

Agricultura familiar y seguridad alimentaria en los países andinos

Santiago Perry

Recientemente han vuelto a ganar protagonismo temas que parecían olvidados en las prioridades de política pública en algunos países andinos. Después de décadas de centrar el foco en la agricultura de exportación – y en ocasiones casi exclusivamente en la de mayor escala -, en estas naciones se ha vuelto a prestar atención a los temas relacionados con la agricultura familiar y con la seguridad alimentaria.

En el primer caso, la persistencia de la pobreza en las áreas rurales y de enormes desigualdades en la distribución de la riqueza y de la tierra, la presencia de conflictos y movimientos sociales que tienen relación con estos fenómenos y la existencia de casos exitosos de desarrollo de comunidades y/o organizaciones de pequeños productores – que atienden mercados locales, nacionales e incluso internacionales -, entre otros, han vuelto a llamar la atención sobre la importancia de la agricultura familiar y sobre la necesidad de poner en marcha políticas que propendan por su fortalecimiento.

En el segundo, la persistencia de los problemas de hambre y desnutrición en las sociedades andinas sumada a las alzas en los precios internacionales de los alimentos y a su creciente volatilidad, han llevado a los gobiernos y a la opinión a prestar de nuevo atención al tema de la seguridad alimentaria, menospreciado por las políticas de apertura económica y reforma estructural del Estado.

No obstante, las estrategias para uno y otro tópico parecen caminar por diferentes senderos. Aunque en las declaraciones se menciona que el fortalecimiento de la agricultura familiar debe hacer parte de las estrategias de seguridad alimentaria, con frecuencia los programas orientados a la alimentación y la nutrición no contemplan acciones que busquen fortalecer la agricultura familiar como fuente de abastecimiento de los alimentos para las poblaciones vulnerables y más necesitadas.

Pero, incluso, las estrategias destinadas a los agricultores familiares pobres en ocasiones parecen verlos más como un problema social que constituye una

rémora para el desarrollo, pues ponen el énfasis en las transferencias de ingresos, condicionadas o no, que como un potencial de generación de riqueza y desarrollo - y en particular de producción competitiva de alimentos - que se puede aprovechar si se les facilita el acceso a activos productivos y se les apoya para desarrollar sus capacidades de manera que puedan aprovecharlos plenamente.

El renacimiento del interés en los tópicos de la agricultura familiar y de la seguridad alimentaria debe estar acompañado por una definición clara del papel de la primera en la segunda, y de manera más general en el desarrollo rural y agrícola de estos países, y del tipo de estrategias y políticas que se deben implementar para que pueda cumplir adecuadamente ese papel. Igualmente, debe analizarse si los esfuerzos gubernamentales, y en particular los presupuestales, están orientados a apoyar a este tipo de agricultura y si han tenido el impacto esperado en su fortalecimiento y competitividad.

Las definiciones y análisis mencionados son de fundamental importancia para que se pueda aprovechar plenamente el potencial de la agricultura familiar para contribuir a resolver los problemas de alimentación, desarrollo y equidad en las naciones andinas. Por esta razón, a continuación se hace una somera discusión sobre la importancia y potencial de la agricultura familiar en los países andinos, del tipo de políticas que se deben implementar para promover su fortalecimiento y de la destinación de los esfuerzos y recursos públicos en las áreas rurales y en el sector agropecuario.

1. Agricultura familiar, seguridad alimentaria y competitividad

La agricultura familiar (AF) continúa teniendo una importancia fundamental en las naciones latinoamericanas y del Caribe: representa más del 80% de las explotaciones agrícolas; aporta entre el 30 y 40% del PIB agrícola; provee entre 27 y 67% del total de la producción alimentaria de estos países; ocupa entre el 12 y el 67% de la superficie agropecuaria, y genera entre el 57 y el 77% del empleo agrícola en la Región (*FAO-BID, 2007*). Emplea a cerca de dos de cada tres agricultores, por lo que “no es exagerado afirmar que al menos 100 millones de personas en Latinoamérica dependen de este sector” (*FAO-BID, 2007*).

Además “contribuye al desarrollo equilibrado de los territorios y comunidades rurales (*Schneider, 2009*), ya que: i) es un modelo productivo que favorece el arraigo de la familia en el medio rural; ii) crea de manera natural redes de protección social; iii) permite preservar y potenciar aspectos culturales,

habilidades, destrezas y tradiciones; iv) genera empleo directo e indirecto, en la medida que sus actividades se orientan a los mercados e incorporan valor a los productos antes de su comercialización; y v) es un sector socioeconómico que tiene el potencial de crear polos de desarrollo económico y redes de comercialización. La Agricultura Familiar, asimismo, por su uso de variedades autóctonas, prácticas de conservación y mejora de suelos, su menor dependencia del petróleo y derivados, y su práctica de sistemas de policultivos y silvoagropecuarios, juega un papel fundamental en la mitigación y adaptación al cambio climático” *FAO (2011)*.

Su papel es igualmente fundamental en los países andinos¹. Su importancia en el agro de estas naciones es ampliamente reconocida, pero aún lo es más en su producción de alimentos. Según estimativos de *FAO-BID (2007)* responde por más del 30% de la producción de cultivos anuales en Colombia, en los que se incluyen los principales alimentos de consumo masivo, con un peso muy alto en maíz y frijol, y en Ecuador “cubre el 64% de la producción de papas, el 85% de la producción de cebollas, el 70% del maíz, el 85% del maíz suave y el 83% de la producción de carne de ovino”. En Bolivia, contribuye con el 70% del maíz y del arroz y la casi totalidad de las papas y la yuca (*Schejtman, A., 2008*).

Su rol en el conjunto de la producción agropecuaria es también ampliamente reconocido. En Colombia y Ecuador, según *FAO-BID (2007)*, la AF está conformada por cerca de 1,5 millones de explotaciones, que equivalen al 87 y 88% del total de explotaciones, las cuales cubren el 66 y el 48% de la superficie agropecuaria y contribuyen con el 41 y el 45% del valor de la producción, respectivamente. En Colombia aportan el 57% del empleo sectorial (tabla 1).

Tabla 1 – Importancia de la AF en Colombia y Ecuador

	Colombia	Ecuador
# de explotaciones AF (miles)	737	740
% del total de explotaciones	87	88
% de la superficie agropecuaria total	66	48
Sup. Media explotaciones AF (has.)	3	7
% del valor de la prod agropecuaria	41	45
% del empleo en sector agropecuario	57	-

Fuente: FAO - BID (2007)

¹ Cuando se habla de países andinos en este documento se está haciendo referencia a Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

En Bolivia, en la región del altiplano y los valles se estima que por lo menos existen entre 550.000 y 600.000 unidades de producción familiar. Estas familias detentan unos 4 millones de hectáreas, y constituyen aproximadamente el 75% de las unidades productivas rurales².

En Colombia un estudio más reciente (*Garay et al. 2009*) destaca también el papel de la AF, pues encontró que los hogares de economía campesina en Colombia: i) ascienden al 12% del total de hogares en el país; ii) representan el 55% de los hogares vinculados a la rama agropecuaria; iv) constituyen el 87% del total de productores agropecuarios; v) cosechan cerca del 57% del área dedicada a cultivos agrícolas y responden por el 57% del volumen de la producción agrícola (excluido el café³), y vi) responden por proporciones importantes de los inventarios pecuarios (21% en bovinos - 40% de los especializados en leche -, 71% en porcinos y 5% en aves).

Los cultivos más importantes asociados a la agricultura familiar son café, maíz tradicional y plátano, que cubren el 56% del área sembrada por este tipo de agricultura. Si se excluye el café, el 88% del área y el 97% de la producción de la AF corresponden a alimentos de consumo directo interno. Los productos en que la AF representa la mayor parte del área total sembrada en el respectivo cultivo son el ñame y el fique con el 100%, el tabaco con el 96%, el frijol y la caña panelera con el 89%, la yuca con el 86%, el maíz con el 80%, el ajonjolí y las hortalizas con el 76%, el trigo con el 74% y el cacao con el 72% (*Garay et al. 2009*).

La importancia de la AF en la agricultura colombiana es también destacada por *Forero (2010)*, quién estimó que del área cultivada en Colombia la AF contribuye con el 61,9%.

En Ecuador, según el más reciente Censo Nacional Agropecuario, los hogares de economía campesina representan el 60% de los hogares vinculados a la rama agropecuaria⁴. La AF constituye el 82% del total de productores agropecuarios. Los cultivos más importantes asociados a la agricultura familiar son café, maíz,

² Albarracín, Jorge (2001).

³ Si se agrega el café, seguramente su aporte es mayor dada la importancia de este cultivo en la economía agrícola nacional y el absoluto predominio de la AF en su producción.

⁴ III Censo Nacional agropecuario datos-Ecuador. Instituto Nacional de Estadística y Censo INEC (2000).

banano, arroz y cacao. No obstante, la AF también responde por proporciones importantes de los inventarios pecuarios en ganado ovino y ganado porcino criollo. Las actividades agropecuarias contribuyen con el 67% de los ingresos de la AF.

En Perú, la AF cuenta con el 70% del área cultivada y representa el 68% de los hogares vinculados a la rama agropecuaria y el 54% de la población ocupada en el sector agrícola⁵. En el país hay 1.6 millones de explotaciones agrarias de las cuales el 77% son de agricultura familiar⁶.

Los cultivos más importantes asociados a la agricultura familiar peruana son el café, arroz, maíz amarillo duro y papa. Y en productos pecuarios, las aves. Asimismo, los pequeños agricultores aportan a la oferta exportable del país en productos como el cacao, el maíz blanco y la fibra de alpaca, rubros en los cuales son responsables hasta del 90% de la producción nacional⁷. Además, producen seis de cada diez toneladas de alimentos consumidos por los peruanos.

Según la Comunidad Andina, la pequeña producción representa el 92,11% del total de los productores agropecuarios peruanos⁸. De esta actividad dependen más⁹ de un millón y medio de hogares, lo que representa el 33% del total de hogares del país.

En síntesis, como lo muestran diversos estudios, la AF tiene una gran importancia en la producción agropecuaria de los países andinos, y especialmente en la de alimentos de consumo interno, aunque también aporta significativamente en diversos rubros de exportación. Su participación en el empleo rural y agropecuario es, igualmente, ampliamente destacada.

No obstante, la importancia de la AF para el uso eficiente de la tierra y los otros recursos productivos es menos publicitada, pero de ninguna manera menor. Con frecuencia se olvida que los más diversos estudios han demostrado que la pequeña y mediana producción agropecuaria es más eficiente que la grande.

⁵ Instituto Nacional de Estadística e Informática INEI (2009).

⁶ Scurrah, Martín (2011).

⁷ OXFAM (2011).

⁸ Comunidad Andina. Secretaria General (2011).

⁹ OXFAM (2010).

Desde el estudio pionero de *Sen (1962)*, seguido de los de *Yotopoulos y Lau (1971)*, *Berry y Cline (1979)*, *Bhalla (1979)*, *De Janvry (1981)*, *Rao y Chotigeat (1985)* y *Carter (1984)*, las evidencias empíricas sobre los elevados niveles de productividad agrícola que generan pequeñas propiedades campesinas en países en desarrollo, mayores que los de la gran agricultura, fueron en aumento¹⁰. La FAO en 1966 en su Conferencia Mundial en Reforma Agraria y el Banco Mundial en un documento de política de 1975 (*World Bank 1975*) insistieron en las evidencias sobre la relación inversa entre tamaño de las fincas y productividad agrícola.

Norton (2004), por ejemplo, luego de revisar estudios realizados en diferentes países, concluyó: “Además de estos estudios econométricos, los datos de censos y encuestas agrícolas en varios países muestran productividades por hectárea marcadamente mayores en las pequeñas explotaciones que en las grandes. Binswanger, Deininger y Feder citan resultados anteriores en esta dirección de *Berry y Cline*, que demuestran que el producto por hectárea es 5,6 veces mayor en las pequeñas fincas que en las más grandes en el noreste de Brasil, 2,7 veces más grande en el Punjab de Pakistán, y 1,5 veces mayor en el sistema de riego de Muda en Malasia. Asimismo, datos censales de Honduras, hacia mediados de 1970, mostraron que “en fincas de 0-2 hectáreas, el ingreso agrícola por hectárea fue de 584 lempiras [mientras que] en fincas de 10-20 hectáreas el ingreso agrícola por hectárea fue solamente de 215 lempiras”. Se han encontrado resultados comparables en varios otros países. La relación inversa entre el tamaño de las fincas y la productividad por hectárea en los países en vías de desarrollo ahora es aceptada como generalmente correcta, aunque siempre existen excepciones”¹¹.

Los estudios de caso y los ejercicios empíricos más recientes, elaborados para países en desarrollo tan disímiles como Nepal (*Thapa, 2007; Adhikari y Bjørndal, 2009*), Paquistán (*Kausar Kiani, 2008*), Paraguay (*Masterson, 2007; Toledo, 2007*), Moldavia (*Lerman y Sutton, 2006; Cimpoiu y Lerman, 2007*) y Nigeria (*Shehu, Mishelia y Tashikalma, 2007*), confirmaron también la mayor productividad de las explotaciones pequeñas respecto a las grandes.

Los estudios de *Berry* mostraron que la pequeña agricultura hace un uso más eficiente del suelo y de la mano de obra, y que generan más empleo por unidad de

¹⁰ Véase al respecto el recuento que hace *Forero (2012)*.

¹¹ Norton (2004), págs. 156 – 157. El subrayado es nuestro.

área, que las grandes. Señalaron, asimismo, que en la agricultura no existen economías de escala¹², pero si las hay en los procesos de comercialización, transformación y otros eslabones de la cadena, por lo que la pequeña agricultura requiere apoyo gubernamental en esas áreas para poder competir con éxito (*Berry 2010 y 2012*). Igualmente, concluyeron que la elevada productividad multifactorial tiende a traducirse en una elevada productividad en los suelos, en un aumento de la producción de alimentos y en generación de empleo rural, así como promueve la diversidad genética en la pequeña propiedad (*Berry 2010*).

Posiblemente el análisis más completo sobre la relación inversa entre tamaño de las fincas y productividad en los países en desarrollo sea el reciente libro de *Michael Lipton (2009)*. El autor revisa juiciosamente los argumentos y los ejemplos que soportan la existencia de esta relación y controvierte los que se han dado en contra de ella, o que han pretendido sostener que esta relación ya no es válida, después de la Revolución Verde o de los cambios que se han presentado en el sector en los últimos años¹³.

No obstante, esta relación inversa entre productividad y tamaño de las explotaciones no solo parece cierta en los países en desarrollo, sino que es también válida en los desarrollados. *Rosset (1999)* aseveró: “Usando evidencia de países del Sur y del Norte yo demuestro que la pequeñas fincas son “multi-funcionales” – más productivas, más eficientes y contribuyen más al desarrollo económico que las grandes. Las fincas pequeñas pueden también cuidar mejor los recursos naturales, conservar la biodiversidad y salvaguardar el futuro sostenible de la producción agrícola”¹⁴. Con base en información de los censos agrícolas de Estados Unidos, por ejemplo, demostró que en ese país “las fincas pequeñas, aquellas de 27 acres y menos, obtienen ingresos (dollar output) por acre más de diez veces superiores que las grandes”¹⁵.

¹² Otros autores, como *Deininger y Byerlee (2010)*, también cuestionan la existencia de economías de escala en la agricultura.

¹³ Incluso Lipton concluye que la mayor eficiencia de las pequeñas explotaciones es una de las causas fundamentales de que estén aumentando su participación en el área agrícola en algunos continentes: “el porcentaje de tierra en pequeñas fincas está creciendo en la mayor parte de África y Asia ... esto no es ocasionado (como se menciona ampliamente) por el crecimiento en la población rural o por la productividad agrícola, sino por la mayor eficiencia relativa de las fincas pequeñas, y en algunos casos por reforma agraria.” Lipton (2009), pág 7.

¹⁴ Rosset (1999), pág 1.

¹⁵ Ibid, pág. 6.

Por su parte, the United States Department of Agriculture's (USDA) National Commission on Small Farms mostró el “valor público” de las pequeñas granjas, listando sus bondades¹⁶, e hizo un fuerte llamado para que se cambiaran las políticas que han favorecido por muchos años a las grandes en detrimento de las pequeñas¹⁷.

En el caso de los países andinos, los trabajos de Berry recogieron evidencia para Colombia que corrobora lo encontrado para otras regiones: que la pequeña agricultura hace un uso más eficiente de la tierra y de otros recursos naturales y que obtiene más producto por unidad de superficie que la grande (*Berry 1973* y *Berry and Cline 1979*)¹⁸. Asimismo, mostraron que las pequeñas explotaciones tienen una mayor relación trabajo – tierra que las grandes (es decir, generan más empleo por unidad de área) y que la relación capital – tierra no sube proporcionalmente con el tamaño de las fincas.

Asimismo, *Tomich et al. (1995)* mostraron que en Colombia – al igual que en Africa Subsahariana, Asia y México - la pequeña producción registraba mayor productividad total de los factores que la grande¹⁹. Fedesarrollo, por su parte, está culminando un estudio en Colombia que confirma que la pequeña agricultura es más eficiente y obtiene más producto por hectárea que la grande²⁰.

Por su parte, *Eckstein et. al. (1978)* señalaron que, en el caso de Bolivia, la distribución de la tierra de las haciendas parece haber tenido un efecto positivo en la producción agrícola, ya que el crecimiento promedio anual de la producción de papas, maíz y arroz entre los años pre-reforma y post-reforma fue bastante alto.

¹⁶ Las principales de las cuales son, en su opinión, una mayor diversificación de las áreas rurales, beneficios ambientales para la sociedad, oportunidades económicas más equitativas para los habitantes de las zonas rurales y mayor capital social, mayor responsabilidad con el entorno y con el desarrollo local y comunitario, lugares más adecuados para el desarrollo de la vida familiar, mayor conexión de los consumidores y de la sociedad con la alimentación y la agricultura. Además, señala la importancia vital que tienen para la economía en varios Estados y lugares del país. *United States Department of Agriculture's (USDA) National Commission on Small Farms (1998)*.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Incluso *Berry and Cline (1979)* estimaron que una reforma agraria que estableciera una estructura igualitaria de propiedad de la tierra podría incrementar en un 28% la producción agrícola colombiana.

¹⁹ *Tomich et. al. (1995)*, pág. 126.

²⁰ *Hommel, Rudolf (2013 y 2013a)*.

En síntesis, los más diversos estudios en los últimos cincuenta años han mostrado que la pequeña y mediana propiedad agrícola usan de manera más eficiente el suelo y otros recursos que la grande. Los principales argumentos sobre la mayor eficiencia de la AF están relacionados con un uso más intensivo del suelo y el agua por aprovechar económicamente la mayoría de la tierra que se posee (lo que no hace usualmente la gran propiedad) y debido a los sistemas productivos de múltiples cultivos y especies, un uso más intensivo de la mano de obra (mayoritariamente familiar), una mayor productividad por trabajador y una mayor calidad del trabajo²¹ y una mayor orientación hacia actividades productivas que utilizan más intensamente el suelo y la mano de obra.

2. Políticas para la agricultura familiar y la seguridad alimentaria

A pesar de la creciente importancia otorgada a la AF en los países andinos, no parecen existir coincidencias similares en el tipo de políticas que se debe implementar para el desarrollo rural y agrario. ¿Qué importancia deben tener políticas que faciliten el acceso a los recursos productivos y cómo debe facilitarse dicho acceso? ¿Qué papel deben tener en este sentido estrategias de redistribución de la propiedad de la tierra y de reforma agraria, y cómo deben adelantarse? ¿Cómo debe apoyarse a la AF para que aproveche plena y eficientemente los recursos productivos que posea o que adquiera con las políticas gubernamentales? ¿Debe apoyársele a través de convocatorias para que acceda a subsidios específicos y puntuales, o de programas integrales de desarrollo de capacidades y de fortalecimiento productivo y comercial? ¿Debe ponerse el énfasis en la reducción de la pobreza en estrategias de transferencia de ingresos o de acceso a activos, o en una combinación de ellas? ¿Cuál es el papel y la importancia que debe tener la dotación de “bienes públicos”? ¿Y cuál es la relación de todo lo anterior con las estrategias de desarrollo rural territorial, o con enfoque territorial?

²¹ Mientras que la gran producción se basa en trabajadores asalariados, en muchos casos ocasionales, que no tienen mayor compromiso personal con la actividad productiva, ni un conocimiento detallado del entorno natural de la explotación, y debe invertir considerables recursos en vigilar y monitorear la productividad de sus trabajadores, en la AF los trabajadores están conformados principalmente por mano de obra familiar que tiene un interés personal en los resultados de la actividad productiva, conoce en profundidad las condiciones naturales de la finca y hace una atención permanente y esmerada de sus cultivos y animales (véase al respecto, entre otros, *Binswanger, Bourguignon and van den Brink, editors, 2010*, pág. 12). Este tema es especialmente importante en la producción agropecuaria, donde se requiere una vigilancia permanente sobre cultivos y animales para actuar a tiempo frente a problemas sanitarios y climáticos que puedan afectar su desarrollo.

Sobre todos estos temas existen aún muchos interrogantes y discusiones. Hay mucho por investigar y por conocer. No obstante, lo reseñado en el numeral anterior debería tener implicaciones fundamentales para definir el tipo de política que se debe poner en práctica para el desarrollo rural y agropecuario, y en particular frente a la AF.

Si la pequeña y mediana propiedad es más eficiente que la grande y se quiere lograr un agro más eficiente y competitivo seguramente se requiere otorgar un rol más importante a la AF, y fortalecerla con políticas que tiendan a dotarla de recursos productivos - en la cantidad y la calidad requeridas para que los agricultores familiares puedan mejorar sus condiciones de vida y su actividad productiva - y a desarrollar sus capacidades para que puedan aprovechar plenamente los activos productivos de que dispongan. Asimismo, estas políticas deben contribuir a que la AF obtenga economías de escala en las labores que la requieren, esto es, en otros eslabones de la cadena productiva diferentes a la actividad primaria (provisión de insumos, transformación, comercialización, etc.) en los que la existencia de economías de escala no está en discusión. Lo anterior implica, sin lugar a dudas, promover el fortalecimiento de su asociatividad.

De la misma forma, si se tiene en cuenta la importancia de la AF en la producción de alimentos de consumo popular en los países andinos, el fortalecimiento de este tipo de producción parece ser la mejor vía para propender por la seguridad alimentaria nacional y la de las familias pobres (rurales y urbanas), consideradas individualmente. No sobra recordar que en un mundo caracterizado por precios elevados y cada vez más volátiles de los alimentos, la mejor garantía que tienen los países andinos de contar con alimentos a precios competitivos y más estables para su población es la producción interna de los mismos, la cual recae fundamentalmente en su AF.

Para la sostenibilidad ambiental de la actividad agropecuaria el fortalecimiento de la AF parece igualmente importante. Como ya se señaló, este tipo de economía tiene una producción más amigable con el medio ambiente por ser más diversificada, utilizar una mayor cantidad de variedades (incluidas variedades nativas o autóctonas)²², hacer un menor uso de insumos químicos y aplicar prácticas de conservación de suelos y aguas. Más aún, la adopción de tecnologías

²² La AF no solamente cuenta con sistemas productivos de policultivos, en vez de monocultivadores, sino que también utiliza mayor cantidad de variedades de una misma especie, a diferencia de la gran agricultura que tiende a concentrar la producción de una misma especie en una o pocas variedades, con lo que contribuye a la disminución de la diversidad genética en la agricultura.

ambientalmente amigables contribuye a que incremente sustancialmente su productividad, al tiempo que reduce los costos de producción (en especial los monetarios), con lo que sostenibilidad y competitividad van de la mano²³.

Y el fortalecimiento de la AF es, sin lugar a dudas, fundamental para la equidad y la reducción de la pobreza. Dar acceso a los pobres a la tierra y a otros activos productivos contribuye de manera sustancial a reducir la pobreza, como lo han demostrado numerosos estudios²⁴. *Lipton (2009)* incluso mostró que la gran reducción en la pobreza mundial que se registró entre 1950 y 2005, en que pasó de la mitad a un cuarto de la población, se debió más a las reformas agrarias que a otros fenómenos, como la Revolución Verde²⁵. Asimismo, señaló que los beneficios de una reforma agraria se deben en parte a sus efectos directos (incremento de ingresos de los pobres que logran acceder a más tierra) y en parte a sus impactos indirectos (equilibrio general) como el crecimiento en los salarios rurales y urbanos que se pueden esperar de un incremento generalizado en la productividad marginal de muchas personas de bajos ingresos y en el incremento de la demanda total de trabajadores (incluido trabajo propio). La reforma agraria, agregó, normalmente disminuye la inseguridad de ingresos, tanto porque incrementa los ingresos promedio de las familias beneficiarias, como porque las familias tienen más vías para suavizar caídas en los ingresos familiares que antes de la reforma o que los trabajadores sin tierra.

Más aún, el acceso a la tierra parece tener un impacto mucho mayor en la reducción de la pobreza rural que las transferencias monetarias (ej., transferencias de ingresos, condicionadas o no) como lo demuestran los estudios pioneros en la materia de Carter²⁶.

Asimismo, el Banco Mundial ha insistido recientemente en los efectos favorables de una más igualitaria distribución de la propiedad de la tierra rural en la reducción

²³ Numerosos estudios muestran como la adopción de tecnologías sostenibles mejoran la productividad y la competitividad de la AF. Pretty et. al. (2006), por ejemplo, analizaron 286 intervenciones en 57 países en desarrollo, que cubrían 37 millones de hectáreas (el 3% del área cultivada en los países en desarrollo) y 12,6 millones de parcelas, en las que la aplicación de prácticas de agricultura sostenible (manejo integrado de plagas, manejo integrado de nutrientes, labranza de conservación, agroforestería, etc.) generaron incrementos promedio en la productividad de 79% (o 64% en promedio geométrico).

²⁴ Probablemente la más completa y minuciosa revisión de este tema se encuentra en el libro de Lipton (2009).

²⁵ Ibid, pág 1.

²⁶ Carter et. al. (1996), (2009), (2010).

de la pobreza, el crecimiento económico y la eficiente utilización de la tierra y otros recursos, y en los beneficios que en estos tópicos se pueden lograr con adecuados programas de redistribución de la propiedad de la tierra²⁷. Este estudio señala que hay un creciente consenso internacional sobre estos beneficios, pero que existe una mayor discusión sobre la forma en que debe hacerse tal redistribución, por lo que dedica la mayor parte del trabajo a analizar experiencias en esta materia y a sintetizar algunas conclusiones al respecto.

No sobra recordar, en todo caso, que los diversos trabajos mencionados resaltan la importancia de que los pequeños productores cuenten con adecuados acompañamiento y apoyo para aprovechar plenamente sus recursos productivos, por lo que el diseño de buenas políticas y estrategias para el desarrollo de sus capacidades y para facilitarles el acceso a conocimiento, tecnología, financiación y mercados es de la mayor importancia. Sin ellas, las ventajas de una más igualitaria distribución de la propiedad de la tierra – o de programas de redistribución de la misma – pueden perderse, o al menos debilitarse.

De manera que tanto desde el punto de vista de la eficiencia y competitividad de la agricultura, como de la seguridad alimentaria nacional, la sostenibilidad agrícola y la reducción de la pobreza, el apoyo a la agricultura familiar en aspectos tales como acceso a factores de producción (tierra, agua, tecnología, capital, etc.), desarrollo de capacidades, acceso a mercados y fortalecimiento de su asociatividad son fundamentales.

Sin lugar a dudas que el apoyo a la AF con políticas en las áreas mencionadas no es suficiente para lograr una agricultura competitiva y un sector rural dinámico y sin pobreza. Se requiere, asimismo, de estrategias que promuevan el desarrollo de los territorios en los que la AF se asienta, teniendo en cuenta las diversas fuentes de generación de ingresos presentes en las zonas rurales, sus cada vez mayores y mas diversificadas relaciones con las ciudades, las condiciones ambientales del territorio, la dotación de activos productivos y de infraestructura, la prestación de servicios públicos y sociales, el fortalecimiento y protección del capital humano y la construcción de capital social.

Es decir, debe propiciarse un desarrollo rural que contemple todos los aspectos mencionados y que se construya desde los territorios, de abajo hacia arriba, a partir de los procesos, experiencias y deseos de sus actores, con una muy fuerte

²⁷ Binswanger, Bourguignon and van den Brink, editors (2010). Los autores resaltan que “Hay significativa y creciente evidencia empírica de que programas de redistribución de la tierra bien enfocados tienen un impacto directo y sustancial en la reducción de la pobreza” (pág. 10).

participación de todos ellos, y muy especialmente de las comunidades campesinas que los habitan. Y en este desarrollo rural, con enfoque territorial, debe otorgarse especial prioridad a fortalecer la AF, facilitándole el acceso a los factores productivos, promoviendo el desarrollo de sus capacidades y fomentando su asociatividad.

3. Destinación e impacto del gasto público en agricultura

Para el fortalecimiento de la AF es fundamental el apoyo gubernamental. La dotación de bienes públicos (tales como educación, salud, infraestructura), el acceso a recursos productivos – v.g., tierra y agua, tecnología, financiación – y el apoyo para la consecución de economías de escala en la provisión de insumos y en la transformación y comercialización de sus productos, son vitales para que la AF sea más dinámica y competitiva. Este apoyo debe verse reflejado, sin duda, en el presupuesto gubernamental destinado a las áreas rurales y al sector agropecuario.

No obstante, los análisis que permiten identificar el porcentaje del gasto público que se destina a las áreas rurales, o del gasto público en agricultura que se orienta a los pequeños productores, o a la AF, son escasos. Y los que estiman el impacto de dicho gasto lo son aún en mayor medida.

En el caso colombiano, un trabajo reciente de *López, Garnica y Campillo (2010)* pone en duda el impacto del gasto público en el sector: “Sin embargo, y a pesar del aumento presupuestal de los últimos años, que se tradujo también en un crecimiento de la inversión, la realidad es que esta inyección de recursos públicos, dirigida al sector agropecuario no ha tenido el esperado impacto positivo sobre el crecimiento del sector ni ha contribuido a mejorar los indicadores sociales del campo y, por ende, de la producción campesina y, sobre todo, de la mujer rural”.

El presupuesto gubernamental – y el incremento reseñado por los autores – no parece tener como destinataria la AF: “Las estrategias gubernamentales dirigidas a los grupos de programas relacionados con la pequeña producción y asistencia social, han crecido muy poco en términos reales, mientras que los recursos relacionados con los programas agrupados en el acceso a recursos productivos, han aumentado considerablemente. Es decir que, aunque aumentaron los recursos en ciertos programas, estos no han logrado alcanzar a la producción

campesina y a los sectores más vulnerables del campo, como las mujeres y los jóvenes”²⁸.

De acuerdo con la información presentada por los autores, los programas de asistencia social recibieron el 8,1% de los recursos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en el período 2003 a 2009 y los específicamente dirigidos a la pequeña producción el 7,29%, mientras que los de “acceso a recursos productivos” – en los cuales la participación de la AF es muy limitada - recibieron el 71,34% y aumentaron su participación del 57% en 2003 al 82,63% en el 2009²⁹.

Otras fuentes de recursos parecen tener similar destinación: de acuerdo con un cálculo muy aproximado de los autores, la proporción de los recursos parafiscales manejados por los fondos de fomento que beneficiarían a la agricultura familiar estaría entre un 10% y un 12%, y la participación de los pequeños productores en el crédito institucional es modesta y ha venido disminuyendo, del 29% en 2005 al 17% en 2009.

De manera que *López, Garnica y Campillo* concluyen: “Como lo afirma Jaime Forero³⁰, pareciera entonces que en el país cada vez se profundiza más la diferenciación entre el sector de agricultura comercial, que concentra la mayor parte de la tierra y recibe una proporción importante de las ayudas estatales directas, y el sector de agricultura de pequeña escala o de economía campesina, que abarca la mayor parte de productores (más del 80%) pero que no logra acceder, en la misma proporción, a los subsidios directos, dado que su actividad no se concentra en los productos de interés exportador impulsados por los últimos gobiernos en Colombia (cultivos de tardío rendimiento, ganadería, frutas y hortalizas con potencial exportador, entre otros).³¹”

Conclusión que parece coincidir con la de *FAO y CAF (2007)*: “Al respecto cabe subrayar que, al igual que muchos países de la región, el país adoptó tanto políticas de carácter sectorial orientadas a mejorar la competitividad de la agricultura, y en particular de los segmentos agro exportadores, como medidas de tipo compensatorio cuyo objetivo ha sido atender situaciones puntuales de las poblaciones más vulnerables, pero sin resolver los problemas de fondo asociados

²⁸ López, Garnica y Campillo (2010), pág 46.

²⁹ Incremento que estuvo relacionado con el cuestionado programa Agro Ingreso Seguro, al que por ley se le asignaban 500.000 millones de pesos desde 2007.

³⁰ Jaime Forero (2010).

³¹ López, Garnica y Campillo (2010), pág 24, subrayado nuestro.

al mejoramiento de capacidades, el desarrollo de capital social y el acceso a los factores productivos”. Y agrega que se ha contado con “Políticas y subvenciones estatales de difícil acceso para muchos productores, lo cual conlleva su captura por parte de los grupos de interés más potentes y mejor organizados”³².

El análisis juicioso de las políticas gubernamentales rurales y agropecuarias, y en particular de las orientadas a la AF, y de la destinación e impacto del gasto público para las áreas rurales y para el sector agropecuario, reviste la mayor importancia para mejorar el apoyo al fortalecimiento de la AF en los países andinos y para que ella pueda contribuir de manera más decisiva al crecimiento económico con equidad, a la reducción de la pobreza y a la eficiencia y sostenibilidad del sector agropecuario subregional.

³² FAO y CAF (2010), página 39, subrayado nuestro.

Bibliografía

Adhikari y Bjørndal (2009), *Measuring the Extent of Technical Inefficiency in Nepalese Agriculture Using SDF and DEA Models*. Working Paper No. 28/09, Institute for Research in Economics and Business Administration, Bergen (Noruega), September.

Albarracín, Jorge (2001). *El Estancamiento de las Economías Campesinas y Empresarias en Bolivia*, **Nueva Sociedad** No. 174, Agosto.

Bhalla (1979), *Farm size, Productivity and Technical Change in Indian Agriculture*. In **Agrarian Structure and Productivity in Developing Countries**, eds. Berry and Cline, Johns Hopkins University Press, Baltimore, USA.

Barrett, C., M.R. Carter and P.D. Little (editors), **Understanding and Reducing Persistent Poverty in Africa** (Routledge), 2008.

Berry and Cline (1979), **Agrarian Structure and Productivity in Developing Countries**, Johns Hopkins University Press, Baltimore, USA.

Berry, Albert (1973), *Land Distribution, Income Distribution and the Productive Efficiency of Colombian Agriculture*, **Food Research Institute Studies**, Vol. XII, No. 3, pp. 199-232.

Berry, A. (2010), *The Economics of Land Reform and of Small Farms in Developing Countries: Implications for Post-Conflict Situations* in **Distributive Justice in Transition**.

Berry, Albert (2012), *Pequeña agricultura, gran agricultura y minería*, presentación en el foro de Series Colombia, Cartagena, diciembre.

Binswanger, Bourguignon and van den Brink, editors (2010), **Agricultural Land Redistribution**, World Bank, Washington D.C., January 26.

Carter, Michael R., (1984), "Identification of the Inverse Relationship between Farm Size and Productivity: An Empirical Analysis of Peasant Agricultural Production," **Oxford Economic Papers**, no. 36: 131–145.

Carter, M., D. Fletschner y P. Olinto (1996). "Does Land Titling Activate a Productivity- Promoting Land Market? Econometric Evidence from Rural

Paraguay”, University of Wisconsin-Madison.

Carter et. al. (2009), *Asset vs Cash Transfers, Evidence form South Africa*, University of California – Davis, University of Wisconsin – Madison, August.

Carter et. al. (2010), *Poverty and Land Redistribution: Quasi-Experimental Evidence from South Africa’s LRAD program*, January.

Cimpoies y Lerman (2007), *Land Policy and Farm Efficiency: The Lessons of Moldova*. Discussion Paper No. 4.08, The Center for Agricultural Economic Research, The Hebrew University of Jerusalem.

Comunidad Andina. Secretaría General. **Agricultura Familiar Agroecológica Campesina en la Comunidad Andina**. Una opción para mejorar la seguridad alimentaria y conservar la biodiversidad. Mayo 2011.

Deininger, K, and Byerlee, D. (2010), *The Rise of Large-Scale Farms in Land-Abundant Developing Countries: Does it have a future?*, Washington, Banco Mundial. Disponible en http://siteresources.worldbank.org/INTARD/Resources/ESW_Sept7_final_final.pdf.

De Janvry (1981), **The Agrarian Question and Reformism in Latin America**, Johns Hopkins University Press, Baltimore, USA.

Eckstein, Shlomo, Gordon Donald, Douglas Horton, and Thomas Carroll (1978), *Land Reform in Latin America; Bolivia, Chile, Mexico, Peru and Venezuela*, **World Bank Staff Working Paper** No. 275, World Bank, Washington, D.C.

FAO (2011), **Marco estratégico de mediano plazo de cooperación de la FAO en agricultura familiar en América Latina y el Caribe 2012 -2015**, Santiago, Noviembre.

FAO -BID (2007), **Políticas para la agricultura familiar en América Latina y el Caribe**, Eds. F Soto Baquero; M R Fazzzone; C. Falconi, Oficina Regional de la FAO para América Latina el Caribe, Santiago (Chile).

FAO y CAF (2007), **Colombia, nota de análisis sectorial, agricultura y desarrollo rural**, Roma.

Forero, Jaime (2010), **El campesino colombiano: entre el protagonismo económico y el desconocimiento de la sociedad**, Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, Universidad Pontificia Javeriana, Bogotá D.C., Abril.

Forero, Jaime (2012), *Propuesta de Investigación, Eficiencia y Productividad en la Pequeña Propiedad Rural en Colombia*, Bogotá.

Garay, Luis Jorge; Barberi, Fernando, y Cardona, Iván (2009), **Impactos del TLC con Estados Unidos sobre la Economía Campesina en Colombia**, OXFAM, Bogotá.

Hombres, Rudolf (2013), *La productividad de los campesinos*, **El Tiempo**, enero 17.

Hombres, Rudolf (2013a), *Evidencia técnica a favor de una reforma agraria*, **El País**, Enero 21.

Instituto Nacional de Estadística e Informática INEI (2009), **Perú: perfil del productor agropecuario, 2008**, Lima, Diciembre.

Kausar Kiani (2008), *Farm Size and Productivity in Pakistan*, **European Journal of Social Sciences**, Volume 7, Number 2.

Lerman y Sutton (2006), *Productivity and Efficiency of Small and Large Farms in Moldova*. **American Agricultural Economics Association Annual Meeting**, Long Beach, California, July 23-26.

Lipton, Michael (2009), **Land Reform in Developing Countries: Property Rights and Property Wrongs**, London: Routledge, August 12.

López, Garnica y Campillo (2010), *La inversión pública en agricultura*, Bogotá, octubre 25.

Masterson (2007), *Productivity, Technical Efficiency, and Farm Size in Paraguayan Agriculture*, Working Paper No. 490, Research Scholar, The Levy Economics Institute of Bard College.

Norton, Roger (2004), **Política de desarrollo agrícola, Conceptos y principios**, FAO, Roma.

OXFAM, (2010), **Informe Perú 2009-2010. Pobreza, desigualdad y desarrollo en el Perú**, Primera Edición.

OXFAM, (2012), **La Pequeña Agricultura en el Perú. Un Sector importante pero históricamente postergado**, Grupo Propuesta Ciudadana.

Pretty, Noble, Bossio, Dixon, Hine, Penning de Vries and Morrison (2006), *Resource-Conserving Agriculture Increases Yields in Developing Countries*, **Environmental Science & Technology**, Vol. 40, No. 4.

Rosset, Peter (1999), **The Multiple Functions and Benefits of Small Farm Agriculture**, Institute for Food and Development Policy, Oakland, USA, September.

Rao y Chotigeat (1985), *The Inverse Relationship Between Size of Land Holdings and Agricultural Productivity*, **American Journal of Agricultural Economics**, No. 63(3).

Schejtman, Alexander (2008), **Alcances sobre la agricultura familiar en América Latina**, septiembre, Santiago (Chile).

Scurrah, Martin (2011) **Políticas agrarias para un Perú Post Extraactivista**, Lima, Enero.

Shehu, Mishelia y Tashikalma (2007), *Analysis of Technical Efficiency of Small-scale Rain-fed Upland Rice Farmers in North-west Agricultural Zone of Adamawa State, Nigeria*, **Journal of Agricultural and Social Science**.

Sen, A. (1962), *An Aspect of Indian Agriculture*, **Economic Weekly**, 14.

Thapa (2007), *The Relationship between Farm Size and Productivity: Empirical Evidence from the Nepalese Mid-hills*, Contributed paper prepared for presentation at the 106th seminar of the EAAE, 25 - 27 October 2007, Montpellier (France).

Tomich, Thomas P., Peter Kilby, and Bruce F. Johnston (1995), **Transforming Agrarian Economies: Opportunities Seized, Opportunities Missed**, Ithaca, USA, Cornell University Press.

Toledo, M. (2007), *Farm Size-Productivity Relationships in Paraguay's Agricultural Sector: Evidence from the 2000/2001 National Household Survey*, Working Paper No. 11, Programme on Latin America and the Caribbean, University of Toronto.

United States Department of Agriculture (1998), *A Time to Act: A Report of the USDA National Commission on Small Farms*, USDA Miscellaneous Publication 1545, Washington D.C.

World Bank (1975), *Land Reform-Sector Policy Paper*, Washington, D.C., The World Bank.

Yotopoulos y Lau (1971), *A Test for Relative Efficiency and Application of Indian Agriculture*, **American Economic Review**, No. 61, March.