPAL* 11: 121–140, Santiago de Chile, Chile.

Schejtman A. 2008. Alcances sobre la agricultura familiar en América Latina. Diálogo rural iberoamericano "Crisis alimentaria y territorios rurales". San Salvador, El Salvador.

Schneider S. & F. Escher. 2011. La construcción social del concepto de agricultura familiar en América Latina. Versión preliminar, manuscrito.

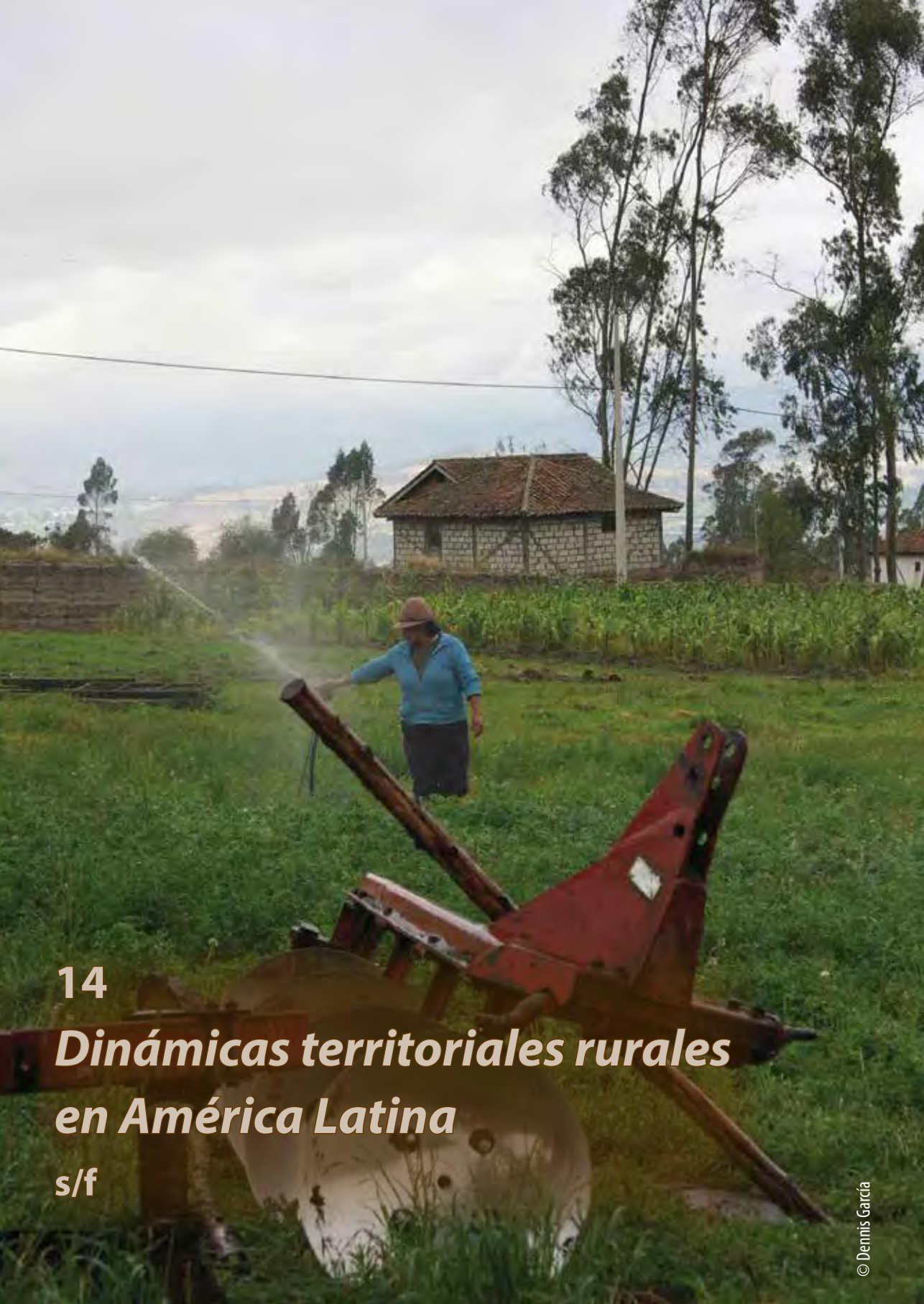
Soto Baquero F., M. Rodríguez & C. Falconí (eds). 2007. *Políticas para la agricultura familiar en América Latina y el Caribe*, FAO, Santiago de Chile, Chile.

Statistics Canada. 2006. The financial Picture of Farms in Canada (Fincas bajo los 250 mil dólares).

UNICEF. 2011. La desnutrición infantil, causas, consecuencias y estrategias para su prevención y tratamiento. Madrid, España.

Urquiaga S., C. Jantalia, B.J.R. Alves & R.M. Boddey. 2006. O solo, suafertilidade e o desenvolvimiento da humanidade. Reunión Brasilera de Fertilidad y Biología del Suelo. Anales de Congreso FERTBIO. CD-ROM, Bonito, Brasil.

Vía Campesina. 2011. La agricultura campesina sostenible puede alimentar al mundo. Documento de punto de vista de la Vía Campesina. Yakarta, Indonesia.



14

Dinámicas territoriales rurales en América Latina

s/f

© Dennis García

Introducción

Las visiones predominantes sobre los efectos de la globalización en el sector rural de América Latina, tanto las que la critican como las que la apoyan, contraponen enclaves agroexportadores integrados verticalmente en cadenas globales y zonas campesinas empobrecidas por la competencia de productos importados y la ausencia de políticas públicas de apoyo. Las tendencias predominantes del mundo rural actual parecerían ser la concentración de la riqueza y el ingreso y el aumento de la pobreza y la desigualdad, así como crecientes crisis ambientales. Esta bimodalidad implicaría asimismo una expresión territorial entre zonas con características como las descritas, lo que conllevaría poner énfasis en políticas diversas: macroeconómicas y sectoriales en el primer caso, sociales y de transferencias públicas en el segundo.

La línea crítica se refleja en el enfoque reciente de Delgado y Gavira para quienes «se hace explícita de este modo una nueva segmentación territorial de las zonas rurales, que divide y tiende a polarizar social y económicamente a estos territorios y a los grupos sociales que en ellos viven, dependiendo de cuál sea el modo de articulación con los mercados internacionales […] así, mientras en algunos espacios rurales de los países ricos y de algunos periféricos, junto al tradicional negocio familiar conviven la gran empresa multinacional, las cooperativas de productores o franquicias de empresas internacionales de servicios ligadas al negocio inmobiliario […], en la mayoría de zonas rurales la población activa disminuye y envejece, las explotaciones se descapitalizan [...] y la población diversifica de [sic] funciones» (Delgado & Gavira 2006).

El informe de 2009 sobre desarrollo mundial del Banco Mundial llega a conclusiones similares, aunque desde una óptica bastante distinta, al expresar cierto determinismo en cuanto al camino desigual que en términos espaciales tendría el desarrollo. La actividad económica migraría a aquellos lugares de mayor densidad de población, donde las distancias son cortas y donde no hay divisiones políticas significativas. Señala que «El mensaje principal del informe es que el crecimiento económico será desbalanceado. Tratar de ampliar espacialmente la actividad económica es desincentivarla. […] El desafío de los gobiernos es permitir, incluso incentivar, crecimiento económico desbalanceado y al mismo tiempo asegurar desarrollo inclusivo.». Esto último se lograría por medio de políticas sociales sectoriales y trasferencias de ingresos (World Bank 2009).

Documento preparado en el marco del programa Dinámicas Territoriales Rurales del RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, financiado por el International Development Research Centre (IRDC) de Canadá y el New Zealand Aid Program (NZAID) de Nueva Zelanda. Se utilizaron los trabajos elaborados por el Grupo de Síntesis del programa, integrado por: Francisco Aguirre, Julio Berdegué, Manuel Chiriboga, Javier Escobal, Arilson Favareto, Ignacia Fernández, Ileana Gómez, Félix Modrego, Pablo Ospina, Helle Ravnborg, Eduardo Ramírez, Alexander Schejtman y Carolina Trivelli.

Sin embargo, una observación detallada de la región demuestra que el desarrollo económico está lejos de ser concentrado, que hay muchos territorios fuera de los grandes centros a los que les va bien, desde el punto de vista tanto del aumento de los ingresos, como de la reducción de la pobreza y la mejora en la equidad. En su último informe denominado "La hora de la igualdad" (2010), la CEPAL reconoce una fuerte asociación entre las diversas manifestaciones de desigualdad y brechas de productividad y las dinámicas territoriales, pero sostiene que es posible impulsar políticas dirigidas a cerrar dichas brechas, como parte de políticas para lograr mayores niveles de igualdad: desarrollo local, transferencias fiscales y fondos de cohesión territorial. No existe, según el criterio de la CEPAL, una tendencia no superable de crecimiento desbalanceado. Las políticas para vencer la desigualdad deben estar focalizadas en los hogares pobres, así como también ser territoriales. El último informe sobre desarrollo humano del PNUD igualmente destaca la dimensión territorial de la pobreza y la desigualdad y la necesidad de pensar en políticas de lugar (PNUD 2010).

El RIMISP por su parte desarrolla un estudio en 11 países de la región, que incluye Brasil, México, Chile, Colombia, Perú, Ecuador, Bolivia, Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Honduras, en el que se hace una comparación a nivel de las unidades político-administrativas más pequeñas para las que existe información estadística, de la evolución del ingreso o del consumo, la incidencia de la pobreza y la tasa de desigualdad de ingresos entre la década de 1990 y la de los 2000. Este trabajo destaca que al menos el 12 % de la población en dichos países se encuentra en localidades donde aumentó el ingreso, disminuyó la pobreza y mejoró la igualdad. En contraste, se encontró que un 32 % de la población se localizaba en zonas donde no aumentó el ingreso y empeoraron la pobreza y la desigualdad. La diferencia se ubica entre estas dos situaciones, tal como puede verse en la tabla 1[1].

Sin embargo, no hay evidencia suficiente de cuáles son los procesos que explican esas diferencias entre territorios. El estudio del RIMISP en su segunda fase intenta responder a esa pregunta analizando 19 territorios caracterizados al menos por crecimiento del ingreso entre las dos décadas. De estos 19 análisis cuatro han terminado y arrojan ya algunas evidencias. Antes de entrar a interpretar estos primeros resultados, cabe revisar la literatura originada en las ciencias sociales y explicitar en forma sucinta el marco conceptual del estudio.

I - Desarrollo territorial rural y globalización

En términos normativos, el desarrollo territorial rural puede ser definido como un proceso simultáneo de transformación productiva y de cambio institucional que tiene como resultado

1 Los mapas fueron construidos utilizando la metodología de Elbers y otros (2003) de estimación estadística de pequeños territorios por medio de la cual, utilizando los datos de las encuestas de hogares, el modelo estadístico integra la asociación entre consumo per cápita (o ingresos) y un conjunto de correlatos individuales de hogares, de localidad y de nivel regional. El conjunto de correlatos debe existir no solamente en la encuesta de hogares, sino también en el censo de población. Los parámetros estimados de consumo son llevados a los datos del censo de población y utilizados para proyectar el consumo a nivel de todos los hogares del censo poblacional. Las estimaciones pueden utilizarse para calcular estadísticas agregadas (por ejemplo consumo promedio, medidas de pobreza o de desigualdad) a cualquier nivel de agregación. Este ejercicio se realizó para las encuestas de hogares y los censos de población en los años 1990 y 2000 y se midió para cada territorio el cambio en tres indicadores: ingreso o consumo, incidencia de pobreza y Gini de ingresos.

Tabla 1. Evolución de ingresos, pobreza y desigualdad entre los años 1990 y 2000 para los países de América Latina

Indicador	Población	%	Municipios	%
1 W W W	34 810 814	9	1 260	12
2 W W L	60 920 050	15	2 129	20
3 W L W	5 512 634	1	120	1
4 W L L	32 708 854	8	736	7
5 L W W	30 934 332	8	1 034	10
6 L W L	9 942 410	2	395	4
7 L L W	85 462 336	21	1 388	13
8 L L L	139 697 708	35	3 359	32
Total	**399 509 138**	100	**10 421**	100

W: mejoramiento – **L**: empeoramiento
Fuente: RIMISP.

el crecimiento económico, la reducción de la pobreza y la desigualdad, y el manejo sostenible del ambiente (Schejtman & Berdegué 2004[2]). El territorio no hace referencia exclusivamente a una área geográfica o un ecosistema específico o incluso a una circunscripción político administrativa sino más bien a una zona de articulación productiva, con redes sociales y económicas, coaliciones sociales, instituciones y construcción de cierto sentido de pertenencia a una localidad determinada.

La transformación productiva parte de la concepción de cambios en las condiciones prevalecientes en la producción, a través de una innovación en productos, procesos y gestión, orientados a articular la economía rural a mercados más dinámicos. El desarrollo institucional se configura a través de la interacción concertada y organizada entre actores públicos y privados, donde es posible encontrar coaliciones discursivas que de una u otra manera buscan imprimir su sello en la forma como se construye y desarrolla el territorio. El cambio institucional resulta justamente de la capacidad de los actores territoriales de construir una coalición durable donde la participación de los sectores tradicionalmente excluidos resulta fundamental en términos de formar instituciones y modificar reglas formales e informales que reproducen las condiciones de pobreza, desigualdad y deterioro de la base de recursos naturales. En este sentido, cualquier estrategia de desarrollo territorial rural con las características normativas deseables debe considerar la **inclusión** de los sectores pobres y socialmente excluidos, prestar especial atención a los micro y pequeños emprendimientos, incorporar el enfoque de **género**, la **interculturalidad** y realizar una **evaluación de las restricciones** e implicaciones ambientales.

Varias escuelas de pensamiento de desarrollo económico territorial ponen de relieve elementos que forman parte de la dinámica territorial y que se convierten en requerimientos para articular los ejes transversales de las políticas. Estos elementos ponen énfasis en la

2 Para una crítica de esta propuesta ver Kay 2009.

interacción entre los actores, tanto en relación con la actividad productiva como en el intercambio de conocimientos y procesos de innovación.

Marshall (1954) en su libro *Principles of Economics* creó el concepto de "sistemas productivos geográficamente localizados" (distritos industriales), basado en una intensa división local de actividades entre pequeñas empresas especializadas en los diferentes procesos de producción y de distribución de un sector o actividad dominante, donde se logran ciertas "economías externas localizadas", fundamentadas tanto en **competencia** como en **cooperación**. Krugman (1995) subrayó las fuerzas centrípetas de las economías de escala, costos de transporte y economías externas que se expresan en reservas de destrezas y de servicios e instituciones especializadas que generan vínculos por medio de los mercados y los flujos de información y conocimientos.[3]

Porter (1991) lo complementa introduciendo dos conceptos pertinentes: el de **cadena y *cluster*** y el de **carácter sistémico de la competitividad**. Desarrolla la idea de agrupaciones sectoriales por medio de su muy conocido diamante en el que diversas actividades se vinculan tanto horizontalmente (clientes-tecnologías) como verticalmente (comprador-proveedor). Los *clusters* se definieron como concentraciones geográficas de cadenas e instituciones interconectadas en una actividad específica (Porter 1998). Es la calidad y eficiencia del conjunto la que en última instancia genera competitividad nacional y global —y eventualmente territorial—.

Piore y Sabel (1984) analizaron casos exitosos de desarrollo en áreas de concentración de MIPYME (en Italia, Alemania, Japón y Estados Unidos) y crearon el concepto de **especialización flexible**, refiriéndose a la presencia simultánea de flexibilidad en el uso de fuerza de trabajo, pero también a la adaptación por parte de los pequeños y medianos empresarios a cambios en las condiciones de la demanda. Otros trabajos como los de Bagnasco (1977) analizaron el desarrollo de conglomerados de PYMES en Italia (Marche, Emilia-Romagna, Firuli-Venezia-Julia) que aprovecharon la existencia de fuerza de trabajo que se ocupaba también en actividades agrícolas, lo que creaba condiciones de flexibilidad en el mercado laboral.

Para Kevin Morgan (1997), el tema de localización de negocios en territorios específicos no está definido solamente por la existencia de una infraestructura para investigación y desarrollo o de políticas del entorno favorables, sino por la existencia en territorios específicos de **centros de innovación y de aprendizaje**, en los que diversos actores interactúan para generar innovaciones de diverso tipo. El factor clave para que los negocios se localicen en determinados territorios está dado por la calidad de esa interacción y la presencia de sinergia local. Como consecuencia de esto, no es condición suficiente dotar a los territorios de infraestructura para la investigación y el desarrollo o de formación de recursos humanos de alto nivel, sino que se deben ofrecer incentivos para la interacción entre sectores, entre estos y los centros de investigación, entre técnicos públicos, sectores y centros de investigación con la finalidad de generar innovación y aprendizaje.

Maillat (1995) introdujo el concepto de ***innovative milieu***, es decir un ambiente con capacidad innovadora que permite el aprendizaje colectivo a través de los vínculos en la cadena proveedor-utilizador y los sistemas informales de intercambio de conocimiento por medio

3 Esta sección está basada en el trabajo de Alexander Schejtman, Julio Berdegué y Manuel Chiriboga, "El concepto de territorio para el desarrollo rural" (RIMISP 2008) preparado como insumo para el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 2009 (World Bank). Cabe mencionar que esta revisión fue hecha en gran parte por A. Schejtman.

de lo que se conoce como "efecto cafetería" (*coffee-shop effect*) (Camagni & Crevoisier 2000)[4], que tiene lugar cuando la interacción entre actores económicos desarrollada en el marco de encadenamientos productivos genera externalidades positivas, lo que lleva a un proceso de aprendizaje más eficiente en términos de gestión de recursos.

Las **redes e interacciones** desempeñan un papel muy importante que tiene que ver con interdependencias no intercambiables en el mercado, tales como conocimientos tácitos que se relacionan con las creencias, las intuiciones, las habilidades y las destrezas, normalmente específicas al contexto y traspasadas de generación en generación y por lo tanto diferentes al conocimiento explícito, es decir aquel codificado en textos y transmisible por medio del lenguaje y la enseñanza (Chiriboga 2003a).

El aporte de Storper y Scott (2003) es que esos conocimientos tácitos tienden a ser territorialmente localizados y solo enseñan su potencialidad por medio de sistemas de interacción. Las rutinas de interacción, innovación y aprendizaje tienden a estar fuertemente influidas por las culturas locales y ser desarrolladas en la medida en que los actores son miembros de redes más o menos permanentes. Las nociones de capital social son pues de gran importancia para el desarrollo de este tipo de economías de aglomeración. La interacción de los territorios con las economías regionales y globales dependerá en buena parte de la existencia de estas redes y de su carácter innovador y por lo tanto no dependen exclusivamente de políticas macroeconómicas.

«Por **ambiente de innovación** entiendo un conjunto específico de relaciones de producción y de gestión basadas en una organización social que tiene en común una cierta cultura de trabajo y objetivos operacionales dirigidos a la creación de conocimientos, procedimientos y productos nuevos» (Castells 1995). Lo que define al ambiente de innovación es su capacidad de generar motivaciones y sinergias, es decir un valor añadido que proviene de la interacción. Igualmente Arocena y Sutz denominan procesos interactivos de aprendizaje e innovación a gente aprendiendo a resolver problemas en interacción con otra gente que en ese proceso aplica, intercambia, busca y crea conocimientos (Arocena & Sutz 2000)[5].

Esta afirmación es congruente con lo que plantea Rodrik (2007), para quien uno de los problemas centrales del desarrollo económico son las fallas de **coordinación entre actores**. Para esto los Gobiernos territoriales pueden promover la formación de consejos y otras formas de interacción que son las que permiten a las empresas un proceso de autodescubrimiento para saber lo que funciona o no. Para Storper y Scott (ya citados), la promoción de la acción colectiva en los territorios por medio de la creación de espacios públicos donde diversos individuos se encuentran e intercambian es fundamental para que los territorios puedan insertarse en la globalización.

En la misma línea se encuentra Granovetter (2005), quien afirma que cuando los vínculos entre los actores y los encadenamientos son débiles surgen mayores oportunidades que cuando son rígidos y limitan las posibilidades de interacción. Varios artículos señalan que las redes sociales abiertas de diverso tipo permiten un mejor flujo de la información porque la mayor parte es tácita y no explícita y estas permiten mayores niveles de confianza.

4 Esto se refiere al intercambio de conocimientos entre técnicos en lugares informales de la vida cotidiana, como el barrio o la cafetería.

5 Originalmente desarrollado en Chiriboga 2003b.

Se ha probado que este tipo de conocimientos es viable en economías pequeñas y abiertas que pueden sostener innovaciones tecnológicas intermedias sin "gran ciencia", con un sistema integral de innovación basado sobre todo en vínculos efectivos entre conocimientos, prácticas y modernas tecnologías para la producción, para la organización de la producción y para el mercadeo. Estos vínculos relativamente informales generan conocimientos específicos sobre el diseño de productos y ayudan a que los procesos funcionen en forma eficiente y no burocrática (Storper y Salais 1997)[6].

Debraj & Rajiv (1998) adoptaron el concepto de economía cultural como una aproximación a las posibilidades de desarrollo territorial rural por medio de la revaluación de las potencialidades económicas de una zona particular, basada en elementos de su **identidad cultural**. Se trata de iniciativas basadas en atributos como: tipo de producción; alimentos y gastronomía tradicional; lenguajes locales; artesanías; folclore; artes visuales y de interpretación; referencias literarias; sitios históricos y prehistóricos; y, paisaje y flora y fauna asociadas. Un enfoque de desarrollo territorial rural con identidad cultural puede seguir dos vías: promover productos o servicios con una marca cultural específica del tipo denominación de origen o el desarrollo de una marca territorio basada en un conjunto de elementos culturales que permiten promoverlo y por ejemplo atraer un turismo significativo. Esto a su vez impulsaría un conjunto de actividades que pueden llegar a conformar una cadena o *cluster* significativo que incluya hoteles, restaurantes, empresas de turismo receptivo, guías, almacenes de artesanías y eventos culturales de diverso tipo.

Douglas North (2005) ofrece al desarrollo territorial su punto de partida con una idea central: «La interacción continua entre instituciones y organizaciones en el contexto económico de escasez de recursos y por lo tanto de competencia es clave para el cambio institucional». Define a las **instituciones** como restricciones que los seres humanos imponen a la interacción entre personas, y a las organizaciones como «…grupos de individuos vinculados por algunos objetivos comunes». La estabilidad de las arquitecturas institucionales se explica por el hecho de que las relaciones entre instituciones y organizaciones se caracteriza por una dependencia de ruta, no solamente a causa de la inercia generada por instituciones heredadas del pasado, sino porque muchas organizaciones dependen para su sobrevivencia de la perpetuación de esas instituciones y por lo tanto dedican recursos para impedir que sean modificadas.

La teoría de campos de Bourdieu (1977) y la de arquitectura de mercados de Fligstein (2001) ofrecen un mayor desarrollo a las propuestas de North sobre el **cambio institucional**[7]. Un territorio es un campo que puede ser analizado como un espacio donde «actores dominantes producen significados o sentidos comunes que les permiten reproducir sus ventajas». Estos sentidos comunes les posibilitan preservar sus posiciones dominantes y volverlas legítimas. North lo llama "sistemas de creencias compartidas". El discurso dominante aparece

6 El nivel alto o bajo de la tecnología se mide por el porcentaje del valor de la producción que cada productor o empresa dedica a investigación y desarrollo. Aquellas intermedias dedican entre el 1 y el 2 % a ID y las de bajo nivel tecnológico menos del 1 % (Maksell & Malmberg 1999).

7 En síntesis: i) la competencia es la clave del cambio institucional; ii) la competencia obliga a los actores a invertir para sobrevivir; iii) las instituciones guían las percepciones sobre dónde invertir; iv) las percepciones provienen de construcciones mentales; y, v) las condiciones económicas hacen que el cambio institucional sea incremental y de ruta dependiente.

como no contradictorio con la realidad y se modifica solo cuando emprendedores políticos son capaces de ganar poder institucional (North 2005)[8].

Para que un discurso político tenga un impacto en las políticas públicas, los actores deben tener la capacidad de modificar los discursos dominantes. Diversos actores como agencias gubernamentales, asociaciones productivas, ONG, académicos, la prensa e individuos influyentes pueden constituir **coaliciones y organizaciones informales** conformadas para influir en el diseño y la ejecución de políticas[9]. Como lo demostró Jonathan Fox (2001), estas vías de cambio pueden resultar de una combinación de: a) apertura en los Gobiernos de vías de acceso para actores que impulsan cambios en el énfasis de las políticas públicas en uno u otro sentido; y, b) la existencia en esos Gobiernos de corrientes abiertas a impulsar reformas de políticas en el mismo sentido que el propuesto desde abajo.

La formación de redes políticas también se ha revelado como un mecanismo importante de cambios institucionales. Pueden ser caracterizadas como *sistemas informales de interacción entre actores públicos y privados con intereses distintos pero interdependientes que buscan solucionar problemas de acción colectiva en un nivel central, no jerárquico* (Börzel 1997, cursivas en el original).

Un tema central es la participación de los actores tradicionalmente excluidos en la construcción de coaliciones territoriales, en la medida en que es una condición necesaria para que estas tengan un carácter inclusivo. Parece fundamental remitirse para ello a los conceptos de activos y capacidades en la tradición de Nussbaum y Sen, que tienen que ver con las nociones de funciones, capacidades y valores, según las cuales las realizaciones se relacionan con el estado de la persona que le permite hacer o ser. Algunas son básicas y tienen que ver con estar bien nutrido, tener buena salud o ser capaz de imaginar, pensar y razonar (para lo cual la educación es fundamental), y otras son más complejas como el estar integrado a la sociedad, tener un grado de autorrespeto o tener capacidad de interactuar con otras personas o preocuparse por la naturaleza (Nussbaum & 1993, Sen 2000). Más recientemente, Sen ha incluido en su noción de funcionamiento un marco de libertades públicas, de relaciones interculturales basadas en el respeto, de rendición de cuentas, etc. El concepto de capacidad se relaciona más bien con la aptitud para escoger entre diversos niveles de vida, y en última instancia tiene que ver con la libertad de los individuos que viven en sociedad.

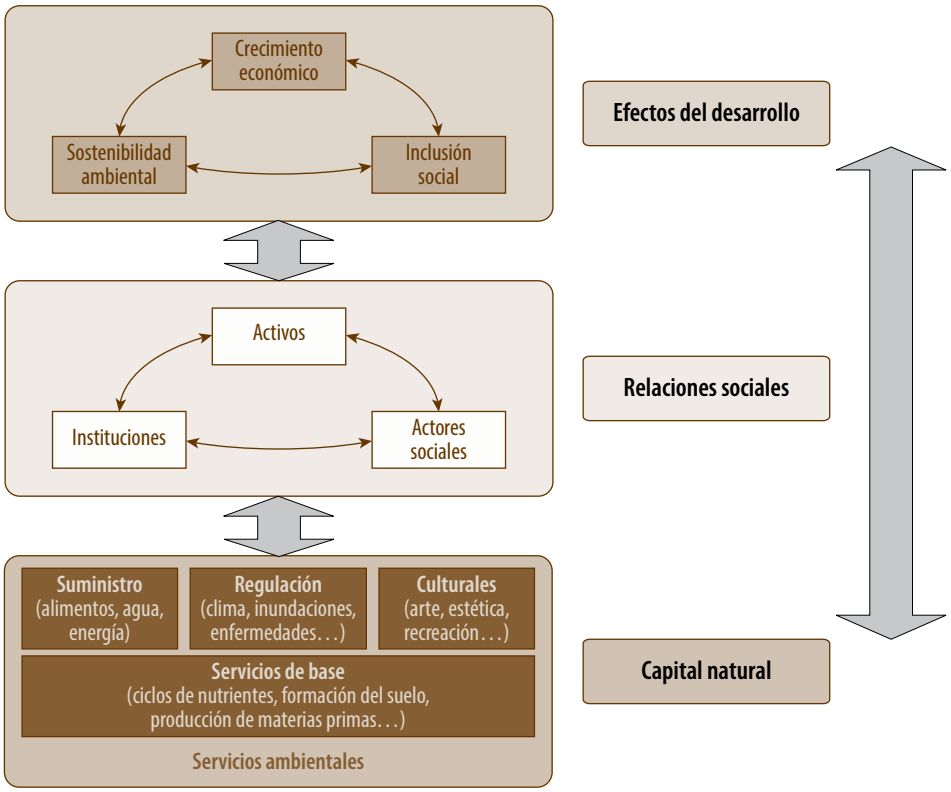
Finalmente, al revisar la literatura sobre la relación entre ambiente y desarrollo se buscó un alejamiento de la visión tradicional que analiza exclusivamente los impactos ambientales de los procesos económicos, sociales e institucionales, para intentar analizar las restricciones que impone el ambiente al desarrollo. Estos tienen que ver con restricciones vinculadas a los ciclos del agua, la formación de los suelos, los ciclos climatológicos, entre otros (WRI 2003).

La figura 1 resume el marco conceptual del estudio del RIMISP donde las relaciones entre actores, activos e instituciones, dadas las restricciones impuestas por el capital natural, tienen implicaciones directas en el crecimiento económico de los territorios, el carácter inclusivo de los procesos en términos de equidad y bienestar y de sostenibilidad ambiental.

8 Es lo que aconteció con el discurso del Consenso de Washington que fue presentado como dominante y legítimo. Solo cuando comenzó a fallar creció un discurso contestatario de grupos antisistema como las ONG, que en algunos casos ganaron el poder político.

9 Se utilizan sistema de creencias, sentidos comunes predominantes, discursos e ideología como sinónimos.

Figura 1



II - Algunos hallazgos de los estudios sobre dinámicas territoriales rurales[10]

Basada en la revisión de la literatura antes mencionada, la hipótesis principal del programa del RIMISP es que las relaciones entre actores sociales, instituciones y activos determinan las dinámicas de desarrollo territorial y sus efectos en términos de crecimiento económico, inclusión social y sostenibilidad ambiental. Los territorios con dinámicas "ganar-ganar-ganar"[11] son aquellos donde los actores sociales han construido instituciones que favorecen determinadas distribuciones y usos de los activos tangibles e intangibles. El corolario de esta hipótesis en el ámbito político es que no es suficiente invertir en activos (capital físico, humano,

10 Esta síntesis es personal del autor y se alimenta en buena parte de las discusiones del equipo del RIMISP y sus socios en toda la región. Debe tomarse como un esfuerzo provisional.

11 En sentido estricto, la discusión de los tres "ganar" se refiere a crecimiento económico-reducción de pobreza-reducción de desigualdad en la distribución del ingreso. El cuarto "ganar", el de sostenibilidad ambiental, resultó ser el más esquivo de todos.

financiero, etc.) para lograr círculos virtuosos localizados de crecimiento económico, inclusión social y sostenibilidad ambiental. Es necesario además estimular y apoyar el desarrollo de coaliciones sociales innovadoras capaces y dispuestas a construir instituciones que generen un marco de incentivos y restricciones que favorezca la distribución y el uso de los activos que "optimicen" las probabilidades de efectos "ganar-ganar-ganar"[1].

El estudio del RIMISP realizó su trabajo en cuatro territorios: la isla de Chiloé en el sur de Chile, la provincia de Tungurahua en Ecuador, la región ganadera de Santo Tomás en Nicaragua y Cuatro Lagunas en la región de Cuzco en Perú. Si bien la síntesis está en proceso, es posible adelantar algunos hallazgos que se desprenden de los estudios concluidos y que pueden explicar por qué en estos territorios aumentaron los ingresos, disminuyó la pobreza y se redujo la desigualdad[12].

a. La importancia de los activos de la población y el capital humano

La calidad de los activos básicos de la población parece fundamental, incluyendo el funcionamiento relacionado con las políticas sociales: **educación, salud, nutrición**. Estos generan un piso básico para el desarrollo territorial que permite a la población en conjunto aprovechar y contribuir. En los territorios analizados de la región se ha constatado una expansión considerable de la cobertura de los programas de salud, nutrición y educación. En muchos casos los programas de transferencias condicionadas de ingresos ayudan a generar estos activos básicos, al exigir a quienes los reciben que sus hijos acudan a los centros de enseñanza y salud. Al mismo tiempo, los requerimientos de la actividad económica pueden generar diferenciaciones importantes en la población.

Pero además de los activos relacionados con el capital humano, parece fundamental el capital físico vinculado con carreteras, puertos y aeropuertos, electrificación y comunicaciones. Existe suficiente evidencia que demuestra que una canasta de infraestructuras desarrollada en el territorio constituye una base importante para la actividad económica. Adicionalmente parece ser importante que la infraestructura de conexión con los mercados se enlace con una red de carreteras que una a los diversos poblados, en la medida en que esto fortalece las articulaciones internas del territorio. En los cuatro territorios estudiados, la dinamización territorial coincide con el paso de carreteras y ejes viales, y en el caso de Chiloé con un aeropuerto, que les permite conectarse con Puerto Montt, Quito y Guayaquil, San Salvador y con Cuzco respectivamente, pero solo en Tungurahua y Chiloé se ha desarrollado una red vial hacia adentro del territorio, lo que posibilita que un mayor número de localidades y abastecedores se vinculen.

Los activos naturales, sean estos terrestres, del subsuelo o marinos desempeñan igualmente un papel relevante en el desarrollo, como en el caso de la actividad salmonera o en la zona de Santo Tomás la actividad ganadera. Sin embargo, solo en algunos casos estos activos permiten un desarrollo articulado territorial más allá de las típicas economías de enclave. Esto se produce cuando la actividad principal logra articular a un conjunto de proveedores y prestadores de servicios, directa o indirectamente relacionados. También desempeñan un papel importante los activos financieros, como por ejemplo en Tungurahua, donde la existencia de una red provincial de organizaciones de microfinanzas ha apoyado los emprendimientos en el territorio.

12 Se pueden consultar los trabajos en www.rimisp.org.

Pero además de estos activos básicos que tienen en común los territorios, hay otros que los informes sugieren de manera importante y que tienen que ver con la capacidad de interactuar y de relacionarse con la naturaleza, con la integración social y la participación política. En algunos casos también están relacionados con la capacidad económica de participar en los mercados (Tungurahua), de establecer relaciones con los proyectos de desarrollo (Cuatro Lagunas), de proveer servicios a las empresas (Chiloé) o de gestionar ante los municipios temas de control de quemas como en Santo Tomás. En otros casos parecen estar asociados con la participación en acciones colectivas vinculadas con la gestión del agua de riego, los recursos naturales o con proyectos productivos. En un caso al menos tienen que ver con participación política (Tungurahua).

b. Los temas de acceso a la tierra y al agua

Una **estructura agraria** más equitativa puede ser importante para explicar la equidad de la dinámica solo cuando es un factor relevante en la estructura del poder territorial. En territorios donde la actividad agrícola es importante, la forma como se distribuye la tierra tiene una relación directa con la distribución del ingreso, pero también con el poder. Este es el caso de Santo Tomás, donde la estructura agraria es concentrada, la dinámica no es equitativa y la producción lechera es su base. Allí se confirma la idea de que una estructura agraria inequitativa tiende a favorecer dinámicas territoriales inequitativas. En otras zonas, estructuras agrarias democráticas sientan las bases para un desarrollo más justo, especialmente allí donde la actividad agropecuaria es importante para la dinámica territorial.

En otros casos la estructura agraria desempeña un papel menor, especialmente cuando el dinamismo territorial no depende ella. En Chiloé, la estructura agraria no tiene importancia para la dinámica del territorio, son más bien las concesiones otorgadas por el Estado a las empresas salmoneras las que la determinan, en la medida en que estas concesiones limitan el acceso de los pescadores artesanales a dichas zonas.

Una estructura de tenencia de tierra más homogénea y equitativa puede combinarse con una estructura de comercialización más concentrada y en ese caso los efectos redistribuidores se vuelven limitados. En el caso de Santo Tomás esa parece ser la lógica ya que no solo hay un proceso de concentración de la tierra (salvo por un segmento de productores medianos) sino que el mercado de la leche tiende a ser organizado por empresas que también lo controlan en la vecina república de El Salvador.

Adicionalmente, intervenciones del tipo reforma de la tierra no parecen ser siempre efectivas en términos de redistribución del ingreso y del poder. En el caso de Santo Tomás en Nicaragua, la reforma agraria sandinista de los años 1980 ha sido paulatinamente revertida y muchos de los antiguos propietarios son hoy dueños principales de la tierra en la zona.

Los **factores de igualdad y desigualdad** tienen formas de construcción histórica muchas veces en tiempos largos. El caso de Tungurahua, donde no hubo una importante redistribución de la tierra, son los campesinos y pequeños productores los que a través de la vinculación al mercado han podido democratizar la tierra en una zona donde la clase terrateniente nunca parece haber sido especialmente fuerte.

El poder no solamente se relaciona con la posesión o no de activos. En muchas de las zonas estudiadas se manifiesta en la capacidad de moldear las normas, leyes y sistemas administrativos. En numerosos casos es la capacidad de una industria para moldear la legislación la que establece derechos de acceso y uso de ciertos recursos; en otros son protecciones específicas a ciertas actividades económicas las que tienen un papel determinante. En este sentido las

relaciones de poder (de igualdad o desigualdad) no se dan solamente entre actores del territorio, sino entre estos y el ámbito nacional o global.

c. El papel de los mercados

Los mercados parecen desempeñar un papel relevante en las dinámicas de los territorios analizados. Como toda institución, están en buena parte determinados por la forma como se construyen, desarrollan y regulan, independientemente de que sean internos o externos. Algunas de sus características parecen ser importantes para explicar el comportamiento de los territorios. Entre estas se deben incluir: su dinamismo, entendido como una expansión importante de la demanda de productos o servicios; la importancia de los factores institucionales, por ejemplo tener economías socialmente más incluyentes; su carácter más o menos competitivo o por el contrario su nivel oligopólico; el carácter de los productos y si se relacionan con especificidad de activos o no; la existencia de reglas de funcionamiento, incluyendo información o regulaciones que favorecen a los pobres como en los mercados de comercio justo; y, la articulación entre mercados de bienes, servicios y de dinero y si se incentiva o no participación en los mercados, como por ejemplo en asociaciones de productores.

d. El papel del Estado en el desarrollo territorial

En muchos casos de dinamismo territorial el Estado ha desempeñado papeles importantes, tanto a nivel nacional como subnacional. Esta participación se manifiesta a través de las políticas macroeconómicas que establecen por ejemplo los precios relativos para productos agrícolas e industriales o entre estos y los salarios (como en Cuatro Lagunas), a través de políticas comerciales que pueden proteger ciertas industrias o ponerlas a competir con similares importadas, de políticas industriales y agropecuarias, incluyendo las de fomento a ciertas actividades productivas (ver el caso de la actividad florícola y metalmecánica en Tungurahua), así como de políticas de inversión tanto en infraestructura como en educación, salud y en general en capital humano (en los cuatro casos)[13].

En algunos casos son los Gobiernos subnacionales y locales los que han desempeñado papeles relevantes, muchas veces complementando la acción del Gobierno nacional. Su papel obviamente es más importante allí donde hay mayores niveles de descentralización, como parece ser en Tungurahua. Sin embargo, la descentralización por sí sola no explica siempre el papel del Gobierno local en el desarrollo territorial. La importancia de los **gobiernos locales y subnacionales** también depende de la calidad del juego político. Parece fundamental que dichos Gobiernos cuenten con capacidad de decisión autónoma sobre sus recursos, legitimidad y autoridad para la toma de decisiones, y atribuciones suficientes para la gestión. Tungurahua es un excelente ejemplo de Gobierno provincial participativo y proactivo en el desarrollo territorial.

e. El carácter del desarrollo económico

El crecimiento económico territorial con inclusión social requiere economías diversificadas con un alto nivel de encadenamiento con emprendimientos locales. Esto se logra cuando se establecen *clusters* y economías de aglomeración donde participan grandes empresas con

13 Sería difícil entender la expansión del salmón en Chile sin las acciones de la Corporación del Fomento a la Producción (CORFO), de la producción agrícola de Cuatro Lagunas sin las políticas de precios relativos o la expansión de la metalmecánica en Tungurahua sin las políticas de protección arancelaria de los Gobiernos nacionales.

las que se articulan el pequeño y mediano emprendimiento local. Adicionalmente, economías diversificadas (en el sentido industrial) conducen a dinámicas más resilientes.

No parece haber un solo tipo de motor que explique el dinamismo territorial, sino una combinación adecuada de factores externos (mercados, inversiones) con factores endógenos, así como la articulación entre diferentes actividades. En algunos de los casos analizados el desarrollo económico local se organiza en torno a un producto o actividad —el salmón en Chiloé o la leche en Santo Tomás—, pero en otros depende de una constelación diversificada de actividades económicas en la producción o en los servicios. En Tungurahua el mercado parece ser el factor explicativo más importante.

Un elemento fundamental del dinamismo territorial es la innovación en productos, procesos y formas de organización, que proviene de nuevos vínculos entre investigación, emprendimientos productivos y políticas públicas. De hecho buena parte de la expansión frutícola en Tungurahua proviene del desarrollo tecnológico del Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIAP) en los años 1970 y 1980.

f. La importancia de las ciudades intermedias

El desarrollo territorial no existe exclusivamente en las zonas rurales. Es fundamental que se produzca una articulación virtuosa con un centro urbano, generalmente ciudades intermedias. Estas desempeñan un papel económico importante como centros de concentración de la producción, localización industrial y de prestación de servicios financieros y no financieros, tanto para las actividades económicas como para las personas, así como de actividades de comercialización y de lugares donde se realiza mucha de la actividad de innovación. Además las ciudades desempeñan un papel crítico en el surgimiento de nuevos actores sociales y en general de una nueva estructura social más compleja como los estratos medios. Estos cambios en muchos casos modifican el tipo de relaciones campo-ciudad al igual que los comportamientos políticos territoriales.

Referencias

Arocena R. & J. Sutz. 2000. Interactive Learning Spaces and Development Problems in Latin America. Working Paper 13, DRUID (Danish Research Unit for Industrial Dinamics), Rebild, Dinamarca.

Bagnasco A. 1977. *Tre Italie, La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Il Mulino, Bologna, Italia.

Bourdieu P. 1977. *Outline of a Theory of Practice* (edición en inglés de *Esquisse d'une théorie de la pratique, précédé de trois études d'ethnologie kabyle*, publicado en 1972), Cambridge University Press, UK.

Börzel T.A. 1997. Policy Networks: A New Paradigm for European Governance. European University Institute. Working Papers N° 19. San Domenico di Fiesole, Italia.

Camagni R. & O. Crevoisier. 2000. *Les milieux urbains : innovation, systèmes de production et ancrage*. EDES, Neuchâtel, France.

Castells M. 1995. La ciudad informacional, Tecnologías de la información, estructuración económica y el proceso urbano-regional, Alianza Editorial, Madrid, España.

CEPAL. 2010. La Hora de la Igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir, Trigésimo tercer periodo de sesiones de la CEPAL, Naciones Unidas-CEPAl, Santiago de Chile, Chile.

Chiriboga M. 2003a. Innovación, Conocimiento y Desarrollo Rural, p. 18–35 en G. Escobar & L. Báez (eds.), *Memorias del Segundo Encuentro de la Innovación y el Conocimiento para Eliminar la Pobreza Rural*. FIDAMERICA, Lima, Perú.

Chiriboga M. 2003b, Innovación, conocimiento y desarrollo rural, *Revista Debate Agrario* (36): 119–149, CEPES, Lima, Perú.

Debraj R. & V. Rajiv. 1998. A Theory of Endogenous Coalition Structures, Working Papers 98-1, Brown University, Department of Economics, Providence, USA.

Delgado M. & L. Gavira, 2006. Agricultura y trabajo rural en la globalización, *Revista española de estudios agrosociales y pesqueros* 211: 21–62.

Elbers C., J.O. Lanjouw & P. Lanjouw. 2003. Micro-Level Estimation of Poverty and Inequality, *Econometrics* 71 (1): 355–364.

Fligstein N. 2001. *Organizations: Theoretical Debates and the Scope of Organizational Theory*. Department of Sociology, University of California, Berkeley, USA.

Fox J. 2001. Vertically Integrated Policy Monitoring: A Tool for Civil Society Policy Advocacy, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 30 (3): 616–627. Revista en línea, Sage Journals, Arnova. nvs.sagepub.com

Granovetter M. 2005. The Impact of Social Structure on Economic Outcomes. *Journal of Economic Perspectives* 19 (1): 33–50.

Kay C. 1990. Estudios rurales en América Latina en el periodo de globalización neoliberal: ¿una nueva ruralidad?, *Revista Mexicana de Sociología* 71 (4): 607–645.

Krugman P. 1995. Technology, Trade and Factor Prices, NBER, Working Papers. 5355. National Bureau of Economic Research, Cambridge, UK.

Maillat D. 1995. Les Milieux Innovateurs. *Sciences Humaines* 8: 41–42.

Maksell P. & A. Malmberg. 1999. Localised learning and industrial competitiveness, *Cambridge Journal of Economics* 23: 167–185, Oxford University Press, UK.

Marshall A. 1954. *Principles of Economics*, Macmillan and Co. Ltd. London, UK.

Morgan K. 1997. The Learning Region: Institutions, Innovation and Regional Renewal. *Regional Studies*, 31 (5): 491–503, Department of City and Regional Planning, University of Wales Cardiff, País de Gales.

North D. 2005. *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton University Press, Michigan, USA.

Nussbaum M. & A. Sen. 1993. *The Quality of Life*. Clarendon Press, Oxford, UK.

Piore M. & C. Sabel. 1984. *The second industrial divide: possibilities for prosperity*, Basic Books, New York, USA.

PNUD. 2010. *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*. San José, Costa Rica.

Porter M. 1991. *La ventaja competitiva de las naciones*. Vergara, Buenos Aires, Argentina.

Porter M. 1998. *The Michael Porter Trilogy: Competitive Strategy, Competitive Advantage, the Competitive Advantage of Nations*. Free Press, New York, USA.

Rodrik D. 2007. Normalizing Industrial Policy. WCFIA Working Paper, Harvard University. Cambridge, USA.

Schejtman A. & J. Berdegué. 2004. Rural Territorial Development. Documento de Trabajo Nº 4. Programa Dinámicas Territoriales Rurales, RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Santiago de Chile, Chile.

Sen A. 2000. *Desarrollo y libertad*, Editorial Planeta S.A., Buenos Aires, Argentina.

Storper M. & A. Scott. 2003. Regions, Globalization, Development, *Regional Studies* 37(6-7): 579–593, University of California, USA.

Storper M. & R. Salais. 1997. *Worlds of Production, The Action Frameworks of the Economy*, Harvard University Press, Cambridge, USA.

World Bank. 2009. *World Development Report 2009, Reshaping Economic Geography*, Washington D.C., USA.

WRI (World Resources Institute). 2003. Ecosistemas y Bienestar Humano: Marco para la Evaluación, Informe del Grupo de Trabajo sobre Marco Conceptual de la Evaluación de Ecosistemas del Milenio, Washington D.C., USA.

Pequeñas economías:
reflexiones sobre la agricultura familiar campesina

compuesto en tipografías Minion Pro y Myriad Pro,
terminó de imprimirse en Quito, Ecuador,
en septiembre de 2015.

ISBN 978-92-5-308888-1

9 789253 088881

I4955S/1/09.15

2014
Año Internacional de la
Agricultura Familiar