

Las decisiones de los productores de pequeña escala  
en los mercados globalizados:

# Cambios en India, Indonesia y China

**Saleela Patkar**



**Hivos**  
people unlimited

**iied**



**Programa de aprendizaje**

Pequeños productores como actores en el mercado globalizado

# LAS DECISIONES DE LOS PRODUCTORES DE PEQUEÑA ESCALA EN LOS MERCADOS GLOBALIZADOS: CAMBIOS EN INDIA, INDONESIA Y CHINA

Compilación realizada por Saleela Patkar

Con los aportes de los miembros de la Red de Aprendizaje

(RA) en Asia

Indonesia: Ronnie Natawidjaja, Universidad Padjajaran, Bandung, Indonesia;

Caecilia Afra Widyastuti, Cámara de Comercio Indonesia-Benelux

India: Sanjeev Asthana y Satender Singh Arya, New Skills Foundation of India

(NSFI); Srikantha Shenoy, Initiatives for Development Foundation (Fundación

Iniciativas para el Desarrollo)

International Institute for Environment and Development (IIED)  
80-86 Gray's Inn Road, London, WC1X 8NH  
Tel: +44 (0)20 3463 7399  
Fax: +44 (0)20 3514 9055  
newpubs@iied.org  
www.iied.org

Hivos  
Raamweg 16  
PO Box 85565, NL- 2508 CG  
The Hague, The Netherlands  
info@hivos.net  
www.hivos.net

Mainumby Ñacurutú  
Edificio Sopocachi, Piso 1, Of. 103  
Calle Teniente Campero N° 790, esquina Victor Sanjinez  
La Paz – Bolivia  
Tel: +591 2 291 0875  
info@mainumby.org.bo  
www.mainumby.org.bo

© IIEED/HIVOS/Mainumby

D.L.: 4-1-759-13  
ISBN: 978-99954-1-518-1

Citar: Saleela Patkar. *Las decisiones de los productores de pequeña escala en los mercados globalizados: cambios en India, Indonesia y China*. IIED/Hivos/Mainumby, London/The Hague/La Paz.

Traducción: Vinka Oña

Edición e impresión de la versión en castellano:  
Plural editores  
Av. Ecuador 2337, esquina calle Rosendo Gutiérrez  
Tel. (591-2) 2411018 / plural@plural.bo / www.plural.bo  
La Paz, Bolivia

*Impreso en Bolivia*

# Índice

<b>Abreviaturas y acrónimos</b>	<b>5</b>
<b>Reconocimientos</b>	<b>6</b>
<b>1. Introducción</b>	<b>7</b>
1.1 Los productores de pequeña escala y el mercado globalizado	7
<b>2. Asia, la tierra de la pequeña producción agrícola</b>	<b>10</b>
2.1 Asia y los mercados globalizados	10
2.2 Los productores de pequeña escala y los mercados globalizados	12
2.3 El Estado y los productores de pequeña escala	13
<b>3. Tomar decisiones en los mercados: el <i>agency</i> de los productores de pequeña escala</b>	<b>15</b>
3.1 La interconexión entre la formalidad y la informalidad	15
3.2 Los productores de pequeña escala y los mercados modernos: las lecciones de Indonesia	16
3.3 Adoptar la informalidad para la inclusión financiera: grupos de autoayuda en la India	17
3.3.1 Negociar en los mercados formales	19
3.3.2 Grupos informales como propietarios de grandes empresas	19
3.3.3 El <i>agency</i> dentro de los modelos microfinancieros	19
3.3.4 Intermediación e internalización	20
3.3.5 Soberanía alimentaria y mercados alternativos	21
3.3.6 Mercados alternativos y garantías: el sistema participativo de garantías	21
3.3.7 Servicios de extensión e informalidad	21
3.4 Lecciones aprendidas: reconociendo la informalidad	22
<b>4. Los productores de pequeña escala y sus organizaciones: el <i>agency</i> dentro del marco colectivo</b>	<b>23</b>
4.1 El consenso de nuestros tiempos: organizar a los productores de pequeña escala	23
4.1.1 ¿Por qué los productores de pequeña escala prefieren mantenerse fuera de las organizaciones?	24
4.1.2 Acción colectiva para el bien común versus beneficios particulares	25
4.1.3 Las organizaciones de los productores de pequeña escala, ¿construyen su <i>agency</i> ?	25
4.2 La asociatividad autónoma de los productores de pequeña escala	26
4.2.1 Liderazgo local y organizaciones inclusivas	26
4.2.2 Organizaciones apoyadas por actores externos	27
4.3 Intermediarios	28
4.3.1 El “intermediario incorporado”	30
4.3.2 El intermediario como promotor externo de la cadena	30
4.4 Lecciones aprendidas: más allá de los intermediarios, hacia el liderazgo interno y una mayor influencia	31
<b>5. Los productores de pequeña escala y las políticas: “No hay lugar en la mesa”</b>	<b>32</b>
5.1 Ceguera política	32
5.2 La industria representando los temas agrícolas	33
5.3 Los productores de pequeña escala y la formulación de políticas	34
5.4 El <i>agency</i> económico y político	34
5.5 Lecciones aprendidas: cómo manejan los mercados productores de pequeña escala	35

<b>6. Debate y conclusiones</b>	<b>37</b>
6.1 La historia asiática: percepciones de la India, Indonesia y China	37
6.2 Necesidades de investigaciones futuras	39
6.2.1 Grados de marginalización entre los productores de pequeña escala	39
6.2.2 El rol emergente de los intermediarios	39
<b>Bibliografía</b>	<b>41</b>
<b>Tabla</b>	
1 Estudios presentados por la red de aprendizaje para la elaboración de este documento	9
2 Los productores de pequeña escala en el Asia	11
3 Las organizaciones de agricultores analizadas por la Red de Aprendizaje en la India e Indonesia	25
<b>Cuadro</b>	
1 Los pequeños productores en India - Una historia de la exclusión	33
2 Características comunes de los estudios de caso de Asia	38

## Abreviaturas y acrónimos

OSC	Civil society organisation (Organizaciones de la Sociedad Civil)
CAMPCO	Central Arecanut and Cocoa Marketing and Processing Cooperative Ltd. (Cooperativa Central de Mercadeo y Procesamiento de Nuez de Areca y Cocoa Limitada)
DDS	Deccan Development Society (Sociedad para el Desarrollo de Deccan)
FDI	Foreign Direct Investment (Inversión Extranjera Directa)
FPC	Farmer Professional Cooperatives (Cooperativas de Agricultores Profesionales)
HIVOS	Instituto Humanista de Cooperación al Desarrollo de Holanda
ICAR	Indian Council for Agriculture Research (Consejo de Investigaciones Agrícolas de la India)
ICS	Internal Control Systems (Sistemas de Control Interno)
IIED	Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo
JLG	Joint Liability Group (Grupo de Responsabilidad Conjunta)
IMF	Microfinance Institution (Institución Microfinanciera)
ONG	Non-Governmental Organisation (Organización No Gubernamental)
NLRM	National Rural Livelihoods Mission (Misión Nacional de Medios de Vida Rural)
OFAI	Organic Farmers' Association of India (Asociación de Agricultores Ecológicos de la India)
PDS	Public Distribution System (Sistema de Distribución Pública)
PGS	Participatory Guarantee System (Sistema de Garantía Solidaria)
PIB	Gross Domestic Product (Producto Interno Bruto)
GAA	Self-help group (Grupo de Autoayuda)
SBLP	SHG Bank-Linkage Programme (Banco SHG – Programa de Enlace)
OMC	World Trade Organisation (Organización Mundial del Comercio)

## Reconocimientos

Los miembros de la Red de Aprendizaje (RA) en Asia desean agradecer a Hivos (Instituto Humanista de Cooperación al Desarrollo de Holanda) y a IIED (Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo) por la oportunidad de haber participado en el Programa Global. Los debates con los miembros procedentes de América Latina y África, la participación en diferentes eventos en Europa y las visitas de campo en los diferentes continentes han ampliado y enriquecido

nuestro conocimiento y nos han dado nuevas perspectivas de trabajo en nuestros propios países. También quisiéramos agradecer a todos los consultores que aportaron con sus estudios en algunos países. Un agradecimiento especial a todas las organizaciones de agricultores y a los productores de pequeña escala, que generosamente nos dieron su tiempo y apoyo para ayudarnos a comprender sus dilemas y aspiraciones.

# Introducción

La vida en Asia evoca muchas imágenes: economías que se transforman con rapidez, espacios urbanos pujantes y relucientes, abarrotamiento de fábricas, pobreza en medio de la abundancia y sobre todo agricultura. Los asiáticos constituyen el 57 por ciento de la población mundial, de los cuales el 52 por ciento o cerca de 1,92 mil millones de personas (FAO, 2007), dependen de la agricultura y, en su mayoría, trabajan en pequeñas propiedades de menos de dos hectáreas. De los 500 millones de productores de pequeña escala de todo el mundo, se estima que el 87 por ciento se encuentra en la región asiática del Pacífico. Sólo en China e India existen 286 millones de pequeños agricultores (Thapa y Gaiha, 2011). Después de la crisis de los precios de los alimentos en 2007/08 y 2010/11, el interés político se ha centrado nuevamente en la agricultura, con especial énfasis en el rol de los productores de pequeña escala, para satisfacer las necesidades de alimentos en el mundo.

Hay temas amplios que abarcan la problemática del desarrollo económico, como son: la tecnología, las organizaciones y la justicia. ¿Son los productores de pequeña escala relevantes para un futuro en el que los alimentos deben ser producidos para una población que va en aumento, bajo presiones ecológicas crecientes? Los productores de pequeña escala en todo el mundo representan una parte importante de la población pobre y marginada. Es por esto que, ¿Tiene sentido la práctica exclusiva de la agricultura para generar sus medios y calidad de vida? ¿Los pequeños productores pueden hacer frente a las demandas de un mercado cada vez más globalizado? ¿Qué tan justos son los mercados con ellos? ¿De qué manera los Estados nacionales y las instituciones globales regulan temas que afectan a los productores de pequeña escala? ¿Tienen los pequeños productores una voz que los represente en el espacio político? Dado que los productores de pequeña escala en Asia constituyen cerca de una cuarta parte de la población mundial,<sup>1</sup> estas preguntas merecen un conocimiento más profundo.

## 1.1 Los productores de pequeña escala y el mercado globalizado

Asia representa el 56 por ciento del PIB de la agricultura mundial (FAO, 2011); los principales contribuyentes incluyen la inmensa mayoría de pequeños productores (unos 435 millones). La mayoría de los productores de pequeña escala de Asia cultiva en pequeñas parcelas de menos de dos hectáreas y a menudo en condiciones de secano; es decir, sin riego. Muchos producen para la autosubsistencia, pero para lograr cubrir sus gastos necesitan realizar otras actividades. Sin embargo, los productores de pequeña escala están sujetos a la influencia de los mercados globalizados para el uso de sus insumos, la elección de sus cultivos, los parámetros de calidad de su producción agrícola y los precios de venta.

Asimismo, los productores de pequeña escala en Asia se ven afectados por el acceso a los medios y las tecnologías de comunicación, y a la exposición a estilos de vida y aspiraciones dentro y más allá de la agricultura, y la creciente importancia de los sectores manufactureros y de servicios. Los productores de pequeña escala necesitan manejar estos temas, a veces conflictivos, para sobrevivir y prosperar.

Los discursos sobre los productores de pequeña escala tienden a pintar un panorama sombrío de campesinos enfrentados contra el poder de la globalización y las grandes empresas, o bien una visión positiva de cómo emprendimientos éticos y tecnologías de comunicación pueden nivelar el campo de juego, o incluso viendo a los pequeños productores como anacronismos apoyados por la creación de oportunidades de trabajo alternativo (Murphy, 2010). La mayoría de estos puntos de vista tiende a proyectar la necesidad de agentes externos para lograr la supervivencia de los productores de pequeña escala. Sin embargo, a menudo, los puntos de vista y experiencias de los mismos productores de pequeña escala quedan excluidos.

Para discernir las preocupaciones en torno a los productores de pequeña escala, Hivos y el

1. Ochenta y cinco por ciento de las propiedades en Asia son pequeñas y el total de la población agrícola constituye el 29 por ciento de la población mundial total.



IIED apoyaron al Programa de Conocimiento titulado “Pequeños productores como actores en el mercado globalizado” y a la Red Global de Aprendizaje formada por académicos, organizaciones de agricultores, agroindustrias y especialistas del desarrollo en Asia, África y América Latina para comprender las experiencias de los pequeños productores desde *su capacidad de tomar decisiones y actuar* (agency en inglés). La red estuvo coordinada desde 2009 por Mainumby de Bolivia. Los miembros de la Red se reúnen periódicamente para definir el alcance del aprendizaje de todos los miembros y la integración del conocimiento. Este ejercicio alentó a los miembros de la Red a trabajar en los temas centrales de: la capacidad de los productores de pequeña escala para tomar decisiones y actuar en función a ellas en los mercados formales e informales, las organizaciones económicas e intermediarios, y las políticas e instituciones.

Para los fines del Programa de Conocimiento, el término *agency* [capacidad de tomar decisiones y actuar] de los pequeños productores fue definido como “la capacidad de los productores de pequeña escala de adoptar una posición, tomar decisiones acertadas y actuar en función de ellas” (Murphy, 2010). El *agency* es el hecho pensar y actuar de manera individual, que también puede ser expresado de manera colectiva bajo diferentes formas de organización. En particular, el Programa de Conocimiento exploró cómo el *agency* de los productores de pequeña escala fue expresado en sus relaciones con los mercados formales e informales, en sus organizaciones económicas y, finalmente, si *la capacidad de tomar decisiones y actuar* (*agency*) logró transmitir el mensaje e incidir en las instituciones políticas.

Este documento sintetiza los resultados y extrae algunas lecciones de los estudios de caso realizados por los miembros de la Red de Asia en India e Indonesia; varios trabajos de investigación comisionados, en particular, el estudio sobre China, y las lecciones de los Seminarios de Provocación<sup>2</sup> organizados por Hivos y el IIED. Además de los hallazgos surgidos por el propio trabajo del programa. Este documento está basado en la revisión bibliográfica e investigación secundaria relevante para Asia. Los temas explorados por los miembros de la Red de Aprendizaje (tabla 1) difieren en su contenido

y alcance. Si bien no siempre es posible hacer comparaciones entre diferentes países, existieron algunos puntos en común (que se examinan posteriormente en la sección 6.3).

Los resultados de los estudios presentados en este documento desafían al conocimiento convencional. Lejos de la visión actual de los productores de pequeña escala como víctimas permanentes o beneficiarios de intervenciones externas, destaca cómo, a pesar de sus limitaciones de activos, los pequeños productores son actores económicos dinámicos que tratan que los mercados funcionen para ellos, en sus términos, a través de métodos innovadores; tomando en cuenta su realidad y donde ellos se encuentran y no donde muchos quisieran que estén. Contribuyendo así a la elaboración e implementación de políticas e intervenciones privadas mejor informadas.

Este documento de investigación contiene cinco secciones que siguen a esta introducción.

- La sección 2 proporciona una visión general de los productores de pequeña escala en Asia y su participación en los mercados globalizados.
- La sección 3 resalta observaciones importantes sobre cómo los productores de pequeña escala *logran tomar decisiones y actuar en función a ellas* (*agency*) en mercados formales e informales, cómo diseñan y dirigen sus organizaciones, quiénes hacen de intermediarios y cómo, y por qué y cómo participan en la gobernabilidad en los temas agrícolas a nivel local, nacional y mundial.
- La sección 4 toca temas relacionados con el papel de las organizaciones formales de los productores de pequeña escala. Asimismo, proporciona una descripción detallada de los agentes externos y otras intervenciones que apoyan a estas organizaciones económicas.
- En la sección 5 se presenta el estado actual de las políticas e instituciones que apoyan las necesidades de los pequeños productores en Asia.
- En la sección 6 se incluyen las conclusiones generales, las futuras necesidades de investigación y las características comunes a través de los estudios de caso de Asia.

---

2. Ver [www.iied.org/provocation-seminar-series-producer-agenda-make-markets-work-for-poor](http://www.iied.org/provocation-seminar-series-producer-agenda-make-markets-work-for-poor)

**Tabla 1**

**Estudios presentados por la red de aprendizaje para la elaboración de este documento**

<b>País</b>	<b>Tema</b>	<b>Miembro de la Red/colaborador</b>
China	Los pequeños agricultores en la China frente a los procesos de modernización y globalización	Jikun Huang, Xiaobing Wang y Huanguang Qiu
India	Acuerdos institucionales públicos y privados que promueven <i>la capacidad de tomar decisiones y actuar</i> de los productores de pequeña escala: estudios de caso de organizaciones de productores en el estado de Karnataka.	Srikantha Shenoy, Bangalore. IDF. (Fundación Iniciativas para el Desarrollo)
	Panorama general de las políticas y TRLC con relación a la capacidad de los pequeños productores para <i>tomar decisiones y actuar</i> .	Sanjeev Asthana y Satender Arya con Priyambda Mishra. NSFI (National Skills Foundation of India)
	Estudios de caso de la producción de seda en Masuta y procesamiento de mango en Vasundhara.	
Indonesia	Pasando de la organización de apoyo a la organización empresarial: un estudio de caso sobre cómo los pequeños productores logran adoptar estándares globales.	Caecilia Afra Widyastuti. Cámara de Comercio Indonesia-Benelux
	Estrategias empresariales modernas de comercialización al por menor como respuesta al Tratado Regional de Libre Comercio. Oportunidad o amenaza para los productores de pequeña escala.	Ronnie S Natawidjaja, Universidad Padjajaran
	Las raíces del <i>agency</i> : agregar volumen y tecnología, mejores prácticas de desarrollo para <i>tomar decisiones y actuar</i> de los pequeños productores frente a los mercados globalizados.	
	El papel de los intermediarios en la reestructuración dinámica de los mercados de alimentos.	

## Asia, la tierra de la pequeña producción agrícola

Asia, el continente más grande, se caracteriza por sociedades profundamente complejas, una gran diversidad de condiciones agroecológicas y humanas y, por consiguiente, una gran diversidad de medios de vida y de subsistencia. En el lenguaje del discurso dominante del desarrollo, la región alberga países desarrollados como Japón, recientemente industrializados en el este de Asia, los que se están transformando rápidamente, como China, y países con altos niveles de pobreza en el sur de Asia. Estos han tenido diferentes trayectorias históricas y han experimentado diferentes niveles de control colonial en los últimos siglos. La economía política de la agricultura se ha visto influenciada por varios de estos factores, incluyendo las actuales condiciones geopolíticas. Es importante tener en cuenta que los países asiáticos han visto la transformación de sus economías: de estar basadas en la agricultura a estarlo en la industria, en cuestión de décadas. En Europa, este proceso tomó siglos.<sup>3</sup>

Asia alberga a varios países densamente poblados como China, India, Indonesia y Bangladesh; pero sigue siendo un continente predominantemente agrícola. Al mismo tiempo, se está urbanizando rápidamente a gran escala. Existen 193 millones de granjas pequeñas (de menos de 2 hectáreas) en China, y 93 millones en la India (tabla 2). Indonesia (17 millones), Bangladesh (17 millones) y Vietnam (10 millones) (Hazell *et al.*, 2007). Estos agricultores cultivan pequeñas parcelas cuya extensión está disminuyendo aún más y representan una proporción cada vez mayor del total de la tierra agrícola (Thapa y Gaiha, 2011). Si bien gran parte de la población todavía depende de la agricultura para sus medios y calidad de vida, hay una creciente diversificación hacia actividades no agrícolas y empleo fuera de la agricultura, en los países con economías más grandes, y la proporción de la

agricultura en el PIB está disminuyendo. Con la creciente urbanización y la liberalización de las economías. En algunos países el comercio minorista organizado, aunque sigue siendo un sector marginal, ha mostrado un extraordinario crecimiento, incentivado por la apertura de la inversión extranjera directa (IED), lo cual ha tenido implicaciones en la actividad agrícola (Reardon *et al.*, 2009).

Existen importantes tendencias demográficas en Asia; los productores de pequeña escala de China son, de manera creciente, mujeres mayores; los hombres y los jóvenes han migrado a los centros industriales en busca de trabajo asalariado (Huang *et al.*, 2012). La situación no es diferente en la India: "Las aldeas se han convertido en áreas habitadas por ancianos mientras que los jóvenes han partido", dice el doctor S. Ayyappan, jefe del Consejo Indú de Investigación Agrícola (*Business Standard*, 2011). Para las economías como China, India e Indonesia, donde la preocupación sobre la seguridad alimentaria nacional es históricamente alta, el futuro de la agricultura es una gran interrogante, presionada más aún por la crisis alimentaria y la recesión económica mundial.

### 2.1 Asia y los mercados globalizados

China e India, a pesar de su tamaño en la economía mundial, y como dos de los mayores productores de granos,<sup>4</sup> han sido actores marginales en el comercio agrícola en la historia reciente. Estos países contribuyen con aproximadamente el 6 por ciento del comercio agrícola mundial (importaciones y exportaciones) y han manejado su comercio externo teniendo en cuenta la seguridad alimentaria nacional. Otros países asiáticos, como Tailandia, Malasia, Indonesia, Fiji, las Filipinas y Vietnam tienen plataformas de exportación agrícola más competitivas y pertenecen al Grupo de Cairns, junto con los principales exportadores de la Organización de Cooperación y Desarrollo

3. El colonialismo y la Revolución Industrial fueron precedidos por el movimiento de cercamiento de tierras en Inglaterra (Guha, 2008).

4. China e India produjeron el 30 por ciento de los cereales del mundo en el año 2004 (Weis, 2007).

Económico, OCDE (Weis, 2007: 131–132). Sin embargo, durante miles de años, China e India han sido países activos en el comercio exterior en Asia, África y Europa, y sus recursos y mercados incentivaron las exploraciones europeas del siglo XV, lo que culminó en el colonialismo. Políticas coloniales deliberadas han hecho que estos países se movieran parcial o totalmente desde el centro del comercio mundial hasta la periferia. En ese sentido, la mayoría de los países asiáticos se convirtió en fuente de producción de productos tropicales (café, té, algodón, yute, azúcar, opio) para los países colonizadores, hecho que generó fuertes tensiones sobre el uso de los recursos, la seguridad alimentaria y en los sectores de producción artesanal (Álvarez, 1991). De ahí que en muchos países asiáticos la actual producción agrícola orientada a la exportación sigue reflejando los legados coloniales.

Es por esto que para los productores de pequeña escala de Asia la globalización de los mercados no es del todo nueva, pero ha adquirido nuevas y poderosas características. Hoy en día existen nuevos e influyentes actores, como Estados Unidos de Norteamérica; densas redes de comunicación que facilitan la circulación de personas, bienes, información y capital; y formas adicionales de aplicación de normas de comercio, tales como los acuerdos comerciales bilaterales/regionales y la Organización Mundial del Comercio (OMC). El sector privado es hoy aún más grande y poderoso de lo que fue en tiempos coloniales.<sup>5</sup> Actualmente, el importe de las empresas transnacionales es más grande que el de varios países juntos y muchas de estas empresas se originaron en Asia. En este contexto, el apoyo estatal a los servicios de extensión y la estabilización de los

**Tabla 2** Los productores de pequeña escala en el Asia

Resumen: (información del año se menciona entre paréntesis, en los lugares que corresponde)				
Indicador	China	India	Indonesia	Asia (total)
Número de pequeñas propiedades agrícolas (<2 hectáreas) (millón)	193	93	17	~435
Tamaño promedio de la propiedad agrícola (hectáreas)	0.4	1.43 (1996)	0.9 (1993)	1.6
Pequeñas propiedades como porcentaje de la totalidad de propiedades agrícolas (%)	98	82	90	~90*
Área cultivada (%)	Sin información	44	55	~30
Población Rural (%)	55 (2010)	~70	46	~60
Empleo en la agricultura (%)	37 (2010**)	50	40	58
Productos agrícolas en las exportaciones (2003–04) (IDM - Informe sobre el Desarrollo Mundial 2008) (%)	3.8	10.8	15.1	
Importación agrícola (%)	4.89 (lugar N° 16, en escala mundial, contando desde abajo)	4.99 (lugar N° 18, en escala mundial, contando desde abajo)		
Porcentaje de la agricultura en el PIB (2009) (%)	11.3	17.8	15.8	7.8

Los datos del autor están basados en información de Nagayets (2005), \* de la información disponible de 14 países: (FAO, 2010), \*\* (Huang *et al.*, 2012).

5. La Compañía de las Indias Orientales, por ejemplo. Actualmente, las 200 empresas agrícolas transnacionales más grandes controlan el 29 por ciento de la actividad económica mundial (Weis, 2007).

precios, que anteriormente estaba disponible de manera limitada, se ha visto reducido bajo las nuevas condiciones del mercado mundial y las condicionalidades de reestructuración económica que favorecen la prestación privada de servicios y la determinación de los precios por parte de los actores en el mercado.

## 2.2 Los productores de pequeña escala y los mercados globalizados

En un ambiente mundial de rápida integración de mercados existen dudas en diversos sectores respecto a la naturaleza de las actividades agropecuarias en el futuro y la relevancia de los pequeños productores en ello. Al respecto, las opiniones varían, algunos destacan la creciente irrelevancia de los productores de pequeña escala en la era de la "supermercadoización". Se considera que los agricultores que son algo más grandes y más instruidos, que pueden abastecer a las cadenas de valor –en calidad, cantidad y horarios requeridos–, serían más competitivos. El nuevo mercado de productos agroalimentarios requiere de intensas transacciones cada vez más formales, más allá de la parcela; por lo que favorece a las propiedades agrícolas con mayor inversión y capacidad administrativa (Hazell *et al.*, 2007: 10). Esto también se observó en los estudios del miembro de la Red de Aprendizaje Ronnie Natawidjaja, en Indonesia.

Los precios de los productos agrícolas tropicales han caído sistemáticamente en los mercados mundiales, a excepción de un pequeño repunte después de 2008 (Robbins, 2003; Erten y Ocampo, 2012), mientras que los costos de los alimentos y los insumos están aumentando. Una opinión al respecto señala que sólo las propiedades agrícolas que pueden reducir sus costos significativamente, por debajo de los deprimidos precios del mercado, podrían sobrevivir, a partir de economías de escala relacionadas al uso de la mecanización y no al costo de mano de obra más bajo que ofrecen reducidos rendimientos a las pequeñas propiedades agrícolas, lo que incide [negativamente] en su eficiencia. Sin embargo,

por lo general dichas inversiones están fuera del alcance de los productores de pequeña escala. Si de hecho la nueva estructura económica excluye a los pequeños productores, entonces algunos creen que la política estatal debe crear sistemas adecuados de seguridad social y facilitar que las personas salgan de la agricultura para dedicarse a otra cosa (Hazell *et al.*, 2007: 6; Shiva, 2012). Sin embargo, los que apoyan esta visión presuponen que los mercados son algo dado e irrefutable. Este punto de vista también pasa por alto temas como los límites ecológicos del crecimiento y la distribución justa de los recursos, confiando más bien en que serán los mercados los que encontrarán una solución.<sup>6</sup> (Chang y Grabel, 2004; Sachs y Santarius, 2008).

Por el contrario, otros insisten en que la existencia de pequeños productores y el apoyo a estos tiene un valor social y de equidad, y se justifican porque los productores de pequeña escala son más eficientes y productivos,<sup>7</sup> y se encuentran entre los más pobres, que padecen hambre en la mayor parte de las economías asiáticas (Thapa y Gaiha, 2011). Especialmente en Asia, donde cerca de 1,92 mil millones de personas dependen de la agricultura y de los cuales 800 millones son pobres (Banco Mundial, 2008: 45), la mayoría de las economías no podrán ser capaces de crear oportunidades adecuadas para absorber el exceso de mano de obra en el corto o mediano plazo, y no podrán evitar la convulsión social en una economía global que está deprimida. El sufrimiento en el sector agrícola se hace visible en varias partes del Asia. Por ejemplo, una de sus manifestaciones son los suicidios de agricultores en la India. Esto se atribuye a los altos niveles de endeudamiento o revueltas rurales (*Economist*, 2012; Bidwai, 2006; Comisión de los Derechos Humanos en Asia, 2012), a menudo provocados por la enajenación de tierras agrícolas para la industria. De hecho, algunos creen que los mercados y la equidad no son compatibles.<sup>8</sup>

Entre estas posiciones polarizadas se encuentra el escenario en el que los productores de

6. El Informe del Instituto Wuppertal hace una crítica de la preocupación de la OMC con relación a los efectos de las políticas ambientales en el libre mercado y no del libre mercado en el medio ambiente, como una señal de poner a los mercados por encima de las preocupaciones ecológicas (Sachs y Santarius, 2008: 35).

7. Los productores de pequeña escala de la India producen el 61 por ciento de las verduras y el 52 por ciento de las frutas en la parte de tierra que les corresponde, que es el 41 por ciento de las tierras cultivables (Birthal *et al.*, 2007).

8. Provocación # 2: "Desarrollo basado en derechos Vs. desarrollo basado en mercados: ¿Una falsa dicotomía?". Ver [www.iied.org/provocation-seminar-series-rights-based-versus-market-based-development](http://www.iied.org/provocation-seminar-series-rights-based-versus-market-based-development).

pequeña escala toman sus decisiones cotidianas y de largo plazo acerca de cómo cultivar y dónde vender, o si cultivar o no hacerlo. Se debe reconocer que los productores de pequeña escala se enfrentan a tendencias, políticas e instituciones que no son hechas por ellos y que les generan problemas y los obligan ser flexibles en sus estrategias agropecuarias.

### 2.3 El Estado y los productores de pequeña escala

El enfoque sobre los productores de pequeña escala en la política, el accionar del Estado y el impacto de las políticas públicas ha cambiado mucho en el tiempo en toda Asia. Países como Japón, Taiwán, Corea y China empezaron la era poscolonial con fuertes reformas agrarias junto con la industrialización y la sustitución de importaciones; mientras que las reformas agrarias permanecieron inconclusas al sur de Asia. Hoy en día, apenas el 2,9 por ciento de los japoneses se dedican a la agricultura, mientras que cerca de la mitad de los pobladores de la India (49,9 por ciento) y aproximadamente 63,3 por ciento de la población china depende de la agricultura (FAO, 2007). Por ello, pese a que los mecanismos de gobernabilidad del mercado global y regional son sólidos, la participación del Estado en la agricultura afecta a una gran cantidad de personas.

Intervenciones estatales clave en el período poscolonial han incluido la redistribución de tierras, desarrollo de infraestructura en forma de carreteras e instalaciones de comercialización, servicios de extensión manejados por el sector público, reforma del sector bancario, protección de los mercados internos y, por tanto, protección de los ingresos provenientes de los principales cultivos. Paralelamente, considerando la pobreza generalizada entre los pequeños productores, la mitigación de la pobreza y programas de asistencia social también fueron introducidos. La rápida industrialización de algunos países de Asia permitió la migración de personas del sector agrícola al sector de la industria manufacturera y los servicios, hecho que aumentó la disponibilidad de tierra cultivable por productor y permitió a aquellos que se quedaron en la agricultura

aumentar la productividad. Sin embargo, estos efectos mostraron marcadas variaciones entre y dentro de los países.

El caso de la India es ilustrativo. Los miembros de la Red de Aprendizaje, Satender Arya y Sanjeev Asthana exploraron la historia de las políticas agrícolas en la India. [En su trabajo vieron que] el énfasis puesto en las tecnologías de la Revolución Verde benefició a productores en las zonas de riego de unas cuantas regiones del país, y el aumento de la productividad que generó hizo de la India un país autosuficiente en alimentos. Los servicios públicos de extensión y suministros que acompañaron a provisión de insumos (crédito, fertilizantes, plaguicidas y tecnología) centrados en las regiones donde habían grandes represas, monocultivos (como arroz y trigo) y orientación de la producción al mercado pasaron por alto a los productores de pequeña escala, comunidades lejanas y mujeres productoras dedicadas a la producción en sistemas agrícolas de pluricultivos, en su mayoría basados en la producción de mijo. En la India, donde aproximadamente el 61 por ciento de todas las tierras agrícolas es de secano (RRA Network, 2012), y que produce la mayor parte de los “cereales secundarios” y cultivos no alimentarios, debido a la diversidad de la agricultura y de los agricultores, recién ha sido objeto de un poco de atención estatal.<sup>9</sup>

Si bien India tiene una política para la agricultura, no toma en cuenta la calidad y los medios de vida de los productores de pequeña escala como punto de referencia. En el contexto de los mercados globalizados y la liberalización de la economía de la India, las estructuras de apoyo a los pequeños y medianos productores han sido retiradas, lo que ha llevado a altos costos de producción, dependencia de créditos informales, caída de los precios de los productos básicos, la vulnerabilidad al *dumping*, y altos niveles de suicidios de agricultores en algunas partes del país. Si bien existen fuertes grupos de presión política en favor de los agricultores, al parecer estos no siempre responden a los intereses de los productores de pequeña escala,<sup>10</sup> sino más bien mantienen puntos de vista divergentes acerca del

9. Como por ejemplo: el establecimiento de la Autoridad Nacional de Agricultura a Secano, aunque se ha proporcionado mayor espacio político a una “Segunda Revolución Verde”.

10. Contrastan las opiniones de la Coordinadora de los Movimientos de Agricultores del Sur de la India (SICCFM) ([siccfm.blogspot.in/](http://siccfm.blogspot.in/)) con el Consorcio de Asociaciones de Agricultores de la India (CIFA) (Economic Times, 2011).

futuro de la agricultura. Aun así, el aporte de los productores de pequeña escala a la producción agrícola es proporcionalmente mayor a los recursos de los que disponen.

La inversión pública en la agricultura ha disminuido en todo el mundo, en parte debido a los ajustes estructurales y porque de manera creciente la extensión y la investigación están siendo privatizadas (Hazell *et al.*, 2007: 18; Banco Mundial, 2008: 41; Comisión de Planificación (GoI, 2012). Más importante aún es que la composición de estos gastos determina los resultados positivos de la productividad agrícola. La tendencia [de las inversiones públicas] en Asia se inclina hacia los subsidios en bienes privados en lugar de públicos, como son el riego o los servicios de extensión, a

pesar de que la eficacia de los insumos privados depende de la inversión pública. Más del 75 por ciento del gasto agrícola de la India subsidia bienes privados. Por otra parte, las políticas agrícolas de Indonesia han sido históricamente fijadas en torno al arroz, aún más desde la crisis alimentaria del 2008. El gasto total en agricultura –menos del 1 por ciento del PIB– es uno de los más bajos entre los países asiáticos. Los datos muestran que los productores tienen muy poca confianza en los sistemas de extensión estatales. El reciente crecimiento en el sector de las hortalizas se ha debido en gran medida al apoyo de los servicios de extensión proporcionados por el sector privado, dado que recientemente se ha reducido el financiamiento público (Armas *et al.*, 2012; Banco Mundial, 2007: 46).

## Tomar decisiones en los mercados: el *agency* de los productores de pequeña escala

El discurso en torno a la naturaleza de los mercados domina los debates acerca de los productores y la agricultura. El punto de vista predominante considera un mercado libre que fomenta la competencia para promover de la mejor manera los intereses de los consumidores y productores por igual. A menudo, junto a esta creencia existe la idea de que los mercados eficientes son formales, modernos y responsables. Sin embargo, los productores de pequeña escala mayormente operan en ámbitos informales, lo que reduce enormemente su capacidad de tomar decisiones sobre qué producir y qué vender, en concordancia con las demandas del mercado. Esto reduce la rentabilidad de su esfuerzo y, por lo tanto, de su bienestar. Las acciones en el sector informal están fuera del ámbito de la supervisión estatal, por lo que son percibidas como socavadoras del bienestar público.<sup>11</sup> Entonces, el futuro propuesto para los productores de pequeña escala es modernizarse y formalmente vincularse con las cadenas de valor. En los casos extremos, los productores de pequeña escala son considerados como irrelevantes para los mercados modernos (Hazell, 2011).

En contraste con este punto de vista, los activistas reiteran que los productores de pequeña escala no pueden esperar un trato justo en los mercados modernos, que en realidad no son libres, sino que están dominados por actores monopólicos y oligopólicos, especialmente en el sector agrícola. La formalidad es la excepción en el mundo en desarrollo, ya que las estructuras y los procesos en los mercados informales ofrecen múltiples beneficios a los productores de pequeña escala, incluyendo redes de autonomía y seguridad, especialmente si se elimina a algunos operadores que distorsionan los mercados. En casos extremos, los mercados modernos y las cadenas de valor van en contra del autoabastecimiento y de las dinámicas locales (Satheesh, 2005).

Una posición intermedia sugiere que la elección de los enfoques basados en los mercados o los derechos para la construcción del *agency* de los agricultores es una falsa dicotomía, ya que los negocios modernos pueden llegar a ser más inclusivos para los productores de pequeña escala y, en este caso, una variedad de actores intenta intervenir. Sin embargo, en el Programa de Conocimientos la gran pregunta ha sido para comprender no sólo cómo los mercados pueden funcionar para la población pobre, sino también cómo esta población hace que los mercados funcionen para ellos. El *agency* que los productores de pequeña escala expresan es aquel que se da a través de las oportunidades que tienen a disposición a partir de la naturaleza de los mercados y no a través de temas dominados por ideologías.

### 3.1 La interconexión entre la formalidad y la informalidad

Las economías asiáticas, a pesar de ser los principales actores en el comercio formal del mundo, poseen una diversa ecología institucional, que va desde lo tradicional a lo informal y a lo formal moderno. Gran parte de la economía de los pequeños productores se encuentra precisamente en el espacio informal. Los mercados informales en Asia son dinámicos, lo que permite sólidas relaciones de confianza y reciprocidad, que permiten aplicar la normativa basada en el derecho consuetudinario de manera flexible para guiar las operaciones. Sin embargo, estos también pueden ser injustos, a partir de arraigadas estructuras sociales de poder que excluyen y explotan a los productores de pequeña escala. Incluso los sistemas modernos y formales pueden ser cooptados por las élites a través de la Ley de la Comisión de Comercialización de Productos Agrícolas (APMC) en la India, donde las estructuras formales son menos importantes que las relaciones informales entre el productor de

11. Ejemplos de ello son las restricciones impuestas a pequeñas empresas lecheras después del escándalo de la leche contaminada con melamina en China y la desaprobación general que los mercados tradicionales y pequeños puestos de comida encuentran en muchos países, siendo percibidos como antihigiénicos y fuentes de brotes de enfermedades (Huang *et al.*, 2012).



pequeña escala y el agente mayorista que opera en el mercado regulado por el gobierno.

Los productores de pequeña escala tienden a estar vinculados a relaciones de dependencia con los comerciantes debido a los insumos y el crédito, con la obligación de vender su producción cuando los precios están bajos. En China, herramientas para el crédito y la extensión están a disposición de las familias productoras a través del Estado. Sin embargo, en la mayoría de los demás países del Asia los productores de pequeña escala no pueden acceder a los servicios públicos de extensión y de crédito, cruciales para la agricultura orientada al mercado. Esto hace que las relaciones de explotación con los comerciantes persistan. A los productores de pequeña escala también les interesa mantener estas relaciones, ya que los comerciantes son las principales fuentes de financiación en momentos de emergencia. Incluso los recientes actores formales, como son los supermercados, tienden a abastecerse principalmente de los grandes comerciantes y mayoristas, dejando intactas las relaciones entre los productores de pequeña escala y los comerciantes.

Actualmente el mercado informal adquiere un progresivo reconocimiento como algo creciente, y es probable que sea permanente en lugar de ser "superado" cuando se logre el anhelado desarrollo de un país (Woller y Woodworth, 2001). En China, sólo un 9,7 por ciento de las familias de agricultores tiene algún tipo de afiliación formal a las Cooperativas de Agricultores Profesionales (Huang *et al.*, 2012). En India, la agricultura es totalmente informal e involucra al 99,4 por ciento de los trabajadores agrícolas y al 96,4 por ciento del PIB agrícola, esta situación mejoró apenas un poco en 1997-98, debido a las cadenas de valor.

La informalidad también forma parte del crecimiento de los sectores industriales y de servicios en la era de la globalización. Por ejemplo, la participación del sector informal en el empleo no agrícola en la India aumentó de 76 a 83 por ciento entre 1983 y 2000 (Unni, 2001; Sakthivel y Joddar, 2006). Por lo tanto, la necesidad de encontrar vínculos en las economías asiáticas entre el sector creciente de empresas de distribución formales y las organizaciones de

productores de pequeña escala presenta desafíos. Fue a partir de esto que la Red de Aprendizaje exploró los temas de la "interface" entre la informalidad y la formalidad en dos contextos específicos: el desarrollo de *las capacidades de tomar decisiones y actuar en función a ellas (agency)* entre pequeños grupos de agricultores que abastecen la distribución organizada en Indonesia (sección 3.2), y el surgimiento de las microfinanzas que opera a partir de grupos de productores en la India y sus implicaciones sobre *las capacidades para tomar decisiones y actuar en función a ellas* de los productores de pequeña escala (sección 3.3).

### 3.2 Los productores de pequeña escala y los mercados modernos: las lecciones de Indonesia<sup>12</sup>

Indonesia ha experimentado un crecimiento espectacular de los supermercados en la última década, donde el reto ha sido la provisión de frutas y verduras frescas de los productores de pequeña escala. La fruta y verdura fresca contribuye entre el 15 y el 40 por ciento del valor total de los productos en las cadenas de supermercados. Tres estudios realizados por Ronnie Natawidjaja –miembro de la Red de Aprendizaje– sobre el comportamiento de la comercialización minorista moderna, en su relación entre productores de pequeña escala e intermediarios, destacan cómo el Estado ha cedido cualquier espacio posible para fortalecer el *agency* de los productores de pequeña escala bajo las nuevas condiciones del mercado, haciendo que los mecanismos de la informalidad afloren con cierto éxito.

La decisión sobre las adquisiciones de los supermercados está basada en el precio, la calidad y la continuidad del suministro de cada fuente potencial, ya sea nacional o extranjera. Mientras que aproximadamente entre el 40 y el 45 por ciento de los productos frescos son importados, el resto proviene principalmente de los comerciantes y de los grandes productores, y una proporción menor de los mercados mayoristas. Durante las entrevistas de los miembros de la Red de Aprendizaje, los administradores de las modernas organizaciones minoristas indicaron que los productores de pequeña escala todavía no estaban familiarizados con los requerimientos de calidad del producto y

12. Basado en tres estudios de Ronnie S. Natawidjaja, miembro de la Red de Aprendizaje.

esto se constituye en un riesgo para generar un suministro fiable. Es posible que con una mayor apertura de los mercados de Indonesia (a través de Tratados Regionales de Libre Comercio) sería más atractivo importar más productos de países como Tailandia y China, que desarrollar cadenas de suministro nacionales.

En Java, donde existe la mayor producción de hortalizas, las nuevas oportunidades han creado la necesidad de una intermediación entre los productores de pequeña escala y el acopiador local, ya que hay pocos servicios de extensión o de acopio manejados por el sector público. Incluso las mayores ganancias provenientes de la horticultura no han logrado incentivar adecuadamente la acción colectiva para hacer frente a las nuevas oportunidades de mercado, ya que menos del 15 por ciento de los productores tienen relación con las modernas cadenas de distribución minoristas. Las cooperativas formales que fueron ampliamente fomentadas por el Estado no se pudieron sostener debido a que la atención estuvo centrada en la distribución de insumos y crédito, y no en el desarrollo de habilidades de administración organizativa o en la infraestructura de comercialización. Por lo tanto, los pocos intentos de ingresar en nuevos mercados estuvieron en el ámbito informal, dominado por productores más jóvenes y mejor formados, que usan sus propios recursos o dinero prestado de manera informal.

Algunos actores, entre ellos pequeños productores, empiezan a reunir a otros agricultores utilizando su experiencia en la producción y comercialización, lo que los lleva a posicionarse como nuevos intermediarios. A diferencia de los comerciantes tradicionales que restringieron sus actividades al comercio de productos agrícolas, los nuevos intermediarios también ofrecen asistencia técnica para la siembra, manejo del cultivo, cosecha y manejo poscosecha. Pueden también dar crédito para la compra de insumos (luego, el productor devuelve el dinero del préstamo cuando vende su cosecha) y encargarse del trámite administrativo y la certificación, cuando la vinculación con los mercados modernos así lo requiera. Muchas de estas operaciones son formalizadas a través de contratos que reflejan relaciones comerciales

basadas en formas de control social y confianza, que siguen normas culturales existentes entre pequeños grupos de entre 10 y 20 miembros que cooperan los unos con los otros. Algunas de estas son redes establecidas desde hace mucho tiempo (activas desde 1991), cuya cooperación ha incrementado el precio recibido por los agricultores individualmente y la calidad de los productos ha mejorado constantemente. Las iniciativas que llegan a alcanzar una mayor escala se han apoyado en todo un complejo sistema de intermediación, como es el caso de la exportación de azúcar de coco por parte de la cooperativa Jatirogo, que se describe en la sección 4.

### 3.3 Adoptar la informalidad para la inclusión financiera: grupos de autoayuda en la India<sup>13</sup>

La libertad económica para tomar decisiones acertadas en las transacciones financieras es un aspecto clave del *agency*. Los flujos de dinero en efectivo procedentes de la agricultura son dispares, especialmente para los productores de pequeña escala que producen a secano, cosa que es riesgosa. La capacidad de los productores de pequeña escala para acceder a fuentes de financiamiento destinados a cubrir los flujos de efectivo para gastos e inversiones podría determinar si una familia se mantiene a flote o se hunde por deudas. Los préstamos de dinero por parte de prestamistas, comerciantes y agentes, tradicionalmente han otorgado créditos a los pequeños productores en India a tasas de interés usureros y en términos de explotación (Datta y Sharma, 2010). Incluso hoy en día, el crédito informal puede conllevar una tasa de interés de hasta el 10 por ciento por mes, y se tiene que reembolsar la totalidad del capital de una sola vez; caso contrario, se debe seguir pagando intereses durante años, si no es posible reunir lo suficiente para pagar la totalidad del capital. Con la implantación del modelo de la Revolución Verde, intensivo en insumos externos, el Gobierno de la India reconoció la necesidad de intervenir en los mercados de crédito, ya que los agricultores, en general, no podían acceder a créditos oportunos y adecuados del sistema bancario formal. Esto llevó a la nacionalización de varios bancos privados, la apertura obligatoria de sucursales rurales y préstamos dirigidos a la agricultura a través de préstamos a sectores prioritarios.

13. Basado en los aportes de Srikantha Shenoy, miembro de la Red de Aprendizaje, y la experiencia del autor en el sector, en la India.

No obstante las políticas de intervención estatal, la dependencia de las fuentes de crédito no institucionales sigue siendo alta: 38 por ciento en 1981 y 39,6 por ciento en el 2002.<sup>14</sup> Además, estos créditos a menudo están vinculados a la compra de insumos. La centralidad de los créditos de apoyo para promover la promoción de los medios de vida para las familias rurales pobres, y la ausencia de ofertas de financiamiento de los bancos y de las cooperativas, especialmente a personas sin garantías tradicionales, generaron la aparición de grupos de autoayuda<sup>15</sup> (GAA) promovidos por Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). Esto se estableció a mediados de la década de los 80. Estos pequeños grupos informales de entre 10 y 20 personas, colectivamente gestionaron las actividades de ahorro y crédito por su cuenta, a partir de normas consensuadas colectivamente. Las ONG Myrada y PRADAN, facilitadoras pioneras de los grupos de autoayuda, indicaron explícitamente que la estructura de los GAA y los incentivos y procesos, entre los que estuvieron las comunidades en las que ellos trabajaban, no fue diseñadas por agentes externos.

Cuando las Organizaciones de la Sociedad Civil presentaron a los grupos de autoayuda como prestatarios mayoristas potenciales para los bancos, estos deliberadamente escogieron mantener a los grupos informales para evitar interferencias y el cobro de comisiones por los departamentos que supervisan las cooperativas formales. Los GAA, fundamentalmente micro-cooperativas, se convirtieron de esta manera en las primeras asociaciones informales en ser reconocidas por el sector bancario en la India, a través de la Directiva del Banco de la Reserva de India (RBI). El objetivo no era incorporar a los GAA en la formalidad, sino permitir que los sistemas formales acepten e incluyan al sector informal (Fernández, 2003). Para ganar legitimidad, los grupos tuvieron que adoptar varios sistemas que caracterizan a los sectores formales, como son la contabilidad de doble

entrada, auditorías de sus cuentas anuales y la documentación detallada de las normas internas y las decisiones. La formación de contadores para estos grupos fue una actividad de intermediación esencial, ya que la alfabetización y el manejo de la aritmética entre los miembros es baja.

A través del Programa de Vinculación entre GAA y Bancos (SBLP), los bancos y las cooperativas pueden ofrecer crédito sin garantías a grupos de autoayuda,<sup>16</sup> y los miembros son libres de prestarse para cualquier propósito, incluyendo el consumo doméstico y las fiestas (propósitos que el sistema formal no apoya). Con el paso de los años, el SBLP se convirtió en una de las intervenciones gubernamentales más eficaces en la dotación de créditos para la población pobre, tanto por el desempeño en la extensión, como por el reembolso de préstamos. A través de los créditos que se asignan para cualquier actividad, no solamente para la agricultura, donde la mayoría son mujeres (que no son percibidas como agricultoras), los miembros de los GAA del área rural se hacen préstamos considerables para la agricultura y la diversificación de los medios de vida fuera del sector agrícola.<sup>17</sup>

Los grupos de autoayuda son ahora el esquema principal usado para organizar a las mujeres y a los hogares pobres en diversos proyectos y programas de desarrollo (incluida la agricultura), y diversos subsidios y transferencias de recursos se encaminan a través de ellos. El modelo de Grupo de Responsabilidad Compartida o Clubs de Agricultores sigue siendo la forma predominante para organizar a los agricultores varones en la India, fuera de las cooperativas formales. En la mayoría de estos grupos, los miembros se comprometen como individuos con actividades que mejoran los medios y la calidad de vida, y muy pocas como iniciativas colectivas.

En marzo de 2010, el préstamo realizado bajo este sistema fue a 4,5 millones de grupos de autoayuda (con cerca de 60 millones de miembros) y fue de 5,5 mil millones de dólares. Para los banqueros

14. All India Debt & Investment Survey y RBI Bulletins, Febrero 2000 y la Organización Nacional de Encuestas por Muestreo de la India (NSSO), facilitado por Srikantha Shenoy.

15. Hubo en toda Asia una discusión sobre los nuevos conceptos bancarios para poder llegar a la población pobre, a través de la Asociación de Crédito Agrícola de Asia y el área del Pacífico (APRACA), en la década de los 80, con ideas similares que surgieron en países como Indonesia (Kropp y Suran, 2002).

16. Para mayor información sobre los lineamientos, ver [www.nabard.org/fileupload/Display\\_Circulars\\_new.asp](http://www.nabard.org/fileupload/Display_Circulars_new.asp).

17. El 36 por ciento de los préstamos de los GAA y el 52 por ciento de la cartera de préstamos fue destinada a la agricultura en el GAA de la ONG Myrada, desde el 2005 (Fernández, 2005).

tradicionales dispuestos a apoyar los productores de pequeña escala, los GAA ofrecen una manera menos engorrosa para financiar incluso grandes empresas, ya que muchos pequeños préstamos están agrupados por los GAA, para invertir en sus federaciones, sin que el banquero tenga que evaluar la viabilidad a nivel de federación. El reembolso de los préstamos bancarios se extrae de diferentes actividades de los distintos miembros de los GAA, como individuos, y no está necesariamente sujeto al desempeño de una iniciativa más grande. Los estudios de caso de la Red de Aprendizaje en la India muestran una preponderancia de iniciativas basadas en los GAA que han mejorado *la capacidad de tomar decisiones y actuar (agency)* de sus miembros. Los GAA facilitan el acceso al crédito formal, al mismo tiempo que ofrecen un espacio potencial para el empoderamiento de las mujeres.<sup>18</sup> Habitualmente, los GAA informales están asociados en una entidad legalmente reconocida a medida que escalan en la cadena de valor, como se muestra en los siguientes ejemplos.

### 3.3.1 Negociar en los mercados formales

La Sociedad de Bienestar del Grupo de Responsabilidad Compartida (JLG) Sri Devi, en el estado de Karnataka, mostró cómo los productores de pequeña escala pueden asociarse y articularse para cultivar y comercializar arroz. La “sociedad paraguas” de 300 miembros es esencialmente la cara formal de varios pequeños grupos informales de responsabilidad solidaria. Los bancos reconocen y prestan a los JLG informales, mientras que la sociedad formal permite compras a gran escala de insumos como semillas, fertilizantes y maquinaria, eludiendo a comerciantes de insumos y prestamistas. Más que la ganancia por las ventas, los miembros lograron reducir los costos de sus insumos. La extensión y el control de calidad son ahora posibles, como lo es también la inversión en maquinaria de propiedad colectiva que ahorra trabajo.

### 3.3.2 Grupos informales como propietarios de grandes empresas<sup>19</sup>

Mujeres pobres en aldeas remotas de India central crían capullos de seda y enrollan el hilo en carretes,

en sus casas, en grupos tradicionales de tejido. Esta actividad apenas requiere de herramientas de trabajo y tiene baja productividad y rentabilidad. Las embobinadoras ganaban apenas 10 ó 15 rupias por día.<sup>20</sup> La ONG PRADAN ha trabajado en la región desde la década de los 80. Después de haber trabajado en la mejora de la producción de capullos de tasar, la ONG exploró la posibilidad de organizar hilados para mejorar la rentabilidad de los miembros del GAA. La Sociedad Limitada “Masuta Company Limited” es propiedad de aproximadamente 2.800 mujeres sin tierra y de productores de pequeña escala, que manejan la producción casera de hilo de seda. Las mujeres están organizadas en GAA o en Grupos de Productoras que están asociadas en Fideicomisos de Beneficio Mutuo, que a su vez son propietarios de Masuta.

Masuta también tiene una textilera, donde un empresario privado posee el 24 por ciento de las acciones; mientras que el apoyo en la administración y la intermediación es proporcionado por PRADAN, la administración de las actividades de producción a nivel local, el control de calidad y las funciones de los GAA está totalmente en manos de las mujeres. Los GAA también apoyan a las mujeres a invertir en otras actividades para sus medios de vida, mediante fondos propios y préstamos bancarios. Masuta es el mayor proveedor de hilo de seda de tasar en la India y ha creado una categoría claramente diferenciada del producto en la cadena de valor. El procesado del hilo de seda ha incrementado sustancialmente los ingresos de las mujeres y, con ello, su autoestima. Mientras que las empresas formales tienen problemas con el financiamiento, los grupos primarios tienen mejores relaciones con los bancos.

### 3.3.3 El *agency* dentro de los modelos microfinancieros

Varias nuevas iniciativas del gobierno de la India siguen centrados en los GAA como grupos primarios. Grandes esfuerzos para mejorar los medios y la calidad de vida, como la Misión Nacional de Medios de Vida Rural (NRLM) realizan importantes asignaciones de capital

18. Dado que la mayoría de los GAA tienen miembros mujeres, el *agency* relacionado con su participación en la agricultura y los mercados no ha sido explorado muy a menudo. Para mayor información sobre el *agency* de mujeres como individuos, ver Myrada (2002).

19. Estudio de caso de Asthana y Arya para la Red de Aprendizaje del Asia.

20. Actualmente (2012), el salario mínimo es de 117 rupias por día.

en activos y capacidades para los pobres y las federaciones en varios niveles. En principio, esto podría revitalizar las condiciones para reencaminar los esfuerzos colectivos informales en la agricultura en esta década. Sin embargo, como en anteriores intervenciones del Estado en cooperativas de desarrollo, el programa de GAA se ha visto negativamente afectado por la cantidad de GAA que se han creado, los recursos inadecuados para capacitarlos, el posicionamiento político de las federaciones de GAA y, paradójicamente, el surgimiento de las microfinanzas comerciales.

Las microfinanzas comerciales comenzaron a expandirse en la India en la última década, siguiendo modelos de responsabilidad solidaria, y crecieron en base al capital de los bancos, y (como un signo de la globalización) de los financiadores extranjeros, firmas de capital privado y empresas del "Silicon Valley". En 2010, el total de préstamos de los bancos a los GAA y a las instituciones microfinancieras fue del 1,4 por ciento del crédito bancario total, que fue de 660 mil millones de dólares americanos (Srinivasan, 2010). El crecimiento de los GAA e instituciones microfinancieras (IMF) convirtió a la India en el mercado mundial más grande de las microfinanzas. No obstante, la búsqueda de crecimiento por parte de las IMF y distintos enfoques que entraron en competencia, llevaron a generar una burbuja que se agravó debido al carácter informal de los grupos. Hubo muchos suicidios de prestatarios, incumplimientos masivos de pagos y múltiples intervenciones del gobierno. La industria de las microfinanzas está ahora en proceso de cambio, aunque sigue creciendo en algunas áreas (Srinivasan, 2010a). El acceso exclusivo al crédito fue considerado como suficiente para salir de la pobreza y a partir de ello el objetivo de construir *agency* entre los prestatarios en los ámbitos político y cultural, no sólo económico, fue relegado. Las medidas de desempeño de la IMF fueron evaluadas estrictamente a partir de su nivel de financiamiento, expansión y crecimiento de la cartera de préstamos, a pesar de que se estaba hablando de su desempeño social (Fernández, 2003).

### 3.3.4 Intermediación e internalización

Las nuevas estructuras del mercado (supermercados, calificaciones y normas privadas, controles de proceso) y los grandes compradores tienden a favorecer la agregación

a gran escala y pueden afectar negativamente a los productores de pequeña escala que dependen en gran medida de su mano de obra con relación al capital. Los acopiadores contraen gastos adicionales para cumplir las exigencias de los mercados lejanos, que son más fáciles de asegurar con los grandes productores que con varios más pequeños. Michael Lipton propone dos maneras de reemplazar los costos de transacción, intermediación e internalización (Lipton, 2006). Los GAA informales asumen los altos costos de transacción que caracterizan la acopiación de los productos de pequeña escala, a través del seguimiento mutuo y asumiendo la toma de decisiones al mismo nivel. En estos casos, el crédito de los bancos llega a los miembros principalmente a través de estos grupos informales.

La intermediación externa inicial consiste en formar y nutrir a grupos primarios, que después ayudan a incorporar los costos de transacción para llevar a cabo el negocio con los miembros individuales (ya sea ahorro, crédito, producción o agregación). Una intermediación más compleja se lleva a cabo cuando los grupos informales se unen en organismos formales más grandes que interactúan tanto con las estructuras del mercado formal como del mercado informal, incluido el diseño y la institucionalización de los instrumentos para la gobernabilidad, el manejo y las operaciones de los temas que involucran a los productores de pequeña escala. Interacciones con niveles más altos de la cadena de valor y los compradores finales, tales como la inversión en infraestructura de uso compartido e inteligencia de mercado, son tareas asumidas por las organizaciones formalmente registradas, que tienden a contratar profesionales para manejar los mercados formales. Este es el espacio que se da para las intervenciones formales, de relativamente largo plazo, como se ve en las organizaciones de productores de pequeña escala como Masuta (sección 3.3.2) y Vasundhara en la India (sección 4), y Jatirogo en Indonesia (sección 4).

El programa de GAA depende de la facilitación de calidad, generalmente proporcionada por las OSC, muchas de las cuales antes habían tenido acceso a financiamientos externos. Esta fuente de financiamiento se está agotando, lo que obliga a muchas de estas organizaciones a buscar modelos de recuperación de costos en los que los miembros de los GAA paguen por los diferentes servicios prestados, ya sea

de manera directa o a través de un mecanismo administrado. El retiro de estos caros servicios de intermediación ha permitido que personas formadas realicen su trabajo directamente en las comunidades (Fernández, 2004), reduciendo de alguna manera los costos de intermediación.

### 3.3.5 Soberanía alimentaria y mercados alternativos

El paradigma alternativo que debe funcionar para reactivar las economías locales y la soberanía alimentaria, como es el trabajo de la Deccan Development Society (DDS, Sociedad para el Desarrollo de Deccan) (Satheesh, 2011), también depende de la red de GAA de mujeres sin tierra de Dalit.<sup>21</sup> Estos grupos cultivan de manera colectiva en tierras poco fértiles y alquiladas, cultivos ya abandonados, como es el mijo. Para ello hacen un esfuerzo considerable en la creación de conciencia sobre la preservación de las culturas de la agrobiodiversidad y los alimentos; lejos de tratar de unirse a los mercados globalizados y de las preferencias predominantes de consumo. El carácter informal de estas organizaciones permite que los miembros inviertan en el mejoramiento de los suelos y actividades de cultivo en tierras propias y alquiladas, lo que es desalentador y prohibitivo para aquellos que buscan préstamos directos de los bancos.

Los préstamos de DDS pueden ser en especie (semillas) y reembolsables en especie (grano), una vez más, actualmente esto no es posible en los sistemas formales. Desde 2003, las mujeres miembros han logrado un Sistema de Distribución Pública alternativa (PDS, por sus siglas en inglés). Después de un ejercicio de mapeo de hambre en sus aldeas, estas mujeres establecieron cocinas comunitarias que se abastecieron de sus propios productos para alimentar a la población necesitada. Iniciativas como esta resaltan a las mujeres como agricultoras, una perspectiva que a menudo se pierde en otros programas de GAA.

### 3.3.6 Mercados alternativos y garantías: el sistema participativo de garantías

La Asociación de Agricultores Ecológicos de la India (OFAI, por sus siglas en inglés) plantea

que “los primeros que tienen derecho a acceder a los alimentos sanos son los productores y su comunidad inmediata”.<sup>22</sup> La OFAI explícitamente promueve el consumo local y, por lo tanto, obvia la necesidad de una costosa certificación de terceros para cumplir los requisitos de los mercados de exportación y “clientes selectos”. Muchos de los que cultivan orgánicamente son “agricultores orgánicos por obligación”, ya que son aquellos que producen para la subsistencia en comunidades remotas (a menudo tribales) y no pueden pagar los costos de la certificación. Consiguientemente, un consorcio de ONG promovió el Sistema de Garantías Solidarias (PGS, por sus siglas en inglés)<sup>23</sup>, en el que pequeños grupos de agricultores deciden cuáles son las prácticas de cultivo orgánico aceptables, basados en pautas de producción propuestas por el Consejo Orgánico del Sistema de Garantía Solidaria de la India, y la mutua evaluación de las parcelas y sistemas de producción entre agricultores.

La Secretaría del Consejo Orgánico del Sistema de Garantías Solidarias de la India otorga la certificación PGS, basada en los informes de evaluación de sus pares. El sistema permite el uso de los idiomas locales, y toma en cuenta la diversidad regional y los muchos métodos e insumos, algunos tradicionales y otros innovadores, que caracterizan a la agricultura ecológica de la India. Los principios más importantes de la certificación PGS incluyen: el control social como un mecanismo de cumplimiento; el compromiso con la ecología, asumido por los agricultores y complementado por rituales religiosos y culturales locales para reforzar los compromisos, proporcionando apoyo mutuo a los agricultores en transición hacia la producción ecológica. La secretaría apoya también con la reducción de trabajo administrativo para involucrar e incluir a los agricultores con bajos niveles de alfabetización.

### 3.3.7 Servicios de extensión e informalidad

Las evidencias que muestran India e Indonesia sugieren que los servicios de extensión del gobierno han retrocedido y rara vez son de acceso directo para los productores de pequeña escala y los agricultores, dejando a los distribuidores

21. Personas que pertenecen a castas desfavorecidas en la India.

22. Presidente de OFAI (Asociación de Agricultores Ecológicos de la India), Claude Alvares, durante el Taller de OFAI sobre el Cultivo de Especies Orgánicas, College of Forestry, Ponnampet, Karnataka, febrero 2009 (minuta de la reunión).

23. [www.pgsgorganic.in](http://www.pgsgorganic.in).

de insumos como una importante fuente de información. Este mecanismo informal es muy accesible, pero está cargado de incentivos perversos. Un gran número de agricultores que viven en la miseria están altamente endeudados con los distribuidores de insumos, y a esto se puede atribuir el intenso uso de productos químicos en la agricultura. Sin embargo, en la ausencia de servicios públicos de extensión, los comerciantes siguen proporcionando información y el intercambio de información de agricultor a agricultor es un trabajo importante realizado por los facilitadores de las OSC.

Para contrarrestar los mecanismos informales de extensión, el gobierno del Estado de Tamil Nadu, en la India, aprobó la Ley de Consejo Agropecuario de Tamil Nadu en 2009. El proyecto de ley estipula que únicamente las personas con títulos profesionales de tres universidades agrícolas selectas podrían proporcionar servicios de extensión agrícola. El proyecto de ley fue derogado menos de dos meses más tarde, debido a protestas de los agricultores y sus organizaciones, que presentaron las resoluciones de las asambleas de sus aldeas con el argumento de que la ley podría "empobrecer aún más a los agricultores y robarles la riqueza de los conocimientos tradicionales, de las que los extensionistas modernos no tienen ni idea" (OFAI, 2009).

India sufre una gran escasez de veterinarios, por lo que los "paraveterinarios" han apoyado a la pequeña ganadería proporcionando atención veterinaria oportuna y de bajo costo en algunas áreas. Sin embargo, el Consejo de Investigación Agrícola de la India (ICAR, por sus siglas en inglés) no reconoce oficialmente el desarrollo de paraveterinarios a través de sus organizaciones afiliadas, ya que está en contra de su introducción. La respuesta de las OSC a esto ha sido renombrarlos como "promotor de la cría de animales" o "gopal mitra" (amigo de los pastores). Los servicios de estos paraveterinarios son pagados voluntariamente por los usuarios. Además, estos son tomados en cuenta como trabajadores esenciales de primera línea por el departamento veterinario estatal<sup>24</sup>, cuyo personal es reducido.

### 3.4 Lecciones aprendidas: reconocer la informalidad

Para resumir las lecciones producto del trabajo de los miembros de la Red de Aprendizaje: parece ser que los productores de pequeña escala rara vez están económicamente organizados de manera formal, si no producen lo suficiente para abastecer el mercado. En la India, los grupos de mujeres promovidas por DDS son un raro ejemplo de agricultores que han logrado un autoaprovechamiento organizado. Los costos para la formalización pueden ser altos para los pequeños grupos de productores y, por lo tanto, sus vínculos con las cadenas de valor modernas son a través de contratos informales. La complejidad de los sistemas formales son difíciles de manejar para los productores de pequeña escala con educación formal limitada, a menos que vivan en regiones con mayor nivel educativo y estén más expuestos a los mercados modernos. Ejemplos de ello son los casos de CAMPCO y las Cooperativas Kadamba Marketing en el oeste de Karnataka, o donde un equipo de profesionales puede ser contratado, como en Masuta o Vasundhara.

Conectar los sistemas informales con los formales, especialmente para que los productores de pequeña escala *fortalezcan sus capacidades de tomar decisiones y posibilidades de actuar en función a ellas, es decir, fortalezcan su agency*, para ello se requiere de una fuerte inversión en la construcción de capacidades de los actores para poder hacer frente a los problemas de manera creativa, dialogando permanentemente con diversos sistemas. Esto toma mucho tiempo, a veces décadas. El enfoque de los GAA de mujeres que se organizan para el ahorro y el crédito ha sido probado en algunas partes de Asia y África; sin embargo, fuera de la India, los GAA no tienen reconocimiento oficial similar ya que dependen fuertemente de proyectos financiados por donantes. Allí donde el Estado reconoce explícitamente el carácter informal de los GAA como aceptable para proporcionar créditos y vínculos con los canales formales, esto ofrece vías para apoyar la autoorganización de los productores de pequeña escala de la región. En la India, esto también ha sacado a relucir la percepción de las mujeres como agricultoras en primer plano.

24. Comunicaciones personales, jefe de Myrada Krishi Vigyan Kendra o Centro de Ciencia Agrícola que ha promovido paraveterinarios desde 1979 en el Distrito Erode de Tamil Nadu, en la India.

## Los productores de pequeña escala y sus organizaciones: el *agency* dentro del marco colectivo

Los mercados en las economías asiáticas se caracterizan por tener un gran número de productores de pequeña escala, por lo que estos tienen que asumir los costos de muchas pequeñas transacciones. Los productores de pequeña escala cultivan principalmente para su subsistencia y el pequeño excedente disponible lo venden en los mercados locales; también se dedican a actividades fuera de la agricultura para poder sustentarse. Los acopiadores se enfrentan al reto de llegar a los muchos productores, que a menudo están en zonas de difícil acceso. Regiones montañosas, islas pequeñas de Indonesia, y áreas boscosas tienen poca vinculación y pobre conectividad. La deficiente infraestructura en comunicaciones aumenta las asimetrías de información y la determinación de los precios se dificulta, por lo que se deben esperar fallas del mercado.

Cuando los mercados funcionan, los productores de pequeña escala no siempre pueden esperar un rendimiento razonable. Los mercados tradicionales e informales son de fácil acceso, pero pueden reproducir las estructuras locales de poder que son desfavorables para los productores de pequeña escala. Sin embargo, las estructuras formales podrán ser igualmente desfavorables para los pequeños productores. La Ley de la Comisión de Comercialización de Productos Agropecuarios, que regula los mercados mayoristas en la India, es criticada por favorecer a los comerciantes en desmedro de los productores (*Economic Times*, 2011); pero también existe desconfianza generalizada respecto a la distribución organizada y el temor a que los pequeños comerciantes pierdan sus medios de vida. Sin embargo, muchos agricultores están estrechamente vinculados a los mercados globalizados, incluso cuando tienen poco excedente comercializable. Los factores globales determinan los precios de los insumos, combinación y formas de cultivo, costos de transacción e incluso cómo

se manejan sus tierras y sus vidas. Es en este contexto que surge la necesidad de organizarse.

### 4.1 El consenso de nuestros tiempos: organizar a los productores de pequeña escala

La literatura, los ejemplos y las exploraciones realizadas por la Red de Aprendizaje apuntan hacia una fuerte y sentida necesidad —entre los que reúnen a diferentes posiciones ideológicas— para organizar en grupos a los productores de pequeña escala para manejar la producción, el valor agregado y la comercialización. Los movimientos que buscan la soberanía alimentaria añadirían a esa lista la incidencia política. Las investigaciones muestran que muchas iniciativas modernas de integración vertical tienden a involucrar a los agricultores con mayores recursos, a no ser que las reglas económicas predominantes planteen como más importante involucrar a pequeños productores o se basen en atributos de buena fe. En el Asia dominada por pequeños productores, la organización parece inevitable si se quiere que ellos participen de manera directa en las cadenas de valor modernas (Hazell *et al.*, 2007: 16).

Como se señaló en la sección 3, dicha organización está presente, especialmente como mecanismos informales (tabla 3). Instituciones como Deccan Development Society (DDS, Sociedad para el Desarrollo de Deccan), en la India, ayudan a organizar a las mujeres agricultoras Dalit en torno a temas relacionados con la agricultura ecológica, la biodiversidad, las elecciones de alimentos, la soberanía alimentaria, los bancos de [semillas de] alimentos manejados por la comunidad y la incidencia política para incluir al mijo en el Sistema Público de Distribución (PDS).<sup>25</sup> En este caso, organizar a los productores de pequeña escala permite que ellos equilibren su producción entre cultivos que generen dinero en efectivo y cultivos para la producción de

25. Ver [www.milletindia.org](http://www.milletindia.org) and [www.earth360.org](http://www.earth360.org).



alimentos.<sup>26</sup> En muchos casos, la presencia de los intermediarios es esencial, especialmente para servir de puente entre los grupos informales y la formalidad requerida más arriba en las cadenas de valor y en las grandes organizaciones.

Los estudios del Programa de Conocimientos y Aprendizaje dieron algunas luces respecto a temas de las organizaciones de pequeños productores en los mercados globalizados. El estudio de China ilustra sobre las actitudes de los productores para organizarse en cooperativas de agricultores profesionales, mientras que los casos de la India señalan que los métodos utilizados para incentivar la organización de los pequeños productores para que lleguen a los mercados son promovidos por los intermediarios. Los estudios realizados en Indonesia abordan la perspectiva y el perfil de los intermediarios que organizan a los productores de pequeña escala para la comercialización de fruta fresca y verduras. Este es el caso de Jatirogo (ver a continuación), en el que se relata en primera persona lo que plantea un intermediario que apoya a un grupo de agricultores para que lleguen a los mercados de exportación.

En las comunidades existen las bases para la organización, que se expresan en las formas de compartir las herramientas y la participación en el trabajo durante las temporadas de intenso trabajo agrícola que incluyen selección y preservación de semillas. Como parte de esta dinámica, los productores de pequeña escala ocupan colectivamente espacios físicos particulares dentro de los mercados tradicionales y así sucesivamente. Algunos aspectos de la adquisición, producción y comercialización pueden realizarse de manera individual y otros de manera colectiva. Las personas que trabajan con y para los productores de pequeña escala proponen organizarlos de manera formal por varias razones: para poder competir con éxito en los mercados, para alcanzar economías de escala, para reducir los costos de transacción, e incluso para ofrecer resistencia y alternativas a los aspectos homogeneizadores de los mercados

modernos (Satheesh, 2011). Por obvias que puedan parecer las ventajas, los productores de pequeña escala de Asia no parecen estar organizándose en grandes grupos o con entusiasmo y urgencia a partir de los problemas que tienen para acceder a los mercados. Menos del 10 por ciento de los productores chinos son miembros de organizaciones formales, con los grupos más jóvenes, incluso menos dispuestos a organizarse (Huang *et al.*, 2012), mientras que muchas cooperativas en Indonesia han desaparecido (Banco Mundial, 2007). Una proporción mucho mayor de productores más acomodados son miembros formales de cooperativas, en contraste con los productores de pequeña escala (TISS, 2005).

#### 4.1.1 ¿Por qué los productores de pequeña escala prefieren mantenerse fuera de las organizaciones?

Los miembros de la Red de Aprendizaje exploraron organizaciones de productores de pequeña escala y en China exploraron las actitudes de los productores hacia la membresía en las cooperativas. En China, las mujeres de mayor edad y los productores más jóvenes de ambos sexos demostraron una falta de interés en pertenecer a Cooperativas de Agricultores Profesionales (FPC por sus siglas en inglés). Las razones no fueron analizadas en detalle, pero indican que el apoyo de las FPC no es relevante para las necesidades específicas de las mujeres agricultoras y además no dan crédito. Puede que los productores de pequeña escala no participen de estas organizaciones cuando perciben que no cumplen con sus expectativas específicas. Por lo general, las cooperativas están controladas por los grandes agricultores y los que tienen un mayor apoyo. En el caso de los pequeños productores los beneficios no estén en proporción con el tiempo y el esfuerzo que necesitan para contribuir a la organización. En la India es poco probable que los GAA incluyan a los más pobres, que no tienen el tiempo disponible para asistir a las reuniones ni la capacidad de ahorro de manera regular. Regulaciones de los GAA, como las multas por no ahorrar con regularidad, excluyen la participación de los más pobres (EDA Sistemas rurales y APMAS, 2006).

---

26. Miembros de la Savayava Krishikara Sangha, HD Kote, India, tienen permitido cultivar máximo el 60 por ciento de sus tierras con un solo cultivo comercial (algodón ecológico); el resto de la tierra debe ser utilizado para cultivos de alimentos (Patil, 2009).

#### 4.1.2 Acción colectiva para el bien común versus beneficios particulares

Los productores de pequeña escala no siempre tienen la oportunidad de establecer sus propias organizaciones, apropiadas a sus intereses y situaciones específicas. Sin embargo, cuando surgen estas oportunidades, los productores de pequeña escala participan con entusiasmo. Por ejemplo, los miembros de los GAA de los pueblos tribales en Meghalaya, al noreste de India, además de ahorrar dinero en sus grupos trabajan en los sistemas agrícolas itinerantes de manera rotativa, en forma gratuita o a precios muy bajos. Esta forma de trabajo se denomina "trabajo social" y el GAA creó por primera vez la oportunidad de participar de esta manera, aunque de forma regular los individuos en

estas comunidades obligatoriamente participan en trabajos colectivos para la preparación de eventos sociales y el desarrollo de infraestructura común. La acción colectiva para beneficiar a individuos, que se considera como un dominio privado, es algo nuevo. Los miembros de la GAA han ampliado el concepto de trabajo social para el manejo de las empresas como tiendas de abarrotes, cultivo de hortalizas, comercialización colectiva y para el funcionamiento de guarderías infantiles.<sup>27</sup>

#### 4.1.3 Las organizaciones de los productores de pequeña escala, ¿construyen su agency?

Las organizaciones de agricultores asumen formas particulares de acuerdo a cada país y a las necesidades específicas de los productores y

**Tabla 3** Las organizaciones de agricultores analizadas por la Red de Aprendizaje en la India e Indonesia

Organización de productores	Lugar	Producto principal	Intermediario	Evolución
Jatirogo	Java, Indonesia	Azúcar de coco	Proveedor individual de servicios	La ONG asume la función de intermediación que anteriormente correspondía a la consultora.
Masuta Producer Co.	India Central	Devanado de seda de Tasar	PRADAN (ONG) con empresario	El empresario establece empresa de riesgo compartido ( <i>joint venture</i> ) para el tejido.
Cooperativa Vasundhara	Gujarat, India	Fruta procesada	BAIF-Dhruva (ONG)	Miembro de VAPCOL, una empresa de productores de muchas cooperativas.
CAMPCO	Sureste Karnataka, India	Nuez de Betel, Cacao y otros cultivos arbóreos	Agricultores con una mejor situación económica	Importante acopiador con una fábrica de chocolate con tecnologías de punta.
Kadamba, TSS y MAMCOS	Noreste Karnataka, India	Nuez de Betel y otros cultivos	Agricultores con una mejor situación económica	Lanzamiento de las iniciativas sin fines de lucro para acceder a derechos estatales para los miembros más pobres.
Cooperativa Coir	Sureste Karnataka, India	Productos de fibra de coco	El Gobierno, a través de un plan	Reapertura de una cooperativa desaparecida por un agricultor individual y nueva línea de productos con apoyo técnico.
Sociedad Sri Devi JLG	Noreste Karnataka, India	Cultivo de arroz	Agricultores individuales grandes, con el apoyo de un banco	Acceso al crédito para la compra a granel de insumos. Asociación para el valor agregado.

27. De las interacciones personales del autor con la población en las colinas de Garo Hills, en Meghalaya.

sus deseos en diferentes contextos. El gobierno de China parece preferir las Cooperativas de Agricultores Profesionales (Huang *et al.*, 2012), mientras que gran parte de la literatura de Indonesia habla de grupos de agricultores informales y cooperativas. Históricamente, la India ha utilizado el modelo de cooperativa, y éste se ha expandido para incluir a las cooperativas de las nuevas generaciones y las de ayuda mutua o autosuficientes de la década de 1990. La India también permite que los agricultores se organicen como sociedades sin fines de lucro y fideicomisos, que llevan a cabo actividades comerciales.

La India también tiene millones de grupos informales de autoayuda, y clubes de agricultores que la mayoría de los organismos estatales y privados reconocen formalmente para ofrecerles apoyo. El formato de productor-empresa, de los grupos informales (o cuasi formales) de productores es una modalidad cada vez más generalizada para la organización de los productores de pequeña escala.<sup>28</sup> Como se detalla en la sección 3, casi todas las organizaciones en el Asia son informales y sin los facilitadores que documenten estas experiencias; la voz de estos productores de pequeña escala está ausente. Las evidencias de los casos vistos por los miembros de la Red de Aprendizaje sugieren que, cuando la organización ofrece beneficios tangibles, los productores de pequeña escala expresan su *voluntad de tomar decisiones y actuar (agency)* a través de su participación. Cuando las organizaciones no satisfacen sus expectativas o los explotan, o cuando surgen mejores oportunidades, los productores de pequeña escala también expresan su *agency* retirándose de la participación activa en la organización, poniendo en peligro la salud de la organización a corto plazo y la supervivencia a largo plazo.

Sin embargo, la retirada de las organizaciones no necesariamente abre mejores opciones para el productor de pequeña escala. La escala de la inversión en la construcción de organizaciones de agricultores y la gran frustración por el fracaso a gran escala es evidente en toda Asia. Incluso en China, un país sólido, los agricultores han expresado su *agency* a partir de su resistencia a unirse a las FPC. India e Indonesia están llenas de los escombros de las cooperativas que nunca despegaron. Esto hace eco de las preocupaciones

de los responsables políticos de la India, que estudiaron el desempeño de las cooperativas de crédito en 1954 (y nuevamente en 2005), que afirmaron: “La cooperación ha fallado, pero la cooperación debe tener éxito” (Comité Vaidyanathan, 2005). Por lo tanto, hay una necesidad de explorar lo que hace funcionar a las organizaciones, sus intermediarios y cuál es el *agency* que promueven.

#### 4.2 La asociatividad autónoma de los productores de pequeña escala

En el ámbito informal o cuasi formal, los agricultores que suministran a las modernas cadenas de tiendas en Indonesia se adaptan a las organizaciones espontáneas de los productores de pequeña escala. De los tres casos estudiados por Ronnie Natawidjaja, miembro de la Red de Aprendizaje, las personas con alguna experiencia de participación en las cadenas de valor modernas se asociaron entre agricultores con ideas afines y desarrollaron una relación de proveedores con otros operadores en la cadena de valor. La conformación del grupo no es estática y tiene un alto grado de rotación de miembros. La mayoría de estos grupos son pequeños (menos de 20 miembros), ideales para hacer frente a la informalidad y las relaciones basadas en confianza; así como la aplicación de normas. Los integrantes de estas organizaciones son más jóvenes, por lo que el liderazgo ha cambiado en algunos grupos.

La inversión en estas organizaciones es importante, pese a la alta dependencia de los recursos propios e informales para financiar las actividades. Al menos dos de estos grupos han trabajado de manera continua por más de una década. Tal vez este es un indicador del interés de los miembros. Un ejemplo más grande de asociatividad fue cuando un miembro de la cooperativa de azúcar de coco de Jatirogo [en Indonesia], como lo describe Caecilia Widyastuti [miembro de la Red de Aprendizaje], se retiró del grupo para iniciar otro grupo de productores con más de mil miembros, incrementando enormemente la producción de azúcar de coco en la zona.

##### 4.2.1 Liderazgo local y organizaciones inclusivas

Si bien los motivos son muchos, los mejor acomodados en una comunidad son los que pueden crear organizaciones que aportan valor

28. Ver el informe sobre posibilidades para las empresas productoras en [www.pradan.net/images/Media/wpc\\_report.pdf](http://www.pradan.net/images/Media/wpc_report.pdf)

a la calidad de la producción y a los medios de vida de los productores de pequeña escala. Si bien las asimetrías de poder existen en estas organizaciones, las habilidades de organización y formación de redes de los líderes pueden permitir un mejor rendimiento a los productores de pequeña escala y mejorar los activos de la comunidad. En Indonesia, los intermediarios Ulus y Yadi, líderes religiosos, han logrado que un pequeño grupo de agricultores abastezca a mercados de exportación por más de dos décadas. Los intermediarios comunes, que normalmente son inmigrantes, tienen un menor compromiso con el bienestar de estos grupos proveedores.

Los casos de TSS, MAMCOS, CAMPCO y Cooperativas de Marketing Kadamba,<sup>29</sup> en el oeste de Karnataka, son claros ejemplos que son las élites y los políticamente poderosos los que logran establecer organizaciones razonablemente complejas y efectivas, donde la mayoría de los miembros nominales son productores de pequeña escala. Algunos de los objetivos establecidos para organizar a las personas son: garantizar mejores precios para los productos básicos, reducir los riesgos de producción y comercialización, y eliminar a los intermediarios tradicionales. No está claro en qué medida los productores de pequeña escala pueden participar en la gobernanza de estas organizaciones; pero en un sentido más amplio, las organizaciones están invirtiendo en las capacidades de los miembros a través de aportes financieros y técnicos, aumentando las utilidades a través del valor agregado, los sistemas de gestión de riesgos comerciales, la compra de insumos en grandes cantidades, los servicios de transporte de bajo costo y la creación de infraestructura de procesamiento. Adicionalmente, han invertido en la infraestructura de la comunidad, en hospitales, centros comerciales, centros de convenciones, alojamiento para visitantes, y también ofrecen préstamos educativos y becas a los hijos de los miembros.

El apoyo político tácito tal vez crea un entorno de trabajo más favorable, en especial porque las cooperativas en la India se enfrentan a interferencias políticas y burocráticas importantes. Aun así, los dirigentes de CAMPCO están conscientes de que el compromiso de los miembros con la organización puede ser voluble y las personas fácilmente se van donde pueden

lograr ganancias en un corto plazo. La gran estructura de la cooperativa de leche en la India (facilitada por la Junta Nacional de Desarrollo Lechero) tiene sus orígenes en la creación de una cooperativa, AMUL, en Anand, Gujarat, por alguno de los reconocidos dirigentes del movimiento de la independencia. MAHAGRAPES, en Maharashtra, es una federación de cooperativas de viticultores y fue creada por la dirigencia local, con algún apoyo del gobierno. La federación ofrece soluciones integrales a los viticultores y es un exitoso exportador de uvas.

En estas organizaciones, la mayoría de los asociados son cada vez más productores de pequeña escala, debido a la fragmentación de la tierra por generaciones. Debido a esto, su voz en los temas políticos es cada vez mayor. Shenoy enumera varios temas planteados por los miembros de MAMCOS en la reuniones de accionistas que tuvieron en noviembre de 2010. Además de buscar apoyo técnico y de seguros para enfrentar las enfermedades de los cultivos, los miembros también solicitan el seguimiento a la campaña para revocar la prohibición al consumo de *gutka* (una mezcla de tabaco de mascar y nuez de betel). Como muestra del cambio social, más que de clase, las afiliaciones políticas determinan cada vez más la representación de los agricultores en la gestión de estas organizaciones. En ese sentido, el reto está en seguir siendo relevantes para los miembros de base.

#### 4.2.2 Organizaciones apoyadas por actores externos

Muchas de las grandes organizaciones estudiadas por los miembros de la Red de Aprendizaje cuentan con facilitadores externos. Las entidades y personas, que no son reconocidas como parte de la comunidad, actúan como intermediarios para construir organizaciones de agricultores. Estos intermediarios pueden ser de la sociedad civil, de organismos del sector privado, o profesionales individuales y agentes estatales. La organización puede darse después de un prolongado periodo de acercamiento entre los productores de pequeña escala y el o los facilitadores. En el caso de las OSC, las organizaciones pueden construirse después de que las intervenciones relacionadas con la mejora e incremento de la productividad agrícola generen resultados y la comercialización se convierta en

29. Documentado por Shenoy, miembro de la Red de Aprendizaje.

un tema crucial para sostener los ingresos de productores de pequeña escala. El trabajo de BAIF con la Cooperativa de Vasundhara,<sup>30</sup> que procesa mango, surgió después de que los productores de pequeña escala comenzaron a cosechar frutas en huertos familiares. PRADAN por su parte, estableció la Empresa de Productores Masuta para la producción de hilo de seda de tasar, después de que la producción de capullos de tasar aumentó. La producción de hilo organizada fue la mejor manera de asegurar mejores rendimientos a los criadores de capullos, a la vez que genera empleo para otros productores de pequeña escala y familias sin tierra. Tanto BAIF como PRADAN son grandes organizaciones profesionales con un acceso relativamente bueno a la asistencia técnica y los recursos financieros; ambas trabajan en regiones definidas por un largo período de tiempo.

El trabajo de Widyastuti –miembro de la Red de Aprendizaje– con los productores de nuez de cajú orgánica, en la provincia de Flores, en Indonesia, mostró que los productores nunca habían pelado ni probado la nuez de cajú que cultivaban y exportaban sin procesar. Como consultora, su responsabilidad era respaldar al grupo a través de llamadas telefónicas y realizando visitas a Flores de manera regular. La transformación de Jatirogo, de una organización de incidencia autoorganizada a una empresa se vio facilitada a través de un equipo de consultores, liderados por Widyastuti. Ellos trabajaron con limitaciones de presupuesto y tiempo, lo que exigió un rápido establecimiento de sistemas y procesos con el grupo de clientes. Las organizaciones que cuentan con una buena facilitación externa, si bien han logrado mejorar colectivamente, individualmente no se sabe hasta qué punto las capacidades de sus miembros de tomar decisiones y actuar sobre ellas (*agency*) han mejorado, sobre todo para manejar su organización para que sea el centro de sus preocupaciones. Tales preocupaciones se desarrollarán en el punto que se presenta a continuación.

### 4.3 Intermediarios

Hay motivos razonables para aceptar la asistencia técnica evolutiva y a largo plazo a

las organizaciones de agricultores de pequeña escala, en torno a la producción de uno o varios productos. La motivación para tal intermediación se expresa a menudo como una “necesidad apremiante” (Shenoy, 2012; Widyastuti, 2011) de sobre vivir colectivamente en el mercado o para mantener los ingresos. Los miembros de la Red de Aprendizaje identificaron varios tipos de intermediarios: los agricultores emprendedores, facilitadores profesionales especialistas en temas de mercado, ONG, organismos gubernamentales, otras organizaciones de productores de pequeña escala, bancos y los brazos de extensión de las empresas agroindustriales. El proceso de facilitación también incide en el intermediario, un agricultor o comerciante que cumple las funciones de acopiador con contratos informales con los pequeños productores, necesita las capacidades para intervenir en los mercados de insumos y productos.

La transición de una intermediación social (OSC, por sus siglas en inglés) a una facilitación de negocios es un denominador común en la mayoría de los casos. PRADAN, BAIF y LESMAN comenzaron como OSC tradicionales, trabajando en torno a los derechos, el alivio de la pobreza, la asistencia técnica y el apoyo a la organización de grupos informales. La producción de mejores insumos básicos gradualmente obligó al intermediario a cambiar las formas de asociación en función de los mercados y eventualmente la expansión vertical o creación de redes en la cadena de valor. Una vez que la complejidad de los mercados globalizados se hace evidente para los pequeños productores, algunas organizaciones intermediarias participan activamente en la incidencia política.

Estos casos describen la transición gradual por la que pasan los procesos de apoyo externo institucional, que van desde la participación de las instituciones en las operaciones (tales como: clasificación o ejecución del sistema de control interno, ICS por sus siglas en inglés) hasta el aumento de la participación de los miembros en estas actividades. Sin embargo, en la mayoría de los casos los intermediarios proporcionan el manejo profesional con las empresas comerciales y las unidades centralizadas de producción.

---

30. Tanto el caso de Vasundhara como el de Masuta fueron documentados por Arya y Asthana para la Red de Aprendizaje.

Dado el perfil de los productores de pequeña escala en algunos de estos casos (bajos niveles de escolaridad, barreras del idioma, en particular entre las mujeres que pueden ser la mayoría de agricultoras en la aldea), algunas funciones clave de intermediación pueden permanecer con los agentes externos. Estos agentes pueden ser incorporados dentro de las organizaciones de productores de pequeña escala (como lo hace el personal profesional contratado en Masuta), cuando su participación es relevante en la cadena de valor para adaptarse a las capacidades internas que existen, como es el caso de Sri Davi. Esta transición es un reto, tanto para los productores de pequeña escala como para los intermediarios.

Sin embargo, puede ser que los intermediarios de las OSC centren sus preocupaciones en la equidad del comercio y limiten la capacidad de los pequeños productores para que estos logren realizar transacciones de negocios y aprender de las mismas. Mientras Widyastuti apoyaba a Jatirogo en su negociación con un comprador, observó que “se discutía mucho sobre si la transacción era justa o injusta, pero no llegó a haber ninguna transacción”. Los intermediarios pueden facilitar el acceso de los pequeños productores a los mercados, pero no necesariamente contribuir con que estos logren construir su *capacidad de tomar decisiones y actuar en función a ellas*. La dificultad de articular a los productores de pequeña escala con los sistemas formales, entendiendo los conflictos de intereses que existen en ellos (Comités de Jatirogo) o de cumplimiento del patrocinio que se necesita de una cooperativa (Sri Devi JLG), hacen que la problemática sea manejada en forma reiterativa. Los desafíos pueden estar más allá de las capacidades de los intermediarios, que en el caso de los ejemplos citados no tienen acceso a consultores de asistencia jurídica de las organizaciones. Las escalas alcanzadas por MASUTA y VASUNDHARA, con el apoyo de algunas de las ONG más grandes en la India; o CAMPCO, cuyos miembros pertenecen a regiones con altos niveles de educación moderna, puede

que no sean fácilmente alcanzadas por los productores de pequeña escala convertidos en intermediarios.

Como se dijo, organizaciones como PRADAN y BAIF, que tienen una larga presencia en una región donde han trabajado décadas, han conducido activamente cambios políticos, especialmente en lo que se refiere a temas relacionados con el manejo integral de los recursos naturales.<sup>31</sup> Estas inversiones en la construcción del *agency* de los productores de pequeña escala incluyen la organización de los productores en grupos primarios, donde los miembros aprenden sobre las complejidades de la gestión organizativa y la creación de condiciones favorables para reducir sus riesgos, como ser actividades de conservación de suelos y agua, importantes para sostener los medios y la calidad vida en zonas áridas de secano. Algunas organizaciones de productores de pequeña escala evolucionan sólo años después del establecimiento de la primera organización. Cuando los gobiernos tratan de promover a largo plazo organizaciones de pequeños productores, dicha inversión es rara vez realizada. El resultado de esto es un rápido surgimiento de estas organizaciones y una rápida muerte posterior (como ocurrió con los grupos de agricultores en Indonesia, y las cooperativas y GAA en la India). El Consorcio de Agronegocios de Productores de Pequeña Escala (SFAC, por sus siglas en inglés) reconoce explícitamente la necesidad de construir capacidades de administración y gobernanza en las organizaciones de productores agrícolas (FPO, por sus siglas en inglés), y propone un presupuesto para ello<sup>32</sup> (SFAC, 2012).

También están surgiendo formas híbridas de organizaciones en las que los productores de pequeña escala tienen acciones en empresas,<sup>33</sup> y los empresarios invierten en sociedades con los productores de pequeña escala (MASUTA y EcoTasar). En Jatirogo, a través de la intermediación de una persona, dos organizaciones transformaron sus roles: Jatirogo,

31. Comunicación personal con Deep Joshi, fundador y exdirector de PRADAN, exmiembro del directorio de MASUTA.

32. A 3.000 rupias anuales por miembro por tres años, equivalente a 200 dólares americanos, al tipo de cambio actual (2012).

33. Los productores de Chetna Organic son dueños del 10 por ciento de las acciones de Rajlakhmi mills. Ver [www.solidaridadnetwork.org/what-we-do/cases/rajlakhmi-producing-responsible-fashion](http://www.solidaridadnetwork.org/what-we-do/cases/rajlakhmi-producing-responsible-fashion).

de una red de agricultores que trabajaban en torno a la incidencia política a una cooperativa orientada a los negocios; y su facilitadora, la ONG LESMAN, a una agencia de recursos dando servicios profesionales en la certificación, el desarrollo de sistemas de control interno (ICS, por sus siglas en inglés) y la replicación en otras áreas. PRADAN, normalmente dedicada a la organización de la población pobre en pequeños GAA y sus federaciones para el trabajo basado en los derechos, amplió su cobertura incorporando unidades de producción como son las empresas (MASUTA) y la iniciativa de riesgo compartido con empresarios privados para tejer la tela (EcoTasar).

#### 4.3.1 El “intermediario incorporado”

Organizaciones como MASUTA y VASUNDHARA compiten eficazmente en el mercado y cambian las reglas del mercado en su favor. MASUTA, por ejemplo, es el mayor productor de hilados de tasar en la India y esencialmente ha creado la categoría del productor de hilados organizado. Es propietaria de una fábrica textil que funciona bajo la modalidad de riesgo compartido asociada con un empresario privado, y produce tejidos finos de seda de tasar para mercados de exportación y nichos de mercado. MASUTA y VASUNDHARA cuentan con un diseño cuidadoso de las estructuras de afiliación y representación, desde el grupo primario, pasando por la federación, hasta la empresa productora; estableciendo la toma de decisiones a los niveles adecuados. Sin embargo, dado el perfil de los miembros, la gerencia de la empresa se encuentra en manos de profesionales, contratados en nombre de los miembros por el intermediario.

El gerente general, además de ser gerente, es intermediario y responsable de capacitar a los miembros para que administren su organización, y al mismo tiempo debe responder ante los miembros. Los miembros de la organización que son productores de pequeña escala comparten funciones administrativas con los directores independientes, muchos de ellos son personas reconocidas en temas de desarrollo de la India y en el sector bancario. Por lo tanto, el trabajo del “intermediario incorporado” es difícil puesto que está al servicio de su propia criatura. Los productores de pequeña escala tienen mayor margen para *tomar sus decisiones y actuar*

*sobre ellas (agency)* cuando éstas se dan en un contexto de informalidad, pero su capacidad de ejercer este *agency* disminuye a medida que sus organizaciones avanzan hacia la formalidad.

#### 4.3.2 El intermediario como promotor externo de la cadena

Las personas e instituciones externas pueden facilitar a las organizaciones de agricultores para que se vinculen con mercados específicos. Con la facilitación de Widyastuti, el grupo de productores de nuez de cajú de Flores<sup>34</sup> se convirtió en el primer grupo de pequeños productores en recibir la certificación ecológica en Indonesia. En Java, mientras que la organización de incidencia política de los productores de pequeña escala, Jatirogo se transformó en una organización económica que producía azúcar de coco cristalizada, su facilitadora, LESMAN, fue también apoyada por Widyastuti para convertirse en un proveedor de servicios técnicos para establecer sistemas de control interno (ICS) destinados a la certificación ecológica en las organizaciones de pequeños productores. El asesoramiento por tiempo determinado de Widyastuti permitió a Jatirogo establecer rápidamente un Sistema de Control Interno, y prepararse exitosamente para solicitar la certificación ecológica y los métodos de análisis de riesgos y de control de los puntos críticos (HACCP, por sus siglas en inglés) para la exportación de azúcar de coco. Sin embargo, el tiempo de asesoramiento fue insuficiente para reestructurar la organización de manera que se eviten los conflictos de intereses, o se puedan crear sistemas de manejo y capacidades de gestión de base amplia entre los miembros. Esto dio lugar a conflictos, incentivos perversos y malas prácticas por parte del personal técnico, lo que derivó en pérdida de la membresía, retrasos en los pagos a los productores y pérdida de compradores.

Jatirogo se transformó de una organización de incidencia política a otra de tipo empresarial en tan sólo un año y fue capaz de asegurar una buena rentabilidad a los socios. Sin embargo, los vínculos comerciales siempre fueron proporcionados por la consultora, algo que Jatirogo no fue capaz de aprovechar y tuvo menos éxito al tratar de comercializar sin el apoyo de la consultora. Según Widyastuti, es

34. Jatirogo y los productores de nuez de cajú de Flores son experiencias de Widyastuti, miembro de la red de aprendizaje.

necesario un compromiso a más largo plazo para institucionalizar todos los sistemas requeridos en este tipo de organizaciones. Mientras que la consultora realizó muchas tareas que ayudaron a transformar a la organización de ser una organización política a una entidad económica, hubo falta de claridad acerca de: ¿en beneficio de quién estaba trabajando? ¿Quién cubría el costo de la facilitación? ¿Quién la apoyaba? En muchos casos similares, son las agencias de cooperación del norte las que cubren estos costos, a través del financiamiento de proyectos de desarrollo. En ese sentido, las inversiones que se requieren para transformar las organizaciones de productores, ¿deben ser realizadas por el Estado o por la empresa vinculada a las organizaciones, para así reducir sus propios costos de transacción en la adquisición de productos de calidad?

#### 4.4 Lecciones aprendidas: más allá de los intermediarios, hacia el liderazgo interno y una mayor influencia

De los casos estudiados por la Red de Aprendizaje, parecería que las organizaciones generan espacios para que las personas se beneficien individual y colectivamente. Esto es algo que los líderes no pueden lograr cuando trabajan individualmente, ya que las organizaciones les ofrecen una mayor esfera de influencia. Mientras que los productores de pequeña escala individualmente manejan

poco capital financiero y físico, colectivamente acumulan capital social y fortaleza a partir de contar con mayores volúmenes de producción a través de la agregación. Esto les permite a los productores de pequeña escala una mayor influencia tanto en los mercados, como en esferas sociales. Con esto pueden ganar respeto social y confianza, y a su vez aumenta su *agency*, tal como se vio en los casos de la Red de Aprendizaje.

Para los líderes de las organizaciones de productores de pequeña escala, la presencia de los miembros legitima la expresión del *agency* en su nombre. Los líderes de las organizaciones de pequeños productores como el Sr. Hendrastuti de Jatirogo, el Sr. Raju de Sri Devi JLG Welfare Society, y el Sr. Gangaben de Vasundhara, se contactan directamente con actores clave del mercado, visitan a dignatarios y a responsables de la elaboración de políticas, y son consultados por otros. Para el miembro nominal, corriente de la organización, parecería ser suficiente cumplir con los requisitos de la membresía, que le permiten el patrocinio, la participación en las reuniones y encomendar a la organización en manos de los representantes. Sin embargo, garantizar el cumplimiento de la responsabilidad del liderazgo de las organizaciones de productores de pequeña escala en el fomento del *agency* de los miembros, sigue siendo un desafío.



## Los productores de pequeña escala y las políticas: “No hay lugar en la mesa”

Los países asiáticos han colocado la problemática sobre los productores de pequeña escala de tal forma que refleja los contextos políticos particulares de cada país. En China, donde el 98 por ciento de las unidades productivas son pequeñas debido a las políticas del Estado, los intereses de los productores de pequeña escala están representados por el propio Estado. Pese a que China tiene leyes para proteger la tenencia de tierras de los productores de pequeña escala, los conflictos sobre transferencias de tierras van en aumento. Por otro lado, en India, aunque existen sólidos grupos de presión campesinos, sus voces son dispares, no necesariamente representan a los productores de pequeña escala y no siempre son formalmente incluidos en la formulación de políticas públicas. El Estado y las OSC intentan incorporar la opinión de los productores de pequeña escala en las políticas. De algún modo esto es similar en Indonesia. Sin embargo, la posición y la participación de los productores de pequeña escala en el ámbito de la formulación de políticas está ausente o muy poco considerada. En palabras de Vivekanandan, de la Federación de Cooperativas de Pescadores Artesanales de Sud India: “Los pescadores son considerados como un sector que requiere asistencia social. Las cooperativas son canales para programas del Estado sin control de los miembros y sin orientación empresarial” (Vivekanandan, 2007).

El dinamismo que los productores de pequeña escala expresan en el ámbito económico no se traduce en la participación política, con algunas excepciones, en el contexto micro. Para el Programa de Aprendizaje y Conocimientos, el reto fue explorar cómo los productores de pequeña escala podrían legitimar sus diversas opiniones y estar representadas en las políticas nacionales y regionales. Los cambios drásticos de las estructuras sociales en Asia, incluyendo los mercados y el énfasis en el crecimiento urbano e industrial, han marginado severamente

a los agricultores, y en particular a los productores de pequeña escala. La adquisición o enajenación de tierras por parte del Estado y del sector privado están generando cada vez más protestas que ya están tomando un giro violento en todo el continente (*Economist*, 2012; Bidwai de 2006, Comisión Asiática de los Derechos Humanos, 2012). La respuesta del Estado ha sido aparentemente automática: suspensión de proyectos, violencia estatal y anuncio de medidas paliativas. En este contexto, cualquier modificación de las políticas no ha considerado de manera adecuada los puntos de vista de los pequeños productores.

### 5.1 Ceguera política

Los Estados a nivel nacional generalmente formulan políticas para la agricultura desde el punto de vista de la producción y la productividad, y adoptan un enfoque sectorial. En ese sentido, existen pocas políticas que reconocen las especificidades de la agricultura de pequeña escala. En la India, a pesar de las críticas durante muchos años sobre las políticas implementadas por el gobierno para la agricultura —especialmente el abandono de los productores de pequeña escala, las mujeres, los agricultores de tierras secas y la privatización de la extensión agropecuaria<sup>35</sup>— el enfoque general sigue sin querer ver estas realidades. El término “agricultor o productor de pequeña escala” es relacionado con “pobre”, para los que existen derechos específicos. Mientras que las mujeres se han organizado en grandes GAA informales, los hombres son en su mayoría tratados como individuos y su espacio dentro de las organizaciones formales se ha restringido debido gran al fracaso de las cooperativas.

La Nueva Política Agrícola (NAP, 2000) en India, con sus objetivos de crecimiento, sostenibilidad, eficiencia y equidad, no establece las necesidades específicas de los productores de pequeña escala, centraliza su enfoque en una agricultura intensiva en capital y basada en

35. Ver el informe del Grupo de Trabajo de la Comisión de Planificación sobre Agricultura de India (Comisión de Planificación (Gol), 2012).

insumos, y supone que no es necesario adecuar las intervenciones (estatales y privadas) a la escala de la actividad. Con servicios públicos de extensión con insuficiente financiamiento, falta de personal y orientados hacia las tecnologías de la Revolución Verde, los activistas que trabajan con los productores de pequeña escala acusan a instituciones como el Consejo de Investigación Agrícola de la India (ICAR, por sus siglas en inglés) de tener una visión de laboratorio, de preocuparse de la firma de acuerdos bilaterales con instituciones internacionales de investigación y de estar financiadas por la agroindustria. Por lo tanto, se las acusa de estar apoyando la transición hacia una agricultura empresarial y de gran escala (Satheesh y Kohli, 2008).

### 5.2 La industria representando los temas agrícolas

La Misión de Desarrollo de Capacidades de la India (Gobierno de la India, Ministerio del Trabajo, 2009), con enfoque en la preparación de jóvenes con habilidades vocacionales e incremento de sus posibilidades de empleo,

plantea la necesidad de llevar a la gente lejos de la agricultura. Sin embargo, no son sólo los agricultores que no están representados en esta misión, sino que el propio Ministerio de Agricultura tampoco es miembro constituyente, a pesar de que los temas agrícolas y rurales están dentro de su ámbito. La falta de un criterio unificado para apoyar el acceso de los agricultores al mercado se refleja en los planes y responsabilidades distribuidos entre los departamentos de agricultura, horticultura, temas forestales, hacienda, comercio e industria, alimentos, suministros públicos y finanzas. Las distintas intervenciones a lo largo de la cadena de valor requieren de la interacción de estas diversas estructuras, lo que incide en su complejidad. De manera similar, en el Grupo de Trabajo sobre la Infraestructura de Mercadeo y la Comercialización Agrícola, en el cual Sanjeev Asthana, miembro de la Red de Aprendizaje, es también un representante de la industria, sólo 2 de los 41 miembros representan a los grupos de agricultores; el resto proviene del gobierno, el sector académico y la industria (Comisión de Planificación, Gobierno de la India, 2007).

#### Cuadro 1

#### Los pequeños productores en India - Una historia de exclusión

La India ha experimentado fuertes conflictos debido a visiones divergentes respecto a su futuro, que no se expresaron en revoluciones violentas (como en China) durante su proceso de independencia, en 1947. El líder más importante de la India, Mahatma Gandhi, tenía una visión radical del futuro de la India como un conjunto de pueblos-repúblicas (Gram Swaraj) independientes, con estructuras comunitarias agrarias, de tecnologías simples a escala humana. Por su parte, Jawaharlal Nehru, su protegido que fue primer Primer Ministro, vio para India un futuro industrial de administración centralizada. Fueron las ideas de Nehru las que finalmente se implementaron en el país, ya que Gandhi, el único líder que se resistía al industrialismo, había sido asesinado en 1948. El camino en el desarrollo de la agricultura de la India, tal como se detalla en los sucesivos planes quinquenales soviéticos (FYP, por sus siglas en inglés), se basó en el desarrollo de la gran infraestructura de riego<sup>39</sup> y en la introducción de insumos externos en las propiedades agrícolas. Este camino hacia la industrialización dio lugar al surgimiento de grandes industrias estatales para el acero, el cemento, las herramientas para máquinas y las escuelas de élite de ingeniería. Dentro de ese marco, la inversión pública en la agricultura disminuía en los sucesivos planes quinquenales. El objetivo era transformar a la India del “primitivismo (agrario) a la civilización (industrial), como sucedió en el Japón” (Guha, 2008: 204). Esta visión del mundo efectivamente eliminó la voz de los productores de pequeña escala del ámbito de formulación de las políticas públicas. Cualquier intervención en favor de los pequeños productores que eran vistos como beneficiarios fue planeada y mediada por las élites educadas de Occidente y por los intereses de los más acomodados. Incluso hoy el enfoque hacia la agricultura a menudo se reduce a medidas populistas como condonación a deudas, electricidad gratuita y subsidios a los fertilizantes, que tienden a beneficiar a los grandes agricultores.

39. Nehru denominó a las represas como los “templos modernos de la India”.

A medida que las ventas al por menor crecieron y fueron más organizadas en India, el retiro de fondos públicos de extensión y su sustitución por fondos privados aumentó. Esto ha causado genuina preocupación en los nuevos mercados por la inclusión potencial de los pequeños productores. La agricultura de contrato ha funcionado en varios casos, pero los productores de pequeña escala necesitan que se los proteja de los riesgos (Singh, 2002). En India la globalización de los mercados ha aumentado la exposición de los pequeños productores a la volatilidad del mercado. Por ejemplo, la reducción de derechos de importación de seda china (de 45 a 5 por ciento) ha destruido un sector ancestral de sericultura en muchas partes de la India. El aumento en los índices de angustia de los agricultores y los consiguientes suicidios corresponden, en su mayoría, a productores que producen para la exportación (algodón y especias). La respuesta del Estado a esto no fue clara, sólo condonó la deuda a los productores que tenían préstamos de los bancos, mientras que el origen y el grueso de las deudas era a fuentes informales. La desesperación entre los productores de pimienta ha sido registrada tanto entre los productores de la India como de Indonesia.<sup>40</sup> Al firmar los Tratados de Libre Comercio (TLC) con la Unión Europea (UE), la India ha renunciado al derecho de negociar la reducción de subsidios para los agricultores de la UE, al mismo tiempo que ha abierto sus mercados. Por otra parte, el declarado desplazamiento hacia la diversidad agrícola en la India es contrarrestado por el aumento del financiamiento proporcionado por el sector agroindustrial para investigación, que se concentra en un número limitado de productos comercializables.

### 5.3 Los productores de pequeña escala y la formulación de políticas

Existen pequeños ejemplos de intentos de las organizaciones de agricultores para introducir o influir en las políticas, por lo general estos casos son liderizados por los miembros más pudientes y acomodados. Cooperativas como CAMPCO y MAMCOS, al oeste de Karnataka, estudiadas por Shenoy, miembro de la Red de Aprendizaje, han

tratado de influir en las políticas relacionadas al cultivo y la venta de la nuez de areca, dado que existe una prohibición inminente a las mezclas masticables de tabaco de areca, ya que es posiblemente cancerígeno. Sin embargo, grandes intermediarios como PRADAN y BAIF han acumulado una experiencia considerable en el diseño y manejo de empresas de productores de pequeña escala, e influyen de manera activa en el gobierno para modificar las leyes que permitan facilitar la participación de los productores de pequeña escala y sus grupos informales. Esto ha dado lugar a la creación del Consorcio de Agronegocios de los Productores de Pequeña Escala, un organismo del gobierno que busca la manera de replicar las formas de trabajo de las grandes empresas productoras. En Indonesia, el éxito de Jatirogo en la exportación de azúcar de coco, la cobertura de los medios de comunicación y las interacciones crecientes entre los encargados de elaborar las políticas y los miembros de Jatirogo está permitiendo mejoras en los procedimientos en los programas de gobierno. Esto además ha hecho posible que Widyastuti, miembro de la Red de Aprendizaje, lleve adelante su trabajo más concentrado en las políticas a través de su actual cargo en la Cámara de Comercio Benelux-Indonesia.

### 5.4 El *agency* económico y político

La tendencia de las intervenciones del Estado y de la mayoría de las OSC ha sido mejorar la condición económica de los productores de pequeña escala, facilitando una producción eficiente y los vínculos con los mercados y, a veces, los mecanismos para protegerse de los riesgos. Aunque esto ha sido difícil de lograr, incluso cuando los productores de pequeña escala han alcanzado buenos rendimientos, especialmente a través de sus organizaciones, todavía no está claro si han sido capaces de cambiar las reglas del juego. Unas cuantas organizaciones de productores de pequeña escala se dedican a promover la defensa de los derechos territoriales, la soberanía de las semillas y temas antiglobalización, en su mayoría facilitados por las OSC<sup>41</sup> (Satheesh, 2005); pero estas organizaciones deben enfrentarse con la

40. *The Ecologist* (25 de enero de 2011) *Informe Especial: Pimienta - Cómo nuestra especia preferida está manchada por un legado mortal*. Ver [www.theecologist.org/News/news\\_analysis/1217570/pepper\\_how\\_our\\_favourite\\_spice\\_is\\_tainted\\_by\\_a\\_deadly\\_legacy.html](http://www.theecologist.org/News/news_analysis/1217570/pepper_how_our_favourite_spice_is_tainted_by_a_deadly_legacy.html) (ingresado el 9 de febrero de 2012).

41. La campaña para incluir mijo en el Sistema de Distribución Público es un ejemplo (Red del Mijo de India. Ver [www.milletindia.org](http://www.milletindia.org)).

hostilidad política. Existe poca evidencia sobre la incidencia de los productores de pequeña escala en las políticas de sus respectivos países; en ese sentido, el *agency* económico no tiene por qué traducirse en voz política. Las pocas iniciativas en las que los productores de pequeña escala pudieron obtener representación política a menudo han sido captadas por los intermediarios y las élites locales (como sucedió con los grupos de autoayuda en la India).

El Estado en China asume la representación de los intereses de los productores de pequeña escala, ya que no existen organizaciones independientes fuera del partido o del Estado. En la India, sindicatos de grandes agricultores (de trigo, caña de azúcar y arroz, principalmente) actúan como grupos de presión y son un importante bloque de votantes. La política agrícola se basa en el suministro de insumos subvencionados: fertilizantes, electricidad gratuita para el riego, exenciones de préstamos agrícolas, créditos a bajo interés, mantenimiento de los precios mínimos de los productos básicos y esquemas de seguros identificados. Muchos de estos no son adecuados para la agricultura de secano o de pequeña escala, porque una variedad de barreras impide su acceso. Algunas veces, el cambio en la política se ha dado a través de la interacción directa entre encargados del diseño de las políticas y las organizaciones de productores de pequeña escala, que han logrado avances importantes en las cadenas de valor. Esto ha ayudado a generar cambios en las políticas y procedimientos de los gobiernos, y en programas de grupos de autoayuda en la India y la Cooperativa Jatirogo en Indonesia. Estos ejemplos son pocos, pero presentan claras oportunidades para el trabajo de las organizaciones de agricultores y otros programas que representen sus intereses.

### 5.5 Lecciones aprendidas: cómo los productores de pequeña escala manejan los mercados

Explorar el *agency* de los pequeños productores en el mercado globalizado es difícil. Por ello, llegar a un consenso sobre la naturaleza del *agency* de un productor puede ser imposible, ya que la postura ideológica entre defensores del libre mercado y los activistas de la seguridad alimentaria es opuesta, y ambas posiciones se están endureciendo (Patel, 2008). Sin

embargo, el Programa de Conocimientos y los estudios llevados a cabo por los miembros de la Red de Aprendizaje han demostrado que los productores de pequeña escala tienen capacidad y están jugando su propio juego. Ellos aprovechan los intersticios de políticas, programas e ideologías disponibles, intermediadas por una serie de actores provenientes del Estado, de los sectores privados y de la sociedad civil. El futuro puede ser testigo de organizaciones de productores de pequeña escala nunca antes vistas, pero sin duda en maneras y formas que puede que no se ajusten al esquema de “cooperar para competir”, que es el juego que juegan los actores externos. Sin embargo, en esto aún quedan muchas preguntas y retos por resolver.

A través del lente del *agency* de los productores de pequeña escala, las exploraciones de los socios de la Red han mostrado hallazgos interesantes acerca de los arreglos institucionales de las organizaciones, especialmente la reducción de la brecha entre la informalidad y la formalidad, y el rol de los intermediarios. Si bien en parte se confirma la hipótesis que los productores de pequeña escala no están adecuadamente representados en el ámbito político de la agricultura, los estudios en India no han podido establecer vínculos positivos entre los pronunciamientos políticos y la promoción de mejores condiciones para la participación de los productores de pequeña escala en los mercados. En la China, teniendo en cuenta su rápida transformación demográfica, el futuro de la agricultura está en juego. Indonesia por su parte, con sus tasas de explotación en descenso y sus altas tasas de conversión de tierras de cultivo, se enfrenta a interrogantes sobre la viabilidad de la agricultura a pequeña escala.

Con mayores niveles de educación formal y participación en los mercados modernos, incluso pequeños productores están desempeñando el papel de intermediarios, vinculando a otros productores a segmentos formales de los mercados globalizados. Sin embargo, la escala y la influencia en el mercado se logra a través de las grandes organizaciones y redes de organizaciones de productores de pequeña escala que trabajan tanto en la producción como en la comercialización de las cadenas de valor. Pero la intermediación a esta escala

es de dominio exclusivo de intermediarios que logran un amplio alcance a partir de compromisos profundos, tanto con los pequeños productores como con los mercados. Si bien estas organizaciones son pocas, existen signos de consolidación de los procesos de aprendizaje en la intermediación, por lo que es de esperar en el futuro una mayor conciencia del trabajo colectivo de los productores de pequeña escala. Investigaciones adicionales sobre el *agency* de los productores de pequeña escala necesitan responder preguntas acerca del horizonte inmediato y a largo plazo, así como la concordancia y comprensión del *agency* individual para la acción colectiva, como parte del trabajo de las organizaciones.

Si la preocupación es apoyar el *agency* de los productores de pequeña escala en Asia, con el fin de obtener beneficios de los mercados, se requiere de una reducción de la brecha entre las políticas, las formas institucionales y la informalidad. Bina Agarwal intenta responder a la pregunta: "¿Por qué la producción agrícola colectiva prosperaría ahora, por lo general no lo hizo históricamente?" Las lecciones para el futuro de las organizaciones de productores de pequeña escala pueden derivar de la experiencia de trabajar con los grupos informales. El *agency* individual y la acción colectiva de los productores de pequeña escala se ven

reforzados por el diseño de las organizaciones en torno a principios colectivos y de afinidad, toma de decisiones conjuntas, participación equitativa en los beneficios y aplicación equitativa de normas. Todos estos temas están presentes en el sector informal.

La intermediación puede derivar del crecimiento de actores de la sociedad civil (incluso productores de pequeña escala), motivados por el deseo de transformación social y no solamente la facilitación de vínculos superficiales con las cadenas de valor modernas. La base de esta organización pudiera derivarse de la existencia previa de grupos informales, con los que una agenda agrícola podría ser construida. Sin duda, los acuerdos informales pueden funcionar bien para los productores de pequeña escala, tanto para vender y/o comprar de manera individual o colectivamente en los mercados. Sin embargo, esta forma de organización puede no ser la mejor, cuando se trata de influir en las decisiones políticas que establecen las reglas del juego. Los espacios para que las organizaciones de productores expresen su opinión acerca de las políticas se dan cuando las organizaciones cuentan con evidencias que puedan darles más poder de negociación. Este no es el caso cuando este tipo de organizaciones debe discutir utilizando como punto de partida el análisis teórico riguroso.

## Debate y conclusiones

### 6.1 La historia asiática: percepciones de la India, Indonesia y China

A pesar del ruido creciente en torno a los mercados formales, la mayor parte de la actividad económica de los productores de pequeña escala se mantiene en el sector informal, orientada al consumo local. Como muestran los estudios de caso de India e Indonesia, la participación formal de los productores de pequeña escala en las ventas organizadas y los mercados formales están respaldada por redes, estructuras y apoyo de los sistemas tradicionales e informales y las relaciones. Por lo general, los productores de pequeña escala traducen las señales del mercado a sus circunstancias y responden con estrategias múltiples, incluyendo a veces, dejar la actividad agrícola por completo. Utilizan la migración de mano de obra asalariada, inician diversas actividades relacionadas y no relacionadas con la agricultura, alquilan tierras y en muchos casos se comprometen con algunas acciones colectivas. Una gama de intermediarios –que pueden venir del Estado, de otros agricultores, de comerciantes, ONG o emprendedores sociales, y agentes especializados del sector privado organizado– actúan de manera activa en la vinculación de los productores de pequeña escala con los nuevos mercados (como promover el comercio minorista organizado o mercados de exportación) para impulsar el ascenso de su participación en las cadenas de valor.

En Asia la naturaleza de las organizaciones de productores de pequeña escala es diversa. Desde las cooperativas impuestas por el Estado en China, las cooperativas formales, las empresas, las organizaciones (tradicionales) y las nuevas organizaciones híbridas que fusionan las estructuras formales con las informales, como son la nueva generación de cooperativas y empresas de productores en India (en las que los grupos informales de productores se incorporan como accionistas de la empresa). El escenario de las organizaciones es dinámico, y está ayudando a muchos pequeños productores a acceder a los mercados formales al mismo tiempo que conservan algo de flexibilidad y familiaridad del sector tradicional e informal.

Los intermediarios que tienen diferentes ideológicas, unos centrados en los mercados, otros en los derechos para apoyar los medios y calidad de vida de los productores, e incluso los movimientos orientados hacia la seguridad alimentaria, han aplicado principios de organización similares para construir el *agency* de los productores de pequeña escala. Las organizaciones de productores son a menudo federaciones formales o colectivos de varios grupos informales locales. En Indonesia y la India, el conocimiento del mercado, los insumos tecnológicos y la interacción con actores como los organismos de certificación y los importadores son apoyados por productores con mayor formación, emprendedores o profesionales especializados y organismos de apoyo, que a menudo surgen de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). Los casos estudiados por los miembros de la Red de Aprendizaje en la India e Indonesia muestran que la creciente complejidad de las organizaciones de agricultores genera presión sobre las OSC, para que las organizaciones puedan participar en los mercados.

En Asia, los productores de pequeña escala no se representan a sí mismos en el espacio político; el Estado, los actores de la sociedad civil y el sector privado han asumido la responsabilidad de representar los supuestos intereses de los pequeños productores y de traducirlos en políticas. Por lo tanto, el dinamismo que tienen los productores de pequeña escala *para tomar sus decisiones y actuar en función a ellas (agency)* –observado en los mercados y las organizaciones–, no se replica en los espacios políticos para que los productores de pequeña escala puedan influir a nivel nacional y mundial. A menudo, las preocupaciones de los productores de pequeña escala se confunden con las de los productores más grandes y mejor dotados. Al mismo tiempo, los productores de pequeña escala a menudo son vistos de manera paternalista como pobres, sin poder y analfabetos; por lo tanto, como beneficiarios de programas de alivio a la pobreza y a veces incluso se considera que sería mejor dejar que el sector desapareciera. Sin embargo, en las economías asiáticas, donde el impulso

de la política busca que la mayor parte de la población pase a formar parte de los sectores secundarios de la economía y de los servicios, el aumento en los precios de los alimentos y en el conflicto por las transferencias de tierras de cultivo a la industria han mantenido vigente el tema de los pequeños productores. La preocupación fue expresada por el primer ministro chino, Wen Jiabao, sobre el “mejoramiento de la calidad” (Jia, 2012) y la incapacidad del gobierno de la India (en parte debido a las limitaciones ocasionadas por la política basada en coalición) para permitir la inversión extranjera directa (IED) en el sector minorista.

Las restricciones generalizadas y de largo plazo, y las presiones sobre la agricultura de pequeña escala incluyen: la mala percepción sobre la agricultura como una vocación, la escasez de mano de obra, el aumento en el costo de los insumos, el endeudamiento persistente, el envejecimiento y feminización de la fuerza de trabajo en la agricultura, la reducción del tamaño de las propiedades, los bajos rendimientos de los productos tropicales de exportación y el deterioro del suelo. Hay poca evidencia de que tales preocupaciones hayan sido adecuadamente consideradas desde

la perspectiva de los productores de pequeña escala en Asia. El impacto de la crisis económica actual y del cambio climático en la agricultura en general, y en particular en los productores de pequeña escala, no han visto acciones concretas para encarar estos problemas en el largo plazo. El aprendizaje más importante del Programa de Conocimiento ha resaltado la importancia de los mecanismos informales y acuerdos a través de los cuales los productores de pequeña escala hacen que los mercados funcionen para ellos, a pesar de las limitaciones que tienen.

Entender esto puede definir políticas y formas de negocio que se adapten mejor a la realidad y aspiraciones de los productores de pequeña escala. Organizar a los pequeños productores en estructuras económicas sigue siendo un reto, pero hay razones para creer que la amplitud y profundidad de las organizaciones están alcanzando niveles sin precedentes y las mejores prácticas son institucionalizadas en las políticas de algunos países. Mientras que los productores de pequeña escala organizados parecen estar beneficiándose económicamente en varios casos, estudiados de la Red de Aprendizaje, plantean que estas organizaciones y los intermediarios no necesariamente pueden construir y fortalecer el *agency* de

## Cuadro 2

### Características comunes de los estudios de caso de Asia

Los estudios de la Red de Aprendizaje sobre Pequeños Productores, Globalización y Mercados de la India, Indonesia y China, resumidos en este trabajo, demuestran algunos puntos en común. Estos incluyen la preocupación por los productores de pequeña escala y el reconocimiento de que los mercados –informales y formales, locales y globales– podrían excluirlos. Esto apunta a la necesidad de que los responsables de la elaboración e implementación de políticas o de apoyo externo entiendan a los productores de pequeña escala como actores económicos que administran beneficios, costos y riesgos, y que desarrollan diferentes estrategias, a pesar de las limitaciones de sus activos.

Si las estrategias de los pequeños productores fueran apoyadas y mejoradas, en lugar de ser pasadas por alto o combatidas las maneras informales en las que los productores de pequeña escala comercian en sus mercados, esto podría derivar en mejores políticas e intervenciones de negocios. Ciertamente, la divergencia de enfoques es sintomática de las distintas condiciones políticas en cada país. Las preferencias en China parecen indicar condiciones dirigidas por el Estado, bajo las cuales los productores de pequeña escala podrían producir para el mercado, que en este momento es uno de los más liberales del mundo. Por su parte, el ámbito de las políticas en Indonesia está cada vez más orientado al desarrollo del mercado liderizado por el sector privado, tras el fracaso de la cooperativización de los productores que fomentó el Estado. Por último, la India muestra una gama de enfoques, algunos de los cuales contribuyen al aumento del *agency* de los productores de pequeña escala. Sin embargo, para que estos enfoques puedan aumentar y llegar a un gran número de productores de pequeña escala se requiere de inversión y apoyo, tanto del Estado como de los mercados.

los productores de pequeña escala. Además, el *agency* económico no necesariamente se traduce en *agency* político. La mayor brecha no es sólo el espacio legítimo y de representación de los productores de pequeña escala en el ámbito de la política o de representación de sus intereses por parte de actores externos –aunque bien intencionada–, más bien es la falta de capacidad de las organizaciones de pequeños productores para discutir y aumentar su poder de negociación. Los productores de pequeña escala en Asia constituyen aproximadamente una cuarta parte de la población mundial, lo que hace al tema de su *agency* algo de gran trascendencia.

## 6.2 Necesidades de investigaciones futuras

Dos importantes temas pendientes de análisis fueron identificados en este documento:

### 6.2.1 Grados de marginalización entre los productores de pequeña escala

Los productores de pequeña escala incluyen un alto porcentaje de mujeres y otros grupos vulnerables, como son las comunidades indígenas, los grupos tribales, aquellos con derechos a la tierra poco claros, usuarios de los bosques y los pastores nómadas. Existe preocupación sobre el aumento de la feminización, el envejecimiento de los agricultores, y las grandes transferencias de tierras a inversores privados y al Estado.<sup>42</sup> ¿Cuál es la naturaleza de la producción agrícola de estas personas y qué representa la agricultura en su amplia cartera de actividades económicas? ¿Qué representa el *agency* para estos grupos y cómo toman sus decisiones? ¿Cómo están representados dentro de los grupos de productores de pequeña escala y cómo adoptan diferentes formas de organización? ¿Cuánta demanda tienen sus productos en los mercados nacionales y extranjeros? La seguridad alimentaria, los recursos, las estrategias para obtener ingresos y la vulnerabilidad de los productores de pequeña escala necesitan ser identificados coherentemente y proyectados a partir de las tendencias demográficas, ecológicas y económicas que se están dando.

### 6.2.2 El rol emergente de los intermediarios

El rol de los intermediarios se comprende a partir de lo que se ha experimentado en varias iniciativas en toda Asia. Son necesarias exploraciones adicionales para entender las cambiantes relaciones de poder que se dan entre los intermediarios y los productores de pequeña escala durante la evolución de las organizaciones económicas de los pequeños productores. Las implicaciones que esto tiene en la mejora de las condiciones para que *los pequeños productores puedan tomar sus propias decisiones y actuar sobre ellas* (*agency*) es cada vez más importante. Mientras que los facilitadores externos, como las OSC son importantes en la vinculación de los productores de pequeña escala con las cadenas de suministro, estos podrían ser acusados de empeorar las relaciones de dependencia entre los pequeños productores y los mercados internacionales, donde los términos de intercambio están yendo en contra de los productos<sup>43</sup>. En ese sentido, algunos intermediarios creen que la vinculación de los agricultores con los compradores debe tomar en cuenta la autosuficiencia de los agricultores, y que las cadenas de valor más cortas y el servicio de los mercados locales son estrategias eficaces y apropiadas, en vez de tratar de llegar a mercados distantes a través de las empresas de agronegocios.<sup>44</sup>

Una comprensión cabal de los intermediarios debe tomar en cuenta la realidad de los productores de pequeña escala en los mercados y como es que sus organizaciones toman sus decisiones. Las organizaciones que están contribuyendo con nuevas percepciones, como las cooperativas de gran tamaño con impacto nacional importante, como son las cooperativas lecheras de la India; organizaciones con cobertura mundial, como Chetna Organic Farmers Association<sup>45</sup> (COFA), que trabaja en la cadena de valor del algodón orgánico; organizaciones como la Sociedad para el Desarrollo de Deccan, que deciden no unirse a los mercados globales. O casos más locales como Jatirogo o Bimanddiri en Indonesia, que mostraron cómo y cuándo los pequeños productores deciden participar

42. Bina Agarwal los denomina privatización y estatización (Agarwal, 1994).

43. Ver Provocaciones de IIED/HiVOS ([www.youtube.com/watch?v=X6UMlyIHuIM&feature=relmfu](http://www.youtube.com/watch?v=X6UMlyIHuIM&feature=relmfu)).

44. Comunicación personal, G.V. Krishnagopal, ALS, Secunderabad.

45. Ver [www.chetnaorganic.org.in](http://www.chetnaorganic.org.in).



en cadenas de alto valor. Estas organizaciones pueden describir los procesos y presiones vividas durante su evolución y transición, de trabajar con los pobres a convertirse en facilitadores de mercado. Cómo sus intervenciones influyen en las condiciones del mercado, las políticas y las mismas intervenciones externas que apoyan a los productores de pequeña escala, y cómo se posicionan entre el enfoque basado en los mercados y el enfoque basado en los derechos, para apoyar los medios de subsistencia de los pequeños productores. Estas formas

de trabajo podrían orientar las formas de intermediación en el futuro. El rol de los intermediarios de reclamar un espacio político en nombre de los productores de pequeña escala, y la legitimidad de su rol e impacto, requiere de estudios adicionales. Identificar las tensiones y formas de articulación entre los intereses de los productores de pequeña escala, los intermediarios y el Estado<sup>46</sup> –no a partir de los movimientos de productores o de sus coaliciones sino también a través de las preferencias del Estado y del sector privado–, esto orientaría la discusión en el futuro.

---

46. Especialmente en China.

# Bibliografía

**Agarwal, Bina** (1994) *A Field of One's Own: Gender and Land Rights in South Asia*. Cambridge University Press, Cambridge.

**Agarwal, Bina** (2010) *Rethinking Agricultural Production Collectives: The Case for a Group Approach to Energize Agriculture and Empower Poor Farmers*. IEG Working Paper (Institute of Economic Growth) 305: 42.

**Alvares, Claude Alphonso** (1991) *Decolonising History: Technology and Culture in India, China and the West 1492 to the Present Day*. The Other India Press and The Apex Press, Goa and New York.

**Armas, Enrique Blanco, Gomez Osorio, Camilo, Moreno-Dodson, Blanca and Abriningrum, Dwi Endah** (February 2012) *Agriculture Public Spending and Growth in Indonesia*. Policy Research Working Paper 5977: 35. The World Bank, Washington DC.

**Asian Human Rights Commission** (27 March 2012) *Indonesia: Police shoot and injure five farmers in Riau during land rights protests*. See [www.humanrights.asia/](http://www.humanrights.asia/). <http://www.humanrights.asia/news/urgent-appeals/AHRC-UAC-051-2012> (accessed 8 April 2012).

**Bidwai, Praful** (September 2006) *The Great Land Grab*. Transnational Institute. See [www.tni.org/article/great-land-grab](http://www.tni.org/article/great-land-grab) (accessed 8 April 2012).

**Birthal, P.S., Joshi, P.K., Roy, Devesh and Thorat, Amit** (November 2007) *Diversification in Indian Agriculture towards High-Value Crops: The Role of Smallholders*. IFPRI Discussion Paper (IFPRI) 00727 29.

**Business Standard** (9 March 2011) *We need to stick to farming*. [www.business-standard.com](http://www.business-standard.com). See [www.business-standard.com/India/news/%Cwe-need-to-stick-to-farming%5C/427818](http://www.business-standard.com/India/news/%Cwe-need-to-stick-to-farming%5C/427818) (accessed 9 February 2012).

**Chang, Ha-Joon and Grabel, Ilene** (2004) *Reclaiming Development: An Alternative Economic Policy Manual*. Books for Change, Bangalore.

**Datta, Sankar and Sharma, Vipin** (2010) *State of India's Livelihoods Report 2010: the 4 P Report*. Access Development Services, Sage, New Delhi.

**Economic Times** (8 December 2011) *CIFA writes to PM for FDI in retail; Biocon's Kiran Majumdar Shaw supports*. <http://economictimes.indiatimes.com/>. See [articles.economictimes.indiatimes.com/2011-12-08/news/30490239\\_1\\_multinational-retailers-foreign-retailers-direct-procurement](http://articles.economictimes.indiatimes.com/2011-12-08/news/30490239_1_multinational-retailers-foreign-retailers-direct-procurement) (accessed 8 April 2012).

**Economist** (28 January 2012) *Unrest in China: A dangerous year*. See [www.economist.com/node/21543477](http://www.economist.com/node/21543477) (accessed 8 April 2012).

**EDA Rural Systems and APMAS** (2006) *Self Help Groups in India: A Study of the Light and Shades*. Gurgaon.

**Erten, Bilge and Ocampo, José Antonio** (2012) *Super-Cycles of Commodity Prices since the Mid-Nineteenth Century*: 33.

**FAO** (2007) *Selected Indicators of Food and Agricultural Development in the Asia-Pacific Region 1996-2006*. FAO Regional Office for Asia and the Pacific, Bangkok: 44.

**FAO** (2010) *Characterisation of Small Farmers in Asia and the Pacific. Asia and Pacific Commission on Agricultural Statistics: Twenty Third Session*. Siem Riep, Cambodia.

**FAO** (2011) *Selected Indicators of Food and Agricultural Development in the Asia-Pacific Region 2000–2010*. Regional Office for Asia and the Pacific, Bangkok: 235.

**Fernandez, Aloysius P.** (2003) *Putting Institutions First: Even in Microfinance*. Myrada, Bangalore.

**Fernandez, Aloysius P.** (2004) *Community Managed Resource Centres*. Myrada – Rural Management Systems Series 38: 15.

**Fernandez, Aloysius P.** (March 2005) *Self-help Affinity Groups (SAGs): Their Role in Poverty Reduction and Financial Sector Development*. Rural Management Systems Series (Myrada) 40.

**Gol, Ministry of Labour** (2009) *National Skills Development Policy*. Ministry of Labour, Government of India, New Delhi.

**Guha, Ramachandra** (2008) *India after Gandhi: The History of the World's Largest Democracy*. Macmillan, London.

**Hazell, Peter, Poulton, Colin, Wiggins, Steve and Dorward, Andrew** (May 2007) *The Future of Small Farms for Poverty Reduction and Growth*. IFPRI 2020 Discussion Paper (IFPRI) 42: 40.

**Hazell, Peter** (2011) Five big questions about five hundred million small farms. *Conference on New Directions for Smallholder Agriculture*. IFAD, Rome: 16.

**Huang, Jikun, Wang, Xiaobing and Qui, Huanguang** (2012) *Small-scale Chinese Farmers in the Face of Modernisation and Globalisation (draft)*. Centre for Chinese Agricultural Policy, Chinese Academy of Science, IIED.

**IFAD, ANGO and CIRDAP** (2006) *CSO Experiences in Strengthening Rural Poor Organizations in Asia*. International Fund for Agricultural Development (IFAD), Asian NGO Coalition for Agrarian Reform and Rural Development (ANGOC) and Centre on Integrated Development for Asia and the Pacific (CIRDAP).

**Jia, Kang** (14 March 2012) China cuts GDP target for quality growth. *People's Daily Online*. See [english.peopledaily.com.cn/90778/7758264.html](http://english.peopledaily.com.cn/90778/7758264.html) (accessed 8 April 2012).

**Kropp, Erhard W. and Suran, B.S.** (2002) *Linking Banks and (Financial) Self Help Groups in India - An Assessment*. NABARD, Mumbai.

**Lipton, Michael** (2006) Can small farmers survive, prosper, or be the key channel to cut mass poverty? *Electronic Journal of Agricultural and Development Economics* 3(i): 58–85.

**Murphy, Sophia** (2010) *Changing Perspectives: Small-scale Farmers, Markets and Globalization*. IIED, London and Hivos, The Hague.

**Myrada** (2002) *Impact of Self Help Groups (Group Processes) on the Social/Empowerment Status of Women Members in Southern India*. NABARD, Mumbai.

**Nagayets, Oksana** (2005) *Small Farms: Current Status and Key Trends: Information Brief. Future of Small Farms: Research Workshop, 26-29 June, Wye, UK*. IFPRI, Washington DC: 14.

**OFAI** (October 2009) *Tamilnadu State Agriculture Council Act 2009 Junked. Living Fields*.

**Patel, Raj** (2008) *Stuffed and Starved: What Lies Behind the World Food Crisis*. Harper Collins, New Delhi.

**Patil, Anand** (2009) *Growing Organically: The case of SKS. In Experience in Livelihood Promotion: Learning from the Field — Cases of Myrada in Action*. Myrada & the Livelihood School, Bangalore.

**Planning Commission (GoI)** (2007) *Report of the Working Group on Agricultural Marketing Infrastructure and Policy Required for Internal and External Trade for the XI FYP*. Working Group Report, Agriculture Division, Planning Commission, Government of India, New Delhi: 329.

**Planning Commission (GoI)** (2012a) *Working Group on Agriculture*. Planning Commission of India, New Delhi.

**Planning Commission (GoI)** (2012b) *Performance of Agriculture Sector and Policy Initiatives. New Delhi: Working Group on Crop Husbandry, Agricultural Inputs, Demand and Supply Projections and Agricultural Statistics for the Twelfth Five Year Plan (2007-12)* Planning Commission of India, New Delhi.

**Reardon, Thomas, Barrett, Christopher B., Berdegue, Julio A. and Swinnen, Johan F.M.** (November 2009) Agrifood industry transformation and small farmers in developing countries. *World Development* 37(11): 1717-1727.

**Robbins, Peter** (2003) *Stolen Fruit: The Tropical Commodities Disaster*. Zed Books, London.

**RRA Network** (26 March 2012) *It's Time to Invest in Rainfed India*. The Revitalising Rainfed Agriculture Network. See [www.rainfedindia.org/images/rrabro\\_lite.pdf](http://www.rainfedindia.org/images/rrabro_lite.pdf) (accessed 8 April 2012).

**Sachs, Wolfgang, and Santarius, Tilman** (2008) *Fair Future: Resource Conflicts, Security and Global Justice: A Report of the Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy*. Indian. Edited by Wolfgang Sachs and Tilman Santarius. Translated by Patrick Camiller. Books for Change/Zed Books, Bangalore/London and New York.

**Sakthivel, S. and Joddar, Pinaki** (May 2006) *Unorganised Sector Workforce in India: Trends, Patterns and Social Security Coverage*. EPW: 2107-2114.

**Satheesh, P.V.** (December 2005) *From Food Security to Food Sovereignty - Autonomous Community Level Production Systems Show the Way*. LEISA India: 12-13.

**Satheesh, P.V.** (September 2011) How will we stop hunger? Local efforts or global systems? Edited by K.V.S. Prasad. *LEISA India: Regional Food Systems* (AME Foundation) 13(3): 7-11.

**Satheesh, P.V. and Kohli, Kanchi** (2008) *Farmer Proofing Agricultural Research: Current Trends*. Hyderabad.

**SFAC** (2012) *Building Sustainable Farmer Producer Organisations: Challenges and Way Forward*. Small Farmers' Agribusiness Consortium, New Delhi.

**Shenoy, Srikantha** (2012) *Public and Private Institutional Arrangements that Promote Small Producers Agency*. Knowledge Programme Hivos/ IIED.

**Shiva, Vandana** (April–June 2012) Globalisation and climate change. *Eternal Bhoomi*: 10-12.

**Singh, Sukhpal** (2002) Multinational corporations and agriculture development: The study of contract farming in the Indian Punjab. *Journal of International Development* 14: 181-194.

**Srinivasan, N** (19 Nov 2010a) *Crisis by Invitation*. CGAP. See: [microfinance.cgap.org/2010/11/19/crisis-by-invitation/](http://microfinance.cgap.org/2010/11/19/crisis-by-invitation/) (accessed 8 April 2012).

**Srinivasan, N** (2010b) *Microfinance India: State of the Sector Report 2010*. Sage, New Delhi: 159.

**Thapa, Ganesh and Raghav Gaiha** (2011) Smallholder farming in Asia and the Pacific: Challenges and opportunities. Paper presented at the *IFAD Conference on New Directions for Smallholder Agriculture* (24–25 January). IFAD, Rome.

**TISS** (2005) *Causes of Farmer Suicides in Maharashtra: An Enquiry*. Report to the Mumbai High Court, Tata Institute of Social Sciences, TISS Rural Campus, Osmanabad: 47.

**Unni, Jeemol** (2001) *Size, Contribution and Characteristics of Informal Employment in India*. GIDR, Mumbai.

**Vaidyanathan Committee** (2005) *Report of the Task Force on Revival of Cooperative Credit Institutions*. Government of India, New Delhi.

**Vivekanandan, V.** (2007) *Organising Small Fishermen to Tap Marketing Opportunities: The SIFFS Experience*. SIFFS.

**Weis, Tony** (2007) *The Global Food Economy: The Battle for the Future of Farming*. Fernwood Publishing, Zed Books and Books for Change, Halifax, New York and Bangalore.

**Widyastuti, Caecilia Afra** (2011) *Shifting from Advocacy Organization to Business. Organization: A Case Study of Small Producers' Ability to Adopt Global Standards*. IIED/Hivos Knowledge Programme.

**Woller, Gary M. and Woodworth, Warner** (2001) Microcredit as a grass-roots policy for international development. *Policy Studies Journal* 29(2): 267–282.

**World Bank** (2007) *Horticultural Producers and Supermarket Development in Indonesia*. 38543-ID, Rural Development, Natural Resources and Environment Sector Unit of the East Asia and Pacific Region, The World Bank, Jakarta: 178.

**World Bank** (2008) *World Development Report 2008: Agriculture for Development*. The World Bank, Washington DC.

# Programa de aprendizaje y conocimiento

## Pequeños productores como actores en el mercado globalizado

El programa de conocimiento y aprendizaje denominado *Pequeños productores como actores en el mercado globalizado* busca mapear, estimular e integrar el conocimiento respecto a los problemas y dilemas que enfrentan los pequeños productores en los mercados globales, regionales y nacionales. El programa trabaja con diversos actores que presentan nuevos conceptos e insumos en el debate global sobre el tema. A partir de sus resultados, el programa busca apoyar el trabajo de las personas e instituciones que formulan e implementan las políticas públicas, así como a los líderes de las organizaciones de productores, los empresarios y las instituciones de cooperación al desarrollo en su búsqueda para formular e implementar mejores políticas. El programa está liderizado por el Instituto Humanístico para el Desarrollo y la Cooperación (HIVOS) y el Instituto Internacional para el Desarrollo y el Medio Ambiente (IIED) e integra una red global de aprendizaje coordinada por el Centro Mainumby Ñacurutú de Bolivia.

## Las decisiones de los productores de pequeña escala en los mercados globalizados: Cambios en India, Indonesia y China

Existen aproximadamente 435 millones de pequeños productores agropecuarios en Asia, de los cuales la mayoría produce en parcelas menores a dos hectáreas; por lo que sólo producen para su subsistencia y necesitan desarrollar actividades complementarias a la agricultura para garantizar su sustento. Pese a esto, los pequeños productores son susceptibles de ser influenciados por los mercados globales para la adquisición de insumos, la selección de cultivos, los parámetros de calidad y los precios.

Este documento sintetiza los hallazgos y esboza lecciones de los estudios de caso de los miembros del programa de Asia que hicieron sus estudios en India e Indonesia. Además de esto, se comisionó un trabajo específico sobre los cambios que se vienen dando en la China y el impacto de estos cambios en los pequeños productores rurales en ese país. En el texto también se esbozan lecciones sobre el programa en su conjunto y sobre otros documentos relacionados a la problemática. El documento destaca la diversidad de situaciones que existen entre los pequeños productores con relación a los mercados, las organizaciones económicas y los desencuentros entre las políticas y la realidad.

Los hallazgos retan al conocimiento tradicional. Lejos de las tendencias mayoritarias de mirar a los pequeños productores rurales como eternas víctimas o beneficiarios de proyectos con financiamiento externo, el documento da luces sobre cómo, pese a sus limitaciones económicas, los pequeños productores de Asia son dinámicos actores económicos, que tratan a través de métodos innovadores que los mercados funcionen para ellos. Mirar dónde es que se encuentran los pequeños productores, en lugar de mirar dónde es que quisiéramos que estén, ciertamente contribuye a formular e implementar mejores políticas públicas y privadas.

**Hivos**  
people unlimited

Hivos  
Raamweg 16  
PO Box 85565  
NL- 2508 CG  
The Hague  
The Netherlands  
info@hivos.net  
www.hivos.net



Mainumby Ñacurutú  
Calle Teniente Campero N° 790  
Edificio Sopocachi  
Piso 1, Of. 103  
La Paz  
Bolivia  
info@mainumby.org.bo  
www.mainumby.org.bo

**iied**

International Institute for  
Environment and Development  
(IIED)  
80-86 Gray's Inn Road  
London WC1X 8NH  
United Kingdom  
info@iied.org  
www.iied.org