

Documento de Trabajo N° 3
Serie Estudios Rurales

**Pequeñas unidades productivas en el altiplano
de Guatemala: La experiencia de articulación
a cadenas globales de valor y el rol
de sus entornos**

Juan Cheaz
Guillermo Cifuentes
Fernando Cojulún
Pável Isa

Proyecto:
“Alianzas para el Empoderamiento Económico”

Septiembre 2013


Pequeñas unidades productivas en el altiplano de Guatemala: La experiencia de articulación a cadenas globales de valor y el rol de sus entornos



Este documento es resultado del proyecto “Alianzas para el Empoderamiento Económico”, desarrollado por Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural y financiado por ICCO y Fundación Ford. Más información se encuentra disponible en <http://www.rimisp.org/alianzas-para-el-empoderamiento-economico>

Se autoriza la reproducción parcial o total y la difusión del documento sin fines de lucro y sujeta a que se cite la fuente.

Cheaz, J.; Cifuentes, G.; Cojulún, F.; Isa, P. 2013. “Pequeñas unidades productivas en el altiplano de Guatemala”. Documento de Trabajo N°3. Serie Estudios Rurales. Proyecto Alianzas para el Empoderamiento Económico. Rimisp, Santiago, Chile.



La serie Documentos de Trabajo es una publicación de Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, que divulga trabajos de investigación, de carácter preliminar, realizados por profesionales de esta institución.

Su objetivo es aportar al debate de tópicos que apoyen el desarrollo rural latinoamericano.

Tanto el contenido de los Documentos de Trabajo, como también los análisis y conclusiones que de ellos se deriven, son de exclusiva responsabilidad de su(s) autor(es).

Documentos de Trabajo de Rimisp
Working Papers of Rimisp

Chile: Huelén 10, piso 6, Providencia. Santiago, Chile · Código Postal 7500617 · Teléfono: +56-2-22364557 · Fax: +56-2-22364558

Ecuador: Pasaje Guayas E3-130 (esquina Amazonas), edificio Pastor, primer piso. Quito, Ecuador · Teléfonos: +59-3-2-2273870 · 2273991

México: Yosemite 13 Colonia Nápoles Delegación Benito Juárez, México, Distrito Federal · Tel/Fax +52-55-50966592

Pequeñas unidades productivas en el altiplano de Guatemala: La experiencia de articulación a cadenas globales de valor y el rol de sus entornos

Autores: Juan Cheaz, Guillermo Cifuentes, Fernando Cojulún y Pável Isa¹

Resumen

Este documento recoge los aspectos más relevantes de la experiencia de transformaciones productivas, de gestión y de capacidades asociativas de cara a la comercialización por parte de pequeños productores del altiplano guatemalteco y sus organizaciones, y evalúa aquellos aspectos de sus entornos que han facilitado y que han limitado el cambio. Para ello el equipo de trabajo realizó análisis y jornadas de trabajo con actores claves vinculados al Proyecto “Alianzas para el Desarrollo de Cadenas de Valor en el Altiplano guatemalteco” que impulsa la Asociación de Desarrollo Agrícola y Microempresarial (ADAM) como parte de una alianza entre actores del sector privado, de la cooperación internacional, del sector público y organizaciones no gubernamentales.

Palabras claves: Alianzas, pequeños productores, cadenas de valor, mercados agrícolas, asistencia técnica, arveja china, brócoli, sostenibilidad, cambio, entornos de políticas, instituciones agrícolas, programas de desarrollo agrícolas.

Abstract

This document presents the most relevant aspects of change in productive, management and association capacities needed for commercialization by small-scale producers from the highlands of Guatemala and their organizations. It evaluates those aspects from the institutional environment that have facilitated or limited change. To do that, a work team carried out analysis and fieldwork with key stakeholders related to the Project “Alliances for the Development of Value Chains in the Highlands of Guatemala” driven by the Association for Agricultural Development and Microbusinesses (ADAM) as part of an alliance among actors from the private sector, international cooperation, public sector, and non-governmental organizations.

Key words: Partnerships, small-scale producers, value chains, agricultural markets, technical assistance, snow peas, broccoli, sustainability, policy environments, agricultural institutions, agricultural development programs.

¹ Coordinador del Proyecto AEE, RIMISP (jcheaz@rimisp.org); Director de ADAM (gcifuentes@adam.org.gt); Coordinador de Proyectos, ADAM (facojulun@adam.org.gt); Investigador del Proyecto AEE, RIMISP (pavel.isa.contreras@gmail.com).

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	1
2. MARCO CONCEPTUAL: ENFOQUE DE CAPACIDADES Y ROL DE LOS ENTORNOS	3
3. CONTEXTO DE LA RURALIDAD EN GUATEMALA	10
3.1 Algunos elementos básicos de la ruralidad y la agricultura en Guatemala .	10
3.2 El entorno externo.....	12
3.3 El entorno ampliado	17
4. LA EXPERIENCIA DEL PROYECTO ALIANZAS	19
4.1 Los actores y sus roles	20
4.2 Estrategia y logros	22
4.2.1 Las mujeres y los roles de género	29
4.3 Factores facilitadores y limitantes del cambio.....	30
5. LECCIONES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE ENTORNOS HABILITANTES PARA LA PARTICIPACIÓN DE LA PEQUEÑA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA EN CADENAS DE VALOR	34
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	38
Anexo 1. Lista de participantes en talleres y consultas.....	40

1. INTRODUCCIÓN

Al igual que el de muchos otros países de América Latina y el Caribe, el ámbito rural de Guatemala se caracteriza por elevados niveles de pobreza y exclusión, polarización de las actividades productivas entre pequeñas y unidades productivas con bajos niveles de rendimiento, y escasa dotación de capital y excluidas del acceso a recursos y a los mercados. Grandes empresas agrícolas con amplio acceso a recursos, y generalmente vinculadas a los mercados internacionales. De hecho, Guatemala es el segundo país con mayor inequidad en la tenencia de tierras y uno de los de mayor inequidad en la distribución del ingreso rural.

Las dificultades que enfrentan las pequeñas unidades productivas rurales para incrementar su rendimiento y su capacidad para generar ingresos mayores y estables es una de las causas fundamentales de la persistencia de la pobreza y la pobreza extrema. Sin embargo, los procesos de cambio y de superación que han vivido algunas iniciativas económicas rurales de carácter colectivo, enseñan lecciones relevantes para su escalamiento. De la misma manera, también revelan las dificultades más importantes que enfrentan y pueden ayudar a explicar porque no son más comunes.

En ese sentido, el Proyecto Alianzas para el Empoderamiento Económico (AEE) impulsado por el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural – RIMISP – (<http://www.rimisp.org>) ha elegido un conjunto de iniciativas y proyectos exitosos en la región a fin de sistematizarlos, aprender de ellos, articular una red, definir una agenda y potenciar el accionar colectivo. Como parte de ese proceso, además de evaluar las experiencias dentro de sus propios espacios y circunstancias específicas, AEE impulsa una discusión sobre los entornos regionales, nacionales e internacionales en los cuales esas iniciativas se han insertado buscando identificar el rol que ellos han jugado en potenciarlas o limitarlas.

Este documento sistematiza una experiencia de innovación colectiva en el ámbito rural en Guatemala protagonizada por pequeñas unidades productivas en el Altiplano de ese país. La que se desarrolla en el marco de un proyecto cuyo objetivo es potenciar una vinculación provechosa de la pequeña producción agrícola en cadenas internacionales de valor.

La segunda parte provee un marco analítico para entender el entrampamiento de las pequeñas unidades productivas rurales en América Latina y el Caribe, las dinámicas de su perpetuación y los procesos necesarios para romper esas dinámicas. Adicionalmente, propone un marco conceptual para analizar los entornos de las pequeñas unidades productivas rurales, los componentes de esos entornos y sus implicaciones.

La tercera parte utiliza ese marco para interpretar los entornos en el caso de Guatemala y sus implicaciones para los pequeños emprendimientos rurales, con énfasis en las políticas públicas como las sectoriales, de desarrollo territorial y fiscales; las prácticas asociativas; las regulaciones; la política macroeconómica; y la política comercial y los mercados internacionales. Antes que agotar el tema, su objetivo es provocar una discusión entre actores

relevantes que les permita definir a ellos mismos esos entornos y los factores necesarios de cambiar o potenciar a fin de facilitar el escalamiento de las innovaciones y el cambio de la pequeña producción rural. El paso que sigue sería construir alianzas alrededor de agendas comunes para la incidencia tanto de cara a las políticas públicas como a otros actores relevantes del ámbito rural, a los actores privados, las organizaciones no gubernamentales, y la cooperación internacional.

La cuarta parte, procura recoger de manera sistemática la experiencia de innovación y cambio mencionada. Destaca la estrategia y los logros alcanzados, los factores de los entornos que actuaron como facilitadores y limitantes del esfuerzo, y los cambios que se advirtieron en esos entornos. La quinta parte propone lecciones que se extraen de la experiencia y los retos que enfrenta para su sostenibilidad y escalamiento.

2. MARCO CONCEPTUAL: ENFOQUE DE CAPACIDADES Y ROL DE LOS ENTORNOS

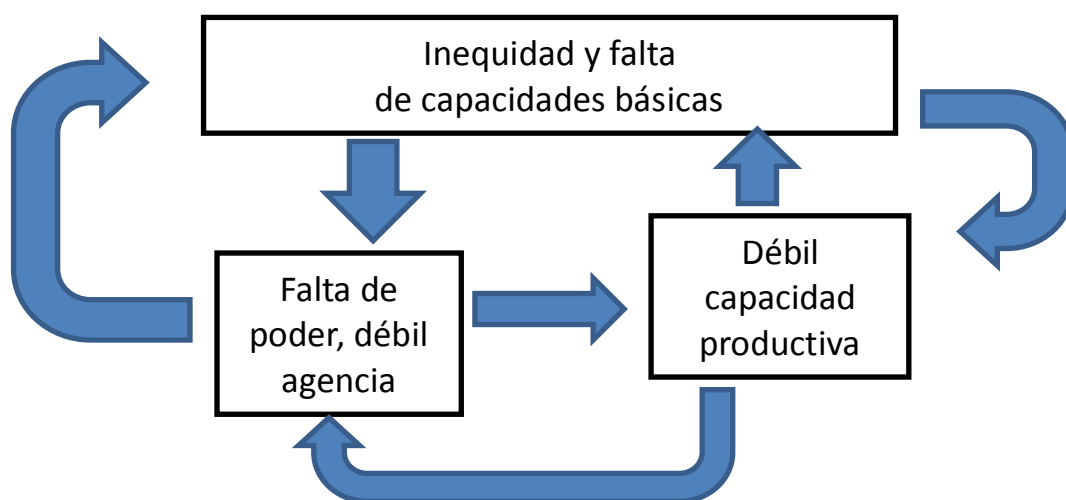
El desarrollo rural es uno de los desafíos de mayor envergadura que enfrenta los países de América Latina en su empeño por construir sociedades más incluyentes y cohesionadas. A finales de la década pasada, más de la mitad de la población que habitaba en las zonas rurales, esto es, unas 60 millones de personas, vivía en condiciones de pobreza. Esto es una incidencia de más de 60% por encima de la general. Además, 35 millones de personas (30% del total) vivían en la pobreza extrema, más de dos veces por encima del promedio de la región (CEPAL 2010). De hecho, en casi todos los países, la pobreza extrema tiende a concentrarse en las zonas rurales y ésta se ha mostrado más resistente a la reducción, que la urbana en el contexto reciente de crecimiento económico (Klein, 2009).

La falta de dinamismo de la pequeña agricultura, en la que está inserta la población pobre, es una causa fundamental de esta situación. Utilizando diversos criterios, se estima que en América Latina y el Caribe hay entre 11 y 17 millones de pequeñas unidades productivas agrícolas. Estas comparten el ámbito rural con unidades medianas o de transición, y con grandes plantaciones agrícolas comerciales las cuales explican una parte significativa de la tierra cultivada y de los recursos que usa el sector (Berdegué y Fuentealba, 2011). Aunque la economía rural de la región se ha diversificado considerablemente en los últimos años, abriéndose paso actividades económicas no tradicionales como el comercio y los servicios (Haggblade, Reardon & Hazell, 2010), la agricultura sigue siendo la actividad dominante y articuladora del resto de las acciones.

En ese contexto, las pequeñas unidades productivas rurales tienden a estar atrapadas en un equilibrio caracterizado por reducidas capacidades productivas, pobreza y exclusión y falta de poder. Utilizando el enfoque de capacidades, Isa y Cheaz (2011) ha descrito esta situación como una en la que la falta de eficiencia (capacidades productivas), la inequidad (capacidades básicas como salud, nutrición y educación) y la falta de poder (capacidad de agencia) se retroalimentan negativamente, perpetuando el estado de cosas.

De esta forma, la baja productividad se traduce en un bajo nivel de remuneraciones y en una incapacidad para invertir y elevar la productividad del trabajo. Igualmente, el bajo ingreso tiene como consecuencia una inhabilidad para superar privaciones y para acumular conocimiento, aún en el caso en que los servicios de educación sean provistos pública y gratuitamente. A su vez, el bajo nivel de instrucción se constituye en un obstáculo para aprender y transformar los procesos productivos, lo que contribuye a perpetuar la baja productividad y los reducidos ingresos. Finalmente, la pobreza y la baja instrucción se constituyen en barreras para acumular poder, lo que impide incidir sobre los entornos para hacer que estos sean parte del proceso de cambio antes que de los factores causales del estado de cosas.

El gráfico adjunto ilustra cómo éstas tres dimensiones (capacidades básicas, productivas y de agencia) se retroalimentan para explicar la trampa.



Fuente: Isa y Cheaz 2011

En términos de las dinámicas económicas de la pequeña agricultura, el entrampamiento toma la forma de unidades con baja productividad, rentabilidad y capacidad de acumulación, lentitud del cambio tecnológico, una inserción desventajosa en los mercados y débil capacidad de articulación y de asociatividad para transformar en poder "hacia afuera", es decir, baja capacidad de incidencia.

Igual que antes, el precario desempeño productivo se constituye en una barrera para acumular, invertir y adoptar técnicas productivas de mayor rendimiento. A su vez, la débil capacidad productiva contribuye a que las unidades no logren acceder al crédito de forma ventajosa, lo que perpetúa el estado de la producción. De forma similar, bajos volúmenes de producción y una calidad de la producción con baja demanda en el mercado explica en parte una inserción inestable y precaria en los mercados. A ello también contribuye la muy limitada capacidad de almacenamiento, manejo post-cosecha y distribución vinculada a una débil infraestructura y capacidades humanas, lo que resulta en parte de los bajos ingresos. Las restricciones en la comercialización, por su parte, se traducen en precios bajos e inestables, lo que retroalimenta negativamente la capacidad para acumular e invertir. Finalmente, la debilidad asociativa alimenta tanto la capacidad de autoprovisión de servicios como la capacidad de incidir en los entornos, como en las políticas públicas que facilitan los procesos de cambio, contribuyendo a perpetuar el estado de cosas.

No obstante, las relaciones entre esas dimensiones generales (capacidades productivas, básicas y de agencia) y entre las formas que adopta para las pequeñas unidades productivas rurales también permiten explicar los procesos de ruptura del equilibrio, y de tránsito hacia otros de capacidades acrecentadas.

El Proyecto AEE ha sistematizado algunas experiencias innovadoras de desarrollo rural en Centroamérica y Sudamérica, revelando cómo lograron romper el círculo vicioso antes descrito y entrar en una senda de transformación. Estas iniciativas han logrado fortalecer sus capacidades productivas, acumular capital, escalar tecnológicamente y vincularse a mercados ampliados. Han sido casos excepcionales que han logrado vencer adversidades internas propias de los emprendimientos y sus colectivos y algunas externas vinculadas al entorno (Isa y Cheaz, 2011; Camacho, Marlin y Zambrano, 2005; Berdegué, 2000; FUNDES, 2001).

En otras palabras, han logrado romper el “equilibrio bajo” y han generado procesos sinérgicos del tipo descrito más arriba pero en sentido contrario, es decir, en la dirección de salir de la trampa: el mejoramiento de las capacidades productivas (eficiencia) contribuyó a fortalecer las capacidades básicas (equidad, acceso a servicios básicos) y la capacidad de agencia (empoderamiento) de las unidades colectivas, lo que a su vez retroalimentó positivamente las capacidades productivas.

En las experiencias sistematizadas, se han advertido al menos siete características comunes que facilitaron los procesos de cambio, a saber: la presencia de organizaciones promotoras con recursos y capacidades para impulsar los procesos de cambio en las unidades productivas y sus organizaciones, el liderazgo ejercido desde dentro de las organizaciones promotoras o beneficiarias, la determinación de las organizaciones de aprovechar las oportunidades de mercado y de lograr transformaciones productivas y de gestión, la experiencia acumulada en procesos colectivos en procura de cambios, la existencia de condiciones latentes de mercado, y el apoyo de la cooperación internacional, en especial la no gubernamental.

Estos casos, también compartieron seis características que limitaron los alcances de las iniciativas: débiles capacidades productivas, financieras y de gestión, inexperiencia, costos y riesgos de las innovaciones productivas, comerciales y de gestión, escasa experiencia en comercialización en mercados amplios con reglas diferentes, débil presencia y participación del Estado en los innovadores esfuerzos para el cambio, débil presencia y participación del sector privado, y recursos muy limitados.

Sin embargo, éstas y otras experiencias de éxito han sido relativamente aisladas, escasas en número y de pequeña escala, desvinculadas entre ellas y en las que la sostenibilidad de las innovaciones y cambios logrados está pendiente de ser probada. En general, las transformaciones que estas iniciativas han logrado han sido internas a las unidades productivas y a los emprendimientos colectivos, convertidos éstos, con mucha frecuencia, en unidades productivas en sí mismos, sin que estos cambios logren trascenderlas. En otras palabras, los entornos institucionales y de políticas a los que estas iniciativas colectivas se han enfrentado no han cambiado en lo fundamental, mientras las experiencias innovadoras se mantienen como islas.

La hipótesis de este trabajo es que esos entornos contribuyen de una manera determinante a impedir que los éxitos sean más comunes, y que por lo tanto se requieren cambios significativos en éstos para hacer del cambio productivo y de los procesos de fortalecimiento de capacidades individuales y colectivas en el mundo rural algo más común.

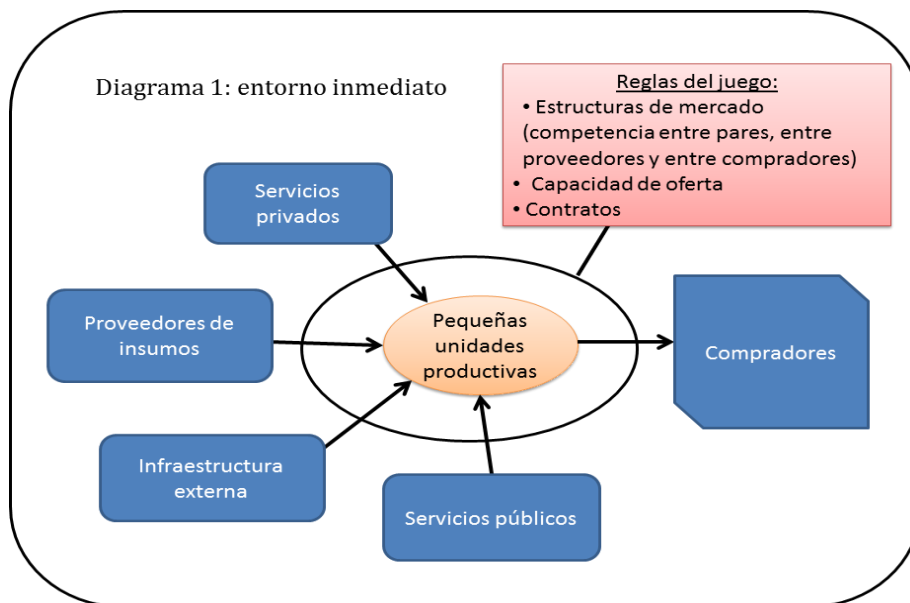
Pero, ¿qué son esos entornos? ¿Cuáles elementos los componen? ¿Cómo influyen sobre el desempeño de las pequeñas unidades productivas rurales? ¿Cómo contribuyen específicamente a perpetuar el círculo vicioso de débiles capacidades productivas, básicas y de agencia, y cómo podrían favorecer a romperlos?

El proyecto AEE asume que el entorno es el conjunto de actores y de factores externos a las iniciativas económicas que influyen sobre éstas y sobre su desempeño. Estos incluyen las instituciones (normas formales e informales) que condicionan las relaciones que éstas tienen con sus otras unidades productivas o proveedoras, la forma en que funcionan los mercados, las políticas públicas, los actores (y sus comportamientos) que tienen relaciones directas con las unidades productivas rurales y los actores (y sus comportamientos) que aunque no tengan una relación directa con éstas, tienen vinculación con aquellos que sí la tienen y por lo tanto, influyen en cómo éstos últimos se comportan. Para fines de esquematizar los componentes del entorno de las pequeñas unidades productivas rurales, el proyecto AEE propone pensarlo en tres niveles: el entorno inmediato, el entorno externo y el entorno ampliado.

El “entorno inmediato” sería un primer nivel y como su nombre lo indica, está constituido por aquellos actores con relaciones directas con ellas como competidores directos y actores, cuyo comportamiento tiene implicaciones directas con y las instituciones y normas que influyen en esas relaciones. Una manera de identificar los componentes del entorno inmediato de una unidad productiva rural es considerar la cadena de aprovisionamiento de la que forma parte. Esto implica que hay al menos tres conjuntos de actores del entorno, los cuales se pueden considerar, los componentes tangibles de éste:

- Proveedores de insumos, en el caso de las unidades agrícolas estaría constituido por proveedores de semillas y agroquímicos, de equipamiento y repuestos de maquinaria agrícola; y de otro tipo, como los de riego.
- Compradores, que pueden ser intermediarios/distribuidores o procesadores.
- Proveedores de servicios, sean estos públicos, privados o no gubernamentales. Esto incluye crédito, servicios de extensión y servicios de asesoría en gestión y comercialización.
- Competidores directos, especialmente aquellos ubicados en el mismo territorio.

Adicionalmente, habría que considerar otros dos elementos. Uno es los competidores directos, especialmente aquellos ubicados en el mismo territorio y que además de competir por mercados y compradores allí localizados, también podrían hacerlo por recursos del entorno. El otro, es la extensión y calidad de la infraestructura económica y social disponible, externa a las unidades productivas. Este es otro componente relevante en la medida en que tiene un impacto directo en su desempeño, tales como la infraestructura vial y de riego, la calidad y extensión de los servicios sociales. El Diagrama 1 provee una representación sencilla de los componentes del entorno inmediato.



Fuente: Isa y Cheaz (2012)

Sin embargo, los componentes intangibles, ya mencionados, son también cruciales. Estos se refieren a las reglas del juego que marcan las relaciones entre los actores y las pequeñas unidades productivas.

Una parte muy relevante de éstas tiene que ver con relaciones comerciales por lo que es relevante conocer los factores que las determinan. En ese sentido, hay dos, que son de máxima relevancia: las estructuras de mercado para la compra de la producción y para la provisión de insumos y servicios a las que se enfrentan las pequeñas unidades productivas, y la capacidad de oferta de estas unidades. Las estructuras de mercado se refieren al grado de competencia (o falta de ella) en los mercados, lo que se asocia al grado de concentración de éstos.

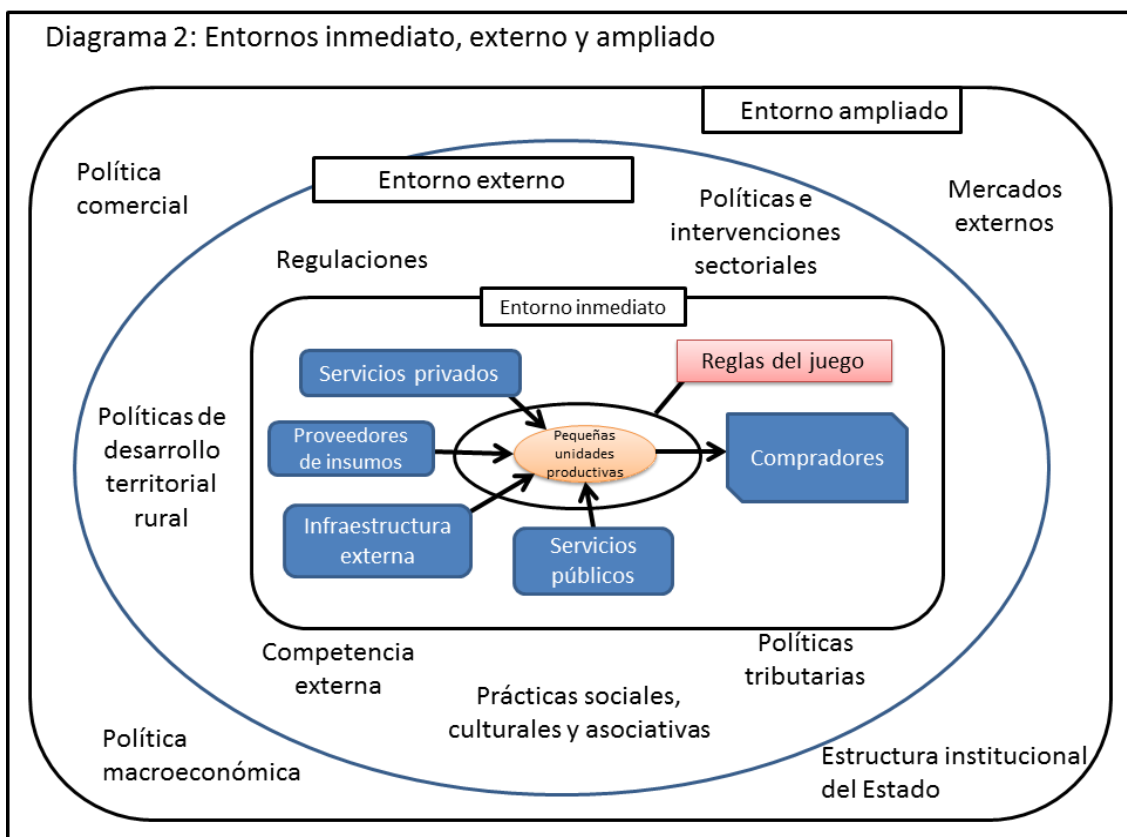
Un segundo nivel sería el “entorno externo” constituido por aquellos elementos que no son actores con interacciones directas con las pequeñas unidades productivas rurales sino que componen el marco institucional en el que operan aquellos elementos del entorno inmediato. De allí que tengan incidencia directa en el comportamiento tanto de los actores del entorno inmediato como de las pequeñas unidades productivas.

Este entorno externo está conformado por al menos cinco componentes:

- Políticas e intervenciones sectoriales, tales como los programas de desarrollo agrícola.
- Políticas, programas e intervenciones para el desarrollo territorial.
- Regulaciones sectoriales como las de acceso, tenencia y uso de tierras, uso de agua y políticas tecnológicas manufactureras o agrícolas.
- Políticas tributarias con incidencia directa en las pequeñas unidades productivas rurales.

- Prácticas sociales, culturales y asociativas que condicionan los comportamientos de los actores del entorno inmediato y las relaciones entre éstos y los pequeños productores.

No habría que argumentar que las políticas y regulaciones sectoriales tales como las que facilitan algunos procesos o las que reglamentan otros, modifican los comportamientos de las unidades productivas y más generalmente de los actores del entorno inmediato. Dichas políticas y regulaciones pueden potenciar las oportunidades de los pequeños productores o pueden constituirse en factores limitantes de su desarrollo. Por su parte, las políticas tributarias también son una pieza clave del entramado que condiciona el comportamiento de la producción rural. El Diagrama 2 muestra los elementos del entorno externo que condicionan el entorno inmediato, los actores y sus relaciones.



Fuente: Isa y Cheaz (2012)

En ese sentido, es relevante considerar la coherencia o consistencia de estos tres elementos de cara a la promoción del desarrollo de pequeña producción rural, y la relación entre éstos y las prácticas sociales, culturales y asociativas.

Un tercer y último nivel se refiere a factores de tipo macro, generalmente de alcance nacional con impactos evidentes sobre el desarrollo económico rural y los entornos de los pequeños productores. Son elementos constitutivos del “entorno ampliado” del que forman parte:

- La política macroeconómica
- La política comercial

- Los mercados externos
- La estructura institucional del Estado.

La política macroeconómica incide directamente, en el corto plazo, en el comportamiento de la demanda agregada, los precios y los tipos de interés, influyendo en los espacios que tienen todas las empresas y unidades productivas para crecer y acumular capital. Por su parte, la política comercial puede contribuir a acercar o distanciar a los pequeños productores de los mercados externos, incide en que éstos se integren o no a cadenas de abastecimiento global, y en las condiciones de esa integración, e influye en que actores del mercado externo se conviertan o no en parte del entorno inmediato de las pequeñas unidades productivas. Por supuesto, que las dinámicas de los mercados externos y de sus actores también inciden en las potenciales o limitaciones que tenga esa participación.

Adicionalmente, la política comercial condiciona las políticas e intervenciones sectoriales y las políticas tributarias porque los acuerdos comerciales han venido limitando los espacios de éstas.

3. CONTEXTO DE LA RURALIDAD EN GUATEMALA

A partir del marco conceptual que antecede, en esta sección se destacan algunos de los elementos del entorno rural reciente en Guatemala que han condicionado y limitan de manera más determinante el desarrollo de las pequeñas unidades productivas y sus procesos de empoderamiento. En la medida, en que se trata de factores comunes a todas las pequeñas unidades económicas rurales, la sección se referirá a los entornos externo y ampliado. Los entornos inmediatos son específicos de iniciativas concretas.

3.1 Algunos elementos básicos de la ruralidad y la agricultura en Guatemala

El ámbito agrícola y rural en Guatemala guarda similitudes con el de la mayoría de los países de la región, aunque algunas de las características más destacadas de ellos aparecen exacerbadas.

En ese país, al igual que en casi todos los de la región, la participación del sector agropecuario en el PIB se ha reducido de manera notable a lo largo de las últimas décadas. En 1950 explicaba alrededor del 33%, pero hacia mediados de la década pasada su peso era menor de 25%².

Otra característica notable es que se verifica una muy alta concentración de la tenencia de la tierra y una muy elevada prevalencia de pequeñas unidades productivas campesinas. “El Índice de Gini referido a la concentración de la tenencia y propiedad de la tierra es el segundo más alto en América Latina, y de acuerdo al último Censo Nacional Agropecuario es de 0.84, lo cual se manifiesta en el hecho de que 92.06% de las y los pequeños productores ocupan el 21.86% de la superficie, mientras el 1.86% de los productores comerciales ocupan el 56.59%” (CONIC / UNAC-MIC / Gobierno de Guatemala, 2009).

Adicionalmente, igual que en otros países, la incidencia de la pobreza en las zonas rurales es significativamente mayor que en las zonas urbanas, tanto en extensión como en profundidad. Aunque, la pobreza, en Guatemala es una condición que afecta a más de la mitad de la población nacional, el 70% de la población pobre vive en las zonas rurales, y allí, es mucho más profunda y severa, siendo ambas medidas un 50% más elevada que en las urbana y superior al promedio nacional (Rosada y Bruni, 2009).

En ese mismo sentido, el 75.6% de los pobres son indígenas. A su vez, en las regiones Norte y Noroccidente presentan los índices de pobreza más altos del país (77.1% y 75.6% respectivamente), y los hogares con jefe de hogar mujer tienen una menor incidencia de pobreza general y extrema. De hecho, Rosada y Bruni (2009) argumentan además una “una cierta inamovilidad en las condiciones estructurales de la población rural. Dicha desigualdad se

² <http://www.iica.int/Esp/Programas/AnalisisEstrategico/Paginas/IndicadoresAgricultura.aspx> y <http://www.banguat.gob.gt/estaeco/boletin/envolver.asp?karchivo=boescu50>

superpone y refuerza con la distribución espacial de la pobreza, la cual se concentra en regiones con bajos niveles de urbanización y difícil acceso (i.e. regiones Norte y Noroeste), aunque mediciones recientes dan cuenta de un empobrecimiento en la región nororiental” (p.3).

Por otra parte, desde mediados de los ochenta y hasta la mitad de los noventa, el Estado guatemalteco entró en un proceso de desmonte de las intervenciones en el sector agrícola, en el ámbito rural y de diversas estructuras institucionales de apoyo a la agricultura³.

Este proceso se desarrolló en el marco de políticas de estabilización y ajuste estructural que tuvieron como objetivo la reducción del tamaño del Estado, la contracción de los desbalances fiscales y la apertura y liberalización del sector externo a través de las reducciones de las barreras al comercio. Uno de los resultados fue la reestructuración del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación.

Sin embargo, hay dos características muy marcadas en las zonas rurales de Guatemala que supera con creces a las de Centroamérica, aunque similar a la de países como Bolivia.

Segundo, un muy elevado nivel de inseguridad y vulnerabilidad alimentaria, un alto nivel de incidencia de la desnutrición infantil y la subnutrición en esas zonas. Guatemala es el país con más alta desnutrición crónica del continente y el sexto del mundo con más grave situación en desnutrición infantil crónica. Según la SESAN, actualmente alrededor de 500 mil personas están en riesgo de una crisis alimentaria (CONIC/UNAC-MIC/Gobierno de Guatemala, 2009).

Por otra parte, dos factores aparecen muy vinculados a la pobreza rural en Guatemala. El primero son los salarios y la provisión de servicios básicos. La probabilidad de que un hogar sea pobre aumenta en cerca de 10% cuando los ingresos se originan en las actividades agrícolas, y las transferencias públicas o privadas no parecen tener efecto alguno en la situación de pobreza. Las estadísticas oficiales también revelan una sistemáticamente baja cobertura de servicios sociales básicos en las zonas rurales, aunque se aprecia un notable esfuerzo por mejorarla en años recientes (Rosada y Bruni, 2009). Adicionalmente, el grado de vulnerabilidad se evidencia más severo al considerar la baja cobertura del régimen de seguridad social, el cual sólo cubriría al 16% de los trabajadores y trabajadoras agrícolas (CONIC/UNAC-MIC/Gobierno de Guatemala, 2009).

El segundo se refiere a la migración. En ese sentido, se argumenta que “la falta de acceso a tierra y la escasez de oportunidades económicas y de empleo en el área rural, han obligado a importantes segmentos de la población rural a considerar la migración como la única alternativa para superar la pobreza y la exclusión...las remesas enviadas por los migrantes, son hoy la principal fuente

³ En ese sentido, “desaparecen la Unidad Sectorial de Planificación Agropecuaria y de Alimentación (USPADA), la Dirección General de Servicios Agrícolas (DIGESA), Dirección General de Servicios Pecuarios (DIGESEPE), se vendieron los silos del Instituto Nacional de Comercialización Agrícola (INDECA), se reestructuró el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANDESA), convirtiéndolo en el Banco de Desarrollo Rural (BANRURAL), desarticulándose todos los entes de apoyo a la agricultura campesina e indígena, productora de alimentos básicos” (CONIC / UNAC-MIC / Gobierno de Guatemala, 2009).

de ingresos de la población rural del país para satisfacer sus necesidades básicas. Según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), 3.76 millones de personas reciben remesas, de las cuales el 57.2% de los beneficiarios se ubica en el área rural.

A la migración externa, se suma la interna estacional desde las zonas noroccidental y norte hacia plantaciones de la Costa Sur y Boca Costa, con la finalidad de ocuparse temporalmente en actividades agrícolas, especialmente en las plantaciones de café, caña de azúcar y banano. (CONIC/UNAC-MIC/Gobierno de Guatemala, 2009).

En otra perspectiva, documentos oficiales consensuados con organizaciones de la sociedad civil reconocen también que “el uso inadecuado de los insumos agroquímicos, dentro de los sistemas de producción agrícola ha generado deterioro de los ecosistemas”, aunque se reconoce el impacto que el acceso a estos puede tener para aumentar la productividad, la oferta de productos agrícola y los ingresos de los pequeños productores.

3.2 El entorno externo

Como se vio anteriormente, el entorno externo está conformado por aquellos elementos que inciden directamente en el comportamiento de las pequeñas unidades productivas, en sus socios en la cadena de aprovisionamiento y en los términos de la relación entre éstos y ellas. Entre ellos, los más destacados son los que tienen que ver con las políticas públicas, incluyendo las iniciativas sectoriales para emprendimientos agropecuarios, las políticas de promoción del desarrollo territorial, y las regulaciones como las ambientales y de uso del agua, las políticas fiscales y la competencia externa (nacional, pero fuera del territorio) de la pequeña producción. También forma parte de ese entorno la cultura del territorio, en particular en lo que tiene que ver con sus prácticas asociativas en la medida en que condiciona las formas en que los pequeños emprendimientos se vinculan entre ellos y se relacionan con su entorno.

Los Acuerdos de Paz de 1996: un nuevo marco de políticas para el desarrollo rural

En términos de las políticas públicas hacia el ámbito rural, un punto de partida imprescindible son los Acuerdos de Paz de 1996. Los que pusieron fin, a más de una década, de retiro de la participación del Estado en la promoción del desarrollo agrícola y de políticas que procuraron darle preeminencia a los mercados como mecanismo de determinación de la inversión y las remuneraciones en el sector. Los Acuerdos de Paz marcaron un cambio de rumbo hacia políticas explícitas de desarrollo agrícola y económico y social en general.

Uno de los resultados más concretos de ese cambio fue un significativo incremento en el gasto público en las áreas rurales y un aumento considerable en la inversión pública de infraestructura⁴.

En términos más generales, las metas de los Acuerdos de Paz en materia de gasto público social e inversión en infraestructura sobrepasaron al menos un 50% en los diversos presupuestos del periodo 1996-2007.

En otro sentido, en Guatemala, el desarrollo rural también se vio favorecido por las políticas de descentralización del Estado, ya que los recursos presupuestarios de los gobiernos departamentales y municipales son una fuente importante de financiamiento.

A pesar de eso, hay que indicar que, al igual que en el resto de Centroamérica, la reorientación del gasto rural respondió a una lógica de mitigar la pobreza con gasto social y a favorecer las exportaciones con gasto en infraestructura y fomento productivo.

Igualmente, una parte relevante del gasto descentralizado del Estado en infraestructura fue de naturaleza urbana tales como adoquinamiento de calles, la remodelación de parques, mercados o edificios públicos y la construcción de salones comunales y de canchas deportivas.

Otras políticas incluyeron la modernización del Registro General de la Propiedad, la creación del Registro de Información Catastral, la Secretaría de Asuntos Agrarios, orientada a la resolución de conflictos, y el Fondo de Tierras como mecanismo transitorio para facilitar el acceso a la tierra. Sin embargo, hay que indicar que en la medida en que estas reformas iban en la dirección de crear y fortalecer el mercado de tierras, los beneficiarios principales de estas reformas son los sectores con capacidad de participar en él que son los de mayores ingresos.

En ese sentido, en el área de políticas de tierra es una en las que menos avances ha habido desde los Acuerdos de Paz, y donde mayor resistencia del sector privado se ha generado, lo cual fue reconocido por el Gobierno de Guatemala. (CONIC/UNAC-MIC/Gobierno de Guatemala, 2009).

En otra perspectiva, una inversión social acrecentada implicó algunos avances en los indicadores sociales en el ámbito rural. Por ejemplo, se amplió la cobertura de hogares con acceso a agua potable, saneamiento, electricidad, salud y educación., En cuanto a la infraestructura productiva, la red vial creció, y el número de líneas telefónicas de disparó.

En términos de la inserción internacional, Guatemala verificó un cambio en el patrón de comercio exterior de productos agrícolas. Mientras las exportaciones agrícolas tradicionales como azúcar, café, cardamomo y banano crecieron un 68% en el periodo 1994–2006, las exportaciones agrícolas no tradicionales — frutas, hortalizas y otros — lo hicieron un 255%, incrementado de manera notable el peso de estas últimas en las exportaciones agrícolas totales.

⁴ Lo que sigue fue elaborado principalmente a partir de Monterroso-Rivas, Ottoniel (2009): Institucionalidad y políticas públicas para el desarrollo rural en Guatemala. Revista de la CEPAL No. 97. Abril.

Los resultados de las políticas de desarrollo rural pueden medirse mediante los avances logrados en materia de disminución de la pobreza en el país. En el periodo 1990-2006 la pobreza total se redujo del 61% al 51%, mientras que la pobreza extrema disminuyó del 20% al 15%. Pese al aumento de la pobreza total en términos absolutos, ella decreció cinco puntos porcentuales entre 2000 y 2006.

Por último, se impone una evaluación de los avances de los Acuerdos de Paz en términos de las políticas y programas acordados para el desarrollo rural⁵. Algunos de los acuerdos más relevantes fueron los siguientes: una Ley de Desarrollo Rural y una Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, la creación de tribunales agrarios y jurisdicción agraria y ambiental, el levantamiento de información catastral, un programa de proyectos para el impulso productivo, el acceso a créditos y regularización de tierras, y un desarrollo institucional para dirimir conflictos agrarios. Al respecto, en 2009 el Gobierno de Guatemala reportó lo siguiente.

La Ley de Desarrollo Rural “se encuentra frenada en la Comisión Parlamentaria de Agricultura”. Reportes de prensa consultados dan cuenta de la fuerte oposición del sector empresarial en base a argumentos tradicionales como la violación a los principios de propiedad privada, libertad de comercio, etc.

Con respecto a la creación de tribunales agrarios y jurisdicción agraria y ambiental, el gobierno indica que la responsabilidad recae sobre la Corte Suprema de Justicia y que no lo ha cumplido hasta el momento.

Por último, algunos de los proyectos productivos gubernamentales relevantes son los de FONAPAZ, de Pro Rural y otros como Mi Comunidad Produce. Todos han tenido alcances muy limitados.

El Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI)

A pesar de que los Acuerdos de Paz de 1996 ofrecieron el marco para un cambio en la orientación de las políticas hacia el ámbito rural y la agricultura, la pieza más importante de apoyo al desarrollo rural en Guatemala en los últimos años es el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI)⁶ aprobado a fines de la década pasada.

El PNDRI fue una respuesta de la administración de Álvaro Colom a los rezagos en los compromisos para el avance del desarrollo rural y la integración de la población indígena suscritos en el marco de los Acuerdos de Paz. Se trató de un paso de avance normativo significativo y tiene el mérito de haber sido producto de un proceso de consenso alcanzado entre el gobierno, y el movimiento campesino y sus aliados⁷.

⁵ Basado en Gobierno de Guatemala (2009): “Avances sobre el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz. Informe 2009”. Secretaría de la Paz. Presidencia de la República. Ciudad de Guatemala.

⁶ Elaborado a partir de CONIC/UNAC-MIC/Gobierno de Guatemala (2009): “Política Nacional de Desarrollo Rural Integral –PNDRI-”. Ciudad de Guatemala. Mimeo.

⁷ Universidad de San Carlos de Guatemala & Universidad Rafael Landívar (2011): “Propuesta para Abordar el Desarrollo Rural Integral de Guatemala”. Ciudad de Guatemala.

Los programas e intervenciones de las diferentes dependencias estatales a partir de los Acuerdos de Paz se caracterizaron, entre otras cosas por: carecer de recursos suficientes para el fomento económico, productivo y organizativo y protección socio ambiental de las áreas rurales; un coeficiente de inversión pública en las áreas rurales que apenas supera el 5% del PIB del sector agrícola; constituir esfuerzos dispersos sin incidencia en el desarrollo rural integral, tanto en términos de identificación de población objetivo, instrumentos de política, como de priorización de áreas; mostrar dificultades crecientes para afrontar emergencias y desastres socio ambientales provocados por fenómenos naturales o impactos económicos; y por la prevalencia de un enfoque de desarrollo basado solamente en inversiones físicas sin privilegiar la dinamización de las pequeñas economías rurales, campesinas e indígenas.

En suma, había poca efectividad para garantizar condiciones de vida digna para las poblaciones más empobrecidas que habitan en las áreas rurales.

De allí que se estableciera como objetivo general del PNDRI lograr un avance progresivo y permanente en la calidad de vida de los sujetos priorizados 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.

Como objetivos específicos se identificaron, entre otros: promover un modelo económico y socio ambiental en el ámbito rural, que implique la democratización del acceso a los medios de producción; reformar y democratizar el régimen de acceso, uso, tenencia y propiedad de la tierra, promover y garantizar el derecho a las distintas formas de organización social; garantizar, fomentar y fortalecer la soberanía alimentaria y la seguridad alimentaria y nutricional; ; promover y facilitar la investigación participativa; fortalecer la gestión socio-ambiental y el uso racional de los recursos y bienes naturales; planificar el desarrollo rural a partir del ordenamiento territorial; articular los programas y presupuestos de las instituciones públicas para garantizar la coherencia de las políticas públicas; fomentar la participación social en los procesos de formulación e implementación de las políticas públicas relativas al desarrollo rural integral; y garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos, en su más amplia concepción, de los pueblos indígenas y las poblaciones rurales de Guatemala.

Por otra parte, el PNDRI se dotó de nueve principios rectores, a saber: el ser humano como centro del desarrollo rural integral, la integralidad, la sostenibilidad, la equidad, la justicia social, la libertad de organización y asociación, la multiculturalidad e interculturalidad, la soberanía alimentaria, y la precaución.

Al mismo tiempo, la PNDRI definió como criterios generales de la política los siguientes: la articulación entre lo urbano y rural, el comercio con justicia, la coordinación y complementariedad, la economía solidaria, la equidad de género, etaria y cultural, la intervención diferenciada de sujetos, el ordenamiento territorial, la planificación y descentralización, la pluriactividad, y la transparencia, auditoría y responsabilidad social.

La PNDRI también identificó como sujeto priorizado de la política: “la población rural en situación de pobreza y extrema pobreza, con prioridad en los pueblos y

comunidades indígenas y campesinas con tierra insuficiente, improductiva o sin tierra; mujeres indígenas y campesinas; asalariados permanentes o temporales; artesanos; pequeños productores rurales; micro y pequeños empresarios rurales”.

Además, se dotó de las siguientes políticas sectoriales y líneas estratégicas y creó su propia institucionalidad ejecutora, coordinada por un Gabinete de Desarrollo Rural Integral.

Por último, la política considera la cuestión de la participación y auditoría social creando un Consejo para tal fin compuesto por representantes de las organizaciones campesinas, indígenas, ambientalistas, organizaciones de mujeres rurales, sindicatos agrícolas, pequeños y medianos empresarios del área rural, organizaciones de profesionales, cooperativas federadas y no federadas, y del sector empresarial agrícola.

Desafortunadamente, el balance de la implementación del PNDRI ha sido muy reducido. La nueva política ha tenido un carácter formal más que real “...ya que el gobierno realmente no la asumió”. La expresión institucional más obvia de esta ausencia de voluntad es que ni siquiera se conformó el Gabinete de Desarrollo Rural Integral que está planteado en la política. Tampoco se destinaron los fondos presupuestarios que su implementación requería.

Fue hasta los últimos dos años que el MAGA inició un proceso de adecuación para hacer coherente su política sectorial y su institucionalidad con la PNDRI, el cual aún es incipiente e incierto en su continuidad. En todo caso, la insuficiencia de la asignación presupuestaria que tuvo durante el año 2011 es una limitación sin cuya superación es imposible que esta cartera profundice su proceso de adecuación” (Universidad de San Carlos de Guatemala & Universidad Rafael Landívar, 2011).

Las prácticas asociativas y competitivas

Como se argumentó antes, otros dos componentes fundamentales del entorno externo son las prácticas asociativas y la dinámica de la competencia. Aunque estos entornos son disímiles entre grupos de productores y productoras, y entre territorios, de los talleres organizados por AEE con actores de las experiencias sistematizadas se apreció que el riesgo de infidelidad frente al compromiso asociativo está entre algunas de las amenazas constantes más importantes. De tal forma que las débiles prácticas asociativas constituyen un serio reto para los esfuerzos colectivos.

Adicionalmente, en estos talleres emergió la necesidad por parte de los emprendimientos asociativos de lograr fortalecer plataformas amplias de pequeñas unidades productivas y de éstas y otros actores de los territorios a fin de construir plataformas sociales territoriales. El objetivo es doble. Por un lado, incidir en las políticas públicas, y por el otro forjar alianzas estratégicas con el sector privado tanto para fines de impactar las políticas públicas como para crear productos y servicios de mutuo interés. Sin embargo, este objetivo se enfrenta, aparentemente a un elevado nivel de indiferencia en el sector privado y a importantes grados de desarticulación social territorial.

Por otra parte, en el caso de la producción agrícola, los pequeños productores de las experiencias sistematizadas atestiguaron un intenso nivel de competencia tanto de productores como de compradores, lo que sugiere un agudo entorno competitivo.

Infraestructura y política sectorial e impositiva: la perspectiva de las unidades productivas

De acuerdo a los productores agropecuarios de experiencias sistematizadas en el país, de la infraestructura económica, destacan dos elementos de precariedad. Primero, el mal estado de la infraestructura via lo que encarece el acceso a los mercados tanto por las pérdidas en el transporte como por el tiempo. Segundo, las restricciones en el acceso a agua y la contaminación de las fuentes de agua que afecta particularmente las posibilidades de certificación de producción orgánica y la calidad de los productos.

Por último, respecto a las políticas públicas hacia la producción agropecuaria, para los productores y productoras agrícolas, destacan tres elementos que recrudecen el entorno. Primero, las dificultades para el acceso al crédito y al aseguramiento. Al respecto, en los talleres de AEE la cuestión de la necesidad de crear un fondo de aseguramiento y reducir las barreras (requisitos) para el financiamiento fue recurrente. Al mismo tiempo, el relativamente elevado costo del crédito también se identifica como un obstáculo destacado. Segundo, a pesar de que existen programas públicos de apoyo a la pequeña producción, productores y productoras argumentaron tener escasa información sobre sus naturales y alcances. Tercero, voceros de los colectivos de las pequeñas unidades agrícolas expresaron quejas por las cargas relativamente altas del impuesto sobre la renta, lo cual supondría a la política tributaria como un elemento negativo del entorno.

3.3 El entorno ampliado

El entorno ampliado está compuesto por aquellos elementos que inciden en el desempeño de las unidades productivas porque les condicionan directamente, porque influyen en las formas en que éstas se relacionan con actores con los que se vinculan o porque impactan en el entorno externo pero cuyos componentes no interactúan directamente con estas unidades. Forman parte de este entorno la política macroeconómica, la política comercial, el entorno internacional y la estructura institucional del Estado.

Tradicionalmente, la política macroeconómica de Guatemala ha sido relativamente conservadora, lo que ha implicado estabilidad de precios y del tipo de cambio, y una política fiscal con limitado impacto en el crecimiento y la distribución de la riqueza. La política monetaria ha sido conservadora, privilegiando la estabilidad de precios y por tanto los altos tipos de interés reales, antes que el fomento del crédito, la inversión y el crecimiento.

Con respecto a la política comercial y el entorno internacional⁸, Guatemala inició el camino hacia la apertura comercial a mediados de los noventa en el marco de las negociaciones multilaterales. Culminó con la firma del DR-CAFTA en 2006. Este acuerdo establece que, con excepción del maíz blanco, en un marco de 10 a 15 años, todos los productos podrán importarse libremente. Esto expone la producción nacional de alimentos al embate de la competencia internacional, lo que representa un desestimulo a la producción de alimentos.

Por su parte, la política agropecuaria se centró principalmente en dos productos de exportación tradicional, y favoreció la producción de agroexportables no tradicionales, entre otros, frutas, ajonjolí, flores y algunas hortalizas.

El gobierno ha reconocido que la liberalización del comercio de productos agrícolas como trigo, maíz y otros granos básicos junto a las importaciones de alimentos donados por parte de los Estados Unidos a través de la conocida ley PL-480 ha provocado quiebra masiva de pequeños productores campesinos del Altiplano Occidental y una mayor dependencia alimentaria en cultivos en las que hubo autosuficiencia.

De acuerdo a fuentes oficiales, el 6.3% del maíz blanco que se consume en el país es importado, al igual que el 78.4% de maíz amarillo utilizado en la agroindustria, y el 80% del arroz. Estas importaciones ingresan al país bajo condiciones que desestiman la capacidad local de producir alimentos sin que se produzcan reducciones de precios al consumo.

La política oficial ha apostado por los cultivos no tradicionales de exportación, pero el escaso apoyo estatal a los pequeños productores y la intermediación especulativa no han permitido que la población rural aproveche directamente los beneficios.

Por último, desde la perspectiva de las pequeñas unidades productivas agrícolas, las políticas de promoción de exportaciones y de explotación de las ventajas que suponen los acuerdos comerciales no han sido suficientemente explotadas por parte el Estado para beneficio de las economías rurales. De tal forma que uno de los factores positivos del entorno ampliado no es aprovechado adecuadamente.

⁸ Elaborado a partir de CONIC/UNAC-MIC/Gobierno de Guatemala (2009): "Política Nacional de Desarrollo Rural Integral –PNDRI-". Ciudad de Guatemala.

4. LA EXPERIENCIA DEL PROYECTO ALIANZAS⁹

Como se indicó anteriormente, en Guatemala, el Proyecto AEE ha sistematizado tres experiencias innovadoras de desarrollo rural que han implicado cambios relevantes tanto al interior de los actores involucrados, como de sus relaciones con otros actores que tienen relación directa con ellos. En esta ocasión, el Proyecto AEE presenta la sistematización de la experiencia del Proyecto “Alianzas para el desarrollo de cadenas de valor en el altiplano de Guatemala”.

Este proyecto es una iniciativa de la Asociación de Desarrollo Agrícola y Microempresarial (ADAM) de Guatemala que junto a actores relevantes en la cadena de producción y comercialización de vegetales y a otros de la cooperación externa, promueven la integración de pequeños/as productores/as agrícolas de esa región a cadenas de valor multinacionales de producción, procesamiento y abastecimiento de alimentos. Su objetivo es que esa integración logre contribuir a incrementar los beneficios de éstos/as, crear nuevos emprendimientos rurales y reducir la pobreza.

ADAM es una organización no gubernamental que tiene como misión apoyar y promover el desarrollo económico local a través de la canalización de recursos financieros, humanos y tecnológicos a pequeños/as productores y productoras y el impulso de una economía solidaria y sostenible.

La forma en que el proyecto se ha planteado lograrlo es a través de transformar la producción para alcanzar mayor calidad de productos y aumentando la productividad, y de la construcción de una relación novedosa con el sector privado que implica un involucramiento de éste en el proceso y el aseguramiento de un conjunto de proveedores confiables.

El involucramiento de pequeñas unidades productivas a cadenas globales de transformación y abastecimiento no es nuevo. Lo novedoso de la iniciativa de ADAM y de otras experiencias similares en América Latina y el mundo es que buscan involucrar al sector privado para que participe en las transformaciones que son necesarias en la pequeña producción para que puedan participar en esas cadenas y a la vez asegurar una mayor retribución para éstos así como certidumbre en la relación comercial. Se trata, por lo tanto, de impulsar un modelo de negocios distinto que implique una participación ventajosa de la pequeña producción y la construcción de un eslabón distinto confiable en esa cadena.

Lograr un éxito relativo en este esfuerzo puede contribuir a mostrar un camino de cómo construir relaciones distintas que contribuyan a articular de manera provechosa a la pequeña producción rural en mercados más amplios a partir de un fortalecimiento de sus capacidades y una perspectiva distinta del sector privado.

⁹ Esta sección fue elaborada en base a dos documentos de proyecto. Uno es citado como Comisión Europea (2010) y se refiere al documento de proyecto para financiamiento sometido a esa organización. Otro es citado como OXFAM (2012) el cual es un documento narrativo de medio término del proyecto. A su vez, se recurre profusamente a los resultados de talleres y encuentros con productores/as y personal técnico del proyecto.

4.1 Los actores y sus roles

El Proyecto “Alianzas” identificó e involucró a cuatro asociaciones de productores de vegetales en la región del altiplano, específicamente en el Departamento de Sololá, en los municipios de Santa Catarina Ixtahuacán y San Antonio Palopó. Las asociaciones son: ALANEL, ASDIC, ADICOSO y El Buen Sembrador. Estas cultivan en particular dos productos: brócoli y arveja. En la producción de brócoli, para la cual la información estuvo disponible, están involucradas un total de 180 unidades productivas y una superficie total de 39.4 hectáreas. Las unidades productivas tienen una superficie promedio de 0.2 hectáreas. Aunque inicialmente fueron cuatro, en diciembre de 2012 el número de asociaciones participantes se había expandido a once.

El proyecto articula un conjunto de esfuerzos de actores diversos, cada uno en un rol diferenciado y particular pero imprescindible para lograr el objetivo. En adición a las asociaciones de productores, los actores son los siguientes:

- OXFAM, una reconocida ONG internacional de desarrollo.
- Alimentos Sumar, una de las empresas nacionales comercializadoras de alimentos frescos más importantes de Guatemala cuyos mercados objetivo son el nacional y el mercado exterior.
- Superior Foods, una empresa importadora de alimentos en los Estados Unidos que abastece al comercio minorista.
- SYSCO, una gran empresa de comercialización al detalle de alimentos y otros productos en los Estados Unidos.
- Sustainable Food Lab (SFL), una coalición de empresas y organizaciones que exploran modelos alternativos de negocios que vinculen la pequeña producción con el sector privado, nacional y multinacional.
- Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT), una reconocida institucional internacional de investigación en materia de cultivos.

El rol de OXFAM fue elaborar la propuesta para acceder a fondos de la Unión Europea, y manejar en términos administrativos y financieros el proyecto. La experiencia de esa organización en la preparación de propuestas de este tipo y en la gestión de proyectos de cooperación proveyó a la iniciativa de un aliado con ventajas relevantes en estos roles. Adicionalmente implementó actividades de desarrollo comunitario y el apoyo de servicios profesionales para el monitoreo y la evaluación, asesoría para la diversificación productiva y asesoría para el diseño de estrategias de incidencia.

Por su parte, Alimentos Sumar, además de convertirse en un comprador estable y de peso, provee capacitación y asesoría técnica en materia productiva, en la conformación de planes de siembra y en la articulación logística.

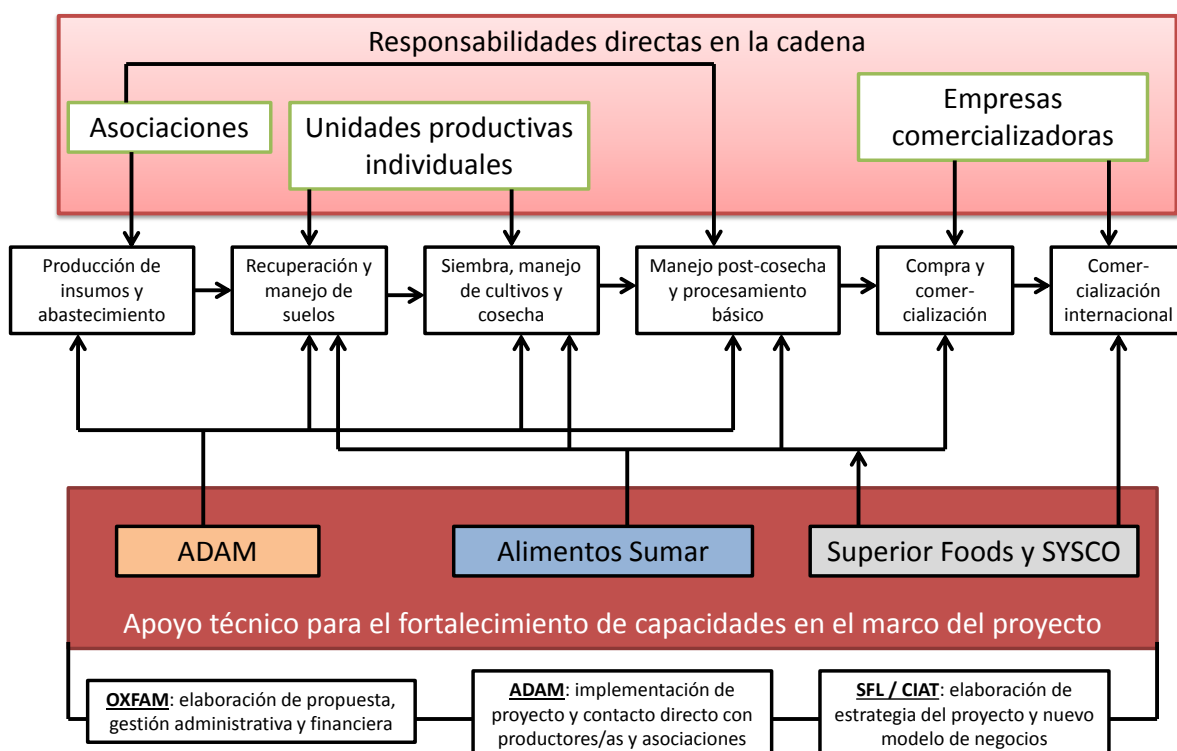
Superior Foods, ubicado en el eslabón superior de la cadena, comprador de Sumar, participó garantizando acceso inmediato al mercado y en el diseño de la estrategia del proyecto.

Igualmente, SYSCO, último eslabón institucional en la cadena, además de participar en la compra, contribuye a capacitar, identificar oportunidades de mercado y opciones de compra, así como en el diseño de la estrategia de organización de la cadena de abastecimiento.

En el caso de SFL junto al CIAT, fueron responsables de elaborar la estrategia del proyecto con enfoque de aprendizaje, exploración de nuevos modelos de negocios, y la implementación del enfoque de adaptación y mitigación de efectos del cambio climático, así como del reclutamiento de socios.

Por último, ADAM es la organización que implementa el proyecto y que trabaja en contacto directo con las organizaciones de productores. Coordina, además, en el territorio, el trabajo de apoyo de otras organizaciones y dirige su esfuerzo a la construcción de capacidades en las organizaciones para fortalecer el negocio y lograr progresos técnicos. El siguiente gráfico ilustra en conjunto los roles y relaciones descritos.

PROYECTO “ALIANZAS PARA EL DESARROLLO DE CADENAS DE VALOR EN EL ALTIPLANO DE GUATEMALA: ROLES DE ACTORES



Fuente: Elaborado a partir de documentos de diseño del proyecto

Como se advierte, cada actor tuvo un rol particular en el esfuerzo de articulación de las asociaciones de productores en la cadena, y en el trabajo mismo en ella. Mientras ADAM se enfoca, junto a las asociaciones y Alimentos Sumar, en transformar la producción, “aguas abajo” en la cadena, Sumar garantiza la compra y apoya a ADAM en la asistencia técnica, y Superior Foods y SYSCO aseguran el final de la cadena de abastecimiento. Por su parte, OXFAM, SFL/CIAT y ADAM, se responsabilizan de que el proyecto tenga una

concepción coherente y sea efectivo en lograr que los cambios sean posibles y se sostengan en el tiempo.

La novedad del proyecto reside en dos aspectos. El primero, ya mencionado, tiene que ver con una participación de cada uno de los actores, en roles particulares y especializados, pero a la vez articulados y con coherencia de objetivos. El segundo se refiere a la construcción de una relación distinta entre la pequeña producción asociada y el sector privado, en la que, antes que relaciones de mercado puntuales y circunstanciales, se desarrollan vínculos contractuales en los que median no sólo la compra-venta sino el apoyo del sector privado para la transformación de los procesos productivos, comerciales y de gestión a fin de asegurar los compromisos y el abastecimiento en los volúmenes y calidades requeridos.

Por su parte, los actores externos a la cadena como la ONG local (ADAM) y la internacional (OXFAM) contribuyen a proveer una visión de cambio, liderazgo y apoyo técnico, mientras las asociaciones proveen el liderazgo local imprescindible para involucrar a los/as pequeños/as productores/as, asumen el compromiso y desarrollan el esfuerzo “hacia abajo” en la cadena que garantiza un fortalecimiento de las capacidades productivas.

4.2 Estrategia y logros

El proceso de cambio implicó transformaciones en tres aspectos: producción y diversificación productiva, comercialización y gestión.

En materia de producción y diversificación productiva, se priorizaron cinco áreas de intervención, todas con el objetivo de introducir nuevos cultivos o de afianzarlos, específicamente los cultivos de arveja dulce y brócoli. Estas áreas son:

- Manejo del suelo y la fertilización: con el apoyo de Sumar, y de una empresa especializada, las asociaciones de productores practicaron análisis de suelos para determinar los nutrientes necesarios para una producción de calidad. Al mismo tiempo, se involucraron en procesos de aprendizaje de técnicas de manejo y conservación de suelo, como rotación de cultivos, uso de barreras vivas, y en prácticas de recuperación de suelo que contribuyeron a mejorar los rendimientos.
- Aprendizaje sobre fertilización y manejo fitosanitario: esto permitió reducir el uso de agroquímicos y los costos asociados, al adecuar el suministro a los requerimientos óptimos, y mejorar los rendimientos. Las asociaciones concretaron esto al implementar, con apoyo de ADAM y Alimentos Sumar, programas fitosanitarios para homogenizar el manejo y control de plagas y enfermedades.
- Integración hacia atrás en la producción de brócoli y arvejas: por la vía de la producción de pilones (plántulas) y de producción de abono orgánico o lombricompost (diversificación vertical). ALANEL se involucró en la producción de plántulas, lo que permitió que entre los propios productores se hayan construido capacidades de autoprovisión de insumos. Igualmente, El Buen Sembrador se involucró en la producción de abono orgánico que

coloca entre sus productores y los/as de otras asociaciones. El resultado fue una reducción de las compras de insumos y un aumento de los márgenes de rentabilidad.

- Diversificación productiva (horizontal): en adición al brócoli y a las arvejas que eran los productos tradicionalmente demandados por los compradores regulares (como la empresa SIESA) y las nuevas empresas compradoras (Sumar y Hortifruti), las asociaciones emprendieron nuevas líneas de producción como güicoy, cebollín y cebolla.
- Fortalecimiento de la infraestructura productiva (riego y producción de insumos) e integración hacia adelante: esto último implicó aprendizaje en el manejo post-cosecha y creación de capacidades para el procesamiento básico de vegetales tales como el corte, el empaque y la clasificación. Para el procesamiento, además de aprendizajes, se requirió la dotación de infraestructura física.



Con esos cinco aspectos fortalecidos, las asociaciones estuvieron en capacidad de producir y vender cantidades pre acordadas con Alimentos Sumar, y con una calidad suficiente como para ser aceptada por la empresa.

En materia de comercialización, desarrollaron nuevos canales lo que permitió reducir la participación de intermediarios. En particular, se desarrolló una fuerte relación comercial con Sumar, y se lograron acuerdos con una nueva empresa compradora, HORTIFRUTI, para la provisión de vegetales a supermercados nacionales, a la vez que se mantuvieron las relaciones comerciales con otros

compradores tradicionales como SIESA. Esto implicó el desarrollo y organización de nuevos procesos logísticos y la construcción de dos centros de acopio. Adicionalmente, mejoraron el manejo de información y fortalecieron sus capacidades para negociar con sus compradores cuestiones críticas como tipo de productos a producir y comerciar, precios, cantidades y calidad.

Por último, con respecto a las capacidades administrativas y de gestión, éstas fueron fortalecidas a través de la capacitación de personal y la dotación de equipamiento. Adicionalmente, vale destacar que el proyecto también logró fortalecer las capacidades financieras de las asociaciones porque creó fondos revolventes que han facilitado capital de trabajo. En promedio, el monto de los fondos revolventes (11 en total) equivale al 52% de los ingresos totales por ventas de las asociaciones. Esto ha potenciado la capacidad productiva de cada una de ellas.

La estrategia permitió alcanzar logros en tres dimensiones: la económica y productiva, la de capacidades básicas y la de agencia.

La dimensión económica y productiva

Con respecto a la dimensión económica, resaltan al menos tres logros:

- a) El aumento de la producción, de los rendimientos y de los ingresos. Un informe narrativo descriptivo del proyecto de fines de 2012 apunta a un aumento de un 40% en los rendimientos agrícolas en ese año. El informe en cuestión apunta también lo siguiente:

“Los resultados obtenidos de la producción de este año, comparada con la del año pasado, han sido mucho más satisfactorios. Se logró aumentar los ingresos de la mayoría de los productores y productoras y se logró conformar un capital de trabajo en cada grupo con el objetivo de apoyar sus procesos productivos”.

En los talleres y reuniones de consulta con los productores y las productoras beneficiarias del proyecto, éstos/as también reportaron un pronto flujo de pagos resultante de las ventas de la producción a las empresas comercializadoras, lo que ha mejorado el flujo de efectivo de las familias participantes.

Además del ingreso de productores y productoras, la transformación productiva contribuyó a generar nuevos puestos de trabajo asalariado, tanto en actividades de procesamiento en las plantas instaladas, como en cultivos durante las cosechas. En las primeras, la participación de las mujeres tiene mucho peso.

- b) Las nuevas relaciones comerciales y la vinculación a los mercados. Por un lado, los grupos de productores/as redujeron su dependencia de insumos al cambiar sus técnicas productivas (incluso con el apoyo de Alimentos Sumar, empresa compradora pero a la vez proveedora de insumos) y producir insumos orgánicos. Además de las ventajas de costos y productivas, se trata de una reestructuración de las relaciones “hacia atrás” en la cadena. Por otro lado, diversificaron y aseguraron compradores formales por medio de compromisos de compra de largo plazo y en

condiciones ventajosas. Además de Alimentos Sumar, una nueva empresa compradora estableció una relación formal con los productores del Proyecto Alianza, y otras empresas agroexportadoras han revelado su interés en trabajar con estos en base al modelo de negocios propuesto.

- c) El fortalecimiento organizativo y de gestión de las unidades productivas y las asociaciones. Los resultados concretos en esta materia son la legalización de algunos de los grupos que no estaban debidamente amparados, la conformación de una mesa de diálogo con cuatro organizaciones para fines de establecer relaciones de producción y comercialización, la apropiación creciente por parte de las organizaciones respecto al funcionamiento de ellas establecido en los estatutos y las formas de operación comercial que adoptan, la expansión del número de asociaciones y personas participantes, el diseño e implementación de un formato de planificación de actividades de producción de insumos, el desarrollo de capacidades de gestión de los fondos revolventes, la capacitación de un grupo de 17 mujeres en materia de administración de las asociaciones, y una mayor transparencia en la gestión, abierta a socios de las asociaciones y a clientes. Esto ha mejorado la confianza en todos los actores, y ha promovido la adhesión de nuevos miembros y el crecimiento del número de socios.

Vinculado al aumento de los rendimientos y los ingresos, se produjo un aumento de la calidad de la producción que permitió el acceso a mercados más amplios y exigentes. Esto le ha valido incluso a estos productores, el reconocimiento de HORTIFRUTI, una de las empresas compradoras, como mejor proveedor del año 2012



Una abundante literatura discute las condiciones bajo las cuales la participación de la pequeña producción agrícola de países en desarrollo puede generar beneficios para éstas y contribuir al desarrollo. Vorley (2001) aborda los rápidos y significativos cambios que se registran en los mercados de alimentos a nivel global y argumenta a favor de: fortalecer el nivel de organización de los/as productores/as, un involucramiento más activo del estado en apoyo al fortalecimiento de las capacidades productivas de éstos/as, una participación activa de éstos/as en el proceso de definición y establecimiento de estándares y códigos de conducta, la introducción de políticas de defensa de la competencia que penalice la colusión y que prevenga el ejercicio indebido de poder de mercado, un sólido compromiso del sector privado con objetivos de inclusión y desarrollo sostenible, el escrutinio de la sociedad civil, y la remoción de distorsiones de mercado como el dumping oculto. Se aboga, por tanto, por un entramado institucional amplio que conforme entornos habilitantes de cambios en la dirección de una relación más igualitaria entre la pequeña producción y los actores de las cadenas, los cuales son generalmente del sector privado.

Una de las dimensiones de la relación de poder entre la pequeña producción de alimentos y el sector privado en las cadenas de valor se refiere al poder de mercado. Al respecto, en FAO (2007) un conjunto de análisis llaman la atención sobre los retos y las amenazas que suponen los cambios en las estructuras de los mercados de productos agrícolas para la vinculación de pequeños productores agrícolas a mercados formales y de articulación a cadenas de valor. Los análisis discuten escenarios alternativos frente a relativamente altos niveles de concentración del comercio, las oportunidades que tiene la pequeña producción de incrementar su participación en el valor total que produce la cadena y las amenazas que suponen el ejercicio de poder de mercado en las cadenas y la marginación de ella de éstas dinámicas.

Por su parte, a partir del análisis de experiencias diversas de productores/as de pequeña escala en su vinculación a mercados formales, Seville, Buxton y Vorley (2011) concluyen que aunque estas relaciones tienden a generar mayor seguridad, no siempre garantizan mejores precios, y que los mayores ingresos están esencialmente asociados a aumentos de los rendimientos y mejoras en la calidad. En ese sentido, argumentan que los/as productores/as con mayor acceso a activos productivos como vías de comunicación, medios de transporte, educación y tamaño de las parcelas, tienden a beneficiarse más de la participación en mercados formales. En otras palabras, aquellas con mayores capacidades propias y ubicadas entornos más favorables, tienden a ser capaces de capitalizar esas ventajas. Por ello, para que los vínculos con mercados formales tengan un impacto duradero y significativo en la pobreza, las intervenciones para lograrlo deben ser integrales en el sentido de procurar escalamiento técnico y facilitar el fortalecimiento de estrategias de medios de vida.

Siguiendo el camino trazado por Reardon y Berdegué (2002) y Reardon *et al* (2003), Bienabe, Berdegué y Peppelenbos (2011) presentan los resultados de un proyecto de tres años que recogió y documentó experiencias de prácticas innovadoras de pequeñas unidades productivas rurales en varios países del mundo en el proceso de integración a cadenas de valor en mercados nacionales y regionales. Esta línea de literatura apunta a procesos de

profundización de cambios institucionales y organizacionales a lo largo del tiempo, que tienen como punto de partida los arreglos tradicionales en los que mayoristas tradicionales compran a intermediarios para abastecer tiendas individuales. En este, las pequeñas unidades productivas venden en mercados spot a los intermediarios. El cambio camina en una suerte de secuencia en la que primero aparecen empresas o agentes mayoristas especializados con compras descentralizadas, luego proveedores preferidos, centros de distribución, y finalmente compras centralizadas y la introducción de estándares de calidad más estrictos. Sin embargo, el tipo de participación y los beneficios que genera para la pequeña producción, es decir, el grado y las formas de inclusión, no están predeterminados y dependen del entorno de políticas, del modelo de negocios que termine prevaleciendo, y de la calidad y efectividad de acción colectiva de los productores.

Finalmente, en una reciente contribución, Vorley, del Pozo-Vergnes y Barnet (2012) recuperan la capacidad de agencia de las pequeñas unidades productivas en la búsqueda de sus espacios y sus mercados desde sus propias situaciones, y contrarrestan esa visión a aquella que sitúan la vinculación a mercados formales y más dinámicos como la alternativa inescapable de la pequeña producción para incrementar la especialización, la productividad y los ingresos. En esta perspectiva, la integración a cadenas de valor es una de las posibilidades, a las que probablemente sólo una baja proporción de las unidades productivas de pequeña escala puedan optar.

En síntesis, esta selección de literatura destaca el rol de los entornos y las políticas, el poder de mercado en las cadenas de valor, las implicaciones para la pequeña producción de vincularse a cadenas de valor y los factores que determinan cuanto provecho pueden obtener, y los cambios institucionales y organizativos que están generando los cambios en las estructuras de mercado y los retos para la pequeña producción.

La experiencia de los/as productores/as de vegetales del altiplano en Guatemala en su proceso de articulación a cadenas globales sugiere que en esa tarea, como apunta Seville, Buxton y Vorley (2011) el potencial de aprovechamiento de oportunidades depende críticamente de las transformación y expansión de las capacidades productivas, y por lo tanto del acceso a recursos productivos, tanto de aquellos provistos públicamente, como de los provistos de manera privada o colectiva/asociativa. Esto vale tanto para explicar innovaciones y cambios, las cuales estuvieron determinadas por el acceso a información y a servicios de formación, como rezagos, los que se relacionaron con problemas de acceso vial (infraestructura pública) y tamaños de las parcelas (recursos propios).

A su vez, el acceso a información y formación, y la posibilidad de articular relaciones de negocios ventajosas con el sector privado tuvo que ver con la capacidad de agencia colectiva de las asociaciones (Vorley, del Pozo-Vergnes y Barnet 2012) aunque también con el apoyo externo de ADAM. En esa dirección, los cambios productivos se sumaron a la capacidad de agencia y permitieron construir una nueva relación de negocios con el sector privado, menos excluyente que la prevaleciente y con mayores niveles de sofisticación organizativa e institucional en el sentido de Bienabe, Berdegué y Peppelenbos (2011).

Por último, vale retornar al tema de la urgencia de construir entornos que incentiven y promuevan cambios en la pequeña producción que les permita y conduzca hacia una relación más igualitaria y provechosa con el sector privado en las cadenas de valor. Como argumenta Vorley (2001), la política pública junto a la participación de la sociedad civil y un sector privado más comprometido, son las piezas clave. En el caso que nos ocupa, la política pública reveló el déficit mayor.

Las capacidades básicas

Con respecto a las capacidades básicas, no existe evidencia “dura” sobre los resultados concretos en materia de aspectos como nutrición, salud y educación. Sin embargo, el testimonio de productores y productoras participantes del proyecto apunta a que sus hogares han logrado incrementar sus ingresos y su bienestar material. En el marco de las entrevistas y los talleres para la sistematización de la experiencia del Proyecto Alianza, los y las participantes se refirieron a ingresos aumentados y sostenidos como resultado del cambio productivo y las nuevas relaciones comerciales construidas, y a mejoras en materia de adquisición de alimentos.

De hecho, como parte del proyecto, algunas asociaciones se hicieron de silos para almacenar maíz, lo que ha resultado en un fortalecimiento de su seguridad alimentaria y una reducción de la vulnerabilidad. Los hogares de esas asociaciones cuentan con una provisión asegurada de maíz que reduce su grado de exposición al movimiento de precios y les protege contra las alzas, las cuales, por el peso que tiene este alimento en su dieta, puede tener efectos severos sobre la nutrición.

Adicionalmente, el proyecto promovió el cultivo de huertos familiares para producción para el autoconsumo. Esto también, según testimonios de productores y productoras, ha contribuido a asegurar una provisión de alimentos diversificada, y ahorros en las compras en el mercado. En paralelo, el proyecto contribuyó a mejorar los hábitos alimenticios de las familias participantes, en particular de la población infantil.

En otro aspecto, de acuerdo a productores y productoras consultados, el flujo acrecentado de recursos monetarios ha mejorado la capacidad de los hogares de adquirir medicamentos, y de mejorar la vestimenta de niños y niñas para asistir a las escuelas.

Por último, el proyecto también proveyó apoyo en salud con la provisión de kits de higiene para casos de desastres. Se trata de un aporte modesto y que no abona a las capacidades de resiliencia de largo plazo pero contribuye a controlar problemas de salud derivados de un situación de emergencia.

Agencia colectiva

Como en otras experiencias, en la agencia colectiva es donde los cambios parecen más limitados. En particular, no se perciben impactos relevantes en las políticas públicas y en algunos de los elementos constitutivos más importantes del entorno externo. En términos generales, los actores participantes

argumentan una amplia indiferencia del sector público y una nula participación no sólo en el proceso de cambio sino en general en el desempeño de las pequeñas unidades productivas rurales.

Sin embargo, se perciben cambios positivos por lo menos en el nivel local y de cara al sector privado. Es necesario indicar que el proyecto se plantea explícitamente acciones de incidencia, identificando un mapa de actores, e incidiendo en el gobierno municipal y en el Programa Nacional de Desarrollo Rural (PRONADER).

Al momento de preparar este documento, la elaboración del mapa de actores estaba en proceso, y se había logrado participación del gobierno municipal de Santa Catarina Ixtahuacán en la habilitación de infraestructura. Sin embargo, a pesar del avance y positiva recepción de PRONADER a la propuesta del proyecto de aportar para la instalación de sistemas de riego y de un centro de acopio, dicho programa fue desmantelado por el gobierno antes de que se concretara el aporte.

Como se indicó, los avances más significativos en materia de capacidad de agencia colectiva se verifican en el reconocimiento que han tenido las asociaciones participantes y ADAM por parte de actores del sector privado en el diseño e implementación del modelo de negocios descrito. La evidencia más clara de esto es que se logró desarrollar una nueva relación de negocios con Hortifruti, un comprador diferente Alimentos Sumar, participante directo del proyecto. Además, otras empresas privadas del ramo han expresado interés. Esto debe entenderse como un fortalecimiento de la capacidad de influencia sobre otros actores del entorno y sobre el ambiente de negocios en general para estas unidades productivas.

Por último, el impacto no se limita al sector privado. Otros actores como los académicos, también han sido influenciados. El proyecto ha tenido acercamiento y establecido alianza con la Universidad del Valle de Guatemala (UVG) para fortalecer y hacer más eficiente la intervención con los beneficiarios.

4.2.1 Las mujeres y los roles de género

Un objetivo destacado del proyecto y que ha sido asumido con entusiasmo por las asociaciones es ampliar y fortalecer la participación de las mujeres tanto en la producción como en los procesos de toma de decisiones.

Los informes de ejecución del proyecto apuntan a la existencia de una proporción notable de mujeres en la producción, aunque la mayoría sigue siendo hombres. Una presentación de ADAM del proyecto indica que, en el caso de la producción de brócoli, de un total de 180 productores, 53 eran mujeres. Esto es poco menos de un 30% del total de productores/as¹⁰.

Adicionalmente, en los talleres y las reuniones de campo sostenidas por AEE para la sistematización de esta experiencia, la presencia de mujeres fue

¹⁰ ADAM: Proyecto Alianza para el desarrollo de cadenas de valor en el altiplano de Guatemala. Presentación.

notable, así como su participación en las directivas de las asociaciones. Es el caso, por ejemplo, de la ASDIC, cuya Presidente es una mujer indígena que no habla castellano. Más aún, ALANEL, la asociación que se involucró en la producción de pilones (plántulas) para proveer de insumos al resto de las asociaciones, es una constituida exclusivamente por mujeres cultivadoras de brócoli.



4.3 Factores facilitadores y limitantes del cambio

En el entorno inmediato o al interior de las pequeñas unidades productivas, hay al menos dos factores que facilitaron el proceso de cambio.

El primero se refiere una historia de esfuerzos por lograr transiciones productivas que colocaran al colectivo de productores/as en una posición más ventajosa, con productos de mayor calidad y más rentables. Por ejemplo, algunas de las asociaciones ya habían experimentado con el cultivo de brócoli sin éxito. Sin embargo, aprendieron de la experiencia, renovaron los esfuerzos y lograron alcanzar metas pre-establecidas. No obstante, detrás de estos esfuerzos había un liderazgo local entre los pequeños productores que creyó que el éxito era posible. Ese liderazgo en las asociaciones como El Buen Sembrador y ADIAP fue evidente para el equipo de sistematización durante las visitas de campo, y no se limita a una persona sino a un conjunto de ellas que comparten visiones y objetivos.

El segundo factor es que había una actitud positiva, abierta y proactiva de una empresa privada comercializadora de vegetales (Alimentos Sumar) que estaba dispuesta explorar un nuevo modelo de negocios con las asociaciones para conformar una cadena confiable. Cabe resaltar que se trató de una postura distinta a la prevaleciente que, como se ha visto, apuntaba a un modelo de negocios diferente.

De tal forma que, por una parte un conjunto de productores/as dispuestos a explorar una avenida de cambio y una empresa comercializadora dispuesta a participar y apoyar el esfuerzo, y a adaptarse a los requerimientos de un nuevo modelo de negocios se combinaron para recomponer el entorno inmediato y las relaciones en la cadena de valor.

La articulación de estos dos actores logró cambiar el entorno de inmediato de las pequeñas unidades productivas porque transformó la forma en que éstas se vinculaban a sus compradores, es decir, “hacia arriba” en la cadena. Igualmente, debido al esfuerzo dedicado a producir abonos orgánicos y pilones (plántulas), las asociaciones de productores redujeron su nivel de encadenamiento “hacia abajo” o dicho de otra manera, se movieron ellas mismas “hacia abajo” en la cadena. Este cambio mejoró la posición de los productores. Igualmente, en algunas asociaciones se empezó a practicar las compras colectivas de insumos y equipos, en mejores términos que las individuales, lo que se traduce en menores costos. Junto a ello, la provisión de servicios del sector privado y de ONGs, que son parte de los elementos del entorno inmediato, mejoraron en el marco del proyecto, fortaleciendo, como se vio, las capacidades productivas.

Sin embargo un factor relevante de ese entorno se mantuvo inalterado y jugó como de manera adversa. Se trata de la provisión de servicios públicos directos a los productores, la cual no tuvo cambios significativos, a excepción del aporte, en el caso de una de las asociaciones, de parte de las autoridades municipales, de infraestructura de almacenamiento, y en otro caso, del aporte gubernamental para un sistema de riego de un conjunto de productores.

No obstante, es relevante mencionar que la colaboración entre asociaciones y los gobiernos municipales permitió modestas mejorías en la infraestructura vial que han facilitado el transporte y el comercio, en beneficio de la economía del territorio en general, y de las asociaciones y su membresía en particular.

Adicionalmente, la restricción recursos y de infraestructura productiva de las asociaciones, en particular para el procesamiento y empaque, también ha limitado su capacidad productiva y los beneficios de sus socios tanto porque de haberla tenido hubiesen logrado mayores volúmenes, como porque potencialmente hubiesen podido lograr mejores términos contractuales vinculados a una oferta acrecentada y una calidad mejorada. Además, la falta de recursos en general es un factor negativo juega en contra de cualquier iniciativa de cambio.

Junto a ello, hay que señalar que, a pesar del énfasis del proyecto en incorporar a las mujeres tanto en la producción como en la toma decisiones, los roles de género parecen haber restringido el involucramiento de éstas. Las asociaciones mostraron apertura y abrieron espacios de participación e involucramiento. Sin embargo, las responsabilidades de las mujeres en el hogar no fueron revisadas de tal forma que les permitiese asumir roles

productivos, políticos y de gestión más activos. Esto resulta de testimonios directos de las mujeres en los talleres y encuentros realizados para elaborar este documento, y de la observación en éstos, en los cuales el involucramiento de ellas se vio condicionado por las tareas de cuidado del hogar. A la vez, en muchos casos fue evidente que las mujeres limitaban su participación y sus intervenciones públicas lo que sugiere la existencia de temores o inseguridades.

En el entorno externo, una cultura asociativa relativamente fuerte, con un adecuado nivel de confianza interpersonal como para construir colectivos capaces de establecer y cumplir compromisos, y la presencia de ADAM en el territorio, una ONG con la misión de promover la participación ventajosa de pequeños productores en cadenas de valor globales, conformaron elementos facilitadores para que el esfuerzo alcanzara éxitos. De hecho, estos dos elementos se combinaron para articular una cadena de liderazgo efectiva. Mientras ADAM asumió liderazgo técnico, el liderazgo de las asociaciones fue capaz de coordinar esfuerzos en el nivel local para aprender y modificar patrones productivos.

Junto a ADAM, la presencia de otras organizaciones no gubernamentales y de cooperación, con proyectos previos, también contribuyó a crear un entorno local favorable para la nueva iniciativa. Se pueden mencionar la presencia de la cooperación de España a través de Intervida, y la de Canadá a través del proyecto PROSOL.

Como factores limitantes en el entorno externo destacan dos de mucho peso. El primero es las políticas públicas, las cuales, como se vio antes, no han sufrido modificaciones significativas y siguen siendo muy limitadas y de un impacto pobre en la pequeña producción agrícola y rural en general. El PNDR se ha quedado, en lo esencial, en el papel, y aunque a lo largo de los últimos años ha mejorado la provisión de algunos servicios públicos y la infraestructura de comunicaciones, en general, las políticas de fomento a la producción y comercialización de la pequeña producción siguen estando ausentes. De hecho, en materia de infraestructura de carreteras y caminos, una opinión muy extendida escuchada en los talleres realizados para elaborar este documento de sistematización fue que el estado de los caminos y carreteras tiene a las unidades productivas excluidas de los mercados. De igual manera, no existen políticas visibles en materia de desarrollo territorial.

Otro elemento en materia de política pública que está jugando en contra es la política tributaria, la cual se apresta a gravar con el impuesto sobre la renta a la producción agrícola a través de gravar el valor de las ventas en los mercados formales. Esto implicaría una reducción neta de los ingresos de las familias productoras. Por último, hay que mencionar que el modelo de negocios predominante no es uno inclusivo de la pequeña producción. Aunque en el caso específico de la experiencia sistematizada, este no fue un factor limitante directo en la medida en que el proyecto precisamente se centró en cambiarlo, el ambiente que rodeó el experimento no fue uno particularmente estimulante, y no había modelos a seguir.

En cuanto al entorno ampliado, los factores que jugaron a favor fueron una activa demanda en el mercado internacional, y especialmente en los Estados Unidos, por vegetales, así como un acuerdo comercial con ese país que

garantizaba bajas o nulas barreras arancelarias para el acceso a ese mercado. De la misma forma, las corporaciones transnacionales como Superior Foods y Sysco, y las organizaciones internacionales como SFL y CIAT también facilitaron el esfuerzo porque estuvieron dispuestas a explorar nuevas formas de incorporar a la pequeña producción a sus cadenas, y a invertir en ello.

Por su parte, como factores limitantes aparece una estructura institucional del Estado que no ha logrado adaptarse a las demandas del PNDRI y que impide un accionar efectivo del Estado. Como se vio antes, apenas recientemente el Estado guatemalteco ha empezado a hacer modificaciones de tipo organizativo e institucional que respondan a los planes y programas de desarrollo rural. Además de esto, los relativamente elevados estándares de calidad y fitosanitarios que se exige en el mercado internacional y en los Estados Unidos en particular se presentó como una importante barrera para que la pequeña producción del altiplano de Guatemala lograra colocar su producción allí. Estos estándares se transmiten a través de las empresas compradoras locales. Sin embargo, hay que indicar que esto, a su vez, fue un estímulo y un reto para transformar los procesos productivos y aumentar los rendimientos y la calidad de la producción.

5. LECCIONES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE ENTORNOS HABILITANTES PARA LA PARTICIPACIÓN DE LA PEQUEÑA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA EN CADENAS DE VALOR

Los actores participantes en el proyecto Alianzas innovaron en un conjunto de aspectos que hicieron relativamente exitoso el experimento.

En primer lugar, transformaron los procesos productivos, introduciendo nuevas técnicas de producción guiados por principios de Buenas Prácticas Agrícolas y de protección del capital natural. El resultado de esto fue un aumento de los rendimientos y de la calidad de la producción.

En segundo lugar, diversificaron la producción en términos horizontales al producir nuevos rubros, y lograron mayores niveles de integración vertical porque empezaron a producir sus propios insumos como abonos y pilones, y se movieron “hacia arriba” en la cadena al crear capacidades de procesamiento básico como clasificación, corte y empaque.

En tercer lugar, fortalecieron y modernizaron las capacidades organizativas y de gestión administrativa y de la producción de las asociaciones.

En cuarto lugar, propusieron e implementaron un nuevo modelo de negocios que implicó un involucramiento del sector privado ubicado “aguas arriba” en la cadena de valor, en el proceso de cambio productivo. En el nuevo modelo, tanto los/as productores/as y sus asociaciones como los clientes (empresas compradoras) ganaron. Los primeros porque incrementaron sus ingresos y los segundos porque, manteniendo sus niveles de rentabilidad, aseguraron su cadena de abastecimiento con proveedores confiables los cuales, además de aprovisionar las cantidades esperadas, sus productos cumplen con los estándares de calidad requeridos.

Este caso revela una experiencia concreta de “negocio inclusivo” y sostenible en la cual se construyó una relación exitosa entre el sector privado y pequeñas unidades productivas asociadas, en donde los actores compartieron riesgos, costos y beneficios. Se trató de un modelo alternativo que reconoce el potencial de la pequeña producción, su capacidad de cambio y adaptación a condiciones de intensa competencia internacional y elevados requerimientos de calidad, y el derecho de ella a participar como beneficiaria relevante en la cadena de valor. Y esto fue posible lograrlo en un entorno relativamente adverso, en el sentido al menos un política pública esencialmente indiferente y la prevalencia de modelos de negocios no incluyentes.

En términos de las políticas públicas, se vio que a pesar del giro de los noventa a favor de la ruralidad, las intervenciones se han caracterizado por un énfasis en política social y en infraestructura vial, mientras las intervenciones en materia productiva han favorecido la producción comercial para la exportación antes que la pequeña producción agrícola, a la vez que el acceso a la tierra y a recursos productivos para ésta última sigue siendo una de las grandes tareas pendientes. Más recientemente, la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI), que prometía un esfuerzo integral para la intervención en zonas rurales deprimidas y marginadas no fue asumida por el Estado. La

política comercial, sin embargo, contribuyó a formar entornos más favorables para la pequeña producción de exportación al haber asegurado el acceso a algunos importantes mercados externos.

En este punto, la pregunta obligada es la que se sugirió al inicio de este documento y es cómo lograr replicar esta experiencia o al menos cómo seguir este tipo de ejemplo en términos generales de tal forma que, antes que “islas de éxito”, sean experiencias frecuentes.

Una de las lecciones más importantes del Proyecto Alianza que vincula asociaciones de productores del altiplano guatemalteco y el sector privado es que lograr relaciones de negocios mutuamente provechosas y sostenibles requiere apostar al largo plazo y al cambio, antes que a las capacidades inmediatas y visibles. Esto supone el involucramiento activo del sector privado en el proceso de aprendizaje de la pequeña producción, pero también una amplia disposición de estas últimas para participar en el proceso.

Una segunda lección, quizás, como en otros casos, se requiere de un liderazgo activo entre los/as productores/as, y dedicar tiempo y recursos para el aprendizaje y la adaptación tecnológica, a fin de responder a las exigencias de los mercados. El apoyo de ADAM y de Alimentos Sumar fue muy relevante, pero no sustituye el rol de los/as propios/as beneficiarios/as.

Una tercera lección, posiblemente junto a ese liderazgo, el colectivo como tal debe ser capaz de mantenerse cohesionado alrededor del compromiso de aprendizaje y el cumplimiento de las metas. Una falta de cohesión tiene una alta probabilidad de traducirse en incumplimiento y, por lo tanto, en dificultades para articular una alianza de largo plazo. En ese sentido, las asociaciones de productores/as del altiplano no sólo lograron cohesión sino que también atrajeron nuevos productores/as al esfuerzo, incrementando la capacidad de respuesta cuantitativa de la producción.

Una cuarta lección se refiere a la participación de un actor externo como ADAM, con conocimiento de las realidades locales, de los entornos inmediatos de la pequeña producción y de sus especificidades productivas, y la confianza y el respeto del liderazgo de las asociaciones para con ese actor, son factores que facilitan la construcción de sólida relación de negocios entre las asociaciones o colectivos y las empresas privadas.

Estos cuatro elementos (compromiso de largo plazo, liderazgo, cohesión y apoyo externo comprometido), junto a condiciones básicas de producción y competitividad como el costo de los recursos, configuran los ingredientes fundamentales para que un esfuerzo de alianza entre pequeños/as productores/as agrícolas y el sector privado prometa éxito.

En ese contexto, una pregunta relevante es cual podría ser el rol del Estado en potenciar las oportunidades de mercado de la pequeña producción. La pregunta se refiere a aquellos aportes que vayan más allá y que complementen las contribuciones tradicionales que el Estado está llamado a hacer para el desarrollo rural y de la pequeña agricultura como la provisión de bienes y servicios públicos sociales, y otros esenciales para la producción, y de las de otros actores como el sector privado, las ONGs o aquellos de los propios colectivos de productores.

El rol del Estado

El aporte del Estado debería ir en cuatro direcciones. La primera sería, de cara al sector privado, **identificar y visibilizar las potencialidades específicas de colectivos de productores** de convertirse en socios confiables. Además de visibilizar, debe implicar promover el fortalecimiento asociativo (organización, gestión) y de las capacidades de trabajo en colectivo de grupos de productores/as que hayan demostrado algunas capacidades y que cuenten con liderazgos proactivos.

La segunda es **identificar y visibilizar las oportunidades de mercado para la pequeña producción** en una relación con el sector privado (demandas potenciales). Esto implica facilitar información sobre tendencias de los mercados (internacional, nacional y regionales), sobre cambios en las estructuras de mercado, sobre novedades en las cadenas de abastecimiento y la entrada/salida de agentes relevantes (p.e. grandes procesadores o empresas comercializadoras), y sobre tendencias de precios y sus determinantes.

La tercera es **facilitar el contacto permanente entre asociaciones de productores/as y el sector privado** de procesamiento y comercialización de tal forma que contribuya a crear condiciones para una vinculación continua.

La cuarta es el **seguimiento y monitoreo de las condiciones en que la pequeña producción se relaciona con el sector privado** en las cadenas, para la promoción de relaciones horizontales que eviten el ejercicio desmedido del poder de mercado. Esto puede implicar intervenciones específicas que persigan una adecuada participación de los diferentes agentes en los beneficios que ella genera. Un objetivo específico debería ser que los pequeños productores logren capturar un porcentaje del valor agregado de la cadena que les permita no sólo reducir de manera creciente las privaciones y fortalecer las capacidades básicas en sus familias (nutrición, salud, educación) sino también hacer que su actividad logre acumular y vayan gradualmente superando su condición de unidades de reproducción simple.

Sin embargo, no sólo se trata de que las políticas públicas promuevan e influyan sobre los términos en que se articular las cadenas. También las alianzas entre la pequeña producción y el sector privado deben implicar la construcción de agendas conjuntas para influir sobre el sector público y sobre la definición de políticas, así como sobre las intervenciones de las organizaciones no gubernamentales en los territorios con el objeto de alienar esfuerzos.

Por último, no debe dejar de ser mencionado que urge un **compromiso claro y decidido de la política pública en materia de desarrollo rural en general, y de apoyo a los procesos de transformación de la pequeña producción.**

Lograr esto requiere que ese cambio esté en el tope de la agenda de los actores comprometidos y la construcción de plataformas de acción que promuevan e impulsen esa agenda.

En ese sentido, organizaciones de productores/as que participan en los proyectos e iniciativas sistematizados por el AEE han mencionado al menos cinco prioridades de cambio en políticas. Primero, el mejoramiento de la infraestructura vial y el acceso físico a los mercados. Segundo, el acceso a agua para riego y a fuentes de agua saneadas. La degradación y contaminación de las fuentes de agua fue uno de los aspectos negativos que fue mencionado con mayor frecuencia en las consultas. Tercero, acciones que reduzcan el grado de vulnerabilidad de las unidades productivas a los factores climáticos. Cuarto, el fortalecimiento de las acciones de promoción internacional de exportaciones como la participación en ferias. Quinto, la introducción de subsidios a la producción.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Banco de Guatemala.

www.banguat.gob.gt/estaeco/boletin/envolver.asp?karchivo=boescu50

Berdegú, J. (2000): "Cooperando para Competir. Factores de Éxito de las Empresas Asociativas Campesinas". RIMISP. Santiago de Chile.

Camacho, P., Marlin, C. y Zambrano, C. (2005): "Estudio Regional sobre los Factores de Éxito de Experiencias Asociativas Rurales". Plataforma RurAlter. SNV/InterCooperation/Agraria.

Comisión Europea (2010). Formulario de Solicitud de Subvención. Programa Técnico de Seguridad Alimentaria (PTSA). Anexo A. Título: Seguridad alimentaria, políticas y nuevos modelos de negocios entre pequeñas/os productores y mercados en tres contextos de América Latina.

Berdegú, J. y Fuentealba, R. (2011). "Latin America: The State of Smallholders in Agriculture". Paper presented at the IFAD Conference on New Directions for Smallholder Agriculture. January.
<http://www.ifad.org/events/agriculture/doc/papers/berdegue.pdf>

Bienabe, E., Berdegú, J. y Peppelenbos, L. eds. (2011): "Reconnecting Markets. Innovative Practices in Connecting Small-Scale Producers with Dynamic Food Markets". IIED. Gower.

CEPAL (2010): "Panorama Económico y Social de América Latina". CEPAL. Santiago de Chile.
http://www.eclac.cl/noticias/paginas/8/33638/101130_PanoramaSocial-30noviembre-final.pdf

CONIC/UNAC-MIC/Gobierno de Guatemala (2009): "Política Nacional de Desarrollo Rural Integral –PNDRI-". Ciudad de Guatemala.

FAO (2007): "Governance, coordination and distribution along commodity value chains". FAO Commodities and Trade Proceedings 2. Trade and Markets Division. Rome.

Gobierno de Guatemala (2009): "Avances sobre el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz. Informe 2009". Secretaría de la Paz. Presidencia de la República. Ciudad de Guatemala. Mimeo.

Haggblade, S., Hazell, P. & Reardon, T. (2010): The Rural Nonfarm Economy: Prospects for Growth and Poverty Reduction. World Development. October 2010

IICA <http://www.iica.int/Esp/Programas/AnalisisEstrategico/Paginas/IndicadoresAgricultura.aspx>

Isa, P. y Cheaz, J. (2011): "Empoderamiento económico en América Latina: un análisis de siete iniciativas de desarrollo rural a partir del enfoque de capacidades". Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural –RIMISP-, Proyecto Alianzas para el Empoderamiento Económico.

Isa, P. y Cheaz, J. (2012): “Empoderamiento económico para transformar los entornos de las pequeñas unidades productivas rurales en América Latina”. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural –RIMISP-, Proyecto Alianzas para el Empoderamiento Económico.

Klein, E. (2009). “Condicionantes laborales de la pobreza rural en América Latina”. Subdirección de Asistencia a las Políticas. Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Santiago, Chile.
<http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/04450.pdf>

Monterroso-Rivas, Ottoniel (2009): Institucionalidad y políticas públicas para el desarrollo rural en Guatemala. Revista de la CEPAL No. 97. Abril.

OXFAM GB (2012): “Informe Narrativo Anual. Seguridad alimentaria, políticas y nuevos modelos de negocios entre pequeñas/os productores y mercados en tres contextos de América Latina. Anexo IV”. Diciembre.

Rosada T. y Bruni, L. 2009. “Crisis y pobreza rural en América Latina: el caso de Guatemala”. Documento de Trabajo N° 45. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

Seville, D., Buxton, A. y Vorley, B. (2011): “Under what conditions are value chains effective tools for pro-poor development?” Report for The Ford Foundation. The Sustainable Food Laboratory and IIED.

Universidad de San Carlos de Guatemala & Universidad Rafael Landívar (2011): “Propuesta para Abordar el Desarrollo Rural Integral de Guatemala”. Ciudad de Guatemala

Vorley, B. (2001): “The Chains of Agriculture: Sustainability and the Restructuring of Agri-food Markets”. Opinion. World Summit on Sustainable Development. IIED.

Vorley, B., del Pozo-Vergnes, E. y Barnet, A. (2012): “Small producer agency in the globalised market. Making choices in a changing world”. IIED, London; Hivos, The Hague.

Anexo 1. Lista de participantes en talleres y consultas

Visitas de campo		
Asociación de Desarrollo Integral Agropecuario El Paraíso (ADIAP), Xecaquixcan	Asociación de la Mujer Creadora (ALANEL), Xepiacul	Asociación el Buen Sembrador, Chuaxajil
Felipe Guarchaj Cajtunaj	Micaela Balux Tum	Juan Catinac
María Susy Ramírez	María Martina Balux	Manuel Rigoberto Chox Tambriz
Catarina Guarchaj Guarchaj	Isabel Tum Ajquí	Catarina Tambriz
Manuel Guachiac Guarchaj		Antonia Tzep
		Pedro Carrillo Ixtós
		Manuela Tzoc Tziquin
		Antonio Tzoc
		Antonia Teresa Chox Carrillo

Taller con productores y técnicos de ADAM en Santa Rita	
Alicia Morales Ramírez	
Alejandra Sacuj	
Manuel Timoteo Guarchaj	
Francisco Catinac Tzoc	
Rigo Chox	
Felipe Guarchiaj	
Juan Guachiac	ADAM
Pedro García	ADAM
Valeska Sarmiento	ADAM
Andrea Cifuentes	ADAM
Fernando Cojulún	ADAM
Pável Isa Contreras	RIMISP
Juan Cheaz	RIMISP

Taller con actores claves en Antigua	
Otto Paz,	Alimentos Sumar
Fredy Laparra	Ministerio de Agricultura
Angel Chocoj	Proyecto Sololá PROSOL
Manuel Timoteo Guarchiac	Productor
Martina Balux	Productor
Guillermo Cifuentes	ADAM
Fernando Cojulún	ADAM
Pavel Isa Contreras	RIMISP
Juan Cheaz	RIMISP