

7o. SEMINARIO INTERNACIONAL DE  
POLÍTICA SOCIAL

**¿Es la agricultura familiar la respuesta  
al desarrollo rural?**

17 y 18 de octubre de 2013

361.61

S471 Seminario Internacional de Política Social (7o.: 2013 : Guatemala)

¿Es la agricultura familiar la respuesta al desarrollo rural? /  
Compiladora Ana Victoria Peláez; Editora y diagramadora Ingrid  
L. Estrada C. - - Guatemala : URL : IDIES, 2013.

viii, il., 58 p.

ISBN:

1. Desarrollo rural - América Central
2. Producción agropecuaria
3. Economía rural
4. Agricultura - Aspectos económicos - Guatemala
5. Pobreza rural - Guatemala
6. Guatemala - Condiciones rurales
7. Guatemala - Condiciones sociales
8. Política agrícola - México
9. Desarrollo agrícola - México
10. Seguridad alimenticia
11. Universidad Rafael Landívar. Instituto de Investigaciones,  
Económicas y Sociales (IDIES) - Seminarios

I Peláez, Ana Victoria, comp.

7o. Seminario Internacional de Política Social:  
¿Es la agricultura familiar la respuesta al desarrollo rural?  
1a. edición, 2014

Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales -IDIES-  
de la Universidad Rafael Landívar

Fundación Konrad Adenauer

Reservados todos los derechos de conformidad con la ley. No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su traducción, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea este electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y escrito de los titulares del *copyright*.

D. R. © Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales -IDIES-  
de la Universidad Rafael Landívar

Fundación Konrad Adenauer

Compilación: Ana Victoria Peláez

Edición  
y diagramación: Ingrid L. Estrada C.

Impresión: Ediciones Papiro, S. A.  
14a. avenida 8-75 zona 1  
Tel.: (502) 2253-7250

# **AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR**

Rector

**Dr. Eduardo Valdés Barría, S. J.**

Vicerrectora Académica

**Dra. Lucrecia Méndez de Penedo**

Vicerrector de Investigación y Proyección

**Dr. Carlos Rafael Cabarrús Pellecer, S. J.**

Vicerrector de Integración Universitaria

**P. Julio Enrique Moreira Chavarría, S. J.**

Vicerrector Administrativo

**Mgtr. Ariel Rivera Irías**

Secretaria General

**Lcda. Fabiola Padilla de Lorenzana**

## **AUTORIDADES DEL PROYECTO**

Representante de la Fundación Konrad Adenauer  
Guatemala y Honduras

**Annette Schwarzbauer**

Director del Instituto de Investigaciones  
Económicas y Sociales -IDIES-

**Miguel von Hoegen**



<b>Presentación</b> .....	vii
1. La pequeña producción agropecuaria y el desarrollo rural en América Central .....	1
<b>Eduardo Baumeister</b>	
2. La agricultura familiar en Guatemala .....	15
<b>Wilson Romero</b>	
3. Empleo rural y pobreza rural en Guatemala: aspectos institucionales .....	25
<b>Luis Linares</b>	
4. Agricultura familiar y seguridad alimentaria: una mirada desde el diseño de políticas públicas .....	33
<b>Francisco Pérez</b>	
5. Políticas de asistencia técnica y extensión rural en México .....	45
<b>Horacio Santoyo</b>	
6. Las respuestas gubernamentales a los desafíos para el desarrollo de los hogares rurales agrícolas en Guatemala.....	51
<b>Horacio Juárez</b>	
7. Economías campesinas y desarrollo rural .....	57
<b>Virgilio Reyes</b>	



# Presentación

Con esta publicación, el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IDIES) de la Universidad Rafael Landívar (URL) y la Fundación Konrad Adenauer (KAS) ofrecen una serie de artículos producto de las presentaciones y diálogos del 7º Seminario Internacional de Política Social, realizado el 17 y 18 de octubre de 2013. Dicho seminario hizo referencia a la pertinencia y las posibilidades de la agricultura familiar como respuesta al desarrollo rural.

El desarrollo del área rural del país es trascendental porque en ella se ubica el cuarenta y siete por ciento (47 %) de los hogares de Guatemala y, del total de estos, la mitad tiene algún miembro de la familia relacionado con la agricultura, ya sea como campesinos, es decir, la "persona que practica la agricultura, la ganadería o la trashumancia, que produce artesanía relacionada con la agricultura o que desarrolla otras ocupaciones similares en zonas rurales" (ONU, 2012)<sup>1</sup>; como asalariados(as); o en calidad de empresarios(as) agrícolas.

Cerca de cinco millones y medio de la población económicamente activa (PEA) del país, equivalente a casi el cincuenta por ciento (49.4 %), reside en el área rural, y es en este sector donde viven diez millones y medio de personas en condiciones de pobreza<sup>2</sup>. Además, la agricultura es la principal fuente de empleo y proveedora de alimentos básicos.

Esta realidad y la urgencia de debatir políticas públicas y estrategias viables para la superación de la pobreza, la inseguridad alimentaria, la desnutrición, entre otros problemas del área rural; así también, como un aporte a la iniciativa de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) de declarar el año 2014 como el Año Internacional de la Agricultura Familiar, el 7º Seminario Internacional de Política Social se enfocó en la problemática de lo rural, esta vez desde la perspectiva de

---

1 Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2012). *Declaración de los derechos de los campesinos*. [http://www.pnud.org.co/hechosdepaz/64/la\\_declaracion\\_de\\_naciones\\_unidas.pdf](http://www.pnud.org.co/hechosdepaz/64/la_declaracion_de_naciones_unidas.pdf); consulta realizada el 28 de junio de 2013.

2 Estimaciones realizadas con la base de datos del INE, ENCOVI 2011.

la Economía Campesina –analizándola desde la dinámica y las condiciones de producción y reproducción de los hogares rurales y sus relaciones con el entorno local y social–.

Dado que el espacio rural guatemalteco es complejo, heterogéneo y en donde interactúan las actividades económicas rurales y no rurales, en el 7º Seminario –y por consiguiente, en la presente publicación– los análisis de centraron en los hogares rurales relacionados con la economía familiar campesina (o Economía Campesina) y la política pública de la agricultura familiar. Sin embargo, se reconoce la existencia e importancia de las complejidades del mundo rural no agrícola.

La publicación presenta información y otros elementos que aportan al debate sobre las políticas para el desarrollo rural, a partir de algunos análisis sobre los hogares rurales guatemaltecos, la situación de la economía campesina y la agricultura familiar. Intenta también plantear un debate sobre la coherencia y la viabilidad del enfoque de agricultura familiar como respuesta de política pública, tomando en cuenta la realidad del área rural guatemalteca y la economía globalizada.

Con lo anterior, tanto el IDIES-URL como la KAS aportan un fruto de las discusiones académicas organizadas con el fin de fortalecer el desarrollo social y económico de las poblaciones.

Annette Schwarzbauer  
Representante  
Fundación Konrad Adenauer

Miguel von Hoegen  
Director  
URL-IDIES



# La pequeña producción agropecuaria y el desarrollo rural en América Central

Eduardo Baumeister<sup>1</sup>

Este corto ensayo está conformado por tres secciones:

- Las definiciones, las mediciones empíricas y los contextos diferentes en torno a los estratos agrarios comprendidos en los distintos tipos de economías campesinas que pueden englobarse, en un sentido amplio, dentro de la agricultura familiar<sup>2</sup>. Así también, los vínculos entre el sector agroexportador y la agricultura familiar; la

---

1 Doctor en Ciencias Sociales, Máster en Sociología Rural y Licenciado en Sociología. Consultor en temas de desarrollo rural, desarrollo social, migraciones internas y externas, en la mayoría de países de América Latina, especialmente en los seis países de América Central. Ha publicado libros y artículos en revistas especializadas sobre temas de Desarrollo rural y Desarrollo Social en América Latina. Ha impartido clases a nivel universitario, así como en cursos de formación de técnicos y dirigentes de organizaciones rurales en la región. Fue Vicepresidente de la Asociación Latinoamericana de Sociología Rural (ALASRU) y miembro del Consejo Directivo del Grupo de Intercambios en temas de desarrollo rural en América Latina, CHORLAVI. Así también, miembro del Consejo de la Sección de Estudios Rurales de LASA (Latin American Studies Association) en el período 2010-2011.

2 Partiendo de la distinción de dos grandes situaciones, la 'agricultura familiar' –donde predominan unidades de producción basadas en el trabajo directo del productor y su familia– y la 'agricultura patronal' –donde predominan unidades de producción basadas en el trabajo directo ajeno al productor y su familia–, existen dentro de estas dos grandes situaciones muchos sub-tipos, los cuales pueden llevar a situaciones límites o transicionales, en situaciones con muy escaso acceso a la tierra a posiciones más cercanas a las de familias asalariadas (agrícolas o no agrícolas) o de cuenta propia no agrícolas (pequeño comercio, o de la pequeña unidad proveedora de servicios); de igual modo, el estrato "superior" de los agricultores familiares (con mayor contratación de mano de obra y/ o una elevada dotación de capital, ya sea en tierras o en equipos para la producción, puede ubicarse en situaciones de transición hacia la agricultura patronal. Cabe aclarar que la agricultura familiar y la agricultura patronal no son en sentido estricto conceptos teóricos "duros", pero se conectan con perspectivas más teóricas alrededor del origen de la fuerza de trabajo (asalariada o familiar), aunque hay que observar que la agricultura moderna con maquinaria ahorradora de mano de obra (tractores, cosechadoras, ordeño mecanizado, transporte a granel) puede crear, aunque no es el caso de América Central, unidades de producción familiares (desde el punto de vista de la mano de obra y la gestión), pero muy capitalizadas que pueden cuestionar el parámetro basado en el balance social de la fuerza de trabajo, porque con mucho capital requieren muy poca fuerza de trabajo. Esto se observa en situaciones de diversos países de América Latina: Brasil, Argentina, Uruguay y México en la producción de cereales y algunas oleaginosas, y en la lechería.

evolución de las economías campesinas, particularmente en relación con la producción de alimentos; una visión sintética sobre lo “viejo” y lo “nuevo” de estos procesos de articulaciones entre las grandes empresas dedicadas a la agroexportación y la pequeña producción más orientada (aunque no exclusivamente) a la producción de alimentos para el autoconsumo y el abastecimiento de los mercados locales y nacionales.

- Algunas evidencias de la agricultura familiar en América Central, mostrando las inserciones ocupacionales básicas en las actividades agrarias, y el peso económico (referido a la producción primaria agropecuaria) de los principales estratos de productores, evidenciando la importancia de la agricultura familiar.
- Consideraciones finales

## 1. Puntos de partida

En América Central, viendo a la región en su conjunto, existe una tensión entre el crecimiento de algunos rubros, básicamente expresados, por un lado, por la caña de azúcar y la palma africana y, en algunos países, por la ganadería vacuna; y por otro lado, la permanencia de las economías campesinas. Esto se refleja particularmente en zonas de frontera agrícola donde en el pasado pudo volcarse parte de los pequeños productores desplazados de zonas del Pacífico o de las regiones centrales de los países, y que en las últimas dos décadas muestran una mayor presencia de estos tres rubros, lo cual reduce la expansión de rubros como los granos básicos, y la ganadería en pequeña escala.

Sin embargo, cabe señalar que en paralelo a estos procesos de concentración de tierras, hay también una “persistencia” importante de la pequeña y mediana producción en rubros específicos (café, hortalizas, ganadería de leche, granos básicos), generalmente intensivos en mano de obra y donde el reemplazo de mano de obra por capital es más dificultoso. En una perspectiva de varias décadas, se puede afirmar que se reduce de manera permanente el peso de la población rural y de la agricultura como proporción de la economía nacional, con lo cual el peso económico y social de la pequeña producción disminuye con respecto a la economía y la sociedad nacionales.

Estas dos tensiones coexisten con el mantenimiento de altos niveles de pobreza rural, que sigue representando la proporción mayor del conjunto de los pobres, algo diferente del resto de América Latina, donde los pobres urbanos son el núcleo principal de este segmento de la población. También coexisten por los elevados niveles de desnutrición crónica, indicios de problemas alimentarios serios, donde prevalecen situaciones que se ubican entre las más intensas del mundo<sup>3</sup>.

---

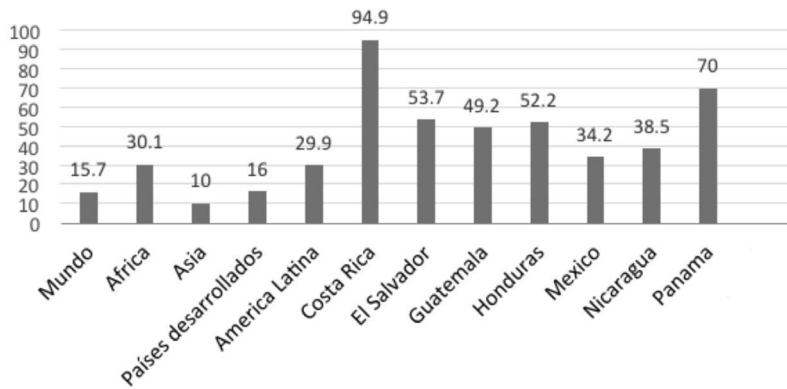
3 El promedio simple de las observaciones más recientes (entre 2005 y 2012, según los países de los que se trate) de desnutrición crónica para menores de cinco años, de los seis países de América Central, arroja una medición del 23.6 %. Como referencia, con datos de los años 2011

Un aspecto relevante de las últimas décadas, particularmente luego de 1990, es el fuerte incremento de la dependencia alimentaria, con una elevada proporción de los granos básicos en una proporción muy superior a la observada en otras partes del mundo.

En la gráfica 1 puede verse que menos del 16 % del consumo mundial de cereales se importa de otro país, mientras que en América Central y en México esa proporción es mucho mayor. Cabe notar que África, Asia y el conjunto de los países desarrollados tienen una proporción mucho más baja de cereales importados. Si bien China es un gran importador de productos primarios, incluyendo productos agrarios, en el conjunto de su consumo de cereales la producción nacional predomina netamente<sup>4</sup>.

En paralelo a estos procesos de concentración de tierras, hay también una “persistencia” importante de la pequeña y mediana producción en rubros específicos (café, hortalizas, ganadería de leche, granos básicos), generalmente intensivos en mano de obra y donde el reemplazo de mano de obra por capital es más dificultoso.

**Gráfica 1**  
**Proporción de cereales importados sobre el consumo total (2007-2009)**



Fuente: <http://faostat3.fao.org/>

y 2012, la media de esta variable para diez países del Sur del Sahara, la parte más pobre del planeta, es del 31.4 %, según los cálculos propios basados en FAOSTAT, sección especial de Seguridad Alimentaria.

4 Para el período 2007-2009, en China, el 2,2 % del consumo total de los cereales fue importado y, en la India, el 0,5 % (FAOSTAT; [http://faostat3.fao.org/faostat-gateway/go/to/download/D/\\*E](http://faostat3.fao.org/faostat-gateway/go/to/download/D/*E)).

Los cambios demográficos en algunos países están teniendo, en perspectiva, consecuencias importantes en la configuración de la población rural y en la incorporación de las mujeres al mundo del trabajo.

En la gráfica 2 pueden observarse los incrementos en la proporción de mujeres rurales que se incorporan al trabajo remunerado. En verdad, su participación siempre fue elevada, en la medida en que participan activamente en las tareas productivas y reproductivas del hogar y la parcela familiar; el incremento observado en el gráfico hay que asociarlo principalmente con su mayor participación en tareas remuneradas fuera del hogar (como asalariadas, trabajadores por cuenta propia o patronas en pequeña escala).

Por otro lado, la sistemática reducción de las tasas de crecimiento de la población rural, junto con intensos procesos emigratorios, crea un tránsito de situaciones de abundancia de mano de obra (propias, en general, de las zonas rurales en países como los centroamericanos) hacia una situación futura de escasez de mano de obra manual de menor calificación formal, lo cual tendrá consecuencias importantes en las formas técnicas de producción prevalecientes, y en el valor en el mercado de la fuerza de trabajo.

En la actualidad, existe un núcleo importante de personas en edad de trabajar, que encuentra los valores más altos en sentido histórico, producto de los grandes crecimientos de la población en las décadas anteriores, junto con una reducción importante del crecimiento vegetativo (natalidad menos mortalidad), y con también saldos migratorios negativos, tanto por el efecto de urbanización como de migraciones internacionales permanentes<sup>5</sup>.

**Cuadro 1**  
**Tasas de crecimiento de la población (1980-2015)**

Países	1980-1985	2010-2015
Costa Rica	2.78	1.28
El Salvador	1.42	0.59
Guatemala	2.46	2.39
Honduras	3.06	1.90
Nicaragua	2.64	1.40
Panamá	2.21	1.48
América Latina	2.10	1.04

Fuente: CELADE

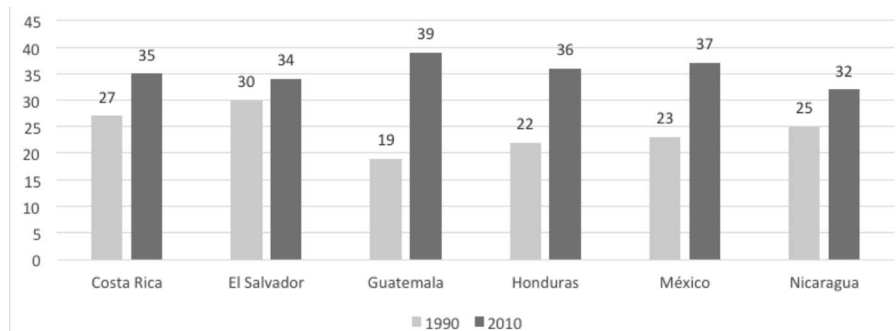
5 Esta es una condición propia de América Central, donde los ocupados en la agricultura siguen creciendo, lo que no es el caso de los países grandes de América Latina (Argentina, Brasil, Colombia y México), donde en la actualidad, en términos absolutos, es menor el número de ocupados en la agricultura que hace unas décadas atrás.

Los hogares jóvenes suelen tener, viendo la región centroamericana en su conjunto, mucho menos hijos que los similares en el pasado, lo cual plantea cambios en la disponibilidad de mano de obra familiar para las tareas agrícolas, particularmente para los momentos de máxima demanda (básicamente, en el momento de las cosechas). Cabe recordar que las técnicas de producción prevaletentes en los granos básicos principales (maíz y frijol) son, en sustancia, similares a las empleadas en el pasado; sin embargo, el problema de demanda de mano de obra no es intensa en la producción de los granos básicos tradicionales (menos de 50 jornales por manzana), sino en las hortalizas, frutas y el café (con más de 100 jornales por manzana).

El traslape de los cambios demográficos coincide con los cambios ocupacionales importantes en las poblaciones rurales. Se viene de una etapa de un crecimiento intenso poblacional (cercana al 3 % anual, una de las tasas de crecimiento más altas del mundo) que se ha reducido y una mayor incorporación de las mujeres al mundo del trabajo. En el cuadro 1, puede verse que en todos los países se ha reducido fuertemente la tasa de crecimiento de la población, a excepción de

Guatemala, donde las mediciones son similares. En el caso de Guatemala, esto significa que las tasas de crecimiento vegetativas (producto de la diferencia entre natalidad y mortalidad) siguen siendo muy elevadas, dado que las migraciones hacia el extranjero, que se intensificaron en las últimas décadas, no lograron reducir las tasas de crecimiento de la población<sup>6</sup>.

**Gráfica 2**  
**Proporción de mujeres rurales económicamente activas,**  
**mayores de 15 años, circa 1990 y circa 2010**



Fuente: CELADE

6 Hacia el 2013, el CELADE estima que la tasa de natalidad de Guatemala es de 30,5 por mil habitantes, la tasa de mortalidad es de 5,5 por mil habitantes, y el saldo migratorio internacional es de -1.0 por mil habitantes, con una tasa final de 23,9 por mil habitantes, o sea, una tasa del 2,39 %.

En Guatemala, las tasas de crecimiento vegetativas (producto de la diferencia entre natalidad y mortalidad) siguen siendo muy elevadas, dado que las migraciones hacia el extranjero, que se intensificaron en las últimas décadas, no lograron reducir las tasas de crecimiento de la población.

Los cambios en el mercado de trabajo rural en Estados Unidos, con la tendencia a la disminución de la oferta de mano de obra mexicana para actividades agrícolas, se plantea el interrogante en cuanto a si la tendencia a la reducción de los contingentes de trabajadores agrícolas mexicanos se retomará en el futuro, o habrán otras fuentes de mano de obra para ciertas actividades agrícolas norteamericanas.

En el cuadro 2, puede verse la reducción general de los migrantes expulsados de Estados Unidos por parte de la Patrulla Fronteriza, que puede ser un *proxy* de la evolución de la oferta de mano de obra temporal mexicana y, en mayor medida, la disminución de los de origen rural y de los que trabajan habitualmente en la agricultura mexicana, que en su inmensa mayoría se insertan en Estados Unidos en tareas agrícolas antes de ser expulsados a México. Si bien la demanda de mano de obra agrícola en Estados Unidos disminuyó en las últimas décadas, y eso es un proceso irreversible, sigue habiendo necesidades de mano de obra temporal proveniente del exterior. En ese marco, es posible que la tendencia a la reducción de los trabajadores temporales mexicanos sea en parte cubierta por emigrantes centroamericanos en mayor número que en el presente.

**Cuadro 2**  
**Migrantes devueltos por Estados Unidos que viven en México**

	2007	2008	2009	2010	2011
Total	536255	513241	548868	418018	238735
Rurales	246313	227738	192657	113333	81043
Porcentaje rural	45.9	44.4	35.1	27.1	33.9
Agropecuarios (actividad en México)	158815	125874	113399	58082	37830
Porcentaje agropecuarios	29.6	24.5	20.7	13.9	15.8

Fuente: <http://www.colef.mx/emif/tabuladosnte.php>

Este entorno no escapa a los desafíos de la integración regional. Viendo a los seis países de manera conjunta, se llega a cerca de 45 millones de habitantes, que lo colocarían como el cuarto "país" en América Latina (después de Brasil, México y Colombia). En este contexto, si se lograra una libre movilidad laboral y de productos agropecuarios, se crearía un escenario de demanda de alimentos y de empleo mucho más importante que en el presente, con lo cual se podría disminuir las importaciones de alimentos provenientes de fuera de la región centroamericana.

## 2. Las economías campesinas: situaciones y contextos

En el escenario de estas situaciones no resueltas, se trata de desarrollar, entonces, la tensión entre la nueva expansión agroexportadora que emerge en nuestros países en paralelo a la expansión y el mantenimiento de una masa importante de productores vinculados con las economías campesinas y, en el sentido más amplio, la agricultura familiar, y cómo todo esto se articula.

El concepto de economía campesina tiene un sentido histórico, que abarca buena parte de la historia de la humanidad y que gira en torno a cómo se configura la fuerza de trabajo vinculada a esta actividad –sustentada en el trabajo familiar– donde se sobreponen el espacio doméstico (estrictamente reproductivo) y la unidad de producción, que se ha articulado de distintas maneras con otros poderes más amplios que tienen que ver con la extracción de excedente económico, desde formas terratenientes precapitalistas, así como en contextos más capitalistas (la combinación de colonos con haciendas de exportación, incluyendo en la actualidad a países como China y Vietnam, donde la producción campesina coexiste con formas estatales y capitalistas de producción).

El concepto de economía campesina tiene un sentido histórico, que abarca buena parte de la historia de la humanidad y que gira en torno a cómo se configura la fuerza de trabajo vinculada a esta actividad –sustentada en el trabajo familiar– donde se sobreponen el espacio doméstico (estrictamente reproductivo) y la unidad de producción.

En este sentido se pueden considerar algunos elementos para definir la economía campesina en el contexto de América Central:

- Distintos contextos de evolución demográfica, de desplazamiento de la población y de articulación de las economías campesinas con otras formas de producción, ya sea como proveedoras de mano de obra para la hacienda o la plantación, como de productos para el mercado local o nacional. Centroamérica es de las regiones del mundo, mucho más en la década de 1970, con una elevada proporción de trabajadores asalariados temporales, muchos de los cuales son miembros de hogares campesinos, que se desplazaron a actividades en fincas de tipo comercial, dando lugar a un sector importante de semiasalariados, con inserciones en el trabajo familiar y en el trabajo asalariado. Históricamente, esta articulación se hizo al interior de los respectivos países. Mas recientemente, sobre todo desde la década de 1990, se observaron desplazamientos.
- En el cuadro 3, puede verse que en la actualidad las personas que se insertan como trabajadoras agrícolas por cuenta propia

(la definición censal más cercana a categorías como productores campesinos o más ampliamente de agricultores familiares) tienen un ingreso generalmente equivalente, en promedio, a dos múltiples de las respectivas líneas de pobreza por habitante, lo cual significa que los ingresos que obtienen permiten cubrir las necesidades de dos personas. Si las familias, en promedio, tienen entre cuatro y seis miembros, estos ingresos serían suficientes para dos personas de ese total de cuatro a seis miembros; eso permite entender por qué la mayor parte de estos trabajadores por cuenta propia, en los países de América Central, son pobres, tal como puede verse en el cuadro 4. Sin embargo, en el mismo cuadro 4, puede verse en qué medida los ingresos monetarios mensuales, como la proporción de pobres, puede ser mucho menor, tal como se observa en los casos de Chile y Uruguay.

**Cuadro 3**  
**Ingreso medio de los trabajadores por cuenta propia agrícolas,**  
**expresado en múltiplos de las respectivas líneas de pobreza per cápita**  
**(1989-2010)**

<b>País</b>	<b>Año</b>	<b>Trabajadores por cuenta propia</b>
El Salvador	1995	2.5
	2010	2.2
Guatemala	1989	3.8
	2006	2.6
Honduras	1990	1.9
	2010	1.7
Nicaragua	1993	2.7
	2009	2.9

Fuente: CEPAL- PSAL, 2013

Dos grandes candados sobre la producción campesina: por una parte, no puede crecer su producción de granos básicos ni se incrementa de manera sustantiva el trabajo asalariado en el campo; no pueden mejorar su situación de ingresos ni como trabajadores por cuenta propia ni como asalariados agrícolas. Esto explica el origen de buena parte de las migraciones.



**Cuadro 4**  
**Ingresos mensuales y proporción en condición de pobreza de trabajadores agrícolas por cuenta propia (ingresos medidos en dólares corrientes y pobres en porcentajes, datos cercanos a 2010)**

Países	Ingreso mensual (US\$)	Porcentaje TCP pobres
Chile	941	9
Uruguay	581	4
Costa Rica	442	20
Brasil	381	36
México	252	43
Bolivia	112	62
El Salvador	136	56
Honduras	126	77
Nicaragua	139	65
Colombia	140	46

Fuente: CEPAL- PSAL, 2013

- Hasta la década de 1980, la expansión agroexportadora en América Central (sustentada, según el país del que se tratara, en el café, el banano, el algodón, el azúcar y la ganadería), daba lugar a que la mayor parte de los alimentos de consumo nacional fueran producidos dentro del país. Así sucedió con más del 70 % de los alimentos básicos, pero esta proporción ha disminuido dramáticamente como puede observarse en el gráfico 1, donde se presenta el peso de los cereales importados en el consumo nacional.

En pocas décadas se pasó de casi una total producción nacional de los granos básicos a una fuerte dependencia externa, lo cual convierte a la subregión de Centroamérica y el Caribe como la zona del mundo de mayor dependencia del planeta.

- En el pasado, el modelo dualista tradicional (por un lado, grandes haciendas y plantaciones, y por otro lado, economías campesinas) suponía que los campesinos producían sus propios alimentos, y cubrían las necesidades de las haciendas, las plantaciones y los centros urbanos.

Existía la posibilidad de que los campesinos sin tierra o con poca tierra (por la presión demográfica dentro de la familia como por los avances de las grandes fincas sobre sus tierras), pudieran desplazarse a zonas de tierras no trabajadas, e iniciar un asenta-

miento de las familias y crear una nueva producción, fundamentalmente de granos básicos, animales menores y otros rubros de subsistencia. Eso posibilitó que la producción nacional de granos se mantuviera; para ello, ciertas políticas nacionales (crédito, comercialización, asistencia técnica) acompañaban esta dinámica estructural de la pequeña producción.

Sin embargo, estas posibilidades de producción local se han debilitado por varios factores:

- el fuerte incremento de la demanda de alimentos por el crecimiento demográfico que no fue acompañado de mayores rendimientos por unidad de superficie;
  - el mismo crecimiento demográfico rural subdividió aún más las parcelas familiares campesinas, aumentando el número de minifundios con menores posibilidades de producción;
  - los fuertes avances de la ganadería extensiva, la palma africana e incluso las plantaciones azucareras, sobre tierras anteriormente dedicadas a los granos básicos;
  - las políticas públicas dominantes se convirtieron en fuertemente favorables a las importaciones de alimentos, argumentando las ventajas de pasar a una producción de rubros no tradicionales, y desalentar los granos básicos;
  - de manera paralela, la sensible reducción de la presencia del Estado en la extensión agrícola, la comercialización y el crédito de fomento hacia la pequeña producción, que si bien nunca llegó a tener el tamaño relativo que se alcanzó en países como México o Brasil, tenía algún rol de soporte en la producción nacional;
  - un factor adicional en la demanda de granos se encuentra en el fuerte crecimiento de la producción agroindustrial de aves (para carne y huevos) sustentadas en la importación de maíz amarillo, que se agrega a la mayor demanda por incremento de la población.
- Esto conduce a la situación señalada anteriormente de incremento fuerte de la dependencia externa de alimentos.
  - Pero en forma paralela, al menor ritmo de crecimiento de la producción de granos, con la menor demanda de mano de obra se observa que el tipo de crecimiento desarrollado en las últimas décadas tampoco generó un fuerte crecimiento del empleo asalariado agrícola. En el cuadro 5, puede verse que la proporción

de asalariados en el total de los ocupados en la agricultura no se incrementó entre la década de 1990 y los años recientes, indicio de que las principales actividades agrícolas no generan una demanda similar al incremento de los ocupados en la agricultura, y más bien se trata de inserciones laborales de asalariados de tipo temporal que provienen de parcelas familiares de subsistencia.

**Cuadro 5**  
**Proporción de asalariados en las actividades agrícolas (1989-2010)**

El Salvador	1995	45.4
	2010	41.7
Guatemala	1989	31.9
	2006	31.6
Honduras	1990	29.7
	2010	28.4
Nicaragua	1993	27.0
	2009	28.6

Fuente: PSAL y estimaciones propias

- Se producen dos grandes candados sobre la producción campesina: por una parte, no puede crecer su producción de granos básicos ni se incrementa de manera sustantiva el trabajo asalariado en el campo; no pueden mejorar su situación de ingresos ni como trabajadores por cuenta propia ni como asalariados agrícolas. Esto explica el origen de buena parte de las migraciones internas y de algunos segmentos de los migrantes hacia el extranjero.
- Sin embargo, como se apuntaba anteriormente, en rubros específicos como café, hortalizas y ganadería de leche se observan procesos de persistencia de los pequeños productores, o medianos en el caso de la ganadería de leche.

En estos rubros, segmentos del capital comercial e industrial optan por ubicarse fuera del proceso productivo, dejando estos espacios a la pequeña producción. Algunos segmentos de estos pequeños productores logran consolidar cooperativas con mayor presencia en la comercialización y en el procesamiento agroindustrial, con lo cual obtienen mejores ingresos, pero el peso de estos estratos es aún limitado.

### 3. Consideraciones finales

Cabe rescatar cuatro factores principales:

- las disputas por tierras y territorios para actividades agrícolas, mineras, hidroeléctricas, turísticas en gran escala, con intensidades crecientes;
- el fuerte incremento de la dependencia alimentaria y el mantenimiento de altos niveles de desnutrición crónica infantil;
- la sistematización de buenas experiencias de pequeños productores agrícolas;
- el nuevo rol de los Estados y de los productores organizados.

En este marco, destacan cuatro conclusiones principalmente:

- En América Central, es evidente la expansión de rubros como la agricultura (con la palma africana y la caña de azúcar) y la ganadería, junto con la expansión de la minería, las grandes obras hidroeléctricas y otras expansiones, las cuales están generando conflictos por tierras, con altos niveles de violencia, que están afectando las capacidades productivas de las comunidades, y su acceso a servicios básicos (la tierra, el agua, el bosque y el medioambiente en sentido amplio).

Los factores anteriores están afectados también con procesos como el incremento de la variabilidad climática y el avance de la presencia del narcotráfico en zonas rurales e indígenas. Se hace necesaria una intervención del Estado y de las municipalidades para que puedan establecer planes de usos de suelo, que equilibren las distintas demandas.

- Se debe reconocer que la dependencia alimentaria es un problema en la medida en que la alta proporción de calorías importadas, la subnutrición y la desnutrición crónica plantean desafíos en cuanto a incrementar la producción interna, en cantidad, calidad y diversidad, tanto la destinada al autoconsumo como para los mercados locales, nacionales y de la región. La experiencia mundial muestra que la mayoría de los países cuenta con fuertes capacidades nacionales de producción de alimentos básicos como parte de estrategias de seguridad nacional.
- En América Central es importante sistematizar las experiencias de expansión de pequeños y medianos productores de café y hortalizas, por ejemplo, y las posibilidades de extenderlas a otros rubros y otras regiones. Esto puede servir para estrategias

nacionales de fomento a la pequeña producción. Particularmente, hay que sistematizar experiencias de vínculo positivo entre remesas familiares y la capitalización de sectores de la pequeña producción.

- Se debe reconocer el papel del Estado y de los productores organizados en este proceso, pasando por la importancia de la coordinación de esfuerzos.

Todo esto requiere de un nuevo rol potenciado de las agencias estatales y de las organizaciones de productores. Para los pequeños productores, las inserciones en los distintos mercados requieren un rol de acompañamiento por parte del Estado, que haga más viable la inserción de esos estratos de pequeños en esos espacios de mercado. Lo mismo cabe para las organizaciones de productores.



# La agricultura familiar en Guatemala<sup>1</sup>

Wilson Romero\*

## 1. Importancia del sector rural

El sector rural y agrícola ha sido un eje que ha articulado la historia, la política y los aspectos socioeconómicos de Guatemala. Propició una de las principales medidas de cambio en el gobierno de la revolución democrática de 1944 con la Reforma Agraria; fue un largo tema de debate en la agenda de negociación entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), y hasta la fecha, sigue siendo un tema de discusión sobre la necesidad de contar con una Ley de Desarrollo Rural.

El sector rural está caracterizado por la alta concentración de la tierra, con un índice de Gini de 0.84; además, constituye más de la mitad de la población de Guatemala (52 %) y concentra la pobreza y pobreza extrema. De cada cuatro personas que viven en el campo, tres son pobres y su consumo es igual o inferior a Q25 diarios. Piense por un momento: ¿qué es posible comprar con Q25.00?, ¿cuál es el déficit si hay necesidad de vivienda, transporte, alimentos, ...? Gastos como medicina, recreación y bienes culturales son inaccesibles para una persona pobre que vive en el área rural.

En el caso de Alta Verapaz, la pobreza extrema alcanza el 46.6 %. Esto significa que por cada habitante en este departamento, otra persona vive con menos de Q12.00 diarios y la pobreza general llega al 92 %. Esta realidad es una violación a los derechos humanos, es inadmisiblemente ética y constituye un freno para el desarrollo económico y social del país.

- 1 Este documento recoge la presentación del avance de investigación sobre la consultoría realizada para FIDA-RIMISP acerca de la agricultura familiar en Guatemala. En la investigación se contó con el apoyo de Samuel Zapil en la parte estadística y de Edelberto Torres Escobar en la revisión bibliográfica.
- 2 Economista con Maestría y estudios de Doctorado en Desarrollo Económico. Desde 2004 es investigador en el IDIES en las líneas de causas y dinámica de la pobreza y desarrollo rural territorial y actualmente es el Director de investigaciones. Ha sido consultor para diversos organismos como FAO, PNUD y FIDA; autor de varias publicaciones sobre desarrollo territorial, cadenas de valor y pobreza. Ha sido profesor de pregrado y postgrado en la Universidad de San Carlos de Guatemala y en la Universidad Rafael Landívar.

El área rural no solo es importante por la gravedad de la exclusión y la pobreza. Desde el punto de vista económico, es importante para la generación de empleo: representa el 65 % del empleo total, en contraste con el PIB agrícola que es solo del 13 %, aunque hay que considerar que el empleo rural se caracteriza por su precariedad, inestabilidad y baja productividad de quienes no están en el mercado de trabajo para los cultivos de exportación.

Si se considera la productividad como una relación del porcentaje del producto o PIB de una actividad económica cualquiera –por ejemplo la agrícola o la industrial– en relación con el PIB total, entre el empleo de la actividad económica –agrícola o industrial según los ejemplos–, respecto a la población económicamente activa total, resulta que por cada unidad porcentual de trabajadores se tienen 0.3 puntos del PIB; es decir, 30% del PIB por cada 1% de empleo. En cambio, en sectores como el de la telefonía y el financiero, la relación es de 10 a 1; esto es, 10 % del PIB por cada 1 % de empleo. Estas dos actividades económicas gozan de privilegios e incentivos como los fiscales. En cambio, sectores con enorme importancia, como la agricultura de subsistencia, tienen obstáculos como la falta de infraestructura vial y de drenajes, entre otros.

El campo no solo es proveedor de la producción de alimentos, sino también importante generador de empleo.

A lo anterior se suma la característica dual del área rural en Guatemala, ya que coexisten dos sectores: uno, dedicado a la agroexportación –altamente productivo, favorecido por la política económica– y otro, a la producción para el autoconsumo con menor productividad y con un apoyo marginal, con apoyos asistencialistas y clientelares, con poca eficacia, como por ejemplo la entrega de abono.

Sin embargo, el campo no solo es proveedor de la producción de alimentos, sino también importante generador de empleo. Por ejemplo, el maíz genera 190 mil jornales al año; el café, 45 mil, la caña de azúcar –favorecida con privilegios, incluso con el derecho a mantener precios monopólicos–, 75 mil, y el frijol, 52 mil jornales anuales. Al sumar los empleos que generan el maíz y el frijol –242 mil jornales anuales–, resulta obvia la importancia de la agricultura familiar y la economía campesina para el desarrollo rural.

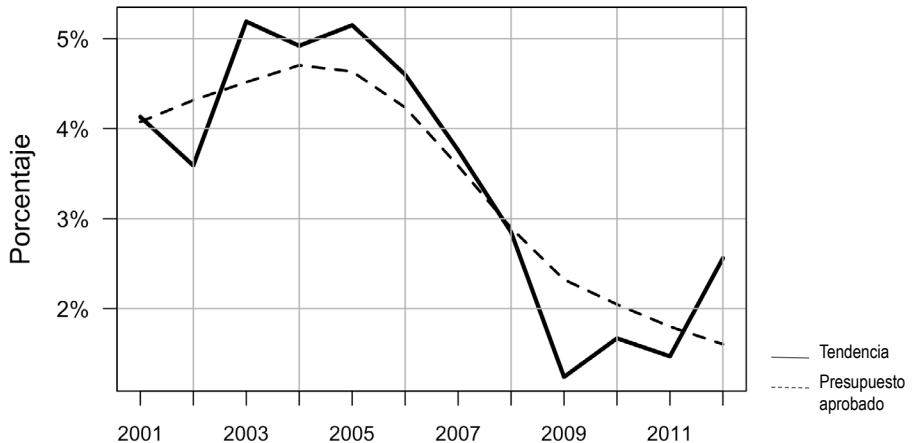
## 2. Respuesta del gobierno

¿Qué respuestas gubernamentales encontramos ante esta realidad? En un rápido recorrido por las políticas recientes, podemos recordar las Estrategias de Reducción de la Pobreza, diseñadas desde el nivel municipal y articuladas en el marco del Sistema de Consejos de Desarrollo durante la primera mitad de la década, y los posteriores planes territoriales de desarrollo que incluyen hasta las Transferencias Condicionadas en Efectivo a partir de 2008. Pero, lo que realmente habla de la política es el presupuesto que se asigna para resolver estos desafíos; si no está en el presupuesto, la política se queda en palabras. En este sentido, es preocupante la tendencia decreciente que se ha asignado al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), el cual revela poco interés por el área rural.



### 3. El concepto

**Gráfica 1**  
**Presupuesto del MAGA en porcentaje. Años 2001-2013**



Fuente: elaboración propia con base en información del Ministerio de Finanzas Públicas.

La agricultura familiar y la economía campesina son conceptos relativamente nuevos en Guatemala, aunque en la práctica son fenómenos que se han analizado desde hace muchos años. Buena parte de la teoría durante las décadas de 1970 y 1980 consideraban al campesinado como un sector en transición, que va desde el proletariado, el semiproletariado y el asalariado agrícola. Otras corrientes consideran al sector rural como atrasado, al campesinado como un sector no productivo que requiere acciones de modernización para su incorporación al mercado; en otras palabras, convertir al campesino en empresario agrícola para que pueda insertarse en los mercados internacionales.

En el plano teórico, Chajanov, en general, y Schejtman, en el caso de América Latina, empezaron a problematizar sobre cómo, a pesar del avance de las relaciones capitalistas en el campo, los hogares seguían operando en dinámicas diferentes al comportamiento del "productor" que dice la teoría neoclásica y más bien centradas en el hogar con lógicas diferentes a las del mercado y, en particular, de la rentabilidad empresarial.

En efecto, se trata de unidades familiares en donde la fuerza de trabajo familiar es importante y no existe una relación asalariado-patrono, sino más bien una lealtad hacia el hogar, en la que conviven el trabajo no remunerado, los miembros de la familia participan colectivamente y, al participar en el mercado, la función no es maximizar las utilidades, sino el bienestar como unidad colectiva; participan en el mercado, pero como un medio para obtener los bienes que les dan bienestar.

#### 4. Tipología de los hogares campesinos

El concepto de economía campesina es amplio: implica el reconocimiento del trabajo familiar, la relación permanente con su entorno y la visión distinta a la maximización de la utilidad, pero difícil de capturar estadísticamente. De allí la importancia de establecer tipologías. El gobierno ha venido clasificando a los hogares rurales, según la extensión de la finca sobre la base de los datos de las encuestas agropecuarias, y dando origen a los siguientes tipos de hogares:

**Cuadro 1**  
**Tipología de hogares rurales según el área cosechada de la finca**

Tipo de hogar	Tamaño finca	Porcentaje TCP pobres
(Manzanas)	Porcentaje de fincas	9
Sin tierra	0	12.6
Infrasubsistencia	Menor a 0.5	8.2
Subsistencia	0.5 > Mz < 1	39.5
Excedentarios	1 >= Mz < 5	13.2
Pequeños comerciales	5 >= Mz < 32	17.6
Grandes comerciales	Mayor a 32	8.9
<b>Total</b>		<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia con insumos de Cannock y Chumpitaz, 2012. Pág. 58 y 60

Esta división de hogares, de acuerdo con el tamaño del terreno que cultivan, es inadecuada para tipificar la economía campesina. Entre otras razones, porque generalmente la propiedad de la tierra es un hecho individual ejercido por el padre o por los hijos y que rara vez incluye a las mujeres; por lo tanto, no recogen la dinámica familiar. Los avances tecnológicos permiten que en una parcela de tierra relativamente pequeña se tenga un volumen alto y estable de producción; por el contrario, pueden haber terrenos ubicados en laderas y espacios áridos que no sean aptos para el cultivo, y fincas que pueden estar dentro del área urbana, pero el ingreso de la familia puede provenir fundamentalmente del trabajo asalariado no agrícola.

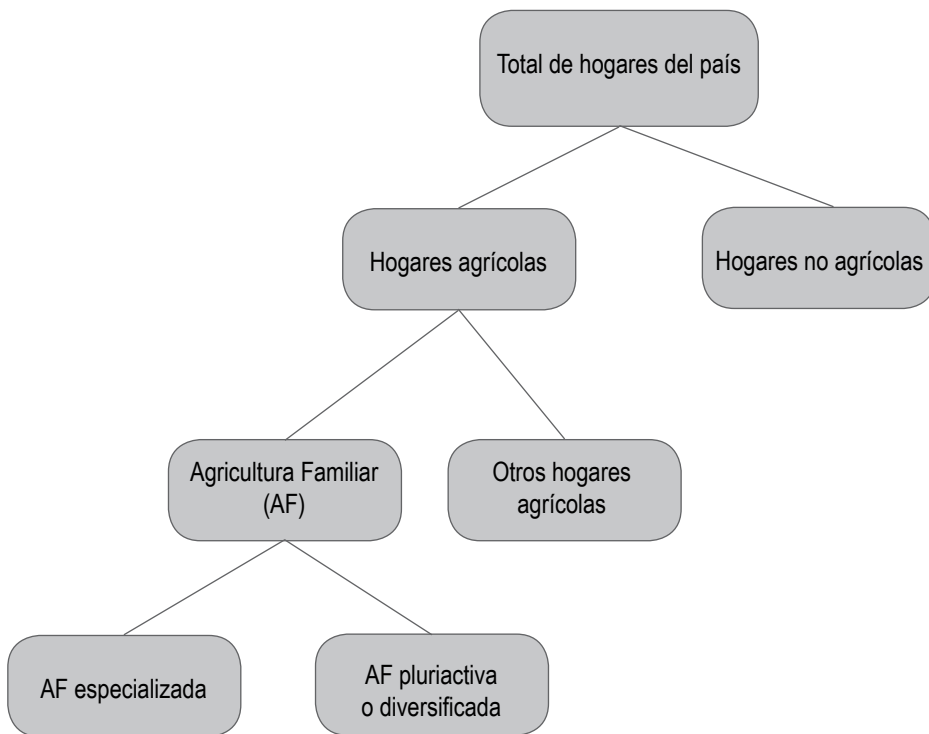
Considerando la información estadística disponible, como alternativa a la tipología por extensión cultiva de la finca, se propone tipificar la agricultura familiar con las siguientes variables:

- diferenciar el hogar rural del urbano;
- que algún miembro de la familia haya tenido tierra para siembra o haya trabajado la tierra;
- que el hogar haya tenido ingresos de la actividad agropecuaria.

El concepto de economía campesina implica el reconocimiento del trabajo familiar, la relación permanente con su entorno y la visión distinta a la maximización de la utilidad.

Por ello, el procedimiento seguido fue diferenciar entre hogares rurales y hogares urbanos (en el área urbana hay hogares que se dedican a la producción agrícola, pero según las estadísticas es marginal). Luego se hizo una división en hogares rurales que, además, tienen un ingreso familiar de origen agrícola superior al 10 %; y hogares que viven en el área rural, pero que su existencia y reproducción dependen en lo fundamental del trabajo no agrícola. A su vez, la agricultura familiar se subdividió en Agricultura Familiar Especializada (el ingreso del hogar depende entre el 75 % y el 100 % de la agricultura) y Agricultura Familiar Pluriactiva o Diversificada (el ingreso del hogar tiene diversas fuentes; los ingresos agrícolas son menores al 75 % y superiores al 10 %).

**Gráfica 2**  
**Tipología de hogares rurales**

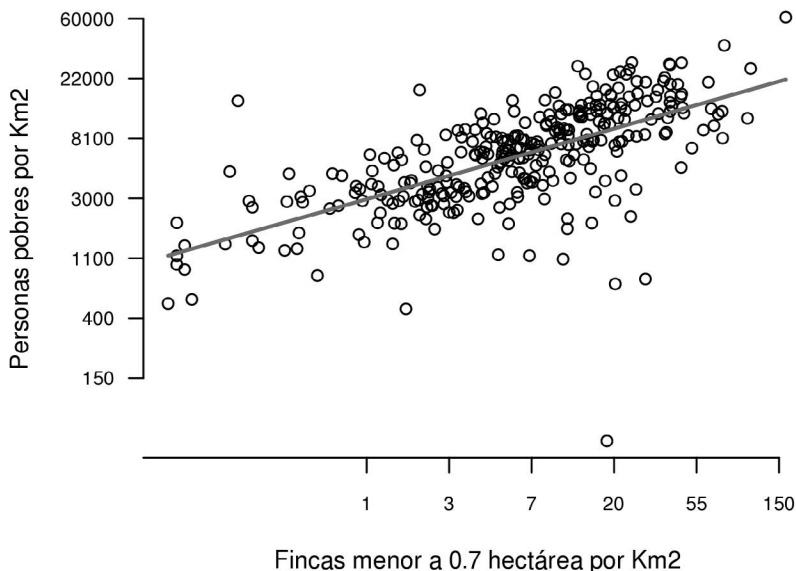


## 5. Resultados

En primer lugar, se hizo un acercamiento para analizar las microparcelas y su relación con la pobreza. Se consideró como microparcela a las fincas con una extensión igual o inferior a una manzana de terreno (equivalente 0.7 hectáreas) sin calificarlas de infrasubsistencia, subsistencia o de agricultura familiar. Esta microfinca representan aproximadamente el 50 % del total de las fincas para el cultivo; y esta mitad representa solamente el 4 % del total de propietarios de tierra del país. También hay que considerar que el promedio de extensión para las y los propietarios es inferior a media manzana y, visto por género, solamente el 10 % de la tierra es propiedad de mujeres.

Por lo general, las microparcelas están ubicadas en zonas menos productivas en contraposición a los latifundios, que se localizan en las regiones más productivas y con mejores condiciones de acceso (carreteras principalmente). Los minifundios coinciden, además, con los territorios que muestran mayor incidencia de pobreza. Estos datos posiblemente expliquen la tendencia del campesinado guatemalteco a emplearse como asalariado agrícola en lugar de dedicarse a cultivos propios. También, la migración es la respuesta para muchos de los hogares rurales que carecen de suficientes medios para la subsistencia.

**Gráfica 3**  
**Relación entre las fincas con una extensión igual o menor a 0.7 hectárea y la pobreza**



Fuentes: Pobreza, Romero y Zapil (2009); Fincas, INE, Censo Nacional Agropecuario (2004)

En segundo lugar, se determinaron las fincas según la tipología de los hogares rurales (ver el cuadro 2). Se puede observar que para el año 2000, el 20.9 % del total de los hogares agrícolas eran de tipo considerado como Agricultura Familiar. Para el año 2011, se había dado una reducción a más de la mitad al pasar a 8.6 %. En once años es una acelerada reducción de 13.3 puntos porcentuales. Al hacer la diferenciación entre la agricultura familiar especializada de la pluriactividad, se constata que la principal reducción tuvo como fuente la primera.

Se observa la “desruralización” de la población de Guatemala: de un 59.7 % de hogares ubicados en el área rural a principios de este siglo, en el año 2008.

**Cuadro 2**  
**Tipología de los hogares agrícolas**

Tipo pobreza			Porcentaje	
	2000	2011	2000	2011
Agricultura familiar	225706	97538	21.9	8.6
Agricultura familiar especializada	127141	51592	12.3	4.5
Agricultura familiar pluriactiva	98565	45946	9.5	4
Otros hogares agrícolas*	807246	1038559	78.1	91.4
<b>Total</b>	<b>1032952</b>	<b>1136097</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia con insumos de ENCOVI 2000  
(\*) Cuenta Propia no agrícola, Empleadores e ingresos no laborales

Una tendencia que se observa es la “desruralización” de la población de Guatemala: de un 59.7 % de hogares ubicados en el área rural a principios de este siglo, en el año 2008 el dato bajó al 50.8 % de hogares. En el año 2011, constituían solamente el 10.8 %. En el caso de la agricultura familiar especializada, se trata de una actividad que tiende a desaparecer o a transformarse en pluriactividad. En síntesis, la tendencia es formar hogares rurales asalariados en detrimento de la reducción de propietarios (as) de capital, un fenómeno típicamente capitalista.

En el cuadro 3 se analiza la evolución de la pobreza para los hogares tipificados como de agricultura familiar. Para el año 2000, la primera noticia es que, en promedio, la pobreza general estaba alta, ya que alcanza el 69.7 % del total de los hogares con agricultura familiar. Sin embargo, este porcentaje es inferior a la población rural pobre que para ese mismo año fue del 74.5 %.

La tendencia es similar al hacer una desagregación entre los hogares de agricultura familiar especializada y los pluriactivos. La excepción es para los hogares pluriactivos con un peso importante de ingreso por concepto de salarios. En efecto,

en estos hogares la pobreza general alcanzó la cifra del 78.9 %. La conclusión es que hay una menor pobreza cuando las familias tienen un ingreso proveniente de la actividad económica agrícola.

En la pobreza extrema se dio una sustancial reducción al pasar de 21.2 % en el año 2000 a 11.3 % en el 2011; en menor grado, la pobreza general también fue favorecida al situarse con un 63.9 %. Aunque este es un dato dramático, es inferior a la pobreza rural, que fue del 71.22 %. En tendencia relativamente favorable, la excepción siguen siendo los hogares pluriactivos que combinan sus ingresos con miembros de la familia asalariada (ver cuadro 3).

**Cuadro 3**  
**Pobreza por tipología de los hogares agrícolas**

Tipo de pobreza	Pobreza extrema	Pobre no extremo	Pobreza general	No pobre	Total
<b>AÑO 2000</b>					
<b>Agricultura familiar</b>	<b>21.2</b>	<b>48.5</b>	<b>69.7</b>	<b>30.3</b>	<b>100.0</b>
Agricultura familiar especializada	24.1	48.0	72.1	27.9	100.0
Agricultura familiar pluriactiva	17.3	49.1	66.5	33.5	100.0
Cuenta propia	19.6	41.6	61.2	38.8	100.0
Asalariados	22.0	57.0	78.9	21.1	100.0
Otros ingresos (*)	9.7	49.2	58.8	41.2	100.0
<b>Otros hogares agrícolas</b>	<b>18.3</b>	<b>49.8</b>	<b>68.1</b>	<b>31.9</b>	<b>100.0</b>
Asalariados	24.3	52.0	76.3	23.7	100.0
Otros ingresos (*)	8.9	46.4	55.3	44.7	100.0
<b>AÑO 2011</b>					
<b>Agricultura familiar</b>	<b>11.3</b>	<b>52.6</b>	<b>63.9</b>	<b>36.1</b>	<b>100.0</b>
Agricultura familiar especializada	9.0	44.7	53.7	46.3	100.0
Agricultura familiar pluriactiva	13.8	61.5	75.3	24.7	100.0
Cuenta propia	14.0	54.0	68.0	32.0	100.0
Asalariados	13.8	66.3	80.1	19.9	100.0
Otros ingresos (*)	13.7	64.7	78.4	21.6	100.0
<b>Otros hogares agrícolas</b>	<b>15.7</b>	<b>53.8</b>	<b>69.5</b>	<b>30.5</b>	<b>100.0</b>
Asalariados	17.3	56.6	73.8	26.2	100.0
Otros ingresos (*)	13.4	49.8	63.2	36.8	100.0

Fuente: Elaboración propia con insumos de ENCOVI 2000

(\*) Cuenta Propia no agrícola, Empleadores e ingresos no laborales

## 6. Conclusiones

El sector rural continúa siendo una de las principales palancas para el desarrollo capitalista de Guatemala. Sin negar la importancia del crecimiento, es igualmente necesario revisar la calidad del crecimiento, que implica equidad en la distribución. Así también, revisar las categorías de análisis de la economía, que tienden a privilegiar lo macroeconómico, donde es imposible observar realidades como la descrita. Con ello, muchas veces la economía del país parece que va por buen rumbo, que es exitosa en contraposición a la situación interna, a las disparidades urbano-rural, a las deudas sociales pendientes con los hogares rurales.

Para los hogares rurales agrícolas, el mercado no ha sido la respuesta a su desarrollo –en términos de un desarrollo humano y bien común–.

La economía familiar rural se ha desplazado al trabajo asalariado y muestra una profundización de las relaciones capitalistas en el agro y, por lo tanto, una proletarianización de la agricultura, situación que obedece a las condiciones materiales de subsistencia.

La creciente proletarianización del área rural, y consecuentemente el mayor empobrecimiento, en parte se puede explicar por las condiciones de desventaja y desigualdad que rodea al sector campesino frente al empresariado agrícola que domina las relaciones de poder en las cadenas agroalimentarias. En el plano de las relaciones globales, en general, las condiciones del productor agrícola guatemalteco son de mayor desventaja frente a los productores de Estados Unidos y Europa. Este proceso de proletarianización se ha constituido en un factor de exclusión y pobreza. Para los hogares rurales agrícolas, el mercado no ha sido la respuesta a su desarrollo –en términos de un desarrollo humano y bien común–. En respuesta a ello, la política social debería estar orientada en dos direcciones:

- una priorización hacia el área rural;
- una atención al mercado laboral no agrícola que tiene lugar en el área rural, dado que el empleo rural se está desplazando hacia el sector no agrícola; aún cuando este muestra más incidencia de pobreza.

De este análisis se deriva la urgencia de atender el área rural y el conjunto de los hogares que participan en la economía campesina.

Hay una menor pobreza cuando las familias tienen un ingreso proveniente de la actividad económica agrícola.





## Empleo rural y pobreza rural en Guatemala: aspectos institucionales

Luis Linares<sup>1</sup>

Esta intervención se fundamenta en el estudio de caso de Guatemala, realizado en el marco de la investigación “**Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina**”<sup>2</sup>, ejecutado entre 2010 y 2012 en doce países de América Latina por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

La investigación surge luego de que una investigación anterior –“Boom Agrícola y Persistencia de la Pobreza Rural” (2009), también realizada por la FAO con la colaboración de la CEPAL– constató que el crecimiento económico y el *boom* agrícola en la región no tuvieron un efecto significativo en la reducción de la pobreza rural. En algunos países se analizó el caso de la soya, en otros la palma africana y, en el caso de Guatemala, el azúcar. También evidenció que en el sector agropecuario regional persiste “un déficit en la creación de empleo decente, por lo que siguen predominando los empleos informales, con bajas remuneraciones, sin acceso a protección social y sin respeto de los derechos laborales”.

La hipótesis central de los estudios sobre el mercado de trabajo y la pobreza rural, confirmada en el curso de la investigación, es que las características del mercado de trabajo en las áreas rurales explican en parte las condiciones de pobreza que imperan en ellas. El mercado de trabajo rural puede esclarecer parcialmente la situación de pobreza, dado que solamente una parte de la población rural económicamente activa es asalariada.

Entre los hallazgos de ese estudio está el relativo a que la tendencia de la pobreza no siempre es a la baja, pues hay familias muy cercanas al umbral de la

---

1 Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Se ha desempeñado en el campo de empleo y derechos laborales, finanzas municipales, descentralización y gobiernos locales. Fue Ministro de Trabajo y Previsión Social de Guatemala y Presidente del Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP). Actualmente es Secretario Ejecutivo de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES).

2 Los dos tomos que contienen los estudios pueden descargarse en: [www.rlc.fao.org/es/publicaciones](http://www.rlc.fao.org/es/publicaciones).

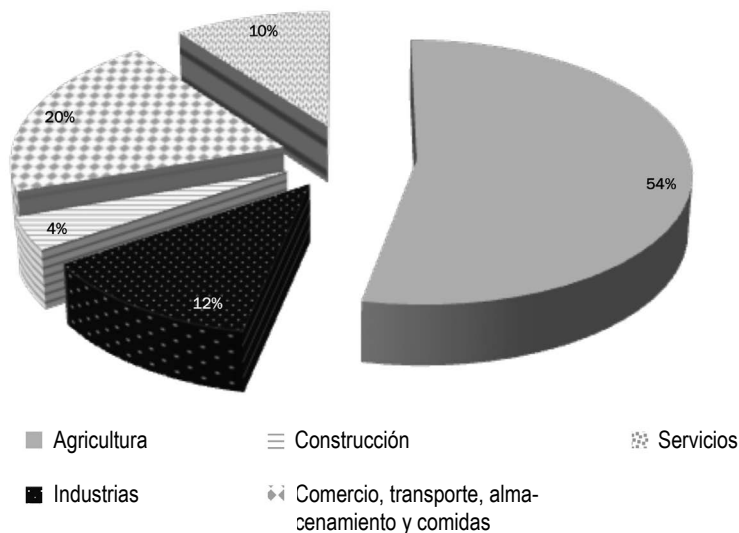
pobreza que, en situaciones de crisis (pérdida de empleo, mala cosecha, desastre natural, entre otras causas), caen en la pobreza extrema o pobreza general, según donde se ubiquen.

El empleo rural no agrícola tiene una creciente importancia, especialmente para las mujeres. Esto también se relaciona con la situación de la agricultura, por sus limitaciones para generar más trabajo por superficie cultivada, que frenan las posibilidades de ocupación para hacer frente al crecimiento poblacional.

Las características del mercado de trabajo en las áreas rurales explican en parte las condiciones de pobreza que imperan en ellas.

La pobreza es significativa en todas las categorías ocupacionales y se da también en los asalariados del sector moderno excedentario. Por el contrario, no se ha visto el esperado derrame, según el cual las actividades modernas de exportación, con altos niveles de productividad, generarían suficientes empleos y la consecuente reducción de la pobreza. Hay algunas excepciones, como el caso de la producción de azúcar, que genera alrededor de 75 mil puestos de trabajo, estacionales y no permanentes pero, por la magnitud de este segmento en comparación con el total de la población trabajadora, no se refleja en un aumento significativo del ingreso promedio de los asalariados agrícolas.

**Gráfica 1**  
**Ocupados rurales por rama de actividad económica**



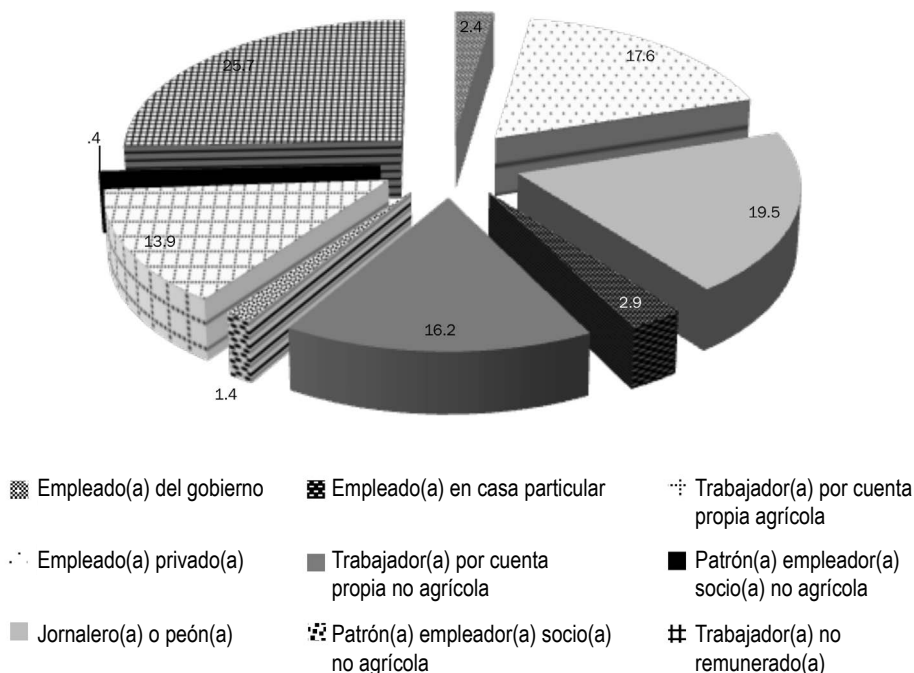
Fuente: ENEI, 2010

El trabajo infantil deviene de la necesidad de sobrevivencia de las economías familiares y de imposibilidad de contratar asalariados ajenos al núcleo familiar.

Otro problema relevante del mercado de trabajo rural es la elevada presencia de trabajo infantil, el cual saca a los niños de la escuela, aporta poco a los ingresos familiares y propicia la reproducción de la pobreza. Se descarta el argumento que considera al trabajo infantil como producto

de una expresión cultural, pues este deviene de la necesidad de sobrevivencia de las economías familiares y de la imposibilidad de contratar asalariados ajenos al núcleo familiar. Se trata, sí, de una actividad con elevados costos sociales en el largo plazo.

**Gráfica 2**  
**Distribución de la población ocupada rural por categoría ocupacional**



Fuente: ENEI, 2010

En la gráfica 1 se observa que, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos de 2010 (ENEI 2010) solamente poco más de la mitad de los ocupados rurales labora en la agricultura, lo que evidencia la importancia creciente que otras actividades económicas tienen para la PEA rural.

Por categoría ocupacional, según se observa en la gráfica 2, el segmento mayoritario de los ocupados rurales está integrado por los empleados privados (asalariados permanentes) y por los jornaleros o peones (asalariados estacionales o temporales), que juntos suman alrededor del 38 %. El segundo segmento más numeroso es el de los trabajadores no remunerados, que representan la cuarta parte del total, integrado mayoritariamente por familiares que apoyan a trabajadores por cuenta propia, tanto agrícolas como no agrícolas, que son casi un tercio del total.

El análisis del tamaño de las familias rurales muestra que los hogares indígenas en situación de pobreza extrema están conformados por un promedio de nueve integrantes, mientras que en los no pobres o en situación de pobreza general sus integrantes son cinco en promedio. La incidencia de pobreza es mayor entre los trabajadores por cuenta propia que entre quienes reciben un salario, lo cual confirma que el trabajo por cuenta propia –que es básicamente informal– es más un refugio que una opción para personas que buscan un mayor nivel de autonomía.

La jefatura de hogar sin un nivel educativo asciende al 43 % por ciento en hogares rurales. El 74 % de empleados privados y el 96 % de jornaleros perciben un salario inferior al mínimo. La seguridad social cubre solamente al 30 % de los asalariados rurales (que son alrededor de un millón de personas), quienes están afiliados al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. En las áreas urbanas la cobertura alcanza al 39 %.

El segmento mayoritario de los ocupados rurales está integrado por los empleados privados (asalariados permanentes) y por los jornaleros o peones (asalariados estacionales o temporales), juntos suman alrededor del 38 %.

Respecto al trabajo infantil, la ENEI 2010 reporta 750,000 niños y adolescentes trabajadores, de los cuales dos tercios –medio millón– residen en el área rural. Más de la mitad de dichos niños está ocupado en la agricultura y el 64 % se ubica en la categoría ocupacional de trabajo familiar no remunerado.

En lo que se refiere al ejercicio de dos de los derechos fundamentales de los trabajadores, la tasa de afiliación sindical es del 0.8 % en la PEA rural, inferior a la media nacional que es del 1.4 %. Es también sumamente baja la cobertura de la negociación colectiva. En 2008, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social reportó la homologación de quince pactos colectivos de condiciones de trabajo, de los cuales solamente tres correspondieron a la actividad agrícola.

La incidencia de pobreza es mayor entre los trabajadores por cuenta propia que entre quienes reciben un salario.

El ingreso promedio del trabajador asalariado rural ascendía a Q1,879.00 en 2012, según la ENEI de ese año, monto que es superior al ingreso que obtiene un trabajador por cuenta propia, que promedia Q1,586.00. En ambos casos se trata de ingresos inferiores al salario mínimo legalmente vigente<sup>3</sup>. Las diferencias entre el área urbana y la rural son grandes: Q2,768.00 para el trabajo asalariado urbano metropolitano

3 En el año 2012, el salario mínimo era de Q2,290.00 incluyendo la bonificación incentivo.

(departamento de Guatemala) frente a Q1,379.00 para el rural; y Q2,511.00 en el caso del trabajo no asalariado urbano metropolitano y Q1,055.00 para el rural.

El modelo de crecimiento económico de Guatemala está basado fundamentalmente en la agroexportación y en la actividad agropecuaria, acompañada, a partir de la década de los 80 del siglo pasado, por la maquila de vestuario; sus mercados principales son los Estados Unidos de América y Centroamérica, a lo que se agregan varios países europeos en el caso del café. Más allá de juzgar si el exportador es un buen o mal modelo, lo que debe revisarse es si no existe un sesgo excesivo y, principalmente, la forma cómo se distribuyen los beneficios.

“Los mercados de trabajo tienen características especiales que los distinguen de otros mercados y que dejados que funcionen por sí solos, pueden tener consecuencias indeseables en el campo social, económico y político”.

(Emilio Klein)

### **Recomendaciones de política**

Dado que el mercado de trabajo rural es uno de los escenarios de la pobreza, las políticas públicas deben considerar esta realidad y priorizar las acciones orientadas a generar posibilidades de empleo digno en el área rural.

Las políticas públicas pueden articularse alrededor del concepto de trabajo decente, que involucra cuatro dimensiones:

- El ejercicio de los derechos en el trabajo y el cumplimiento de las normas que consagran estos derechos.
- La generación de empleo productivo, dignamente remunerado, para lo cual se requiere de empresas exitosas y el desafío de lograr equidad en la distribución de los beneficios. Esta dimensión implica el fortalecimiento del sector de las mipymes.
- La protección social, que incluye tanto la protección y la seguridad social para los trabajadores en sus puestos de trabajo, como también la cobertura por invalidez, vejez y sobrevivencia.
- El diálogo social o la capacidad de negociación de los trabajadores, en forma colectiva, con sus empleadores.

Se suele decir que Guatemala carece de una visión de país; sin embargo, dicha visión está plasmada en los acuerdos de paz, que constituyen una hoja de ruta válida para el desarrollo. Indudablemente requieren de una revisión, sobre todo en cuanto al avance en el cumplimiento de sus compromisos. En materia laboral los principales compromisos pendientes son los siguientes:

- La revisión de la legislación laboral, de manera que se garantice la igualdad de derechos entre mujeres y hombres.

- El reconocimiento de las mujeres como trabajadoras agrícolas, con la consecuente remuneración y seguridad social a que tienen derecho. A la fecha, la práctica de la contratación de la cabeza de familia que llega acompañado de su familia, como es el caso del cultivo del café, invisibiliza al resto del grupo familiar y con ello los margina de la protección social y de la valoración adecuada de su trabajo.
- La creación de condiciones que faciliten la incorporación plena de todos los trabajadores a la seguridad social. En este sentido destaca el caso de Costa Rica, donde la cobertura del sistema de pensiones alcanza al 60 % de la fuerza de trabajo y los servicios de salud a casi el 100 %, incluyendo un mecanismo que permite incorporar a los trabajadores por cuenta propia, en donde el Estado paga el equivalente de la cuota del empleador y el cuentapropista la parte que le corresponde como trabajador.
- La creación de las condiciones que permitan niveles crecientes y sostenidos de ocupación y reduzcan el subempleo estructural. Actualmente, en Guatemala el subempleo visible es de aproximadamente el 20 % de la PEA.
- La desconcentración y el incremento de los servicios de inspección laboral para mejorar la capacidad de vigilancia y fortalecer la Inspección General de Trabajo. La experiencia de años recientes demuestra que las inspecciones periódicas y de oficio inciden en el cumplimiento de los derechos laborales en las empresas y en el incremento de la afiliación al seguro social.
- El aseguramiento de la vigencia efectiva de la legislación laboral en las áreas rurales, atendiendo especialmente las prácticas de abuso que se propician en figuras como las de intermediarios o contratistas, cuya intervención es utilizada para eludir compromisos por parte de propietarios de fincas.
- Formación de capacidades, mediante el fortalecimiento y la ampliación de las oportunidades de educación y formación vocacional en los niveles básico y diversificado. Hay actividades productivas para las que se carece de mano de obra calificada. Es necesario que se destinen recursos públicos para la formación técnica, priorizando las áreas rurales y los trabajadores de la economía informal, mediante un aporte del Estado al Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP) que está contemplado en su ley orgánica, pero que no se cumple.
- Está pendiente el cumplimiento de las recomendaciones contenidas en el Libro Blanco –documento suscrito en 2004 por los viceministros de Economía y Trabajo de Centroamérica y de la República Dominicana–, entre las cuales destacan las relativas

a incrementar los recursos financieros para las funciones clave de servicios de inspección, conciliación y mediación laboral. En este sentido se debe mencionar que en 2012 se dio, por primera vez desde 2004, un incremento del 50 % del presupuesto de la Inspección General de Trabajo. El documento también recomienda mejorar las capacidades técnicas del personal de inspección, la infraestructura de acceso a información, reorganizar las operaciones de los Ministerios de Trabajo para enfocarse en las tareas prioritarias de la administración del trabajo: inspección laboral, intermediación laboral, capacitación para el trabajo, y la atención a trabajadores migrantes, así como fortalecer las oficinas para la mujer trabajadora y las que atienden el tema del trabajo infantil.

- La atención a la inspección laboral preventiva, que se refiere a informar y sensibilizar a trabajadores y empleadores sobre sus derechos y obligaciones. En este sentido, Naciones Unidas adoptó el marco para las actividades empresariales y de derechos humanos, denominado Marco Ruggie, que comprende tres ámbitos: proteger –que es responsabilidad del Estado–, cumplir –que corresponde a las empresas– y remediar –que atañe a la justicia laboral–.
- El establecimiento de un procedimiento eficaz de sanción para el cumplimiento de la legislación laboral.
- La facilitación de la movilidad de los trabajadores, que incluye la protección a la población trabajadora migrante, tanto interna como externa. En el caso del trabajo temporal, considerar la cobertura de transporte desde el lugar de origen hacia el lugar de trabajo, así como evaluar la posibilidad de un seguro de desempleo, incluso por despido injustificado.
- El trabajo temporal requiere también la aplicación del Convenio 110 de la OIT, que se refiere a las condiciones de empleo de los trabajadores de las plantaciones, y que está ratificado por Guatemala.
- Es importante también mejorar las condiciones de vivienda, higiene y salud, así como transporte en condiciones dignas para los trabajadores temporales. Esto incluye considerar los plazos de cobertura social que limitan el pleno acceso de los trabajadores a determinados beneficios. Por ejemplo, actualmente un trabajador puede contar con la cobertura por invalidez a partir del tercer mes del inicio de la relación laboral.
- Fomentar y proteger la negociación colectiva, cumpliendo con el mandato establecido en el artículo 106 de la Constitución Política

de la República, para lo cual es indispensable informar y sensibilizar, tanto a empleadores como a trabajadores, sobre las ventajas que tiene para ambas partes, así como promover y facilitar el diálogo social.

- Reconocer la pertinencia social y económica de la institución del salario mínimo, como lo demuestra la experiencia de países sudamericanos, propiciando un acuerdo multianual para su fijación, que contribuirá a dar certeza a las empresas en materia de costos. Para fijar los salarios mínimos, deben considerarse los criterios de inflación y productividad, a efecto de conciliar los intereses, respectivamente, de trabajadores y empleadores, así como velar por su efectivo cumplimiento.

Estas propuestas de política son una muestra de la variedad de instrumentos que se pueden utilizar para promover la creación de empleos y que estos sean congruentes con el concepto de trabajo decente. Se fundamentan en la constatación, como señalara Emilio Klein, el coordinador de los estudios, de que "los mercados de trabajo tienen características especiales que los distinguen de otros mercados y que dejados que funcionen por sí solos, pueden tener consecuencias indeseables en el campo social, económico y político".



# Agricultura familiar y seguridad alimentaria: una mirada desde el diseño de políticas públicas

# 4

Francisco Pérez<sup>1</sup>

Esta reseña se basa en experiencias acerca de la importancia de la agricultura familiar para la seguridad alimentaria en Nicaragua y Guatemala. El punto de partida son los conceptos sobre economía familiar y agricultura familiar, la visión de los sectores sociales en el agro y la concepción macro de que se entiende por seguridad alimentaria como un área importante en las políticas públicas. Es importante aclarar los conceptos, porque muchas veces se presentan recomendaciones/propuestas a los tomadores de decisiones y/o a los que ejecutan las políticas públicas sin dejar explícitos los conceptos en lo que se basan, pretendiendo que los diferentes actores partan de un mismo marco conceptual y que por ello entiendan e implementen estas ideas.

## 1. Agricultura familiar

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación (FAO) utiliza tres indicadores para definir la agricultura familiar:

Según la FAO (2011), "se entiende por Agricultura Familiar a la producción agrícola, pecuaria, forestal, pesquera y acuícola que, pese a su gran heterogeneidad entre países y al interior de cada país, posee las siguientes características principales:

- Acceso limitado a recursos de tierra y capital.
- Uso preponderante de fuerza de trabajo familiar, siendo el(la) jefe(a) de familia quien participa de manera directa del proceso productivo, es decir, aún cuando pueda existir cierta división del trabajo, el(la) jefe(a) de familia.

---

<sup>1</sup> Máster en Relaciones Internacionales. Se ha especializado en el campo de la economía agrícola en diferentes experiencias de investigación y políticas públicas, en temas como tecnología agrícola, políticas, productividad, cadenas de valor y seguridad alimentaria. Ha sido investigador en el Instituto Nitlapán, en Nicaragua y actualmente en la Universidad Nacional de Nicaragua. También ha ejercido la docencia en programas de pregrado y postgrado universitario, así como también en capacitaciones a grupos de base. Actualmente, en el Instituto Centroamericano para el Desarrollo de las Capacidades Humanas, IXMATI, Managua, Nicaragua.

- No asume funciones exclusivas de gerente, sino que es un trabajador más del núcleo familiar.
- La actividad agropecuaria/silvícola/pesquera/acuícola es la principal fuente de ingresos del núcleo familiar, que puede ser complementada con otras actividades no agrícolas que se realizan dentro o fuera de la unidad familiar (servicios relacionados con el turismo rural, beneficios ambientales, producción artesanal, pequeñas agroindustrias, empleos ocasionales, etc.)”.

En estos indicadores llama la atención observar que el primero y el tercero no siempre coinciden, pues generalmente quienes dependen principalmente de la agricultura (más del 70 % de su ingreso total) tienen también mejor acceso a tierras fértiles, al mercado y al financiamiento, lo cual indica que el concepto incluye a diferentes sectores sociales en la estructura agraria de un territorio.

El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) de Guatemala (MAGA, 2012) define: “la producción agrícola a pequeña escala, desarrollada en fincas que son unidades domésticas de producción y consumo, con mano de obra familiar no remunerada como principal fuerza laboral. Sus principales características son: relación entre producción para el autoconsumo y venta de productos, y relación del trabajo en lo propio y trabajo fuera de la finca y diversificación de sus actividades de producción (por la cantidad, calidad y ubicación de la tierra)”. Distingue dos tipos:

- La pequeña agricultura empresarial, que está vinculada al mercado; la que busca ganancia.
- La agricultura familiar campesina, que combina autoconsumo con excedente para venta, en proporciones variables, además de otras actividades, y constituye un modo de vida con su propia especificidad cultural. Los integrantes en los distintos mercados: de productos e insumos, tierra y trabajo, créditos y servicios.

De igual manera, en la división que propone Schejtman entre lo que es una agricultura comercial y lo que es agricultura familiar se identifican elementos similares, que combinan desde el producir solo para la comida de la familia (reproducción simple), con una contratación asalariada en picos de empleo, lo cual puede incluir desde familias de subsistencia hasta familias con acceso a mercado que le permite la contratación de mano de obra.

Generalmente quienes dependen principalmente de la agricultura (más del 70 % de su ingreso total) tienen también mejor acceso a tierras fértiles, al mercado y al financiamiento.

**Cuadro 1**  
**Agricultura comercial y agricultura familiar**

Atributos	Agricultura familiar campesina	Agricultura empresarial
Objetivo de la producción	Reproducción de la familia y de la unidad de producción	Maximizar la tasa de ganancia y la acumulación de capital
Origen de la fuerza de trabajo	Fundamentalmente familiar y, en ocasiones, intercambio recíproco con otras unidades; excepcionalmente asalariada en cantidades mínimas	Asalariada
Compromiso laboral del jefe con la mano de obra	Absoluto	Inexistente, salvo por
Tecnología	Alta intensidad de mano de obra, baja densidad de "capital" y de insumos comprados por jornada de trabajo	Mayor densidad de capital por activo y mayor proporción de insumos comprados en el valor del producto final
Destino del producto y origen de los insumos	Parcialmente mercantil	Mercantil
Criterio de intensificación del trabajo	Máximo producto total, aun a costa del descenso del producto medio. Límite: producto marginal cero	Productividad marginal
Riesgo e incertidumbre	Evasión no probabilística: "algoritmo de supervivencia"	Internalización probabilística en busca de tasas de ganancia proporcionales al riesgo
Carácter de la fuerza de trabajo	Fuerza valorizada de trabajo intransferible o marginal	Sólo emplea fuerza de trabajo transferible en función de la calificación
Componentes del ingreso o producto neto	Producto o ingreso familiar indivisible y realizado parcialmente en especie	Salario, renta y ganancias exclusivamente pecuniarios

Fuente: Schejtman, A. (2008)

En estas definiciones se logra identificar una diversidad de productores, lo cual hace que las definiciones de la política pública tiendan a ser generales, poco específicas, lo cual es una importante limitante cuando llega el momento de definir los grupos metas de los instrumentos de implementación de las políticas. Es importante definir a la población a la cual se dirigen las políticas, de tal manera que estas se direccionen con claridad y no se diluyan en el camino.

La agricultura influye de distintas formas en los ingresos de los hogares rurales: esta puede jugar un rol de subsistencia abasteciendo comida en los hogares que dependen fundamentalmente de los mercados laborales, de fuente principal del ingreso y de la ocupación familiar en el caso de los hogares campesinos, de capitalización para las familias en expansión económica y como inversión rentable para los grupos empresariales (Pérez & Freguin-Gresh, 2014). Una tendencia que se ha comprobado en encuestas y estudios de casos son las áreas de intervención de Catholic Relief Services (CRS) en Honduras, Guatemala y Nicaragua (Pérez, 2012).

En el caso de los hogares de subsistencia, el completamiento de los ingresos es mediante la venta de su fuerza de trabajo, empleándose principalmente como jornaleros. Entre mayor es la dependencia de los mercados laborales, mayor será la tendencia a migrar cuando los mercados laborales se deprimen, ya que las y los trabajadores deben emigrar. Los sectores campesinos, o sectores medios de las estructuras agrarias, son los que no dependen de la venta de su fuerza de trabajo. Al contrario, son los que tienden a contratar fuerza de trabajo, inicialmente temporal en picos de trabajo y en la medida que se avanza en su nivel de capitalización, empleo permanente.

He aquí la importancia de este sector para la economía agraria de cualquier país, ya que son el segmento social que genera ocupación, empleo y riqueza que se distribuye y reinvierte en los territorios rurales. Mientras, el grupo empresarial, aquel cuyos ingresos agrícolas tiende a tener un menor peso dado que integran la cadena de valor (acopio, comercialización y transformación), tienden a tener un comportamiento de carácter extractivo, transfiriendo las ganancias de la agricultura a otros sectores económicos.

En el marco de esta contextualización se tienen, entonces, diversos sujetos según su vinculación y dependencia del trabajo agrícola: campesinos, minifundistas, familias de subsistencia y el bolsón de trabajadores rurales que posean una o dos cuerdas para la producción. Este concepto resulta poco práctico para diseñar políticas, porque intenta abarcar cuatro sectores sociales bajo un solo concepto.

Para el caso de Guatemala, sin embargo, este concepto permite obtener una caracterización de las tipologías mencionadas:

- Los semiproletarios, que representaban el 75 % de los hogares en el estudio, que incluye tenencia de tierra entre 0.02 y 0.68 m<sup>2</sup> por unidades de trabajo, con herramientas básicas, y cultivos de subsistencia.
- Los productores diversificados, que tienen como ingreso importante la producción de artesanía textil, y que tienen producción de consumo, comercial y en la cual se intensifica el uso de la mano de obra.

La agricultura puede jugar un rol de subsistencia abasteciendo comida en los hogares que dependen fundamentalmente de los mercados laborales, de fuente principal del ingreso y de la ocupación familiar en el caso de los hogares campesinos, de capitalización para las familias en expansión económica y como inversión rentable para los grupos empresariales.

- Los productores comerciales (papa en San Marcos), los cuales representan el 13.2 % de la estructura agraria, con diversificación productiva en papa y hortalizas, y con inversión en equipos de riego, mochilas e infraestructura de producción.

Entre ambos grupos, la productividad es diferente: el primero puede generar entre Q1,000.00 y Q2,000.00 al año por manzana, mientras que los productores conectados al mercado reportan ganancias promedio de Q8,000.00 por manzana, es decir, entre cuatro y ocho veces más que la producción de subsistencia. Ambos conforman el grupo de agricultura familiar, pero requieren de estrategias de intervención diferenciadas, ya que en uno las actividades no agropecuarias (empleo, artesanía) son la principal fuente del ingreso y, por lo tanto, la actividad prioritaria de la familia.

Para las familias de subsistencia, la priorización del cultivo propio compete con la necesidad de vender su fuerza de trabajo.

En cuanto a los ingresos que son capaces de producir las y los trabajadores agrícolas, los semiproletarios generan menos de Q50.00 diarios mientras que en el segundo grupo el día-hombre de trabajo puede representar hasta Q250.00, es decir, cinco veces más. En esto hay que considerar la diferencia en la intensidad en la dedicación al trabajo de la propia finca: el productor que se dedica al mercado encuentra más incentivo por cuanto ya sabe que venderá su producto y a mayor venta, más ganancia, pero para las familias de subsistencia la priorización del cultivo propio compete con la necesidad de vender su fuerza de trabajo.

Los resultados obtenidos en San Marcos en el año 2012, son consistentes con los obtenidos en la Franja Transversal del Norte en el año 2004, en donde se identificó una tipología de productores agrícolas, en la que destacan los proveedores de mano de obra y los contratantes de mano de obra temporal. En los grupos campesinos la agricultura llegó a representar más del 90 % del ingreso total mientras que en los grupos de producción para autoconsumo alcanzaba menos del 30 %.

En el diseño de políticas, es importante tener claro cuáles son los grupos metas específicos, principalmente para el diseño de programas de apoyo/fomento de servicios. En este caso, es necesario diferenciar a los grupos de productores orientados al mercado de aquellos con producción para la subsistencia, dado que cada uno de ellos puede jugar un rol diferente en la estrategia general del país. Los productores que ya acceden a mercados, pueden ser incentivados para mejorar tecnológicamente y con las mismas áreas incrementar el cultivo y la calidad de los productos agrícolas. Mientras, en el caso de los hogares de subsistencia, hay un proceso de mediano plazo que pasa por resolver elementos básicos como el acceso a la tierra, a la tecnología y a la inversión, por lo que difícilmente puedan ser integrados sosteniblemente en el mercado a corto plazo.

Una política de fomento de la agricultura familiar generalista, sin grupos metas y herramientas claramente definidas, sería una política con mucho riesgo, ya que podría ser poco eficaz. Si toma como base a los grupos de subsistencia podría

**Cuadro 2**  
**Síntesis de los recursos, sistemas de producción**  
**y estrategias de los tipos de productores del proyecto AAN**

Recursos, sistema de producción y estrategia de vida	Semiproletarios	Paperos	Agricultores artesanos
Peso porcentual del tipo	75.5 %	13.2 %	11.3 %
Tierra / UTF	0.02 a 0.68 mzs por unidad de trabajo familiar	0.27 a 1.13 mzs por unidad de trabajo familiar	0.09 a 1.13 mzs por unidad de trabajo familiar
Fuerza de trabajo familiar por manzana	De 2 a 6 unidades de trabajo familiar	De 1 a 3 unidades de trabajo familiar	De 1 a 3 unidades de trabajo familiar
Infraestructuras, equipos y herramientas	Herramientas básicas, bomba de mochila, gallineros, barril, silo metálico, pila	Bomba de mochila, silo metálico, pila, equipo de riego, herramientas básicas, bodega, troja	Herramientas básicas, silo metálico, gallinero, barril, pila, tapanco
Ganado	De 1 a 25 gallinas, de 2 a 10 ovejas y de 1 a 7 cerdos	5 gallinas, de 1 a 2 cerdos, 2 ovejas, 1 caballo	Menos de 4 a 10 gallinas
Capital invertido por UTF	De 1,827 a 17,990 quetzales por unidad de trabajo familiar	De 15,101 a 63,163 quetzales por unidad de trabajo familiar	De 2,529 a 25,410 quetzales por unidad de trabajo familiar
Sistema de producción	Maíz + frijol + aves + huerto + cerdos + maní (Baja Verapaz) y maíz + aves + ovejas + cerdos + papa (San Marcos)	Papa + maíz + aves + cerdos + ovejas + huerto + hortalizas	Maíz + frijol + maní + aves + cerdo
Racionalidad económica o estrategia	Garantizar el autoconsumo de la familia con la producción de granos básicos y ganado menor. Y vender su fuerza de trabajo fuera de la finca para complementar los ingresos agrícolas y remunerar su mano de obra.	Intensificar en el cultivo de la papa o diversificar con hortalizas y ganado menor para mejorar sus ingresos en el año.	Desarrollar una actividad artesanal fuera de la finca como la elaboración de huipiles para complementar sus ingresos en el año.

Fuente: Estudios de caso a beneficiarios del proyecto AAN CRS Guatemala

**Cuadro 3**  
**Tipología de productores agrícolas en Alta Verapaz**

Alta Verapaz, Guatemala	Proveedores de mano de obra		Contratantes de mano de obra temporal			
	Subsistencia	Pobres con tierra	Campesinos agrícolas	Campesinos ganaderos	Campesinos en las riberas del río	Ganaderos
Peso del IAN en el ingreso total	33	63	95	94	86	75
Valor agregado por día de trabajo (US\$)	2.5	6.2	11	9	63.2	11
Ingreso agrícola por unidad de consumo (US\$)	89	174	397	429	1725	787
Ingreso total por unidad de consumo (US\$)	221	328	418	447	1987	1284

Fuente: Pérez, 2005

convertirse en una política basada en ayuda alimentaria. Si se basa en los productores comerciales, podría ser excluyente del primer grupo, por lo que basado en sus características, la política deberá poder combinar herramientas para el fomento a corto y mediano plazos. El marco general debe partir de la existencia de diferentes sectores sociales que participan en la producción y que están en realidades estructurales diferentes, por lo que sus respuestas a los incentivos para incrementar la producción serán distintas. Son grupos distintos que demandan diversos instrumentos, pero que a la par de estas intervenciones es importante atender los problemas estructurales –acceso a la tierra y otros medios para la producción, por ejemplo–; de otra manera, cualquier intervención no tendrá el efecto de mejorar las condiciones de las y los productores de subsistencia. Los productores minifundistas quizá requieran de otras medidas tales como mejorar la integración al mercado, el manejo de plagas y mayor tecnificación.

## 2. Seguridad alimentaria

Para este concepto también se tomará la propuesta de la FAO (2011), que define seguridad alimentaria así: “La seguridad alimentaria existe cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana”. La **disponibilidad** física se refiere a que haya todo el tiempo oferta de alimentos; el **acceso** económico significa que las políticas propicien el ingreso y las condiciones suficientes para adquirirlos. Hay otros dos elementos igualmente importantes que se refieren

a la **nutrición**, es decir cómo la gente utiliza los alimentos; y la **sostenibilidad**: que la disponibilidad de los alimentos sea estable en el tiempo.

Las rutas para alcanzar la seguridad alimentaria son similares en los dos niveles: a nivel familiar está la producción, la compra y el acceso a través de las redes sociales de apoyo (familiares, comunitarias). A nivel de país, las rutas son la producción nacional de alimentos, la compra (importación) y/o los programas de ayuda alimentaria de la FAO/NUU (PMA).

A nivel de país, el Estado tiene la responsabilidad de garantizar la seguridad alimentaria (ODM 1). La seguridad alimentaria está vinculada a las políticas sectoriales, a dos de ellas principalmente:

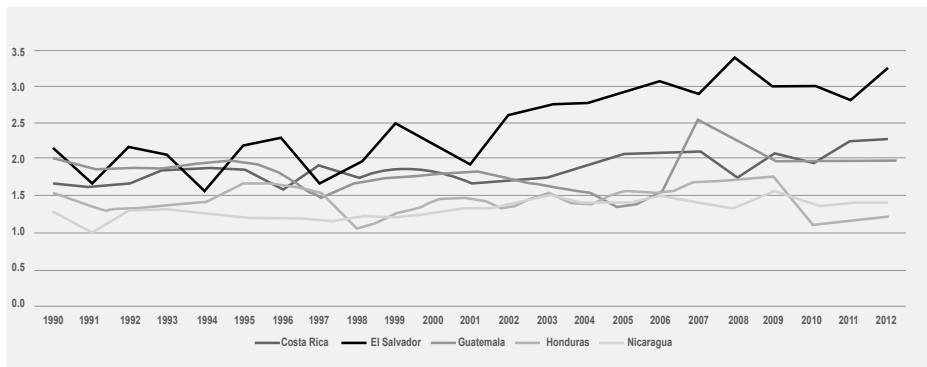
- La primera es la política comercial, cuyo objetivo principal es la población urbana dado que regula el consumo y la producción –dinámicas que ocurren con intensidad en los entornos urbanos– y su meta es que esta población tenga acceso a alimentos a precios bajos. En este ámbito generalmente los gobiernos reaccionan con respuestas rápidas cuando hay crisis de precios y escasez de alimentos –importación adicional de alimentos, precios tope, etc.–. La lógica que subyace es la de importar todos los productos cuya producción resulte más cara en el propio país, con lo cual responden a una de las metas que se trazan los bancos centrales: controlar la inflación, mantener los precios bajos. En estas políticas no favorecen los intereses de las y los productores rurales.
- Otra política es la de desarrollo rural, la cual tienen como población objetivo a los productores y habitantes rurales, su meta es el encadenamiento entre la producción y el consumo, como vía de que los productores obtengan mayores precios; es una estrategia a mediano plazo, ya que promueve cambios estructurales, a través de inversiones colectivas e individuales de los pequeños y medianos productores para elevar los niveles de competitividad de la producción.

A pesar de la alta producción y consumo de maíz, los niveles de productividad de Guatemala están por debajo de otros países de Centroamérica, principalmente Costa Rica. Los países con menores rendimientos de maíz son Honduras y Nicaragua. Con estos bajos rendimientos, para tener mayor volumen de producción, se deben incorporar más áreas a la producción, lo que ha significado una reducción importante de las áreas de equilibrio ambiental, con el consecuente deterioro ambiental que tendrá consecuencias negativas en la calidad de vida de la población a largo plazo.

La seguridad alimentaria existe cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana.



**Gráfica 1**  
**Rendimiento de maíz en Centroamérica (1990-2012)**



Fuente: Pérez, 2013

La realidad de las y los productores rurales también está marcada por el juego de precios de los productos agrícolas, que no están a favor del productor. El primer juego está relacionado con los costos de los insumos, los cuales tienden a subir de precio de manera constante, no así los precios de los productos agrícolas. Por ejemplo en la tabla anexa se demuestra como en el año 2008, dado los precios del maíz, para cubrir el costo de la cantidad necesaria para una manzana, se necesitaron 14.5 quintales, de un total de 21 quintales promedios de producción. De igual manera, hay un segundo juego de precios: los precios al consumidor distan de los precios al productor. Dependiendo de que tan monopolizadas estén las cadenas de valor, en esa medida habrá mayor o menor transmisión de los precios internacionales al consumidor, por lo que, aunque se plantea que hay un escenario positivo por los precios de los alimentos (al consumidor), no necesariamente es mayor estímulo (vía precios al productor) a la producción de alimentos.

El análisis de las implicaciones estructurales de la liberalización comercial en la agricultura de Nicaragua (Grigsby & Pérez, 2007, 2009), incluye la comparación de la producción y del consumo de los hogares de tres zonas distintas: una, campesina, en el centro del país; otra, con un mayor peso de los grupos empresariales en el centro del país, en territorios de la región seca; y una tercera, ubicada en la zona de las planicies del Pacífico, en donde predomina la agricultura para la exportación. Uno de los resultados más importantes fue el hecho de que el peso de las fuentes del alimento de las familias, en el caso de los territorios campesinos, la producción propia de las familias es del 50 % en las zonas intermedias, los alimentos producidos únicamente representaron el 25 %, mientras en las zonas de mayor conexión a los mercados, apenas un 10 %. Este bajo peso se explicaba por el hecho de que en lugar de alimentos, utilizaban la tierra para cultivos comerciales (ajonjolí, café), los cuales generan ingreso líquido para la familia. Por ello, el peso de ruta de acceso a los alimentos vía compra se mantuvo en un rango entre el 50 % y el 90 % del consumo total.

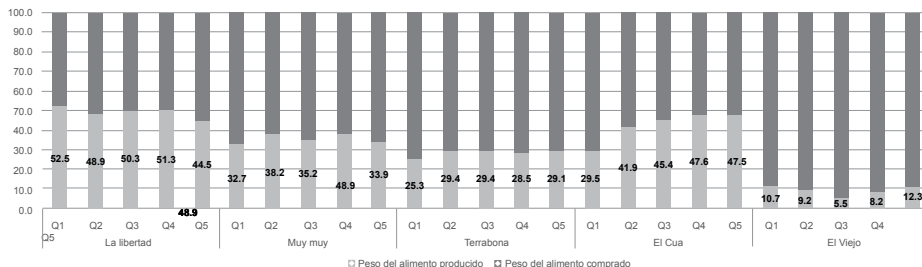
Las familias campesinas y los quintiles con más pobreza están produciendo menos alimentos para el consumo que lo que se espera, lo cual, si se toma en cuenta que su producción está orientada principalmente al autoconsumo, sugiere un alto riesgo social dado que no cuentan con garantías para el acceso a alimentos. ¿Cómo explicar estos niveles bajos de producción para el autoconsumo? Posiblemente por la carencia de medios para la producción –tecnología e insumos– que podrían mejorar la productividad de estas unidades productoras-consumidoras, lo cual es consistente con el tema de los bajos rendimientos de maíz en la región (1.3 TN/ha en el caso de Nicaragua y 1.8 TM/ha en Guatemala).

**Cuadro 4**  
**Términos de intercambio comercial en la producción de maíz y frijol**

Año	Precio frijol al productor	Precio maíz al productor	Precio del completo	Precio de la urea	Costo frijol fertilizante / mz	Costo maíz fertilizante / mz	TOT frijol	TOT maíz
2001	321.2	93.4	132.5	150.0	264.9	564.9	0.8	6.1
2002	311.0	101.3	142.1	146.5	284.1	577.2	0.9	5.7
2003	265.5	94.3	151.7	171.2	303.3	645.7	1.1	6.8
2004	312.7	126.9	202.0	254.4	404.0	912.7	1.0	7.2
2005	491.4	152.0	231.5	296.8	462.9	1056.5	0.9	7.0
2006	401.8	142.7	267.7	311.5	535.4	1158.5	1.3	8.1
2007	547.3	216.4	366.8	462.2	733.6	1586.0	1.3	7.3
2008	901.0	216.3	832.4	732.6	1664.7	3129.8	1.8	14.5
2009	611.9	341.6	761.8	559.1	1523.6	2641.7	2.5	7.7
2010	889.3	297.7	597.5	552.9	1195.0	2300.7	1.3	8.2
2011	876.0	302.8	664.1	605.6	1328.1	2539.4	1.5	8.4
2012	684.1	274.6	712.9	672.1	1425.7	2769.8	2.1	10.1
2013	494.1	351.4	710.4	687.6	1420.8	2795.9	2.9	8.0

Fuente: Pérez, 2013

**Gráfica 2**  
**Peso de la producción de alimentos**  
**en relación con el consumo total de alimentos**



Fuente: Grigsby & Pérez, 2007, 2009

Apostar por la política de desarrollo rural (y no la comercial basada en importaciones de alimentos), asumiendo que la producción de alimentos recae en el sector rural, reduciendo al máximo las importaciones e incentivando la producción interna, se requiere de cambios estructurales que permitan el acceso de las y los productores de subsistencia a más y mejores alimentos. Las transformaciones estructurales se refieren fundamentalmente al acceso a activos, principalmente tierra fértil, y elevar la productividad. Un mayor precio al productor, al acercar los productores a los consumidores, sería el principal incentivo para invertir en la producción comercial; por ello, la base fundamental de esta política es asegurar encadenamientos que permitan cumplir con volumen, calidad y persistencia en el abastecimiento a los consumidores.

En un contexto de carencia de recursos y fuertes demandas de alimentos que permitan garantizar un nivel de seguridad alimentaria en el país, una respuesta apropiada a corto plazo podría ser la que se enfoque en fomentar la producción de alimentos, acompañada de acceso a mercados, con aquellos grupos que actualmente tienen producción comercial hacia los mercados domésticos. A mediano y largo plazos, están aquellas relacionadas con los cambios estructurales en cuanto al acceso a tierra fértil y a la productividad de la tierra y de la fuerza de trabajo.

## Referencias

- FAO (2011). *Una introducción a los conceptos básicos de la seguridad alimentaria*. Programa CE-FAO.
- Grigsby, A. y Pérez, F. J. (2009). *Rural Structural Program. Structural implications of economic liberalization on agriculture and rural development in Nicaragua. First phase: National synthesis*. MAG-FOR/ World Bank/ NITLAPÁN, January 2007, 148 pp.

- \_\_\_\_\_. *Peasant Strategies to Respond to Globalization's Structural Changes Second phase: Households analysis*. World Bank/ NITLAPÁN, Jane 2009, 240 pp.
- MAGA. (2012). *Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina PAFEC 2012-2015*. Guatemala: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación.
- Paiz S. F. y Pérez, F. J. (2012). *Estudio Regional Estudio de Medios de Vida beneficiarios Proyecto A4N*. Catholic Relief Services(CRS) – Instituto Nitlapan – UCA.
- Pérez, F. J. y Freguin–Gresh, S. (2014). *Classifying Agricultural Holdings in Nicaragua. Proposal of a typology based on the IV Agricultural Census*. CIRAD – IXMATI World Agriculture Watch FAO-FIDA.
- Pérez, F. J. (2013). *Análisis Situacional del Sector Rural Productivo. Aportes a la Actualización de PRORURAL Incluyente – Cadena de Resultados en el Marco del Programa de Fortalecimiento Institucional a las Políticas de Desarrollo (POFI)*. Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR).
- \_\_\_\_\_. (2012). *Evaluación de Impacto Económico del Proyecto Agricultura para las Necesidades Básicas – A4N en Guatemala El Salvador y Honduras Catholic Relief Services(CRS)*. Instituto Nitlapan – UCA.
- \_\_\_\_\_. (2005). *Effects of land legalization in the agrarian dynamics of the indigenous communities of Alta Verapaz, Guatemala Center for International Studies*. Ohio University. 126 pp.
- Schejtman, A. (2008). *Alcances sobre la agricultura familiar en América Latina. Documento de Trabajo N°21 Programa Dinámicas Territoriales Rurales*. RIMISP – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

# Políticas de asistencia técnica y extensión rural en México

Horacio Santoyo<sup>1</sup>

El término “extensión” viene del proceso de “extender” la tecnología generada por las universidades y centros de investigación a los productores que la necesitan y, por lo tanto, la demandan. Es un modelo que surge en Estados Unidos desde el siglo XIX. En América Latina se empezó a implementar en el siglo pasado, como un modelo de oferta tecnológica asociado a la revolución verde y financiado por el gobierno.

En México, al igual que en el resto de América Latina, los servicios de extensión sufrieron una profunda transformación a inicios de la década de 1990, dejando de operar como un servicio público ofertado por empleados del gobierno. Así, actualmente los presupuestos de extensión y de investigación operan de manera independiente y han dejado de ser gasto corriente de alguna institución para convertirse en un subsidio para los productores cuyo monto se determina año con año en el Presupuesto de Egresos de la Federación, donde los servicios se prestan mediante contratos con tiempo y productos determinados ofertados por técnicos o empresas privadas. Es decir, se trata de un servicio privado de pago público.

La Universidad Autónoma Chapingo, a través del CIESTAAM<sup>2</sup>, ha participado en la evaluación, la capacitación, el seguimiento y la sistematización de más de diez experiencias de asistencia técnica, transferencia de tecnología o extensionismo agropecuario en México. Como resultado de estas acciones, se han reunido evidencias que muestran que para que un sistema de extensión agrícola sea eficaz en el marco institucional mexicano, debe cumplir las siguientes pautas básicas:

- **Operación presupuestal ágil.** La agilidad en la operación presupuestaria permite poder seleccionar y contratar a los extensio-

---

1 Ingeniero Agrónomo con Maestría en Economía Agrícola y Doctorado en Geografía Agrícola. Es profesor investigador de la Universidad Autónoma Chapingo. Ha publicado libros y artículos científicos sobre productores, empresas y desarrollo rural. Fue Director General de Servicios Profesionales para el Desarrollo Rural, del gobierno Mexicano. Actualmente es Director del Centro de Investigaciones Económicas Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial (CIESTAAM), de la Universidad Autónoma Chapingo, Estado de México.

2 Algunos de estos trabajos se encuentran disponibles en: [www.ciestaam.edu.mx](http://www.ciestaam.edu.mx).

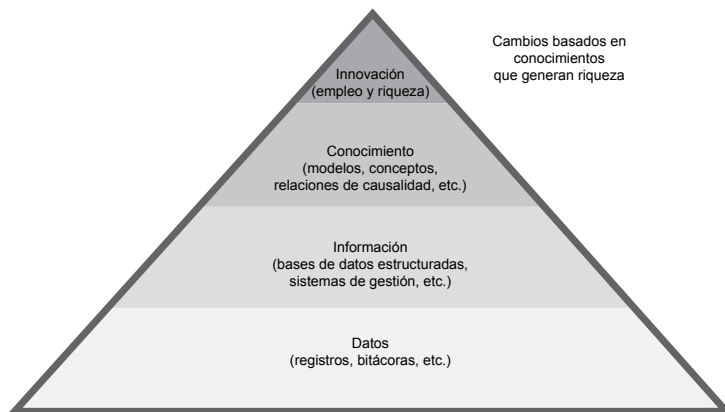
nistas de manera oportuna, ya que la oportunidad es fundamental para alcanzar resultados en la actividad agropecuaria. Igualmente, la agilidad administrativa debe permitir realizar los pagos a los extensionistas de manera regular, con lo que se reduce la rotación de los mismos y la permanencia de los más capaces.

- **Gestionar la interacción y movilizar el conocimiento tácito existente en la red.** Los productores no están esperando a que llegue el extensionista, sino que todo el tiempo están aprendiendo e innovando todos los días. Así, lo que se presenta como un conjunto de productores dispersos y sin una estructura definida, en realidad forman redes de conocimiento, mediante las cuales los productores aprenden e innovan. La comprensión de esta estructura de actores y relaciones, que permiten la generación de conocimiento e innovación, ofrece la oportunidad de gestionar su desarrollo, en función de los vínculos y la posición estructural de los actores, algunos de los cuales difunden el conocimiento más rápido.

En todas las redes ya existe un conocimiento básico, y el cómo se localiza el mismo y cómo fluye entre los diferentes actores puede ser mapeado mediante el análisis de las redes sociales. Con esta herramienta, es muy fácil identificar a los actores y los conocimientos clave a gestionar para lograr mejorar los flujos y la calidad del conocimiento en la red.

Hay que tomar en cuenta que los actores clave no necesariamente son productores: muchas veces son los que dan el finan-

### Pirámide de la innovación



*La innovación se entiende como la aplicación del conocimiento para generar valor; es el uso del conocimiento para generar riqueza y bienestar.*

ciamiento o los proveedores de insumos, por ejemplo. La experiencia de trabajo en redes ha demostrado que muchas veces lo relevante no es traer nuevo conocimiento de los centros de investigación, sino que basta con mover el conocimiento de los actores que más lo tienen hacia los demás.

- **Énfasis en innovación.** Se trata de evitar que los extensionistas se dediquen a la gestión de apoyos para activos o insumos, o a la colocación y recuperación de créditos, pues cuando se dedican a estas actividades, los procesos de innovación son limitados. Además, es importante atender al grueso de productores competitivos que generan importantes externalidades positivas en materia de innovación para el resto de la red (no necesariamente a los más pequeños).

La innovación se entiende como la aplicación del conocimiento para generar valor (económico, organizativo, ambiental, social, etc.); es el uso del conocimiento para generar riqueza y bienestar. Innovar es convertir conocimientos en productos, procesos o servicios nuevos o mejorados que el mercado o un usuario valora.

Sin embargo, un nuevo conocimiento (por muy creativo que sea) se convierte en innovación hasta que se utiliza para cubrir una necesidad concreta. Y de allí la importancia de la investigación, que se convierte en el uso de recursos para generar conocimiento.

La gráfica siguiente muestra, en la pirámide de la innovación, la importancia del rescate y la sistematización de datos para la generación de conocimiento e innovación, que puede incidir en mayor empleo y riqueza.

- **Énfasis en la organización económica.** Es necesario desarrollar organizaciones económicas competitivas, actividad que, muchas veces, recae en los servicios de extensión.

El cuadro de la siguiente página muestra los niveles de integración (cooperación) en una red social<sup>3</sup>.

- **Intervenir bajo criterios técnicos.** Para que la intervención tenga relevancia y pertinencia, es importante evitar intereses personales y/o ajenos a la finalidad de los servicios de extensión. Para ello, es importante tomar en cuenta algunas funciones, que

<sup>3</sup> Rovere, Mario R. (1999). *Redes en salud: un nuevo paradigma para el abordaje de las organizaciones y la comunidad*. Rosario, Argentina: Secretaría de Salud Pública/Asociación Médica Rosario-Instituto Lazarte.

**Cuadro 1**  
**Niveles de integración (cooperación) en una red social**

Nivel	Acción	Valor
5. Asociación	Compartir objetivos y proyectos.	Confianza
4. Cooperar: cooperación, operación conjunta	Compartir actividades y/o recursos.	Solidaridad
3. Colaborar: colaborar en el sentido de trabajar	Prestar ayuda esporádica.	Reciprocidad
2. Conocer	Conocimiento de lo que el otro hace.	Interés
1. Reconocimiento	Reconoce que el otro existe.	Aceptación

deberían ser responsabilidad de instituciones de formación e investigación, con prestigio y reconocimiento en el área. Dichas funciones son las siguientes:

- Criterios de elegibilidad de los productores de las regiones, actividades y profesionales participantes.
- Criterios para la definición de los programas de trabajo, la evaluación del desempeño y los montos de pago a los profesionales.
- Considerar metodologías, materiales de apoyo, sistemas de registro y gestión de información, y los programas de formación a profesionales.
- En la intervención bajo estos criterios, es importante la regla de las "tres i": evitar la ignorancia, la ideología y los intereses.
- **Rendición de cuentas.** Es importante como estrategia para empoderamiento pero también en la legitimación de la intervención. Además, se trata de un derecho de los productores en el uso de un bien pagado con fondos públicos.
- **Profesionalizar a los extensionistas.** Es importante para contar con extensionistas de mejor calidad, comprometidos con su trabajo y con los resultados. La agricultura familiar exige ex-



tensionistas y asesores más competentes y con alto desempeño. Para ello, la profesionalización debe ir acompañada por un andamiaje de condiciones que incentiven el ejercicio de esta tarea. Dichas condiciones van desde la acreditación de carreras y el fortalecimiento curricular, hasta el ambiente en el ejercicio laboral, que debería considerar:

- Sistemas de contratación y pago ágiles al margen de vaivenes políticos.
  - Restricción de sobrecargas de trabajo burocrático.
  - Montos y condiciones de pago acorde a los resultados.
  - Sistemas de capacitación y entrenamiento.
  - Oportunidades para el crecimiento profesional.
- **Promover el desarrollo de equipos técnicos.** La extensión rural ocurre en un escenario tan complejo, que no puede ser atendida eficazmente en sistemas de gestión individualizados, en los que los profesionales trabajan por su cuenta de manera dispersa. Es importante la complementariedad disciplinaria y evitar la rotación de técnicos, dado que la extensión supone generar vínculos entre actores, que favorecen la eficacia de los servicios.
  - **Sistematizar experiencias y aprender.** Por lo general, la operación no deja ver la estrategia y se acumulan datos/información sin ninguna articulación o marco visible que permita mostrar el rumbo que lleva. Y las evaluaciones, casi siempre ex post, no son oportunas. Consecuentemente, no ocurren mejoras sobre bases objetivas y validadas empíricamente, y se repiten los errores.

En suma, presenciamos la emergencia de nuevas oportunidades para la reducción de la pobreza rural, dado que se observan<sup>4</sup>:

- Oportunidades ofrecidas por la nueva agricultura.
- Industrialización de muchas áreas rurales.
- Áreas rurales cada vez más integradas desde lo económico a las zonas urbanas.
- Creciente descentralización de la gobernanza a nivel municipal.
- Creciente progreso en la formación de capital social.
- Creciente demanda de servicios ambientales.

4 En: Janvry, A. de y Sadoulet, E. (2004). *Toward a territorial approach to rural development*. University of California at Berkeley.



# Las respuestas gubernamentales a los desafíos para el desarrollo de los hogares rurales agrícolas en Guatemala

Horacio Juárez<sup>1</sup>

## 1. Introducción

El Gobierno de Guatemala, en el marco del Pacto Hambre Cero, ha tomado el desarrollo rural como su prioridad para reducir la pobreza y la desnutrición. Para concretarlo, impulsa la implementación de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integrar (PNDRI). Esta política tiene, como objetivo general, “lograr un avance progresivo y permanente de la calidad de vida de la población campesina en particular y, en general, de los habitantes de los territorios rurales, a través del acceso equitativo y uso sostenible de los recursos productivos, medios de producción, bienes naturales y servicios ambientales, para alcanzar el desarrollo humano integral sostenible en el área rural”. En la práctica, la PNDRI define el impulso de once políticas sectoriales vinculada al desarrollo rural, entre ellas la política agropecuaria, forestal e hidrobiológica.

El sujeto priorizado de la Política Nacional para el Desarrollo Rural Integral (PNDRI) es la economía campesina. Esta se entiende como el conjunto de estrategias y actividades que desarrollan la familia y la comunidad rural para lograr satisfacer sus necesidades vitales, materiales y espirituales; y para alcanzar una vida digna y en armonía con el territorio. Se caracteriza por el trabajo familiar, la producción de sus propios alimentos. La mujer tiene un rol central en la reproducción y el fortalecimiento del sistema.

La economía campesina se entiende como el conjunto de estrategias y actividades que desarrollan la familia y la comunidad rural para lograr satisfacer sus necesidades vitales, materiales y espirituales; y para alcanzar una vida digna y en armonía con el territorio.

1 Ingeniero Agrónomo con Maestría en Ciencias. Ha ejercido varios cargos en el Sector Público; y se ha desempeñado también en la investigación y la docencia universitaria. Es Asesor Técnico del Viceministro de Desarrollo Económico Rural (VIDER) del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, en Guatemala.

La economía campesina es de carácter poliactivo: el hogar campesino se dedica principalmente a la agricultura (que le provee recursos para el autoconsumo y, en algunos casos, excedentes para la venta), pero también lleva a cabo otras diferentes actividades para la generación de ingresos: comercio, manufactura, venta de su fuerza de trabajo, etc.

La agricultura familiar consiste en la producción agrícola a pequeña escala, desarrollada en unidades domésticas de producción y consumo, con mano de obra familiar no remunerada como principal fuerza de trabajo. Generalmente combina la agricultura con la crianza de especies domésticas en un sistema productivo.

La agricultura familiar consiste en la producción agrícola a pequeña escala, desarrollada en unidades domésticas de producción y consumo, con mano de obra familiar no remunerada como principal fuerza de trabajo.

## 2. La importancia de la agricultura familiar en la economía del país

Según la ENCOVI 2011, Guatemala cuenta con 1,299,377 hogares rurales, de los cuales 954,768 se dedican a la agricultura familiar. De estos últimos, el 17.18 % no tiene tierra, el 11.08 % está catalogado como de infrasubsistencia (no logran obtener los recursos mínimos para cubrir los gastos familiares), el 53.77% es considerado como parte de los hogares de subsistencia (apenas alcanzan a producir el mínimo necesario para cubrir los gastos familiares) y el 17.95% son excedentarios (logran vender algo de su producción, luego de separar lo que necesitan para la subsistencia).

La agricultura familiar aporta el 49 % del Producto Interno Bruto agrícola, es decir, es importante generador de empleo rural y, por lo tanto, un segmento importante en la estrategia de desarrollo rural; de allí la importancia de dirigir recursos y fomentar políticas públicas para promover la agricultura familiar.

El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación tiene como población priorizada a los habitantes del área rural que hacen agricultura familiar en situación de pobreza y pobreza extrema, condiciones que se asocian con los mayores resultados del índice de Inseguridad Alimentaria y Nutricional (INSAN) y desnutrición crónica. Esta población es atendida a través del "Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina" (PAFFEC), el cual es considerado como el programa insignia del Ministerio.

## 3. Propósito estratégico del PAFFEC 2012-2015

El Programa debe propiciar la movilidad social ascendente en bienestar integral de la familia rural, contribuyendo a incrementar de manera sustentable el conjunto de los activos familiares, para garantizar su ciclo anual de reproducción mediante la innovación, tecnificación e intensificación productiva a partir de las mejores prácticas (aprendidas o tradicionales) y de la generación de ingresos, en el con-

texto diverso de las restricciones de su territorialidad (lógicas productivas, zonas de vida, municipio, comunidad y parcelas familiares productivas).

El PAFFEC define tres grandes ejes estratégicos:

- **Eje estratégico 1: incremento sostenible de la producción familiar campesina para la seguridad alimentaria y nutricional**  
Este eje define como sujeto de su acción a los hogares agropecuarios en extrema pobreza y pobreza.
- **Eje estratégico 2: acceso a mercados e inclusión en cadenas de valor**  
Este eje plantea, como sujetos, a las familias campesinas excluidas, quienes son oferentes de trabajo rural y participantes en los procesos de seguridad y soberanía alimentaria, y como proveedores de granos y otros alimentos. Triángulo de la Dignidad, el programa del MAGA, se realizará con estas familias campesinas mediante el crédito agrícola, la compra de granos y la implementación del seguro agrícola.
- **Eje estratégico 3: desarrollo institucional para la agricultura familiar**  
Este eje plantea potenciar toda la experiencia institucional adquirida y la capacidad instalada de recursos técnicos, en función de alcanzar las metas del PAFFEC. Para ello, se plantea un proceso de inducción y generación de condiciones institucionales de manera horizontal en todas las unidades operativas centralizadas y descentralizadas, así como de manera vertical en el despliegue territorial.

#### **4. El Sistema Nacional de Extensión Rural (SNER)**

Recuperando el protagonismo en el campo, el MAGA fortaleció la plataforma del Sistema Nacional de Extensión Rural –SNER–. Este sistema, con 334 agencias de desarrollo rural integral en todo el país, coordina la entrega de bienes y servicios que las diferentes unidades del Ministerio brindan a la población guatemalteca, con el principio de promover la autosuficiencia y el desarrollo de capacidades técnicas en las familias rurales sin descuidar, desde luego, los sectores productivos agropecuarios que constituyen los pilares fundamentales de la economía guatemalteca.

El SNER es el ente organizado para poner en práctica el PAFFEC y está implementado bajo el liderazgo del MAGA. Integra a todas las instancias institucionales, públicas (que incluye a los gobiernos locales) y privadas, así como a la cooperación internacional, relacionadas con el desarrollo rural. El SNER ha desarrollado toda una estrategia y metodología de trabajo territorial, que se ha nutrido de las experiencias sobre el tema, tanto en Guatemala como en otras latitudes del mundo.

El objetivo general del SNER es desarrollar y consolidar las capacidades de producción y, principalmente, de autogestión de los productores agropecuarios, facilitando información pertinente y el acceso a conocimientos, principalmente a través de la aplicación de modalidades que estimulen la construcción participativa de los mismos para propiciar su movilidad social hacia estratos superiores de desarrollo.

El instrumento o herramienta operativa principal del SNER lo constituye el Centro de Aprendizaje para el Desarrollo Rural –CADER–. Es importante resaltar que más que un lugar físico, un CADER es un concepto operativo que se puede implementar desde diferentes ámbitos y escenarios, dependiendo de las circunstancias particulares donde se desarrolle. Cada CADER está integrado por grupos de familias rurales que enfrentan problemas y persiguen aspiraciones similares; por ello, el primer paso es la formulación del plan grupal, en función de dichos problemas y posibles oportunidades. Asimismo, es el medio para poner en práctica los procesos de aprendizaje para solucionar la problemática planteada, así como ciertas oportunidades; su fin primordial es el desarrollo de capacidades, bajo una relación horizontal en donde se intercambian conocimientos.

Cada CADER está integrado por grupos de familias rurales que enfrentan problemas y persiguen aspiraciones similares. Su fin primordial es el desarrollo de capacidades, bajo una relación horizontal en donde se intercambian conocimientos.

Como complemento a las acciones desarrolladas por el SNER, en el contexto del PAFFEC, el MAGA impulsa tres iniciativas estrechamente vinculadas con el desarrollo de oportunidades productivas en el medio local.

## 5. La promoción de la agricultura bajo riego

La agricultura bajo riego implica formación y asesoría para el uso y el aprovechamiento eficiente del agua, que en muchos casos impacta en el incremento del número de cosechas anuales. Esta iniciativa se respalda en una política emitida en 2012, que reconoce el papel de estos sistemas en la dinamización de las economías rurales, pues un mejor sistema de riego incide directamente en el incremento de la producción y el empleo.

La política de riego se implementa por medio de tres programas:

- **Subsidio para agricultores y agricultoras de infrasubsistencia:** es otorgado para que puedan implementar sistemas de microrriego, que les permitan incrementar la producción de alimentos y asegurar su disponibilidad durante todo el año, así como también la diversificación de cultivos, estimulando la de aquellos con alto valor nutritivo.

Otro impacto esperado de este programa es la posibilidad de comercializar, de tal manera que este segmento de productores se pueda movilizar al que genera ingresos obtenidos como fruto de su actividad agrícola.

- **Crédito preferencial para grupos excedentarios:** está orientado a facilitar las condiciones para ampliar el área agrícola bajo riego. Las metas son: a) alcanzar, en cinco años, una cobertura de 60,000 hectáreas, que se refleje en un incremento de la producción y de la rentabilidad de la producción; y b) elevar la eficiencia de los sistemas riego.
- **Inversión de obra pública para riego:** abarca obras para la captación hídrica (agua de lluvia y represas), que combinen el financiamiento del Estado con el fortalecimiento de capacidades para el uso y la administración de la infraestructura, desde las comunidades.

## 6. El triángulo de la dignidad

Es un programa orientado a productores excedentarios para promover el mercado de su misma producción, mejorando las condiciones de la negociación y articulación a los mercados.

Este programa tiene el objetivo de incrementar los ingresos de los hogares rurales por medio de créditos sin intereses a agricultores excedentarios organizados, capacitación productiva y apoyo a la comercialización de excedentes. La estrategia de este programa considera estimular la producción y la comercialización, para asegurar la disponibilidad de alimentos. Para ello, se espera cubrir 67,515 manzanas cultivadas con granos básicos e igual número de agricultores y agricultoras con créditos, lo que significa una inversión de 180 millones de quetzales anuales.

## 7. Acceso a tierras

Consiste en la implementación de opciones para que los productores sin este recurso tengan oportunidades para arrendar tierras para la producción.

En cuanto al acceso a tierras, se ha implementado el programa de arrendamiento de tierras para productores sin acceso a este recurso o bien cuando no es suficiente. Para ello, se combina una asistencia de subsidio y créditos, en un ciclo de cuatro años: el primer año, se otorga un subsidio de Q75.00 para la gestión del crédito y Q400.00 para proyectos productivos, así como el crédito de Q2,100.00, recibiendo un total de Q2,575.00. En el transcurso del año, el productor acumula un capital semilla de Q550.00 y, al terminar el cuarto año, el Estado entrega al productor los Q2,200.00 acumulados para que disponga de un capital que le aporte a la gestión de tierra u otros recursos productivos.

El MAGA, como brazo ejecutor de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral –PNDRI– y signatario del Pacto Hambre Cero, ha implementado las acciones necesarias para acompañar a las familias campesinas en el proceso de mejorar su calidad de vida. Todas estas iniciativas, si bien aún son insuficientes, significan pasos importantes en la revalorización del sector productivo rural.





## Economías campesinas y desarrollo rural

Virgilio Reyes<sup>1</sup>

Existe una intrínseca relación entre las economías campesinas y el desarrollo rural, debate que si bien no es nuevo en América Latina, si es de mencionar que los rasgos distintivos de esta época tienen que ver con los cambios que la mundialización capitalista ha traído consigo, tal como se detallará más adelante. Existen nuevos fenómenos sociales que complejizan la dinámica social en el campo, razón por la cual las categorías tradicionalmente utilizadas para definir y caracterizar a las economías campesinas no son suficientes para describirlas y profundizar en sus contenidos.

Tradicionalmente, el tema tierra ha sido importante para tratar el tema de las economías campesinas. En Guatemala, dada su composición étnica, la tierra va más allá de la noción económica de activos. La connotación tierra, en contextos pluriculturales como el nuestro, se relaciona con variables vinculadas a la representación del territorio, de los valores, del parentesco y de la seguridad alimentaria, es decir: la tierra constituye una unidad entre el patrimonio familiar con fines de reproducción social, la transferencia generacional, la producción de alimentos y el arraigo con lo local y el grupo social.

No cabe duda de que la estructura de tenencia de la tierra impone restricciones a cómo las familias campesinas establecen sus estrategias de reproducción social. La atomización de las unidades productivas, la carencia de políticas agrarias y asistencia técnica, son algunas de las variables que frecuentemente se presentan en Guatemala. Hay casos paradigmáticos que ilustran esta problemática. Totonicapán, como es sabido, presenta en el paisaje geográfico la mayor atomización del minifundio que existe en el país. La escasez de tierra agrícola ha provocado, en parte, que los precios de la tierra hayan ascendido notablemente en los últimos años. Tal situación ha derivado en que la población que no puede acceder a más de una parcela, se vea obligada a desempeñar una diversidad de

---

1 Especialista en desarrollo rural. Es investigador en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y miembro del equipo de la Maestría en Desarrollo Rural en el mismo centro de estudios. Ha participado en la Comisión Regional de la Estrategia Centroamericana para el Desarrollo Rural Territorial (ECADERT).

En Guatemala, constituye una unidad entre el patrimonio familiar con fines de reproducción social, la transferencia generacional, la producción de alimentos y el arraigo con lo local y el grupo social.

actividades productivas alternativas para completar monetariamente los vacíos que no pueden llenarse con la agricultura, si esta fuera la única actividad familiar. No queda entonces otro remedio que buscar, a través de los flujos migratorios, la oportunidad de ubicar otras fuentes de ingresos. En Totonicapán eran recurrentes las migraciones hacia la costa sur y el oriente del país. Tal situación fue cambiando drásticamente cuando las salidas de las comunidades se reorientaron hacia los Estados Unidos. Los efectos inmediatos de este nuevo fenómeno son observables en el acceso a la tierra y la diferenciación progresiva entre lo urbano y lo rural. Al precio de la tierra por escasez, hay que

agregar el impacto de las remesas familiares enviadas desde los Estados Unidos por los migrantes, quienes han mejorado las condiciones de compra del resto de la familia radicada en la zona. Con ello, se establece un factor más de diferenciación social local entre las personas que migran y las que no, lo cual es visible con el número de terrenos adquiridos, la modificación total o parcial de las viviendas y la compra de vehículos.

No obstante, la interacción entre lo local y lo global también tiene connotaciones contraproducentes para las economías campesinas. En los casos de las verapaces, Huehuetenango y San Marcos, por ejemplo, las familias tienen la presión de los incentivos perversos que se producen en el contexto donde las actividades extractivas tienen presencia. La compraventa de tierras en situaciones de incertidumbre por la escasez o carencia de políticas públicas, aunado a los impactos de la pobreza, provocan que las familias campesinas, ávidas de ingresos, pierdan sus activos en un mercado de tierras especulativo. Lo mismo pasa cuando el narcotráfico trata de ubicarse en alguna región del país, y para afianzarse territorialmente, participa en la circulación de tierras para granjearse de beneficios económicos y territoriales. El problema no termina ahí, ya que la población expulsada de sus tierras encuentra una vía de escape en las áreas protegidas, tal y como sucede en la Reserva de la Biósfera Maya.

Ante este panorama, las preguntas que surgen son: ¿continúa siendo viable la economía campesina para resolver los dilemas de las familias campesinas? ¿Qué acciones de política pública son las adecuadas para que las familias campesinas tengan acceso a un desarrollo sostenible?

La viabilidad de las economías campesinas y como la política pública la soporta, tienen que ver con el modelo de desarrollo y el sujeto a priorizar. La economía campesina es estratégica para el desarrollo del país, ya que cumple un papel primordial en la producción de alimentos para el mercado interno, la seguridad alimentaria local y la generación de ingresos alternativos. La dinamización de

La economía campesina es estratégica para el desarrollo del país, ya que cumple un papel primordial en la producción de alimentos para el mercado interno, la seguridad alimentaria local y la generación de ingresos alternativos.

la política de desarrollo rural y la aprobación de la Ley 40-84 del Sistema Nacional de Desarrollo Rural son piezas claves que podrían canalizar recursos para apoyar las economías campesinas y dinamizar el mercado interno de productos agrícolas de consumo doméstico.

*¿Es la agricultura familiar la respuesta al desarrollo rural? 7o. Seminario Internacional de Política Social* se terminó de imprimir en octubre de 2014, en los talleres de Ediciones Papiro, S. A., Ciudad de Guatemala. La edición consta de 1,000 ejemplares en papel bond 80 gramos.