



Las agriculturas familiares y los mundos del futuro

Jean-Michel Sourisseau,
Editor científico



CAPÍTULO 8

Contribuir con la innovación, las políticas y la democracia local

Pierre-Marie Bosc, Marc Piraux, Michel Dulcire

Este Capítulo⁵⁹ trata en particular sobre las numerosas formas de acción colectiva establecidas por los agricultores familiares. Subraya, por una parte, la diversidad de las funciones que se realizan, y por otra parte, el carácter profundamente evolutivo de las formas de organización desarrolladas — aún cuando algunas de ellas son a largo plazo — e insiste sobre tres retos específicos: la innovación, la comercialización de productos agrícolas y la formulación de orientaciones de políticas públicas. Estos múltiples compromisos han contribuido, en forma más genérica, a la consolidación de la democracia local, donde las organizaciones de agricultores familiares juegan un papel importante. La organización de los agricultores data de muchos años en los países de Europa Occidental y en aquéllos que tuvieron una fuerte inmigración europea durante los siglos XIX y XX. El movimiento es más lento y más reciente en los países en desarrollo, comienza después de la independencia de las antiguas colonias y corresponde con los movimientos de democratización de la década de 1990. Por ende, las dinámicas colectivas juegan a menudo hoy en día un papel central en la arena política nacional y local.

DEFINICIÓN Y POSICIONAMIENTO GENERAL

La organización puede comprenderse como un instrumento de la acción colectiva de los agricultores familiares, con el fin de lograr una cooperación mínima necesaria para alcanzar objetivos comunes, con el fin de establecer una coordinación interna y hacia el exterior, para reforzar sus capacidades de

⁵⁹ Una parte de este Capítulo moviliza trabajos colectivos anteriores citados en la bibliografía (Bosc *et al.*, 2001; 2003). Los autores agradecen a Éric Sabourin su contribución escrita, así como a Denis Pesche sus críticas y sus aportes constructivos.

Contribuir con la alimentación del mundo y con la vida de los territorios

negociación con otros actores. En este Capítulo, utilizaremos el término de «organización campesina y rural» (que denominaremos OPR) a fin de señalar los anclajes locales a través del término «campesina» (en el sentido de «lo que está ligado a un país o a una comunidad»), pero ampliando la perspectiva más allá del marco sectorial agrícola, con el empleo del adjetivo «rural».

No obstante, la organización es una constante en la agricultura. Se origina en la necesidad de responder colectivamente a la dureza del trabajo o a la repartición desigual de la demanda de trabajo en las explotaciones familiares durante la época de cultivo. La organización también es indispensable para realizar ciertas inversiones pesadas en materia de ordenamiento territorial (terrazas, pólderes, irrigación) a fin de obtener condiciones más favorables para la producción agrícola y para la ganadería. Sin embargo, los objetivos de la acción colectiva son múltiples, desde el acceso a recursos naturales en copropiedad, a bienes materiales comunes (equipos, infraestructuras) o inmateriales (información, innovación, mercado), hasta la producción de bienes colectivos (organizaciones federativas, redes, normas de calidad de productos, etc.). El campo de acción colectiva integra también la formulación de reglas y de regulaciones que influyen sobre las condiciones de producción y de intercambio.

La acción colectiva interfiere a menudo con la esfera pública puesto que, a través de ciertas funciones, las organizaciones campesinas producen o contribuyen a producir bienes comunes o públicos. La acción colectiva también tiene como objetivo la posibilidad de actuar ante los poderes públicos para obtener decisiones favorables para los individuos o grupos familiares que participan.

Pero las formas que revisten las organizaciones dependen en gran medida de los entornos económicos e institucionales en que operan las agriculturas familiares. Ello supone tomar en cuenta una superposición de varios niveles organizacionales, desde la explotación familiar a escala local (organizaciones de desarrollo local) hasta el nivel nacional (representaciones nacionales como Anopaci en Costa de Marfil), continental (como la Asian Farmers Association en Asia), o internacional (como la Vía Campesina). Esquemáticamente, se pueden distinguir organizaciones de productores (familiares o patronales) según los productos en los diferentes sectores (como Fedepalma en Colombia para el aceite de palma) o para la transformación artesanal de productos de la agricultura familiar (como Fedepanela en Colombia para la transformación artesanal del azúcar de caña), y organizaciones territoriales (asociaciones de desarrollo local o territorial)⁶⁰.

Presentamos un análisis de las modalidades de la acción colectiva desarrolladas por los agricultores familiares, e ilustramos los tipos de funciones —

60 <<http://www.erails.net/CI/anopaci/anopaci/>> ; <<http://asianfarmers.org>> ; <<http://viacampesina.org/fr/>> ; <<http://web.fedepalma.org/>> ; <<http://www.fedepanela.org.co/>>.

económicas, sociales, ambientales — que tales acciones buscan desarrollar. Examinaremos también las organizaciones y la acción colectiva, así como los procesos de aprendizaje individuales y colectivos, para la participación en la toma de decisiones y en la construcción o incluso, la imposición de nuevos marcos normativos, a diferentes niveles geográficos y dentro de los sectores (de los mercados locales a los mercados internacionales). A la inversa, también mostraremos cómo esos marcos normativos o institucionales «condicionan» las dinámicas ligadas a las OPR y a las agriculturas familiares.

Poner en perspectiva las formas de acción colectiva

La agricultura familiar se desarrolló históricamente sobre la base de una cooperación entre explotaciones familiares en razón del déficit puntual de mano de obra para ciertos trabajos particulares.

En términos de ayuda mutua y de intercambios de trabajo (a veces acompañados de material agrícola) en las explotaciones agrícolas, la movilización se basó y se basa aún en gran medida en mecanismos de reciprocidad que no forman parte de los intercambios mercantiles o monetarios. La ayuda mutua y los intercambios de trabajo están regidos por los lazos familiares o de proximidad entre explotaciones familiares que tienen condiciones similares.

En muchos casos, los recursos naturales disponibles se mejoraron gracias a trabajos realizados colectivamente en comunidades de parentesco o de proximidad. Estos arreglos tienen diferentes objetivos, como la regulación de la circulación de las aguas y la prevención de la erosión, el mejoramiento de la fertilidad de los suelos gracias a aportes de materia orgánica, la limitación de los riesgos de inundación, la colonización de nuevas tierras en el mar o en zonas pantanosas.

Organizados en espacios relativamente localizados y obedeciendo a reglas definidas por las comunidades, dichos sistemas a menudo han funcionado durante siglos y en ciertas épocas o regiones, se han extendido a espacios mayores. Se pueden citar por ejemplo los pólderes en los Países Bajos, el ordenamiento de los arrozales en Casamance, las terrazas para el cultivo del arroz en Asia o en las zonas montañosas de Francia y de los países andinos, los sistemas de irrigación de las *huertas* de Valencia en España, etc. El producto de estas acciones colectivas era no solamente conseguir un medio natural más productivo (limitación de la erosión, manejo de las aguas, mejoramiento de la fertilidad, etc.), sino también, obtener reglas colectivas que permitieran mantener las obras realizadas (Ostrom, 1990). Tales reglas y dispositivos no fueron concebidos de manera estática sino que tomaron en cuenta la incertidumbre, los riesgos diversos, los comportamientos oportunistas a través de mecanismos de sanción y de movilización colectiva, para responder a los

Contribuir con la alimentación del mundo y con la vida de los territorios

cambios en el ambiente natural y a los comportamientos humanos que no están «naturalmente dispuestos a la cooperación»⁶¹.

Esas modalidades de acción colectiva tienen sin embargo sus límites cuando las agriculturas familiares tratan de controlar y de regular sus relaciones con la sociedad «englobante», en cuyo seno históricamente han ocupado una posición dominada (Wolf, 1966; Shanin, 1988). Organizaciones «nuevas» surgen cuando los desafíos van más allá del nivel de la explotación y cuando las capacidades de acción y las respuestas posibles de los grupos basados únicamente en la reciprocidad dejan de ser eficaces. Esto se ha producido históricamente en el marco de la profundización de las relaciones comerciales entre los agricultores familiares y los actores del comercio agrícola.

La acción colectiva toma entonces diversas formas, modeladas por las condiciones legales, institucionales, culturales y políticas vigentes. La legislación no es indispensable para la aparición de esas organizaciones, pero el clima político, la libertad de expresión y de asociación constituyen factores que favorecen su desarrollo. Se puede pensar por ejemplo en las leyes de 1880 en Francia, en la liberalización política en África durante la década de 1990 o en la transición a la democracia después de la dictadura, como en el caso de Brasil. Ciertas organizaciones lograron surgir bajo regímenes totalitarios y consolidarse luego de las transiciones democráticas.

Recuadro 8.1. Las cooperativas en el África de las independencias.

Pierre-Marie Bosc

En términos generales, esas cooperativas siguieron siendo «extranjeras» a los ojos del campesinado, a tal punto que se llegó a hablar de «cooperativas sin cooperadores» (Gentil, 1986). Las formas importadas de organización, inspiradas directamente en las organizaciones cooperativas nacidas en los países industrializados a inicios del siglo XX, se vieron enfrentadas a realidades cuya propensión a la «cooperación» se había sobreestimado con base en análisis erróneos que exaltaban los valores colectivos de las sociedades africanas (Augé, 1973). Muy pocas veces implicados al inicio, y generalmente excluidos de los procesos de decisión y de control del aparato cooperativo, los productores nunca encontraron su sitio en un movimiento demasiado controlado. De hecho, esas cooperativas establecidas por los funcionarios y los caciques rurales sirvieron a los intereses de los partidos políticos, como fuente de financiamiento y como instrumento de propaganda. Encontramos esas actitudes en Latinoamérica, como sucedió en Perú con el «desmantelamiento» de las cooperativas (Bonilla, 2008), así como en las antiguas economías planificadas en transición, como en Vietnam (Dao The Anh *et al.*, 2008), en China o en los países de Europa central y oriental. En todas esas situaciones, el término «cooperativa» constituye una manera de «desincentivar» la acción colectiva.

⁶¹ Se trata de un rasgo universal que atraviesa las sociedades y su historia, como lo recuerda con mucho tino el subtítulo de la obra de Crozier y Friedberg (1977) «Las limitaciones para la acción colectiva».

Por el contrario, una norma legal coercitiva en los regímenes autoritarios o la confiscación de los movimientos cooperativos por parte de los aparatos administrativos y políticos, tienen el efecto opuesto dentro de las agriculturas familiares, a saber, una aversión y un rechazo de la idea misma de cooperación o de acción colectiva, una vez eliminado el régimen o la restricción. Las consecuencias de cara a los movimientos cooperativos son similares, cualquiera que sea el tipo de régimen político. En esas situaciones, la idea de asociación o de cooperativa hace referencia a un pasado o a prácticas que no se quiere ver resurgir (Recuadro 8.1).

Funciones asumidas por las organizaciones campesinas y rurales

Las OPR pueden desarrollar cinco grandes tipos de funciones cuya importancia varía según los contextos y los desafíos. Se pueden distinguir funciones económicas, sociales, de representación y de defensa de los intereses, de refuerzo de las capacidades y del acceso a la información, y finalmente, de coordinación. Las dos últimas funciones son transversales y necesarias para el logro de las tres primeras.

- Las funciones económicas incluyen el suministro, la producción, la transformación y la comercialización de insumos y productos, así como de los servicios útiles para los agricultores con el fin de mejorar la gestión de los factores de producción, como por ejemplo, el agua de riego, el acceso a la tierra, la mano de obra o la gestión colectiva de los equipos agrícolas. Esas funciones económicas se refieren a la gestión de los recursos naturales, al acceso a los factores de producción, incluyendo el acceso al crédito, y la transformación y comercialización de la producción.
- Las funciones sociales se refieren a la dimensión doméstica de la explotación agrícola. Según el contexto, su importancia y su alcance pueden ser variables, por ejemplo, la protección social, la educación, el acceso a los servicios básicos como la salud, el saneamiento, las formas de asistencia mutua, o la cultura.
- Las funciones de representación y de defensa de los intereses sectoriales se pueden apreciar en diferentes niveles según las formas vigentes de gobernabilidad, con la perspectiva de participar en la «fabricación» de las políticas (Mercoiret, 2006).
- Las funciones de reforzamiento de las capacidades reúnen: la información y la comunicación, tanto interna como hacia otros actores, y el desarrollo de la capacitación (responsables, ejecutivos, miembros).

Contribuir con la alimentación del mundo y con la vida de los territorios

- La función de coordinación es una función clave, ya que las OPR pueden establecer vínculos orgánicos entre el nivel de los territorios donde operan las explotaciones familiares y los demás niveles — regional y nacional — donde se toman las decisiones que influyen en los incentivos del entorno de las unidades de producción.

Producir y administrar bienes y servicios

Las organizaciones producen bienes y servicios de distinta naturaleza económica, desde los bienes privados hasta los bienes públicos, pasando por los bienes colectivos — equipos de transformación, de almacenamiento, de cultivos mecanizados, compras grupales de insumos, acceso a créditos bonificados, etc. Esos bienes van a ayudar a la producción de bienes privados individualizados en el plano de las explotaciones. Esto sucede por ejemplo con el aumento de la producción y de los ingresos gracias a las tecnologías, a los insumos y a la asesoría técnica. Los bienes producidos también pueden ser colectivos, de tipo material como los edificios o los equipos colectivos de almacenamiento o de transformación de los productos, o inmaterial, como el acceso a la información.

Cuando hay deficiencia del Estado o de las colectividades territoriales en el suministro de bienes públicos (salud, educación, mantenimiento vial, etc.), las organizaciones tratan de disminuir esas deficiencias, sustituyéndolas parcialmente. Este es por ejemplo el caso de los servicios básicos de salud, de la alfabetización o de la capacitación. Se trata de una transposición a nivel colectivo, de la dimensión doméstica y social de la explotación familiar. Estas situaciones evolucionan y corresponden a configuraciones específicas que no tienen por qué perdurar si el entorno mejora (Recuadro 8.2) Entonces, para apoyar a estas organizaciones, resulta contraproducente tratar de limitar

Recuadro 8.2. La contribución de la Federación de productores de café de Colombia al suministro de bienes públicos.

Pierre-Marie Bosc (basado en Bentley y Baker, 2000)

En 1927, la Federación de productores de café de Colombia y el Estado colombiano decidieron establecer un mecanismo para financiar una parte de las inversiones públicas, basado en un impuesto a las exportaciones de café, en favor de las comunidades de las regiones productoras de café.

De esta manera, la Federación utiliza una parte de los fondos para construir carreteras (12 882 kilómetros de carreteras construidas y 50 672 kilómetros mejorados), dispensarios, sistemas de conducción de agua, escuelas (16 923), y contrata educadores. La proporción de las inversiones públicas financiada por la Federación en la zona de producción llamada «cintura central» es importante, e incluso las explotaciones familiares aisladas tiene acceso a la red eléctrica.

— desde el exterior — su perímetro de intervención a temas puramente sectoriales. Las organizaciones no responden sistemáticamente a necesidades de tipo social o doméstico, pero cuando lo hacen, hay que conocer las razones. Las OPR que intervienen en la gestión de los recursos naturales considerados como bienes comunes o colectivos, deben tomar en cuenta los dispositivos existentes en la materia, que corresponden a diferentes situaciones de autoridad de linaje y a mecanismos locales que regulan los derechos y las obligaciones. Corresponden a las redes sociales que rigen las relaciones entre las familias y sus explotaciones en una localidad.

Finalmente, en otro nivel, la participación de las OPR contribuye también a la producción de bienes públicos a través de numerosas contribuciones a la formulación de políticas a diferentes niveles, desde las políticas locales hasta los debates internacionales.

Entre polivalencia y especialización: una lectura del estado del entorno en diferentes niveles

Las OPR oscilan así entre polivalencia y especialización, entre anclaje sectorial y ambición de responder a las demandas sociales multisectoriales, entre el nivel de acción local y la preocupación por actuar en niveles de decisión jerárquica y políticamente más allá de lo local. No se pueden reducir a la solidaridad familiar y social, pero sin embargo, no se pueden separar de ellas, y su capacidad de acción depende de las alianzas operacionales y profesionales que son capaces de crear fuera de las redes sociales locales. Por ello, lejos de ser anormal, la naturaleza multi sectorial (y multifuncional) de esas organizaciones se fundamenta en los medios complejos de subsistencia de sus miembros. No existe una norma sobre lo que podría o debería hacer tal organización en tal circunstancia. Pero existe una relación entre la complejidad de los entornos económicos e institucionales donde operan y su propio nivel de especialización o de polivalencia. Enraizadas en el nivel local, integran diferentes escalas territoriales, ya sea a través de actividades sectoriales, o a través de mecanismos representativos (federaciones). Así se construyen progresivamente vínculos con los actores económicos, políticos e institucionales en esos distintos niveles.

El carácter familiar como identidad colectiva

Según las historias agrarias, los diferentes tipos de organizaciones agrícolas pueden corresponder a tipos distintos de agricultura, ya se trate de explotaciones empresariales, a veces relacionadas con operadores financieros internacionales, o de explotaciones familiares más o menos importantes por su tamaño, ya sea con una agricultura especializada o pluriactivas.

Contribuir con la alimentación del mundo y con la vida de los territorios

Ciertas organizaciones reivindican el carácter familiar de la estructura de producción como elemento de su identidad, como es el caso de la NFU (National Farmers Union)⁶² en Estados Unidos, cuyo eslogan actual es «*United to grow family agriculture*». Además de acciones sectoriales, la NFU fue muy activa por ejemplo, en la promoción y establecimiento de un sistema rural de salud en los años 1970. En otros contextos, la explotación familiar representa el modelo social y económico que reivindican las OPR, este es el caso particular de la Red de Organizaciones Campesinas y de Productores de África Occidental (Roppa). En este caso nuevamente, el modelo familiar constituye una reivindicación de una identidad marcada que va más allá del sector agrícola, puesto que se refiere a la familia como una estructura pluriactiva. Es una vez más el hecho de destacar el carácter familiar lo que condujo al Foro Rural Mundial⁶³ a proponer con éxito a las Naciones Unidas, que el 2014 fuera declarado año internacional de la agricultura familiar. Se trata entonces de defender, pero sobre todo, de promover formas de producción específicas y distintas de las formas empresariales.

ORGANIZACIONES, AGRICULTURAS FAMILIARES Y PROCESOS DE INNOVACIÓN

Los trabajos realizados por Schumpeter (1935) sobre la evolución económica datan de la primera mitad del siglo XX. Él define claramente los diferentes tipos de innovación: uno bastante novedoso, un método de producción nueva, la apertura de una nueva salida, la conquista de una nueva fuente de materias primas y finalmente, el logro de una nueva organización de la producción. Por ello es importante que la OCDE reconozca explícitamente de ahora en adelante, que la innovación también existe «en materia de organización», más allá de las prácticas técnicas únicamente (OCDE, 2005).

El «desvío» a través de la dimensión colectiva, y de la construcción común sería entonces una prolongación o una expansión de la acción individual (Commons, 1990) concentrada en la explotación familiar, y que permite una inserción más favorable de los individuos en mercados cuyas exigencias evolucionan y donde los costos de acceso justifican una acción colectiva (adaptación del producto, transformación, poder de negociación).

En relación con la gran diversidad de las agriculturas familiares, la acción colectiva en materia de innovación técnica se justifica por la fuerte estandarización de los modelos técnicos propuestos y hasta impuestos. La

62 <<http://www.nfu.org/>>.

63 <<http://www.ruralforum.net/>>.

investigación agrícola ha trabajado durante mucho tiempo sin tomar en cuenta la diversidad de las explotaciones familiares, cuyos capitales de garantía varían en gran medida de una unidad familiar a otra (Jamin, 1994). Redes de producción colectiva de innovaciones (Faysse *et al.*, 2012) se van forjando progresivamente en función de sus propias necesidades y condiciones, mediante intercambios y diálogos. De esta manera, los agricultores familiares se involucran en temas técnicos con el fin de adaptar propuestas estándar a sus condiciones particulares (Chiffolleau, 2005) a través de un «diálogo técnico» (Layadi *et al.*, 2011), que se amplía rápidamente a las condiciones económicas y organizacionales.

El marco general de la acción colectiva es entonces el de los tipos de intercambio y de interacción entre agricultores, de *campesino a campesino*, de *farmer-to-farmer* (Hocdé y Miranda, 2000), a fin de renovar los dispositivos de soporte negociados con otros actores. Esas dinámicas de intercambio entre pares producen efectos de estructuración y forman responsables a través de los mecanismos de aprendizaje colectivo, pero sería ilusorio pensar que intercambios sin aportes externos⁶⁴ (desde el punto de vista técnico, económico o institucional) basten para hacer frente a los retos de la adaptación técnica de los sistemas productivos. La aparición de nuevas competencias para responder a los retos actuales requiere aportes de técnicos (agrónomos, zootecnistas, ambientalistas, etc.) que tengan la capacidad de combinar los enfoques de la diversidad, competencias técnicas de punta y una visión holística. Eso nos remite al punto general de la importancia de tomar en cuenta la diversidad dentro de la categoría agricultura familiar y de las modalidades de cooperación entre los distintos tipos de explotación.

De esta forma, las organizaciones de productores familiares construyen en su seno un espacio de intercambio, que se caracteriza por tres funciones: consolidar e intercambiar conocimientos e innovaciones desarrolladas por los mismos agricultores; establecer mecanismos específicos de apoyo, a menudo con financiamiento externo; participar en la definición y en el seguimiento de actividades de las organizaciones de investigación y de desarrollo.

La innovación también se refiere a los tipos de relación con los mercados. Históricamente, los agricultores familiares del Norte tuvieron que organizarse para tener peso de cara al negocio, lo que dio origen a un poderoso movimiento cooperativo en Europa Occidental y en los países llamados de «colonización blanca» (Estados Unidos, Nueva Zelanda, etc.). Actualmente, nuevas limitaciones ligadas con las normas comerciales de los mercados obligan a los productores familiares del Sur a reagruparse para ejercer un poder efectivo de negociación y de decisión frente a las condiciones que se les imponen (Ton,

⁶⁴ La distinción entre interno y externo es difícil de manejar; aquí tomamos en consideración tanto las capacidades intrínsecas de aprendizaje de los individuos y de las comunidades dentro de sus propias redes de movilización y de apertura, como interacciones más organizadas con participantes desde los dispositivos de apoyo.

Contribuir con la alimentación del mundo y con la vida de los territorios

2012). La organización sigue siendo, más que nunca, indispensable, incluso cuando el contenido y las modalidades de la acción colectiva deben adaptarse a las exigencias de los mercados y de los consumidores finales. Esto puede aplicarse hoy en día tanto a la forma de producir (biológica, agroecológica, ética, etc.) como a los nuevos modelos de comercialización (venta directa, circuitos cortos, etc.), ya sea que incluyan o no una mayor valorización del producto bruto. Se busca una complementariedad entre la dimensión colectiva y

Recuadro 8.3. Declive y renacimiento de las cooperativas: la reconstrucción del algodón Pima en Perú.

Michel Dulcire

La cuna del algodón en América Latina se encuentra en Perú, donde las sociedades precolombinas ya lo utilizaban en sus vestidos. La variedad Pima posee componentes excepcionales en Perú: fineza, resistencia y longitud de la fibra (40-45 milímetros). La demanda de este tipo de calidad de algodón representa un 2 % de la producción mundial, y por lo tanto, un mercado con un nicho atractivo y precios relativamente elevados. En el pasado, «el oro blanco de Piura» se cotizaba por separado en la bolsa peruana. En la década de 1970, una reforma agraria permitió la aparición de las cooperativas de producción. Pero desde los años 1980, éstas se vieron asfixiadas económica e institucionalmente a causa de un proceso de reasignación individual de las tierras, y los proveedores de servicios del Estado a los pequeños propietarios fueron desapareciendo poco a poco. Además, la reducción de los impuestos a la importación también afectó el mercado. La industria textil peruana cesó de pagar un precio justo a los productores de algodón y aprovechó los precios bajos para importar algodón de la misma variedad desde los Estados Unidos, aunque de calidad inferior y subvencionado... Por otra parte, según el testimonio de un líder campesino, «hacen ropa con algodón ordinario importado y dicen que es peruano», exportándolos como si fueran fabricados con algodón Pima peruano. Como consecuencia, las 60 000 hectáreas de Pima de los años 1960-1980 cayeron a solamente 1500 hectáreas en 2010.

La cooperativa de servicios múltiples Tallán-Chusis (COSTACH Ltd.) es una asociación de productores de algodón Pima de la región de Piura, al norte de Perú. Actualmente, 5600 pequeños agricultores familiares algodoneros, que poseen cada uno de tres a cinco hectáreas de tierra, son miembros. Su establecimiento permitió reintroducir el algodón Pima. En 2011, esta asociación asumió la recolección y la preparación a la exportación, contratando una fábrica de desmotado para producir fibras y aceite vegetal. La actividad de COSTACH y de sus socios ha permitido «pintar de blanco los campos», alcanzando 12 000 hectáreas en el 2012. La organización ya es reconocida por las principales instituciones, tales como el ministerio de Agricultura, los bancos de inversión y las municipalidades, y está a punto de establecer su propia fábrica de desmotado. Comienza también la primera etapa de una apelación de origen algodón Pima peruano, para frenar las condiciones desiguales de competencia con los textiles importados de baja calidad.

«Estamos renaciendo»: la asociación COSTACH deberá enfrentarse a las empresas privadas que ejercen un control político oligárquico sobre los flujos económicos del algodón en Perú. Esto significa para ella «construir relaciones», internas y en el extranjero, a fin de mejorar las actividades de los agricultores, para que puedan recuperar una parte del valor agregado en el sector del algodón Pima.

la dimensión familiar. La primera permite el financiamiento y el mantenimiento de un equipo de tamaño significativo, que corresponda a las exigencias de las normas, lo cual no estaría al alcance de una inversión individual (talleres de conservas artesanales). La dinámica familiar también puede desarrollar una actividad de transformación que remunere un empleo familiar complementario con el apoyo de ese equipo colectivo. Por lo tanto, uno de los objetivos de numerosas organizaciones hoy en día consiste en aumentar su parte en la riqueza productora del sector. Agruparse permite no solamente conquistar los mercados, sino también otros eslabones dentro del sector (Recuadro 8.3).

Vemos entonces que la diversidad es inmensa, tanto en lo que respecta a las condiciones socioeconómicas de las familias como a sus formas de inserción en los mercados, de por sí muy segmentados, y cuyas condiciones de acceso constituyen verdaderas barreras. En este sentido, los dispositivos de apoyo a los agricultores familiares deben evitar proponer modelos estándar (*one size fits all*), y más bien dar apoyos que permitan la adaptación a los contextos y al estado de las organizaciones (Bosc *et al.*, 2002).

Descubrir, comunicar, compartir y trabajar en grupo para fijarse uno o varios objetivos comunes, administrar los riesgos e incertidumbres, adquirir capacidades de análisis y críticas, «liberar» las capacidades creativas para innovar conjuntamente y compartir con los demás, constituyen competencias que resulta crucial adquirir... Tales enseñanzas organizacionales (Argyris y Schön, 1978) se concretizan para los actores en una mejor capacidad para reaccionar individual y colectivamente, frente a los cambios y evoluciones permanentes del entrono. De una manera más amplia, eso representa un proceso de empoderamiento (*empowerment*) progresivo (Rondot y Collion, 2001), e incluso de emancipación (Dulcire, 2012). Finalmente, reconocer que el aprendizaje es necesario, es también aceptar que la pertenencia a una organización demanda más actividades en la relación habitual con otros actores, en particular, en lo referente a las tareas colectivas de control.

Lo que importa entonces es invertir para apoyar a las agriculturas familiares, a fin de que puedan organizarse mejor, especialmente frente a la evolución de los mercados locales, nacionales e internacionales. Para responder a dichas demandas, no existe una forma ideal de organización, por ello se impone una posición pragmática liberada de los modelos estándar. Estas constataciones nos llevan a señalar dos desafíos importantes. Hay que identificar los tipos de organización y de coordinación que se adapten mejor a las distintas agriculturas familiares, para hacer valer sus derechos según su localización, según los sectores, y según los entornos tecnológicos, económicos y sociales. También hay que pensar en las modalidades para construir alianzas con el fin de afirmar

Contribuir con la alimentación del mundo y con la vida de los territorios

decisiones, que resultan difíciles en contextos donde existen otros tipos de agriculturas, que a veces entran en competencia por el acceso a los recursos.

CONTRIBUCIÓN A LA CONSTRUCCIÓN DE MARCOS NORMATIVOS E INSTITUCIONALES

Los poderes públicos tienen la responsabilidad de definir las políticas públicas para el medio rural. No obstante, esas políticas resultan más eficaces cuando se apoyan en compromisos negociados con los distintos actores concernidos. Tal proceso de construcción les garantiza un contenido más adaptado a la gran diversidad de contextos particulares en que deben aplicarse. Si esta construcción requiere la movilización de un gran número de actores que defienden intereses diferentes, el papel de las OPR resulta particularmente importante, ya que ellas permiten una construcción colectiva y por ende más fuerte, de los retos y propuestas de los productores rurales, aún mayoritarios en las zonas rurales. La contribución de las agriculturas familiares a la elaboración de marcos normativos⁶⁵ también permite consolidar las experiencias locales de las OPR y multiplicarlas.

Pero la participación y la construcción no se decretan. Se trata casi siempre de innovaciones sociales e institucionales a largo plazo cuyo establecimiento facilita, a través del enfrentamiento de múltiples intereses intra e inter grupales, la integración progresiva en la agenda política, de las preocupaciones y de los retos defendidos por las agriculturas familiares. Esos cambios también dependen de los contextos políticos y sociales más globales, principalmente de las condiciones democráticas que «condicionan» las dinámicas ligadas a las OPR y a su representación. La participación también supone ante todo la construcción común de una estrategia para defender causas, que no corresponde con la suma estricta de los intereses de los miembros (Pesche, 2007). Finalmente, requiere que los miembros y los dirigentes de la organización sean capaces de analizar el sitio y el papel de la agricultura en la sociedad, a fin de contextualizar mejor sus propuestas aumentando así su margen de maniobra.

De hecho, las diferentes contribuciones de las agriculturas familiares que se evocan en la segunda parte de esta obra (a los sistemas agrarios, a las dinámicas territoriales, a los mercados mundiales) dependen en gran medida de los marcos normativos y legislativos de los Estados, que estructuran los entornos institucionales de las agriculturas familiares y, de manera más general, condicionan la expresión de la representación democrática, de la

⁶⁵ El marco normativo está considerado, por una parte, como el conjunto de los principios generales, de las normas jurídicas formales, de las leyes y de los dispositivos que enmarcan las acciones individuales y las organizaciones, y por otra parte, en un enfoque más cognitivo, como la producción de estructuras normativas por parte de los actores, para dar sentido a sus acciones (Lascoumes, 2006).

descentralización y del nivel de implicación del Estado en ciertas funciones de apoyo y asesoría.

En el conjunto de los países del Sur, la participación de los agricultores familiares y de sus organizaciones en la negociación o en la implementación de políticas públicas de desarrollo rural es cada vez más frecuente. Está relacionada con la conjunción más o menos interactiva de varios factores:

- La existencia de un contexto político que garantice las libertades individuales y colectivas de expresión y de organización a nivel sectorial y en general, para todas las organizaciones de la sociedad civil;
- La aparición y la multiplicación de organizaciones de productores capaces de defender sus intereses (en los niveles federativos regionales y nacionales);
- El surgimiento de coaliciones de actores, organizadas alrededor de las OPR conjuntamente con ONG, universidades, servicios técnicos, etc., cuyas alianzas permiten apoyar estrategias de influencia, diversificar los intereses que defienden (ecológicos, sociales, culturales, etc.), y además, garantizar una cierta autonomía financiera de los movimientos de las OPR;
- La evolución del nivel de intervención del Estado en ciertas funciones, principalmente económicas y de apoyo al sector rural (asistencia técnica, capacitación, comercialización y regulación de los sectores, crédito, seguimiento a los planes de ajuste estructural);
- Los procesos de descentralización de la acción estatal, que se basan en la ampliación de un funcionamiento democrático en el plano local.

La participación de las OPR se caracteriza por modos institucionales distintos de representación de los intereses rurales, según su nivel de articulación con los poderes públicos. Depende en gran medida de los regímenes políticos (Dugué *et al.*, 2012). Conciernen a diferentes tipos de políticas nacionales, ya sean sectoriales, principalmente en cuanto al apoyo a los sectores de producción; transversales, de política territorial o ligadas a los servicios agrícolas; aunque también más globales, como la elaboración de leyes de orientación agrícola. Como se ha señalado, el nivel nacional sigue siendo privilegiado por las OPR para influencias las políticas agrícolas y rurales (Pesche, 2007), pero redes de OPR de distintos países se estructuran hoy en día para ejercer las mismas funciones a escala supranacional. El movimiento Vía Campesina constituye un

Contribuir con la alimentación del mundo y con la vida de los territorios

buen ejemplo. Se trata de dos niveles: el subregional, cuyas políticas agrícolas tiene una importancia creciente en las transformaciones de la agricultura y del mundo rural en los países del Sur (UEMOA, Cedeao, Mercosur⁶⁶), y el nivel internacional, que se encarga de las negociaciones comerciales o de los acuerdos sobre aspectos ambientales, etc., que tienen repercusiones a la vez sobre el comercio internacional y sobre las agriculturas locales. En este nivel se puede asistir aunque en forma limitada, a una reconfiguración de nuevas alianzas, a menudo efímeras, entre las OPR de un país y su Estado, a fin de defender causas comunes en el plano internacional (algodón de África Occidental, comercio internacional).

Para las OPR que participan en tales dinámicas, la multiplicación de los niveles de gobernabilidad (local, nacional, mundial) se traduce concretamente en una necesidad de participar en numerosos espacios de decisión y de presión. La fragmentación de los espacios de decisión pública complica también el trabajo de influencia y exige nuevas alianzas, ya que el número de dirigentes de las OPR, por definición, es limitado. Esta situación complica el seguimiento eficaz de los efectos de las políticas (Dugué *et al.*, 2012).

En América Latina y en particular en Brasil

En Latinoamérica, el siglo XX estuvo marcado por grandes contrastes entre regímenes autoritarios (dictaduras militares en Argentina, Brasil, o Chile...) y regímenes populistas (México, con el Partido Revolucionario Institucional, el Brasil de Vargas o la Argentina de Perón) que tenían en común el hecho de confiscar la democracia. Durante la década de 1980, esta región se envuelve en procesos democráticos que abren espacios de diálogo que serán aprovechados por las organizaciones sociales. El consenso de Washington abre entonces la puerta a la apertura democrática con la aplicación de políticas liberales (Ducatenzeiler e Itzcovitz, 2011) bajo la influencia de las principales agencias multilaterales.

De esta manera, los requerimientos internacionales de los años 1990 y 2000, que resultan de ese movimiento de liberalización, incitaron a los países a abandonar sus políticas públicas a favor de modalidades e instrumentos nuevos, que asociaban la democracia participativa y la territorialización de las políticas públicas. En Brasil, la transición democrática abrió oportunidades para la formulación de nuevas políticas, con la participación de las organizaciones de la sociedad civil que tenían sus raíces en el movimiento asociativo de resistencia y de lucha contra la dictadura.

66 Unión Económica y Monetaria de África Occidental; Comunidad Económica de los Estados de África Occidental; y Mercado Común del Sur, corrientemente llamado Mercosur

Este proceso de asociación de poblaciones meta a la definición y a la implementación de políticas públicas, ha sido objeto de discursos positivistas y del apoyo sistemáticos de instituciones internacionales y de ONG, cualquiera que sea su forma y su intensidad, y hasta la legitimidad de los modos de consulta y de participación efectivamente aplicados. Existen escritos abundantes que justifican esos enfoques (democracia, gobernabilidad, capital social, *empowerment*, participación en el desarrollo, etc.) así como una producción escrita sobre los métodos de apoyo a la participación política. El tema de la evaluación de esas políticas supone enfoques y métodos específicos que ahora dan lugar a publicaciones particulares⁶⁷ o a obras que tratan esos temas a partir de casos «Norte» y «Sur» (Neveu, 2007). En América Latina, dos procesos principales marcados en el tiempo pueden identificarse en términos de construcción de políticas públicas y de promoción de esta lógica de participación:

- Una primera fase de participación popular de finales de 1980 hasta finales de 1990. Los primeros programas participativos de apoyo al desarrollo rural fueron impulsados por el Banco Mundial en temas de desarrollo comunitario, o *community driven development*. Esta dinámica estuvo vinculada con la creación de asociaciones comunitarias y de pequeños productores rurales en todo el subcontinente;
- Una segunda fase de desarrollo territorial a partir del año 2000. Este proceso, más allá de la aparición y de la moda del efecto «territorio», se relaciona con tres mecanismos: la descentralización de las estructuras de desarrollo agrícola, la aparición de iniciativas de desarrollo local y la diversificación y multiplicación de las organizaciones que representan a los actores rurales.

En el marco de la política federal de apoyo a los territorios rurales establecida en el 2004, a través del Programa nacional de desarrollo territorial (Pronat, o PDSTR), el Cirad analizó esas nuevas orientaciones evaluando sus ventajas y sus desventajas para la promoción de una agricultura familiar. Así, Massardier et al. (2012) muestran que la democracia participativa abrió nuevas perspectivas a los actores que hasta entonces habían estado excluidos de las políticas públicas, especialmente los representantes de los agricultores sin tierra o de las explotaciones familiares. Se han podido observar avances significativos en materia de aprendizaje y de participación en las políticas públicas por parte de esos nuevos actores. En ese proceso, notables locales y representantes tradicionales de las comunidades agrícolas aprovecharon esas nuevas formas de participación. Se profesionalizaron en la negociación de proyectos de política pública de desarrollo rural. Esos procedimientos participativos

67 Ver especialmente la revista *Participations*, <<http://www.cairn.info/revue-participations-2011-1.htm>>.

Contribuir con la alimentación del mundo y con la vida de los territorios

reforzaron su capacidad de negociación con los técnicos de los servicios públicos, permitiéndoles así convertirse en mediadores indispensables para el buen funcionamiento de esas políticas públicas. El papel que juegan esos diferentes actores es determinante para la implementación de las orientaciones políticas, a veces en detrimento de una real participación popular, fragilizando así los principios de la democracia participativa que justamente reivindican las políticas públicas territoriales.

La representación también depende en gran medida de las situaciones locales, especialmente de las trayectorias locales, que condicionan la presencia de los servicios estatales y que han permitido o impedido la consolidación de un movimiento sindical aliado con las ONG (Piroux *et al.*, 2013).

Además, la territorialización se ve frenada en particular, por la estructura administrativa que sigue siendo dependiente de un sistema federal (Bonnal y Kato, 2009). Los procedimientos burocráticos de desembolso y de implementación de los proyectos son demasiado limitantes. A pesar de las nuevas orientaciones políticas, los agricultores siguen dependiendo del sistema de los expertos técnicos y agrónomos. Estos últimos están organizados en una red socio profesional y tiene autoridad para decidir sobre los proyectos e incluso, para desecharlos. Las reacciones de las OPR han sido muy diversas según los contextos locales, y sobre todo según su fuerza y su poder de influencia, yendo desde una actitud pasiva hasta ciertas situaciones conflictivas.

Fuera de esas dinámicas fuertemente impulsadas por el Estado, existen en Brasil políticas públicas directamente construidas e implementadas por la sociedad civil, como las que promueven la agro-ecología, especialmente en la zona semi árida. Este ejemplo ilustra la capacidad de las OPR, cuando las competencias y el nivel de organización son suficientes, para participar en dispositivos de diálogo y de coordinación con el Estado, que desembocan en programas específicos y adaptados a las condiciones de la agricultura familiar. Esta experiencia resalta la importancia de articular los niveles y la necesidad de institucionalizar dispositivos adecuados. Subraya también la necesidad de una evolución concomitante de las normas estatales en materia de acción pública compartida.

En África

En África, a pesar de la liberalización política de la década de 1990, regímenes políticos muy desiguales en materia de democratización de la vida pública tiene aún hoy en día una gran influencia sobre los mecanismos de representación y de defensa de los intereses de los agricultores familiares. La representación de los intereses rurales en Senegal y en Mali por ejemplo, es más fácil que

en Chad o en Togo, donde los regímenes políticos son menos abiertos al diálogo con la sociedad civil (Dugué *et al.*, 2012). En general, y de acuerdo con esos mismos autores, los países de tradición francófona favorecen una forma de representación y de defensa de los intereses en un marco de diálogo y de confrontación con la administración y con las autoridades políticas. Los países de tradición anglosajona, por su parte, parecieran promocionar más las modalidades y los canales de defensa de intereses menos exclusivos y más abiertos, con un papel importante de los parlamentarios y de las ONG.

De todas maneras, el nivel de influencia de las organizaciones de productores sobre las políticas está a menudo vinculado con su capacidad para forjar alianzas en el mundo rural (este es el ejemplo del Consejo Nacional de Concertación y de Cooperación de los Rurales, CNCR, en Senegal), o para insertarse en los mecanismos de decisión formal (como es el caso de la Unión Nacional de Productores de Algodón de Burkina Faso, UNPCB), o para aliarse a otros actores de la sociedad civil o del sector privado comercial. En todos los casos la capacidad de las OPR para utilizar los elementos de los procesos de democratización constituye a menudo una ventaja determinante (el papel que juegan los parlamentarios o los medios de comunicación en apoyo a las causas

Recuadro 8.4. Establecimiento de redes supranacionales de organizaciones de productores en África.

Michel Dulcire

En la década de 1990, varios encuentros regionales permitieron encontrarse a las OPR de diferentes países de África Occidental. En el año 2000, la perspectiva de establecer una política agrícola dentro de la UEMOA precipitó la creación de una Red de organizaciones campesinas y de productores de África Occidental, la Roppa. Desde entonces, esta red se ha esforzado por lograr una influencia en las negociaciones sobre políticas agrícolas en distintos niveles: UEMOA en 2001-2002, luego Cedeao en 2005 y, en 2007, Acuerdos de Asociación Económica (APE) entre la Unión Europea y los países de África Occidental.

Durante este mismo período, se han creado otras redes regionales de OPR, a menudo con la misma finalidad de representar a los productores en los procesos de definición de políticas agrícolas a escala regional. Se trata en particular de la Eastern Africa Farmers Federation (EAFF, en 2001) y de la Plataforma Regionales de Organizaciones Campesinas de África Central (Propac, en 2004). Además, después de su éxito en Cancún, los productores especializados también constituyeron una organización continental con la creación en el 2005, de la Asociación de Productores Africanos de Algodón (Aproca).

Y finalmente, desde 2008, se estableció una plataforma panafricana de organizaciones campesinas y de productores agrícolas, cuyo objetivo es presentarse con una sola voz ante las instancias continentales, y sobre todo en la Nepad (Nueva Alianza para el Desarrollo de África) (Dugué *et al.*, 2012).

Contribuir con la alimentación del mundo y con la vida de los territorios

rurales). Ello demuestra la importancia de la escala nacional para ejercer su peso en las decisiones y en la construcción de una política pública de desarrollo rural, que sigue siendo, como lo hemos señalado, el nivel de influencia privilegiado de las OPR (Dugué *et al.*, 2012).

La participación reciente de las redes de OPR en los espacios subregionales o internacionales ha tenido un éxito innegable en la construcción de políticas públicas. Para lograrlo, las OPR han tenido que adaptar su estructura al nivel de sus interlocutores, y en ello trabajan las OPR africanas (Recuadro 8.4).

DINÁMICAS COLECTIVAS INDISOCIABLES DE LOS GRANDES RETOS DE LAS DES AGRICULTURAS FAMILIARES

Las dinámicas de organización de los agricultores familiares, su aparición en el debate público y la consolidación de los movimientos sociales transnacionales, representan un cambio mayor desde el inicio del siglo XXI, para los países en desarrollo. El surgimiento de esos movimientos, que generalmente van más allá del sector agrícola, sucede frecuentemente como reacción a los modelos dominantes o impuestos desde arriba, desde el período colonial y sin verdadera ruptura hasta la década de 1990.

Nacidos en el nivel comunal o pueblerino, para estructurarse luego en federaciones nacionales, o reconstituyendo los «cajones vacíos» de organizaciones impuestas por los Estados, para insertarse más tarde en los niveles supranacionales con el fin de defender sus intereses en las esferas apropiadas, esos movimientos ganaron un reconocimiento y un lugar eminente en el debate público, con el apoyo de las ONG, de organizaciones internacionales, de intelectuales y de simpatizantes.

En los países en vías de desarrollo — contrariamente a los países más ricos, en razón de la antigüedad de los movimientos sociales organizados —, este reconocimiento es generalmente mayor en las instancias extranjeras que en el nivel nacional, mientras que el peso demográfico, económico y social de las agriculturas familiares sigue siendo considerable. Esta paradoja, que tiene grandes variantes dependiendo de las situaciones locales (Cissokho, 2009), se explica por la debilidad del relevo en la esfera política y se remite con frecuencia a la construcción histórica de los Estados.

Las OPR son ahora actores reconocidos del desarrollo rural. Apoyarlos ya no constituye un tema ideológico que haga referencia a valores comunitarios, sino una posición pragmática que reconoce su eficacia económica, sus capacidades para innovar a través del conocimiento de las necesidades de los mercados y

su aptitud para defender sus intereses. En razón de los anclajes territoriales, los agricultores familiares y sus organizaciones se enfrentan a los desafíos agrícolas del siglo XXI, que serán explorados parcialmente en la tercera parte de la obra — la seguridad alimentaria, la pobreza y el acceso al empleo, e incluso los riesgos sanitarios, donde las agriculturas familiares y sus organizaciones jugarán un papel importante. Pero existen otros retos más globales, tales como la gestión a largo plazo de los recursos y del ambiente, o la invención de nuevas modalidades de desarrollo de los territorios, donde sus contribuciones serán estructurales.