Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe:
Nuevas perspectivas

RED POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESARROLLO RURAL EN AMERICA LATINA
cirad
Cooperación Regional Francesa PARA AMÉRICA DEL SUR
NACIONES UNIDAS CEPAL
IICA

Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe:

Nuevas perspectivas

Eric Sabourin, Mario Samper y
Octavio Sotomayor (Editores)

San José, Costa Rica | 2015

RED POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESARROLLO RURAL EN AMERICA LATINA

cirad

Cooperación Regional Francesa PARA AMÉRICA DEL SUR

NACIONES UNIDAS CEPAL

IICA

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), 2015

Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: nuevas perspectivas por IICA se encuentra bajo una Licencia Creative Commons Reconocimiento-Compartir igual 3.0 IGO (CC-BY-SA 3.0 IGO) (http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/)
Creado a partir de la obra en www.iica.int.

El Instituto promueve el uso justo de este documento. Se solicita que sea citado apropiadamente cuando corresponda.

Esta publicación también está disponible en formato electrónico (PDF) en el sitio web institucional en http://www.iica.int

Corrección de estilo: Máximo Araya
Diseño de portada: Gabriela Watson
Diagramación: Gabriela Watson
Impresión: Imprenta IICA

Sabourin, Eric
Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: nuevas perspectivas / editado por Eric Sabourin, Mario Samper y Octavio Sotomayor / IICA -- San José: C.R.: IICA, 2015.
400 p.; 21.6 cm x 27.9 cm

ISBN: 978-92-9248-585-6

1. Políticas 2. Agricultura familiar 3. Desarrollo rural 4. Sector público 5. México 6. Nicaragua 7. Costa Rica 8. Cuba 9. Colombia 10. Ecuador 11. Perú 12. Uruguay 13. Chile 14. Argentina 15. Brasil I. Samper, Mario II. Sotomayor, Octavio III. IICA IV. Título

AGRIS E14 | DEWEY 338.18

San José, Costa Rica
2015

Dedicatoria

A Manuel Chiriboga Vega,
in memoriam

Índice general

Presentación xiii
Prefacio xv
Agradecimientos xix
Los autores xxi

I. Introducción 1

Parte 1

II. Análisis transversal de las políticas sobre agricultura familiar en América Latina
Eric Sabourin, Mario Samper, Jean François Le Coq, Octavio Sotomayor, Gilles Massardier y Jacques Marzin 3

A. Introducción 5
B. Contexto y periodización de las políticas agrarias en América Latina 7
C. Orígenes, factores y vectores de políticas específicas para las agriculturas familiares 9
1. Las coaliciones y grupos de interés en torno a la agricultura familiar 9
2. Un surgimiento ligado a varios factores concomitantes 11
3. La difusión regional de las políticas para la agricultura familiar 12
4. Diversidad de las políticas y de las definiciones de la categoría agricultura familiar 14
D. Principales resultados, tendencias, evoluciones y perspectivas 23
1. Tendencias regionales confirmadas 25
2. Desafíos y perspectivas 30
E. Conclusión y recomendaciones 31
Bibliografía 34

Parte 2
Estudios por países 41

III. Argentina: Políticas Públicas, Desarrollo Rural e Inclusión Social
Paula Juarez, Marie Gisclard, Frederic Goulet, Roberto Cittadini, Julio Elverdin, M. Mercedes Patrouilleau, Christophe Albaladejo y Edgardo Gonzalez 43

A. Introducción 45
B. Trayectoria sociohistórica de la agricultura familiar en Argentina 46
1. El papel de la agricultura familiar en Argentina 46
2. Incidencia en el proceso socioproductivo y la gestión del territorio 48
C. Diseño de políticas públicas de agricultura familiar en Argentina 51
1. Origen y trayectoria institucional de la política para la agricultura familiar 51
2. Definición y delimitación de la categoría agricultura familiar objeto de política pública 52

D. Implementación de políticas públicas de agricultura familiar: objetivos, modalidades y resultados 55
1. Proceso de institucionalización de la agricultura familiar 55
2. Nuevas políticas para el desarrollo rural inclusivo 57
3. Políticas de innovación y desarrollo tecnológico 58
4. Formación de funcionarios y técnicos públicos 59
5. Normativas y regulaciones en temáticas relevantes para la agricultura familiar 59
6. Créditos, subsidios y financiamientos 60
7. Comercialización y ferias de la agricultura familiar 61
8. Otras políticas que benefician a la agricultura familiar 62
E. Análisis de los resultados de las políticas públicas 63
1. Concepción político-organizacional 63
2. Concepción del conocimiento científico y tecnológico 64
3. Relación agricultor familiar-Estado 65
F. Reflexiones finales y perspectiva 66
Bibliografía 68
Anexo 1: Programas e instrumentos que benefician a las agriculturas familiares 73

IV. Brasil: Dos décadas de políticas públicas para la agricultura familiar
Catia Grisa y Sergio Schneider 77

A. Introducción 79
B. Contextualización histórica y socioeconómica de la agricultura familiar en Brasil 79
C. Antecedentes, momentos críticos y trayectoria institucional de las políticas públicas para la agricultura familiar en Brasil 81
1. Antecedentes, cambios institucionales y principales actores: el reconocimiento de la agricultura familiar 81
2. Trayectoria institucional y políticas públicas para la agricultura familiar después de la creación del PRONAF 85
D. Implicaciones de las políticas públicas para la agricultura familiar en Brasil 92
1. Políticas sectoriales 93
2. Políticas redistributivas 97
3. Políticas territoriales 99
E. Desafíos de las políticas públicas para la agricultura familiar 100
F. Perspectivas de las políticas públicas para la agricultura familiar 102
Bibliografía 106

V. Chile: Mas de 50 años de apoyo a la agricultura familiar
Hugo Martínez, Mina Namdar-Irani y Octavio Sotomayor 113

A. Contexto de la agricultura familiar en el país 114
B. Características principales de la política agrícola chilena 114
C. Implicaciones de la política agrícola sobre la agricultura familiar 116
1. Importancia de la agricultura familiar 116
2. La agricultura familiar es esencialmente multiactiva 117
3. Las políticas públicas dirigidas a la agricultura familiar 119
4. Una mirada crítica: los principales temas de debate 122

D. El diseño y la gestión de las políticas: los espacios de participación 125
E. Territorialización de las políticas dirigidas a la agricultura familiar 126
F. Impacto de las políticas agrarias sobre la agricultura familiar 127
1. El destino de la agricultura familiar no depende esencialmente de las políticas sectoriales 127
2. Impacto de la política hacia la agricultura familiar 130
3. La agricultura de subsistencia y el rol del MINAGRI: ¿un problema social? 130
G. Conclusiones: perspectivas para el período post 2014 131
1. Avances conceptuales 131
2. ¿Un nuevo consenso político? 132
3. Un nuevo paradigma: redes rurales 132
Bibliografía 135

VI. Colombia: La agricultura familiar recién redescubierta
Francisca Meynard 137

A. Introducción 138
B. Contexto de la agricultura familiar en Colombia 139
C. Espacio político de la agricultura familiar en la política agraria 144
1. La ausencia de una política específica para agricultura familiar en Colombia 145
2. Redes y coaliciones que han promovido la política agraria o rural 145
3. Institucionalidad 147
4. Implicaciones de la política agraria sobre las agriculturas familiares 149
5. Objeto y objetivos de las políticas 149
D. Impacto de las políticas agrarias sobre la agricultura familiar y perspectivas 150
1. Elementos de evaluación de la(s) política(s) agraria(s) nacional(es) 150
2. Perspectivas para 2015-2030 151
Bibliografía 155
Anexo 1. Programas e instrumentos que benefician a los pequeños productores 157
Anexo 2. Listado de leyes del ministerio de agricultura y desarrollo rural 161
Anexo 3. Marco institucional de desarrollo rural 162

VII. Costa Rica: Desafíos y políticas públicas para la agricultura familiar
Jorge Andrey Valenciano, Fernando Sáenz, Jean François Le Coq y Diego Zárate 163

A. Introducción 164
B. Una visión general de la política económica dentro del Estado benefactor 164
C. Programas de ajuste estructural (PAE): hacia la apertura y liberalización de la economía 169
1. La política agraria en el marco de la apertura comercial 170
2. La política agraria a partir de 2008 176
D. Conclusiones 187
Bibliografía 188

VIII. Cuba: ¿Fin de la marginalización histórica de las agriculturas familiares?
Jacques Marzin, Teodoro López y Nelvis Almaguer 193

A. Introducción 194

B. Contexto de la agricultura familiar en el país 195
1. Historia agraria y papel de la agricultura familiar 195
2. Inserción de la agricultura en el resto de la economía 196
3. Papel de la agricultura familiar en la gestión del territorio 199
C. Espacio político de la agricultura familiar en la política agraria 199
1. Características de la política específica para la agricultura familiar 199
2. Origen, antecedentes, socio-génesis y trayectoria institucional de la política 202
3. Políticas sociales o ambientales 206
D. Impacto de las políticas agrarias sobre la agricultura familiar y prospectiva 207
1. El desarrollo local: autoridades locales responsables de la cohesión social 207
2. Margen de progreso para la productividad 207
3. ¿Propiedad privada, individual o colectiva? 207
E. A modo de conclusión 208
Bibliografía 209

IX. Ecuador: ¿Qué políticas para la agricultura campesina y familiar?
Francisca Meynard 211

A. Introducción 212
B. Contexto de la agricultura familiar en el país 212
C. Espacio político de la agricultura familiar en la política agraria o rural 216
D. Los instrumentos de política agrícola que afectan a la agricultura familiar en ausencia de una política diferenciada específica 217
E. Redes y coaliciones que han promovido la política agraria o rural 218
F. Implicaciones de la política agraria sobre las agriculturas familiares 220
1. Institucionalidad 220
2. Evolución de la política agraria relativa al sector familiar 222
3. Objeto y objetivos de las políticas 223
4. Evolución hacia la transversalidad del desarrollo rural 224
G. Impacto de las políticas agrarias sobre la agricultura familiar y perspectivas 225
1. Algunos elementos de evaluación 225
2. Perspectivas para 2015-2030 226
Bibliografía 228
Anexo 1. Organizaciones 229
Anexo 2. Programas 231

X. México: Políticas para la agricultura campesina y familiar: un marco de referencia
Gonzalo Chapela, Carlos Menéndez y Héctor Robles 233

A. Contexto histórico de la agricultura familiar en México 236
B. Perfil y lugar de la pequeña agricultura 239
1. La pequeña unidad es predominante en el campo mexicano 240
2. El número de unidades pequeñas ha aumentado 241
3. Las pequeñas unidades producen una parte muy significativa de nuestros alimentos 242
4. Las unidades pequeñas generan la mayor parte del empleo agropecuario 242
5. Es la UP predominante para la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH 243
6. La agricultura en pequeño es también importante en el abasto de la agroindustria 244

C. Inserción de la agricultura familiar en la economía 244
D. Políticas para la agricultura familiar 246
1. Principales políticas relativas a la agricultura familiar 246
2. Agricultura familiar y políticas de desarrollo sustentable 249
3. Políticas para agricultores familiares orientadas a las personas 250
E. Evolución para la transversalidad del desarrollo rural 251
1. Una planificación sectorial 251
2. Políticas territoriales 251
F. Elementos de evaluación, desafíos e perspectivas 252
1. Elementos de evaluación del impacto de las políticas agrarias sobre el sector familiar y campesino 252
2. Algunas perspectivas 254
Bibliografía 256

XI. Nicaragua: Evoluciones y perspectivas de las políticas agrarias y la agricultura familiar
Francisco J. Pérez y Sandrine Fréguin-Gresh 261

A. Introducción 262
B. El sector agrícola y el lugar de la agricultura familiar en Nicaragua 263
1. Un país "orgullosamente" agropecuario que apenas comienza su transición económica en un contexto de bono demográfico 263
2. Un sector agropecuario marcado por la importancia de los "pequeños y medianos productores" 268
C. Trayectorias sociohistóricas de las políticas hacia el sector agropecuario y rural en Nicaragua 269
1. La burguesía agraria en el periodo post-independentista (1821– 1890) 269
2. El periodo de inserción al mercado mundial y de consolidación dela dualidad agraria (1890– 1950) 270
3. El periodo somocista de apogeo del modelo liberal agroexportador (1950-1979) 271
4. El periodo revolucionario de rehabilitación parcial de la familia campesina en el agro (1979-1990) 274
5. El periodo de la "democracia de libre -mercado" y de contrarreforma agraria (1990-2006) 276
6. El periodo actual y la incorporación de la noción de agricultura familiar en las instituciones públicas (desde el 2007) 279
D. Políticas actuales e implicaciones sobre y para la agricultura familiar 279
1. La estrategia sectorial productiva: PRORURAL 280
2. Intervenciones específicas dirigidas a la agricultura familiar 284
E. Conclusión y perspectivas 287
Bibliografía 289

XII. Perú: A la espera de políticas específicas para la agricultura familiar
Francisca Meynard 293

A. Introducción 294
B. Contexto de la agricultura familiar en el país 294
1. Políticas de reforma agraria y leyes de comunidades campesinas y nativas 295
2. La pequeña agricultura peruana 296
C. Espacio político de la agricultura familiar en la política agraria o rural 298

D. Políticas públicas dirigidas al campesino o pequeño productor 299
1. El rol de las redes y coaliciones en la política agraria y rural 301
2. Institucionalidad 303

E. Implicaciones de la política agraria sobre las agriculturas familiares 304
1. Objeto y objetivos de las políticas 304
2. Implementación de las políticas 306
3. Evolución para la transversalidad del desarrollo rural 308

F. Impacto de las políticas agrarias sobre la agricultura familiar y perspectivas 309
G. Conclusión 311
Bibliografía 312

XIII. Uruguay: La agricultura familiar entre dos proyectos contrapuestos
María Fernanda de Torres Álvarez, Pedro Arbeletche, Eric Sabourin, Joaquin Cardelliac Gula y Gilles Massardier 315

A. Introducción 316
B. Contexto de la agricultura familiar en el país 316
1. La agricultura en la economía uruguaya 316
2. El lugar de la agricultura familiar 319
3. Breve historia de las políticas agrarias con impacto sobre pequeños productores 319
C. Elaboración de la política específica de apoyo a la agricultura familiar 320
1. Bases de la política específica para la agricultura familiar 320
2. Socio-génesis y trayectoria institucional de la política 321
3. Una nueva política para la agricultura familiar en el MGAP 323
D. Contenido e implementación de la política específica para la agricultura familiar 324
1. Cambio político y proyectos específicos para agricultura con apoyo externo 324
2. Principales políticas públicas relativas a la agricultura familiar 326
E. Evolución para la transversalidad del desarrollo rural 330
1. Desarrollo rural y descentralización de la política agrícola 330
2. Medio ambiente y ordenamiento territorial 332
F. Elementos de evaluación de las políticas para el sector familiar y perspectivas 335
1. Efectos de las políticas públicas sobre la agricultura familiar 335
2. Evaluación plural: opiniones de las organizaciones de beneficiarios 335
3. Desafíos y perspectivas para 2015-2030 337
Bibliografía 338

Parte 3.
XIV. Implicaciones para las políticas públicas de las contribuciones sobre América Latina durante el Año Internacional de la Agricultura Familiar
Mario Samper, Eric Sabourin y Jean-François Le Coq 341

A. Introducción 342
B. Eventos latinoamericanos del AIAF 342
1. Encuentro Centroamericano y de República Dominicana sobre Agricultura Familiar 2014 343

2. Conferencia internacional "Políticas públicas y agricultura familiar en América Latina y el Caribe: situación actual y retos para el mediano y largo plazo." 345
3. IX Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial "Agricultura Familiar: ruralidade, território e política pública" 349
4. Otros eventos internacionales 351

C. Principales implicaciones para las políticas públicas 352
1. Agricultura familiar y desarrollo territorial 353
2. Políticas integrales e integradas para fortalecer sistemas territoriales de agricultura familiar 355
3. Articulación entre instancias regionales y nacionales 356
4. Complementariedad, diferenciación y focalización de las políticas públicas para la agricultura familiar 357
5. Acciones inmediatas y procesos de largo plazo 358
6. Políticas para la agricultura familiar ante el cambio climático y la degradación de los recursos naturales 359
7. Políticas para la asociatividad, la agregación de valor y el acceso a mercados por parte de la agricultura familiar 360
8. Participación, equidad e inclusión en las políticas para la agricultura familiar 360
9. Gestión del conocimiento y políticas públicas para la agricultura familiar 363

D. Balance propositivo 364

Anexo 1. Información complementaria sobre tres eventos latinoamericanos del AIAF 367

Anexo 2. Otros foros latinoamericanos en el marco del AIAF 370

Reflexión final

Mario Samper, Eric Sabourin y Byron Miranda 373

Presentación

La obra que nos complace presentar reúne un conjunto de estudios de caso y un análisis transversal de las políticas públicas para la agricultura familiar en once países latinoamericanos, complementados por un ensayo interpretativo acerca de las implicaciones para políticas públicas derivadas de los principales eventos internacionales del Año Internacional de la Agricultura Familiar en América Latina.

Aborda la situación de las agriculturas de base familiar en cada uno de ellos y la evolución de las políticas enfocadas en la agricultura familiar o que inciden directamente en ella, así como las definiciones, tipologías e instrumentos para orientar y aplicar esas políticas. Finalmente, valora sus resultados e impactos, sus perspectivas actuales y los principales desafíos que enfrentan dichas políticas y las diversas agriculturas familiares del hemisferio.

Este esfuerzo colectivo, en el cual participó una treintena de autores y autoras, fue impulsado por la Red *Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina,* y contó con el apoyo de CIRAD, CEPAL e IICA.

Las investigaciones conducidas por el CIRAD desde los años 1990 han priorizado el estudio y la promoción de las agriculturas familiares del mundo tropical e intertropical en una perspectiva de desarrollo rural mediante un modelo inclusivo generando empleos, mayor autonomía y sustentabilidad de la producción y reducción de la pobreza y de las desigualdades.

CEPAL promueve estudios, foros y propuestas relacionadas con agricultura familiar, competitividad, acceso a mercados y circuitos cortos, así como agrobiodiversidad y cambio climático, sostenibilidad, gestión territorial rural e inclusión social, entre otros temas.

El IICA coopera con los Estados Miembros de la OEA para mejorar las condiciones para el desarrollo de los diferentes tipos de Agriculturas Familiares, desde una perspectiva que concibe a la agricultura vinculada al entorno territorial y social del que forma parte. El IICA promueve a las Agriculturas Familiares como un elemento central en la realidad de los sistemas socioeconómicos que constituyen los territorios rurales, y fundamental para impulsar el potencial de los mismos y el bienestar de sus pobladores.

La producción de esta obra colectiva se enmarca en la celebración del Año Internacional de la Agricultura Familiar y constituye un aporte a las reflexiones, intercambios y propuestas que se generan en sucesivos encuentros nacionales, regionales y hemisféricos. Las conclusiones y recomendaciones trascienden lo inmediato y sugieren orientaciones para las acciones a desarrollar en los próximos años al formular e implementar conjuntos entrelazados de políticas enfocadas en las agriculturas familiares y acordes con las condiciones específicas de cada país y los distintos tipos de agriculturas familiares.

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva
Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL

Michel Eddi
Presidente Director General
Centro de Cooperación Internacional en Investigación Agronómica para el Desarrollo
CIRAD

Víctor Villalobos
Director General
Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
IICA

Prefacio

Desde hace por lo menos ciento cincuenta años se ha venido pronosticando la inevitable desaparición del campesinado y, en efecto, algunos autores como Henri Mendras han concluido, en escritos muy bien argumentados, que *la fin des paysans* es una realidad. Sin embargo hoy en día estamos publicando ésta y muchas otras obras más sobre la agricultura familiar. En los estudios de caso aquí presentados se constata que en América Latina, como en otros continentes, la forma de producción agenciada por una familia está presente y tiene todavía un papel relevante, aunque variable de un país a otro. Esta terca realidad es comprobada con los resultados de los trabajos presentados en este libro que muestran que la agricultura familiar en México, Nicaragua, Costa Rica, Cuba, Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay tiene una participación contundente en la producción agropecuaria y más importante aun en el empleo rural. También en Chile, Argentina y Brasil, países en donde la agroindustria exportadora ha sido un sector particularmente pujante, la contribución de la agricultura familiar a la economía agroalimentaria es sustancial.

Surge de inmediato la pregunta sobre si la economía campesina y la agricultura familiar son una misma cosa. Se podría contestar con toda tranquilidad que sí, pues el asunto parece muy sencillo: si estamos hablando de una categoría económica que se refiere a un sistema de producción agropecuario en el cual parte de la mano de obra utilizada la aporta la familia y que tiene una escala tal que los procesos de producción son controlados directamente por la familia misma, la amplia gama de productores familiares presentes actualmente en nuestro campos no son esencialmente diferentes a los campesinos del siglo XIX o de la primera mitad del siglo XX. Lo que sucede es que ahora el campesino actúa dentro de una economía de mercado. Anteriormente un agricultor familiar no contrataba jornaleros y no accedía al crédito sino muy excepcionalmente; no compraba las semillas, ni los fertilizantes, y casi ningún plaguicida; tampoco alquilaba o compraba maquinaria, ni implementos para riego y subrayaremos que no tenía que proveerse en el mercado, sino en muy pocas cantidades, de los bienes necesarios para su sobrevivencia, mientras que actualmente por lo menos el 70% de estos bienes deben ser necesariamente comprados por la familia. Por otra parte, quienes conforman la familia campesina o la unidad doméstica de producción y consumo realizan otras actividades económicas aparte de la agricultura y participan, cada vez más, en múltiples mercados, no sólo de productos sino también de tierra, de trabajo y de servicios.

Como categoría sociológica y antropológica el campesinado es concebido como un miembro de una comunidad, que se rige por relaciones de parentesco y vecindario, y que enfrenta colectivamente la administración de los recursos de uso común y el acceso a bienes públicos, bien sea por medio de trabajos emprendidos conjuntamente o por medio de la negociación con el Estado. La familia campesina tiene además una relación orgánica con la tierra: más que activo productivo la tierra es para ella un patrimonio cultural sobre el cual funda su propia existencia.

Si bien la condición teórica (monetización parcial) planteada por la visión económica, presentada arriba, se ajusta a cualquier agricultor familiar contemporáneo, los determinantes socio – antropológicos del *etos campesino* corresponden apenas a algunos tipos de productores familiares. En palabras de Hugues Lamarche, la agricultura familiar contemporánea es una

realidad polimorfa. Entre la gran heterogeneidad de tipos de productores familiares algunos (solo algunos) pueden ser caracterizados propiamente como campesinos. De manera que la agricultura familiar es una categoría útil y necesaria para aprehender la enorme complejidad de la economía rural tal como se nos presenta actualmente. Su utilidad será mayor si reconocemos su diversidad e incorporamos esa heterogeneidad a nuestros modelos de análisis y a las políticas públicas, que si bien han de focalizarse también deben ser diferenciadas, dado que hay en realidad múltiples tipos de agricultura familiar.

No es que el campesino de siglos anteriores se haya transformado en el campesino actual y en los agricultores familiares no campesinos, empresarizados podría decirse, del presente. No se trata de productores que con la irrupción del mercado mutaron en lo que es hoy el agricultor familiar. En realidad la agricultura familiar está constituida por familias e individuos que en las condiciones de la sociedad actual, hacen lo que han venido haciendo millones y millones de familias, o grupos domésticos, desde que existe la agricultura: organizarse para producir con su propio esfuerzo echando mano a recursos a los cuales pueden tener acceso y en las condiciones que les impone la *sociedad mayor*. La organización familiar del trabajo agrícola y de otras actividades económicas de las familias rurales es una alternativa frente a las posibilidades de cada momento histórico para emprender la lucha por la subsistencia, para tratar de obtener los medios de vida necesarios y en muchos casos para tratar de acumular, porque en efecto muchos empresarios agrícolas de hoy fueron agricultores familiares hace unos cuantos años. En fin, la génesis de la agricultura familiar es una cuestión de cada momento histórico en cada realidad nacional y local particular.

Que la agricultura familiar sea actualmente, en los países latinoamericanos, una categoría política, funcional para canalizar los recursos del Estado, tal como concluyen los editores de este libro, es un hecho positivo. Unos países la han incorporado al lenguaje gubernamental y la han operativizado a la hora de intervenir en el mundo rural mientras que otros están en camino de hacerlo. ¿Pero por qué digo que es plausible la adopción de esta categoría? Por la sencilla razón de que, como lo traté de mostrar arriba, con este concepto se capta la diversidad de formas de producción agropecuarias, a pequeña escala, que deben ser objeto de atención de la política pública.

Lo que sí me parece un abuso con el concepto, y con las familias que trabajan en el campo, es pretender reducir al agricultor familiar al ideal imaginado (al *deber ser* propuesto) por el planificador. ¿Dejar por fuera, de la definición y del acceso a los recursos de la política pública, a las familias de productores que, por ejemplo, obtienen menos de la mitad de sus ingresos del trabajo de sus fincas porque desafortunadamente, dadas las limitaciones de acceso a los factores productivos, les toca trabajar en las llamadas actividades extra prediales? ¿O discriminar contra aquellos que han logrado obtener un ingreso relativamente aceptable que les permite que sus hijos salgan a educarse, porque no cumplen con el requisito de contratar, por ejemplo, menos del 30% de la mano de obra empleada? ¿O con este mismo argumento excluir a aquellos viejos que se han quedado solos y que con mucho esfuerzo y privaciones les toca contratar a quien les ayude en las labores agropecuarias?

Toda focalización significa exclusión y una política pública debe ser incluyente. Por supuesto que puede atenderse con diferentes estrategias a los diversos tipos de agricultores familiares y concentrar algunos recursos particulares en los más vulnerables y en los que tienen mayores limitaciones en el acceso al capital, a la tierra, al agua y a las tecnologías. Y ojo con la tierra, porque parece ser que una vez más, con el diseño de programas con bases supuestamente muy técnicas que privilegian la competitividad y la eficiencia, se evade el asunto central del acceso a la tierra en países en los cuales éste ha sido el principal factor discriminatorio contra el productor familiar; en países en donde a pesar de ser reducido a minúsculas parcelas en las peores

tierras y de más difícil acceso, el agricultor familiar ha mostrado una capacidad casi inverosímil de subsistencia y de adaptación. Me parece que la adopción de un límite para el tamaño de la tierra, como se ha hecho en varios países, a partir del cual la familia puede obtener ingresos suficientes, dados unos condicionamientos de calidad del suelo, disponibilidad de tecnologías, de agua y de acceso a mercados, es muy pertinente porque pone de presente las limitaciones que hay que superar para que la familia pueda obtener buenos ingresos derivados de su propia actividad agropecuaria.

Ojo también con discriminar contra los minifundistas por su pretendida incapacidad para salir de la pobreza y dejar para ellos una política asistencial, excluyéndolos de la acción gubernamental tendiente a dotar al agricultor de recursos productivos. Ha sido probado en muchos estudios que aun en predios muy pequeños, el agricultor puede ser altamente eficiente generando ingresos relativamente altos por cada día trabajado. La eficiencia de la actividad agropecuaria no está determinada, como se ha mostrado ampliamente, por las economías de escala, de manera que las tecnologías disponibles (agroquímicas o agroecológicas) no solamente son fraccionables para muchos productos (hortalizas, frutales, cacao, café, papa, tabaco, etc.) sino que por la pericia de los hombres y mujeres que trabajan en pequeñas explotaciones y por su vinculación directa al proceso productivo pueden generar lo que hemos llamado economías de micro escala mediante las cuales hacen ahorros en costos y generan aumentos en productividad. Hemos visto también varios casos en Ecuador, Perú, Bolivia y Colombia en que el minifundio precario, aquel atendido por los viejos y mujeres que se debaten en medio de la pobreza y la miseria, emprende transformaciones positivas cuando algunas ONG los vinculan a programas agroecológicos. Aunque en principio la intención de la organización que promueve estos programas es que produzcan algunos alimentos para mejorar la dieta del hogar, rápidamente colocan producción excedente en los mercados en los cuales, no pocas veces, reciben un sobreprecio por la calidad de productos no contaminados por plaguicidas que otros productores familiares utilizan en exceso.

Una política pública tiene que atender integralmente al agricultor familiar pobre. Ante todo se debe ocupar de incentivar sus potencialidades productivas y de involucrarlo en programas de vivienda, educación, salud y dotación de servicios básicos como parece ser que se ha venido haciendo con éxito en Brasil, según se muestra en el segundo capítulo de la parte II. En materia productiva es aconsejable retomar la acción exitosa de ONG que han sabido promover sistemas de microcrédito y alternativas tecnológicas adecuadas (agroecológicas o de buenas prácticas) con alta eficiencia económica, atendiendo simultáneamente la seguridad alimentaria y la vinculación a los mercados.

¿Se trata de promover una política pública basada en la demanda de servicios de las familias que trabajan en la agricultura y de las comunidades que desarrollen capacidades para diseñar y gestionar sus propios proyectos? ¿O se trata más bien de que el Estado provea de bienes públicos a productores y comunidades, incluyendo no solo la infraestructura sino también la tecnología, el crédito y la capacitación? Me parece que la experiencia ha mostrado las desventajas y las ventajas de cada una de estas dos opciones de manera que lo procedente es una adecuada combinación de ellas con el objetivo de lograr una atención universal a los diferentes segmentos o tipos de agricultores familiares.

Se constató, en este libro, con el análisis presentado para los mencionados países, que el enfoque del desarrollo rural territorial es hasta ahora incipiente, con los avances más significativos en Brasil. Si este enfoque se concibe e implementa correctamente se puede tener la seguridad que se avanzará años luz en la construcción de un desarrollo rural equitativo y sostenible. Para ello es necesario combinar las dos orientaciones de oferta y demanda en la ejecución de la política pública así como garantizar la participación efectiva de los productores y las comunidades rurales

y promover, además, un ambiente de relaciones sinérgicas con los funcionarios y entidades públicas. Se tiene la seguridad, digo, porque varias veces, en varios países de América Latina, se emprendieron programas que coordinaron la acción de las entidades y que contaron con la participación constructiva de los usuarios, pero que desafortunadamente fueron abortados por el temor reaccionario a la participación popular o por la abulia y la corrupción burocrática. Es necesario entonces insistir que si bien es cierto que en materia de política pública rural hay mucho por construir, no se puede echar por la borda ni la experiencia ni la institucionalidad construida.

Jaime Forero Álvarez
Profesor Titular
Facultad de Estudios Ambientales y Rurales
Universidad Javeriana de Bogotá

Agradecimientos

A nombre de la Red PP-AL *Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina*, queremos expresar nuestro sincero agradecimiento a las siguientes instituciones y personas por su apoyo a la realización de esta obra:

- al servicio de cooperación regional para países andinos del Ministerio de Asuntos Extranjeros de Francia (Embajada en Lima) por el financiamiento de los estudios de Ecuador y Perú;

- a la Unidad Desarrollo Agrícola de la CEPAL y Agroqualitas Consultores por el financiamiento del estudio de Chile;

- al Centro Internacional de Políticas Económicas para el Desarrollo Sostenible – CINPE, de la Universidad Nacional por el cofinanciamiento del estudio de Costa Rica;

- al proyecto MOUVE financiado por la Agence Nationale de Recherche –ANR, de Francia por el apoyo al estudio en Uruguay;

- al CIRAD por el financiamiento de la edición del libro a través de la Red PP-AL;

- a María Ignacia Fernández de RIMISP por el apoyo para la realización de los estudios en Colombia, Ecuador y Perú;

- al Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura – IICA, por la revisión técnica y filológica del libro, y en particular a Máximo Araya por su cuidadosa corrección de estilo, a la Unidad de Idiomas y a Byron Miranda por su apoyo a dicha gestión;

- a Adrián Rodríguez de la Unidad Desarrollo Agrícola y a Francisca Lira de la División de Desarrollo Productivo y Económico de la CEPAL por su apoyo al trabajo de edición.

Los autores

Albaladejo, Christophe. Geógrafo, investigador y Director de Investigación del INRA y profesor de la Universidad Nacional de la Plata. Director Francés del Laboratorio Internacional AGRITERRIS. Correo electrónico: albaladejo@agro.unlp.edu.ar

Almaguer Pérez, Nelvis. Ingeniero agrónomo, profesor, Facultad de Ciencias Agropecuarias, Universidad de Holguín Oscar Lucero Moya, Cuba. Correo electrónico: nelvis@facing.uho.edu.cu

Arbeletche, Pedro. Ingeniero agrónomo y economista, profesor e investigador de la Universidad de la República UDELAR, Facultad de Agronomía, Paysandú, Uruguay. Correo electrónico: arbe19@hotmail.com

Betancourt López, Teodoro. Doctor en ciencias agrícolas, profesor investigador titular de la Universidad Agraria de la Habana Fructuoso Rodríguez Pérez, Cuba. Correo electrónico: teodoro@unah.edu.cu

Cardeillac Gulla, Joaquín. Sociólogo, docente e investigador del Departamento de Sociología, FCS, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay. Correo electrónico: joaquin@fcs.edu.uy

Chapela y Mendoza, Gonzalo. Ingeniero agrónomo, investigador en la Universidad Autónoma Chapingo / Observatorio Civil de Políticas Públicas para el Campo, México. Correo electrónico: gchapela@gmail.com

Cittadini, Roberto. Sociólogo, investigador titular del INTA (Argentina) actualmente, investigador del Labintex Europa-INTA/UMR Innovation, Montpellier, Francia. Correo electrónico: cittadini.roberto@inta.gob.ar

De Torres Álvarez, María Fernanda. Socio-antropóloga, investigadora de la Universidad de la Republica, UDELAR, Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo, Uruguay. Correo electrónico: mfdetorres@gmail.com

Elverdin, Julio. Ingeniero agrónomo, Coordinador de Programa Nacional del INTA y Director Argentino del Laboratorio Internacional AGRITERRIS, Argentina. Correo electrónico: elverdin.julio@inta.gob.ar

Fréguin-Gresh, Sandrine. Agro-economista, investigadora del CIRAD, UMR ART-Dev y de la Universidad Centro-Americana-UCA, Instituto Nitlapán, Managua, Nicaragua. Correo electrónico: sandrine.freguin@cirad.fr

Gisclard, Marie. Geógrafa, post-doctoranda en el INRA de Toulouse, UMR 1248, équipe Médiations, Castanet Tolosan, Francia. Correo electrónico: marie.gisclard@univ-paris1.fr

Gonzalez, Edgardo Gabriel. Abogado, investigador del INTA en el Instituto de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar de la Región Pampeana – CIPAF. Argentina. Correo electrónio: gonzales.edgardo@inta.gob.ar

Goulet, Frederic. Sociólogo, investigador del CIRAD Umr Innovation (Francia) en el Laboratorio Internacional AGRITERRIS, Argentina. Correo electrónico: frederic.goulet@cirad.fr

Grisa, Catia. Doctora en Ciencias Sociales, Profesora de la Universidade Federal de Pelotas (UFPel). Pelotas-RS, Brasil. Correo electrónico: catiagrisa@yahoo.com.br

Juarez, Paula. Socióloga, investigadora del Instituto de Estudios sobre la Ciencia y Tecnología Universidad Nacional de Quilmes, Argentina. Correo electrónico: juarez.paulama@gmail.com

Le Coq, Jean François. Agro-economista, investigador del CIRAD, UMR Art-Dev y profesor visitante en el Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible, CINPE, de la Universidad Nacional, UNA, Costa Rica. Correo electrónio: jflecoq@cirad.fr

Martínez, Hugo. Ingeniero agrónomo, Codirector de Qualitas Agroconsultores, actualmente asesor del Ministro de Agricultura de Chile. Correo electrónico: hugo.martinez@minagri.gob.cl

Marzin, Jacques. Agro-economista, investigador del CIRAD, UMR ART-Dév, Montpellier, Francia. Correo electrónico: jacques.marzin@cirad.fr

Massardier, Gilles. Investigador en Ciencia Política del CIRAD, correspondiente de la Red Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina en CIRAD, Montpellier, Francia. Correo electrónico: gilles.massardier@cirad.fr

Menéndez Gámiz, Carlos Ricardo. Planificador para el Desarrollo Agropecuario (UNAM), doctorante del Programa en Problemas Económicos Agroindustriales, CIESTAAM, Universidad Autónoma de Chapingo. Texcoco, Estado de México. México. Correo electrónico: cmenendez@ciestaam.edu.mx

Meynard Vivar, Francisca. Geógrafa, consultora del RIMISP, actual Jefa del Fondo de Protección Ambiental del Ministerio de Medio Ambiente de Chile. Correo electrónico: franciscameynard@gmail.com

Miranda, Byron. Agrónomo y especialista en desarrollo rural, organizacional y humano. Actualmente es el Especialista Principal del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura en Inclusión en la agricultura y los territorios rurales. Correo electrónico: byron.miranda@iica.int

Namdar-Irani, Mina. Ingeniera agrónoma, Codirectora de Qualitas Agroconsultores, actualmente Asesora del Director Nacional del Instituto de Desarrollo Agropecuario de Chile (INDAP). Correo electrónico: mnamdar@indap.cl

Patrouilleau, María Mercedes. Socióloga, investigadora del INTA en el Instituto de Investigación en Prospectiva y Políticas Públicas, Argentina. Correo electrónico: patrouilleau.mm@inta.gob.ar

Pérez, Francisco José. Ingeniero agrónomo, investigador en el Instituto Centroamericano para el Desarrollo de Capacidades Humanas, IXMATI, Managua, Nicaragua. Correo electrónico: francisco.perez@ixmati.biz

Robles Berlanga, Héctor. Profesor investigador de la UAM-Xochimilco/Coordinador de la página web Subsidios al campo.org.mx. Correo electrónico: robleshector@prodigy.net.mx

Sabourin, Eric. Socio-antropólogo, investigador del CIRAD, Umr Art-Dev y profesor visitante en el CDS de la Universidad de Brasilia, Brasil. Coordinador de la Red Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina. Correo electrónico: eric.sabourin@cirad.fr

Sáenz Segura, Fernando. Economista, Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE), Universidad Nacional de Costa Rica (UNA), San José, Costa Rica. Correo electrónico: fernando.saenz.segura@una.cr

Samper, Mario. Especialista internacional en Agricultura, Territorios y Bienestar Rural, del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Coordinador de la Plataforma Regional de Apoyo Técnico al Desarrollo Territorial y del Programa Regional de Formación de Capacidades de la ECADERT, San José, Costa Rica. Correo electrónico: mario.samper@gmail.com

Schneider, Sergio. Sociólogo, profesor en los posgrados de Sociología (PPGS) y Desarrollo Rural (PGDR), ambos en la Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, Brasil. Correo electrónico: schneide@ufrgs.br

Sotomayor, Octavio. Ingeniero agrónomo, Oficial de Asuntos Económicos, Unidad de Desarrollo Agrícola, CEPAL, actual Director Nacional del Instituto de Desarrollo Agropecuario de Chile (INDAP). Correo electrónico: octavio.sotomayor@indap.cl

Valenciano Salazar, Jorge. Economista, Escuela de Economía, Universidad Nacional de Costa Rica (UNA). Correo electrónico: jorge.valenciano.salazar@una.cr

Zarate Montero, Diego. Economista, Escuela de Economía, Universidad Nacional, UNA, Costa Rica. Correo electrónico: etarazogeid@gmail.com

I. Introducción

La agricultura familiar (AF) es una forma de producción y de vida con un peso relevante en América Latina. Corresponde a las unidades agropecuarias que utilizan esencialmente mano de obra familiar y donde la mayoría de la renta familiar proviene de la actividad agrícola. Según el informe CEPAL-FAO-IICA (2013), en América Latina y el Caribe (ALC) el sector de la AF totaliza cerca de 17 millones de unidades productivas, que agrupan a una población de 60 millones de personas. La AF representa cerca del 75% del total de las unidades productivas de esa región y en algunos de sus países supera el 90%.

Este documento reúne los resultados de estudios realizados en el año 2013 en once países de ALC[1] en el marco de los trabajos de la Red *Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina* (PP-AL)[2]. La Red PP-AL reúne a investigadores y equipos de más de 30 centros latinoamericanos y algunos europeos. El objetivo de la red es estudiar la elaboración e implementación de diversas políticas públicas para examinar sus mecanismos y sus efectos, en particular en términos de transformaciones de las dinámicas de desarrollo rural y de lucha contra las desigualdades. Las investigaciones movilizan a economistas, sociólogos, analistas en ciencia política y geógrafos por medio de proyectos comparados, bilaterales, trilaterales o en red. Buscan analizar y comparar los procesos implementados en las políticas públicas agrícolas y ambientales y en los programas de desarrollo rural o territorial en diversos países de América Latina.

El estudio buscó caracterizar dos elementos complementarios en el subcontinente latinoamericano: i) el surgimiento de políticas públicas específicas para el sector de la AF, y ii) la forma en que las políticas clásicas dirigidas al agro afectan a ese sector.

El documento consta de tres partes. La primera presenta un análisis transversal del conjunto de estudios de caso nacionales y la segunda parte presenta dichos estudios. La tercera ofrece una síntesis interpretativa de los aportes sobre políticas públicas para la AF derivados de los varios eventos internacionales del Año Internacional de la Agricultura Familiar (AIF) en América Latina.

La primera parte se subdivide en cuatro capítulos. El primero se refiere al contexto histórico y económico del surgimiento de las políticas públicas dedicadas a la AF en América Latina. El segundo explicita las causas del surgimiento y difusión regional de esas políticas en la década del 2000. El tercer capítulo trata sobre la diversidad de las modalidades de las políticas que afectan la AF y de las varias definiciones de la categoría meta en distintos países. El cuarto presenta una síntesis de los principales resultados y tendencias, así como de los desafíos y las perspectivas para esas políticas.

La segunda parte incluye los resúmenes de los once estudios nacionales a partir de la aplicación de una guía de análisis común que comportaba cinco bloques:

1) el lugar de la agricultura, en especial de la AF, en la economía del país;
2) la historia y la trayectoria de las políticas agrarias y de aquellas dirigidas a la AF;

1. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Nicaragua, Perú y Uruguay. Los autores y autoras de cada estudio nacional se indican en la primera parte y en el capítulo correspondiente.
2. www.cinpe.una.ac.cr/redppal; www.pp-al.org

3) los orígenes y los vectores de esas políticas, en particular el papel de los movimientos sociales y la constitución de grupos de interés o de coalición de causa en defensa de ese tipo de agricultura;
4) la definición de la población/categoría meta y la caracterización de los principales instrumentos de esas políticas y su financiamiento, y
5) la evaluación pluralista de los resultados y efectos, de las perspectivas de evolución y de los principales desafíos de esas políticas.

En la tercera parte se ofrece un balance sintético de tres eventos internacionales del AIAF en América Latina: El Encuentro Centroamericano y de República Dominicana sobre Agricultura Familiar 2014, realizado en San Salvador, El Salvador, del 24 al 26 de setiembre de 2014; la Conferencia internacional: Políticas Públicas y Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Situación actual y retos para el mediano y largo plazo, celebrada en Santiago de Chile el 3 y 4 de noviembre del 2014, y el IX Fórum Internacional de Desarrollo Territorial "Agricultura Familiar: Ruralidad, Territorio y Política Pública", efectuado en Fortaleza, Estado de Ceará, Brasil, del 18 al 21 de noviembre del 2014. Además de una síntesis interpretativa inicial de cada evento, se identificaron sus principales resultados y productos, y se realizó una valoración general con énfasis en el seguimiento e incidencia, y finalmente se abordó en forma integrada sus principales implicaciones para las políticas públicas relacionadas con la agricultura familiar.

Complementariamente, se incorporaron en el capítulo final los principales resultados y recomendaciones relacionadas con políticas públicas para la agricultura familiar de otros eventos del AIAF, incluyendo el Foro Latinoamericano y Caribeño de Comités Nacionales del Año Internacional de la Agricultura Familiar 2014, el 10 y 11 de noviembre del mismo año; la I Reunión Ministerial sobre Agricultura Familiar de la CELAC, efectuada en Brasilia el 13 de noviembre de 2014, y el IV Coloquio Agricultura Familiar e Desenvolvimento Rural, que se llevó a cabo en Porto Alegre, Brasil, del 12 al 14 de noviembre del 2014.

Parte 1

II. Análisis transversal de las políticas sobre agricultura familiar en América Latina

Eric Sabourin[3], Mario Samper[4], Jean François Le Coq[5], Gilles Massardier[6] Octavio Sotomayor[7] y Jacques Marzin[8]

3 Socio-antropólogo, investigador del CIRAD, Umr Art-Dev y profesor visitante en el CDS de la Universidad de Brasilia, Brasil. Coordinador de la Red Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina. Correo electrónico: eric.sabourin@cirad.fr

4 Samper, Mario. Especialista internacional en Agricultura, Territorios y Bienestar Rural, del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Coordinador de la Plataforma Regional de Apoyo Técnico al Desarrollo Territorial y del Programa Regional de Formación de Capacidades de la ECADERT, San José, Costa Rica. Correo electrónico: mario.samper@gmail.com

5 Agro-economista, investigador del CIRAD, UMR Art-Dev y profesor visitante en el Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible, CINPE, de la Universidad Nacional, UNA, Costa Rica, Correo electrónico: jflecoq@cirad.fr

6 Investigador en Ciencia Política del CIRAD, correspondiente de la Red Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina en Cirad, Montpellier, Francia. Correo electrónico: gilles.massardier@cirad.fr

7 Ing. agrónomo, Oficial de Asuntos Económicos, Unidad de Desarrollo Agrícola, CEPAL, actual Director Nacional del Instituto de Desarrollo Agropecuario de Chile (INDAP). Correo electrónico: octavio.sotomayor@indap.cl

8 Agro-economista, investigador del Cirad, UMR ART-Dév, Montpellier, Francia. Correo electrónico: Jacques.marzin@cirad.fr

A. Introducción

La agricultura familiar es una forma peculiar de actividad agrícola ampliamente representada en América Latina (Malleta, 2011, Schneider, 2013). Se considera que abarca cerca del 75% del total de las unidades productivas de esa región y que, en algunos países, pueda llegar a más del 90% (CEPAL-FAO-IICA, 2013).

El análisis transversal de los estudios realizados en once países latinoamericanos busca caracterizar dos elementos complementarios en la escala del subcontinente[9]. El primero es el surgimiento y la diseminación regional de políticas públicas específicas para la categoría de la agricultura familiar; el otro es la forma como las políticas agrarias clásicas afectan a ese sector.

Procura responder a varias preguntas: ¿Cuáles son los orígenes y las causas de la adopción de esas políticas? ¿Qué tienen en común? ¿Cuáles son los primeros resultados observables, los efectos, y cuáles son los desafíos y las perspectivas de las políticas específicas para el futuro de la agricultura familiar en América Latina?

Esta parte está basada en una lectura interpretativa, a la luz de dichas interrogantes, los de estudios de síntesis sobre las políticas relativas a la agricultura familiar que se presentan en la segunda parte de este libro. Los mismos fueron realizados durante el año 2013, en el marco de la Red *Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina* (PP-AL).

El abordaje teórico y metodológico asocia la sociología política (Jobert y Muller, 1997; Lagroye *et al.*, 2006; Callon *et al.,* 2001), el análisis de políticas públicas en la ciencia política (Duran, 1999; Massardier, 2008) y la economía institucional (Pierson y Skocpol, 2008; Mahoney, 2001).

Se consideran dos hipótesis exploratorias principales: 1) la existencia de mecanismos de circulación de un modelo latinoamericano de políticas enfocadas en la agricultura familiar, y 2) el carácter limitado e incompleto de la mayoría de esas iniciativas focalizadas en una categoría meta específica y la necesidad de ampliar la gama de instrumentos y respuestas, de acuerdo con la diversidad de las situaciones y con las nuevas exigencias de las sociedades nacionales.

El principal resultado del estudio constata la gran diversidad de las situaciones del segmento de productores que fue calificado de "pequeña agricultura" o de "agricultura familiar". Confirma también la diversidad de las definiciones de la agricultura familiar en América Latina y, por consecuencia, de las políticas enfocadas en ella. Por lo tanto, el tercer capítulo propone una clasificación (más que una tipología) de las principales formas de políticas públicas que afectan el sector de la agricultura familiar.

Primero, vale recordar las bases y los criterios utilizados en las políticas públicas para definir la agricultura familiar. Existe una definición académica basada en los conceptos de la economía familiar de Chayanov (1974), caracterizada por (i) la existencia de vínculos orgánicos entre la familia y la unidad productiva, y (ii) la movilización efectiva de la fuerza laboral familiar, excluyendo la contratación de asalariados permanentes (Bélières *et al.,* 2013). Los vínculos orgánicos son materializados por la inclusión del capital productivo en el patrimonio familiar y por la articulación de lógicas domésticas y de producción, sea para el mercado o no. Hay dos tipos de tensión: i) entre la asignación del trabajo familiar y su remuneración; y

9. Los países y los autores responsables de los estudios son los siguientes: Argentina (Juarez *et al.*, 2014), Brasil (Grisa y Schneider, 2014), Chile (Martínez *et al.*, 2014), Costa Rica (Valenciano et al., 2014), Colombia (Meynard, 2014a), Cuba (Marzin et al., 2014), Ecuador (Meynard, 2014b), México (Chapela y Menéndez, 2014), Nicaragua (Pérez y Fréguin-Gresh, 2014), Perú (Meynard, 2014c) y Uruguay (Torres *et al.*, 2014).

ii) entre el consumo de la familia y compra de insumos para la actividad productiva, así como entre acumulación e inversión en la finca.

Pero existe también una definición política que corresponde a la delimitación de una población meta, generalmente en respuesta a la reivindicación de los movimientos sociales del campo o a iniciativas de los gobiernos en favor de una determinada base social. En América Latina, las diferentes definiciones políticas de esa categoría utilizan tres grandes criterios, diversamente interpretados según la base social a ser beneficiada: i) acceso limitado a recursos de tierra y capital; ii) uso preponderante de la fuerza de trabajo familiar, y iii) constituir la principal fuente de ingreso familiar que puede ser complementada por otras (FAO-INCRA, 1994; FAO, 2012).

La categoría "agricultura familiar" es una construcción histórica, social, política y cultural, que responde a contextos y procesos diferenciados, tanto en el ámbito económico-social como en el de las políticas públicas. Así, la manera de concebirla varía de una región del hemisferio a otra (e incluso algunas veces entre países de una misma región), y también a lo largo del tiempo. En Brasil, la conceptualización de una agricultura familiar "moderna" refleja por un lado las transformaciones del campesinado y por otra parte la integración de varias denominaciones regionales que referían, a su vez, a situaciones distintas; en su uso actual, abarca un conjunto heterogéneo que requiere tratamientos diferenciados. En algunos otros países del Cono Sur, cobran especial importancia formas de producción familiar que por su escala y tecnificación difícilmente serían consideradas como agricultura familiar en países andinos, donde el peso histórico y actual del campesinado se expresa también en las políticas públicas referentes a la agricultura familiar, o en Centroamérica, donde hasta hace poco –y en alguna medida todavía hoy- la "agricultura familiar" ha tendido a asociarse con pobreza y subsistencia. Pero en general, se constata asimismo una tendencia hacia la incorporación de fuerza de trabajo extrafamiliar, en contraposición al supuesto, cada vez menos válido, de que la agricultura familiar recurre exclusiva o casi exclusivamente al trabajo de los integrantes de la familia rural.

La manera en que se concibe actualmente la agricultura familiar en América Latina refleja transformaciones objetivas en la composición y características de categorías socioeconómicas y sociopolíticas anteriores, así como su redefinición por parte de las organizaciones de productores y productoras, por los responsables político-institucionales, por la academia y por la cooperación internacional. En conjunto, ello ha conducido a la visibilización creciente –aunque todavía dispar- de la agricultura familiar en las políticas públicas, cuya diversidad refleja las distintas condiciones y contextos en que se desenvuelve. Si bien no se pretende ofrecer aquí una tipología elaborada de dichas políticas, es posible identificar afinidades o divergencias que permiten agrupar o clasificarlas, y explorar sus interrelaciones con otras.

Como toda política pública, una política de apoyo a la agricultura familiar comporta un perímetro de intervención (con una definición de su población meta), dispositivos de prestación de servicios (crédito, capacitación, asistencia técnica, proyectos participativos, etc.), una burocracia dedicada y presupuestos públicos. Varios Estados latinoamericanos han elaborado e implementado progresivamente políticas públicas específicas centradas en el segmento y la población meta de la agricultura familiar (Chile, Cuba[10], Brasil, Argentina, Uruguay, etc.).

Se habla, a raíz de modelos tan diferentes como los aplicados en Cuba y Brasil, de una dualidad de las

10. En Cuba, la decisión se tomó en 1993, después del colapso del bloque soviético.

políticas agrícolas entre agricultura familiar y agricultura empresarial (Bonnal *et al.*, 2010; Bélières *et al.*, 2013). La realidad es más compleja, por la multiplicidad de situaciones en función de los países, de las regiones o de las cadenas productivas. La propia categoría "agricultura familiar" abarca también una gran diversidad de situaciones y de sistemas de producción (Sourisseau *et al.*, 2012; Salcedo y Guzmán, 2014).

Los estudios por país muestran que el surgimiento de la agricultura familiar como objeto de política pública corresponde a una evolución desde una categoría llamada "pequeña agricultura", "agricultura campesina" o "agricultura de subsistencia", pasando por la identificación de sistemas de producción basados en el núcleo familiar y diferenciados de la agricultura empresarial, hasta desembocar finalmente en la categoría de política pública enfocada en la "agricultura familiar".

Si bien todos los países tienen una pequeña agricultura (o agricultura a pequeña escala) y productores familiares, no todos tienen una política específica para la agricultura familiar. De hecho, se diferenció a los países que han contado con una política específica para el sector desde hace varios años, en los cuales ya se pueden observar resultados (Chile, Brasil, Cuba, Argentina, Uruguay), de los que principalmente mantuvieron en las dos últimas décadas una única política para el conjunto del sector agropecuario, dando un tratamiento más bien social y separado a los segmentos más pobres de la población rural (Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua, Perú).

Se debe también integrar en el análisis las nuevas políticas que impulsan un abordaje transversal e intersectorial del medio rural y de las agriculturas familiares. Son políticas que tratan de desarrollo sustentable, medio ambiente, desarrollo territorial, descentralización, participación, así como de lucha contra la pobreza o de seguridad alimentaria con un carácter progresivamente intersectorial (Schejtman, 2008).

Esta primera parte incluye cuatro apartados. El primero presenta el contexto histórico y económico del surgimiento de las políticas públicas enfocadas en la agricultura familiar en América Latina. El segundo se refiere a las causas del surgimiento y la difusión regional de esas políticas en la década del 2000. El tercero trata sobre las diversas modalidades de esas políticas enfocadas en las agriculturas familiares y de las varias definiciones de la categoría meta en distintos países. El cuarto apartado presenta una síntesis de los principales resultados y efectos, así como de los desafíos y las perspectivas en la escala del subcontinente.

B. Contexto y periodización de las políticas agrarias en América Latina

Varios autores concuerdan en que el contexto económico en América Latina fue históricamente marcado por tres grandes periodos en materia de políticas agrícolas (Barril y Almada, 2007; Schejtman, 2008; Márques y Ramos, 2012; PIADAL, 2013; Bélières *et al.*, 2013): una fase de desarrollo nacional de la industria ligada a políticas de sustitución de las importaciones (1950-1980); una fase de liberalización y apertura económica, con la prioridad otorgada a las producciones agropecuarias para exportación y el apoyo a las empresas agrícolas (1980-1990), y una fase más reciente de programas de compensación de las fallas del mercado, desde el fin de la década de 1990 o inicios de la siguiente, según los países.

La primera fase, de sustitución de importaciones, coincidió con modelos de Estado centralizadores, en muchos países de la región asociados a dictaduras militares. La agricultura debía estar al servicio de la industria, sin que eso se tradujera en todos los países en el desarrollo de una verdadera agroindustria con capacidad de transformación y agregación de valor a la producción agrícola.

La fase de liberalización de 1980 al 2000, con variantes de un país a otro, se dio en un contexto de globalización de los intercambios mundiales y asoció apertura comercial, privatización y en muchos de los países ajustes estructurales o financieros entre 1994 y 2001.

Este periodo corresponde también al momento de la Revolución Verde y a una intensificación selectiva del apoyo a la agricultura empresarial y comercial, lo que Silva (1982) llamó la modernización dolorosa y conservadora. Esto llevó a una marginalización y pauperización de las formas familiares o campesinas y, de cierto modo, a un proceso de polarización de la agricultura latinoamericana entre formas de producción campesinas y patronales.

En lo referente a las políticas públicas, en este periodo se observaron las primeras respuestas, principalmente en términos de tentativas de redistribución de la tierra por parte de los gobiernos de la región, a las luchas campesinas por el acceso a la tierra y a sus derechos fundamentales: *ligas camponesas* en Brasil (Azevedo, 1982), revueltas campesinas y guerrillas en Perú (Concepción, Andahuaylas, Piura), ligas agrarias en el nordeste de Argentina. Las primeras políticas públicas se dieron en forma de programas de desarrollo rural localizados y regionales (Nordeste de Brasil, Costa peruana, etc.) y de políticas de tierras y de reforma agraria (Chile, Perú) o de colonización de tierras para evitar la reforma agraria (Brasil, Argentina y Uruguay). Sin embargo, la mayoría de esas políticas nunca fueron aplicadas, debido a la oposición tajante de las oligarquías rurales conservadoras o a que su aplicación fue interrumpida por golpes de estado y dictaduras militares en el curso de los años sesenta (Brasil, Perú) y setenta (Bolivia, Uruguay, Paraguay, Ecuador, Argentina, Nicaragua, etc.).

Durante el periodo de 1950 a 1970, en un contexto de guerra fría y de dominación norteamericana, se trataba sobre todo de calmar, moldear o instrumentalizar las reivindicaciones sociales apoyadas por la Iglesia católica (Teología de la Liberación) (Gutiérrez, 1974; Marin, 1995) y contrarrestar a los partidos comunistas o revolucionarios. En la época se hablaba de agricultura campesina, pequeña producción, pequeña agricultura o agricultura de subsistencia, pero nunca de agricultura familiar. Chile fue el primer país en apoyar a la pequeña agricultura o agricultura campesina con la creación atípica del Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP) en 1962 (Echenique y Romero, 2009).

El periodo de redemocratización a partir de los años 1990-1995 corresponde a una ola de reivindicaciones por parte de nuevos movimientos sociales del campo que explican las respuestas diferenciadas de los gobiernos (Bonnal *et al.*, 2010). Corresponde a los momentos de elaboración de políticas específicas para la agricultura familiar en un conjunto de países, como fueron los casos de Cuba (1993), Brasil (1995), Argentina (2003) y Uruguay (2005). En la década del 2000, en general, el aumento de la demanda de alimentos y de los precios agrícolas fue un factor decisivo para la formulación de políticas públicas más favorables a la agricultura en general y a la agricultura familiar en particular. Con la crisis del mercado de granos básicos de 2007-2008, la agricultura retoma importancia para asegurar una cierta seguridad alimentaria y contribuir al financiamiento de la balanza comercial y de los presupuestos de los Estados (PIADAL, 2013; Marques y Ramos, 2012).

A partir del inicio de la década del 2000, se dieron también reformas institucionales en respuesta a la diversificación de las reivindicaciones populares, llevando a la formulación de políticas de medio ambiente, descentralización y "territorialización" y de programas de lucha contra la pobreza rural (México, Costa Rica, Nicaragua, Guatemala, Perú y Colombia).

Los autores del libro del Panel Internacional de Expertos sobre Agricultura y Desarrollo Rural en América Latina (PIADAL, 2013) analizan la política agrícola en América Latina como un *collage* de programas que acontecen después de negociaciones parciales con algunos actores sectoriales en torno a problemas específicos, dando lugar a acuerdos limitados. Se puede asociar esas prácticas a diversas formas de neo-corporativismo (México, Argentina), de clientelismo (Brasil) o de populismo (Venezuela, Ecuador, Bolivia). En los estudios por país se observa la naturaleza fragmentada de las políticas agrarias y se evidencia un "incrementalismo" de las políticas públicas (Lindblom, 1959). Con ello se alude a una agregación de cambios marginales, paso a paso, con falsas rupturas mediante la votación de nuevas leyes o la creación de nuevas instituciones públicas (Favareto, 2010).

Al final de este periodo económicamente favorable para la agricultura, se observa la "paradoja latinoamericana del crecimiento del PIB agrícola con manutención de la pobreza" (Berdegué *et al.,* 2012). Algunas explicaciones propuestas son: i) el crecimiento se concentró en rubros que generan poco empleo (ganadería extensiva, cultivos mecanizados y "pools" de siembra); ii) hubo una creciente concentración de tierra y renta (PIADAL, 2013), o iii) el gasto público se distribuye mal por la gran capacidad de captación de las políticas públicas por actores sociales con más poder y recursos (Silva *et al.*, 2009). Esa desigualdad creciente se confirma en el caso de Colombia y Perú (Valdes *et al.*, 2010), y se observa también en Argentina (Manzanal y Neiman, 2011) y Brasil (Sabourin, 2009).

En conclusión, históricamente se pueden diferenciar dos grandes periodos en las políticas públicas relacionadas con la agricultura familiar: i) de 1950 a 1990, las primeras respuestas institucionales a las luchas para la tierra, y ii) de 1995 hasta hoy, la emergencia y difusión de políticas específicas dirigidas expresamente hacia la categoría de la agricultura familiar.

C. Orígenes, factores y vectores de políticas específicas para las agriculturas familiares

Dos grandes factores se cruzan para explicar el desarrollo de políticas públicas para la agricultura familiar: la liberalización de los mercados (y sus consecuentes efectos negativos para ciertas categorías de productores) y la democratización de la vida política. Ambos factores pueden ser asociados a la constitución de grupos de interés o coaliciones que pretenden determinar las orientaciones de las políticas, sea en favor de la agricultura patronal y empresarial, sea en favor de la agricultura familiar o de un determinado segmento dentro de esa categoría, o con políticas paralelas para cada segmento, como en Brasil y Cuba.

1. Las coaliciones y grupos de interés en torno a la agricultura familiar

Las políticas enfocadas en la agricultura familiar corresponden a un periodo de re-democratización de los Estados en la región, con la emergencia de gobiernos más favorables a este sector de la población rural (Brasil, Argentina, Uruguay, Chile, Nicaragua, Ecuador, Bolivia). También se observa una recrudescencia de movimientos sociales nacionales y de sus expresiones regionales como, entre otras, la Coordinadora de Organizaciones de Productores Familiares del MERCOSUR-COPROFAM Vía Campesina o la Reunión Especializada de la Agricultura Familiar-REAF (que reúne a representantes nacionales de organizaciones de agricultores, mas también de gobiernos y sectores técnicos).

Las respuestas de los Estados son todavía diferenciadas. En Brasil, después del bloqueo de los sectores rurales conservadores contra la posibilidad de reforma agraria en la Asamblea Constituyente de 1988, la respuesta del Gobierno fue privilegiar una política de crédito específica para integrar

a los agricultores familiares a las cadenas productivas de los complejos agroindustriales o del agronegocio (más en un sentido positivo del conjunto de los negocios agropecuarios) y evitar así la obligación de pasar por una redistribución de tierras. Más tarde, fue determinante el peso de los movimientos sociales junto a la estabilización financiera del Plan REAL en 1994. Hubo una aproximación del principal sindicato de la agricultura familiar (Confederación de los Trabajadores de la Agricultura-CONTAG) con el Gobierno, iniciada en el mandato del presidente Cardoso con una negociación que llevó después a cierta forma de cogestión durante los dos mandatos del presidente Lula (Grisa y Schneider, en este libro).

En Argentina, durante el peronismo (1940-1970), también hubo distribución de tierras, colonización e intentos de reforma agraria. Históricamente, prevaleció una lógica de desarrollo urbano de la política nacional que llevó a una doble contraposición: entre la ciudad y el campo, y entre la agricultura patronal y la agricultura campesina (PIADAL, 2013). Entre 1970 y 1990 desparecieron más de 100 000 fincas familiares, y la re-democratización posterior no representó una oportunidad favorable para la agricultura familiar: la situación económica era muy inestable y no existía un movimiento social suficientemente fuerte y unido. Los movimientos sociales agrarios (para la agricultura patronal, la Sociedad Rural Argentina y Confederaciones Rurales Argentinas –CRA–, y para la agricultura familiar, la Federación Agraria Argentina –FAA– y su Foro Nacional de Agricultura Familiar –FONAF–) siempre mostraron una fuerte heterogeneidad, salvo para el paro agrario de 2008. Hubo que esperar a las consecuencias de la crisis económica de 2001, el gobierno de Kirchner y la nueva importancia que se dio entonces a la agricultura para que se diseñara la política de agricultura familiar. El papel de la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF) y de los países del Mercosur (Brasil, Bolivia y Chile) fue también determinante (cf. Juarez *et al.,* en este libro).

En Uruguay, las decisiones del gobierno surgido de la victoria electoral del Frente Amplio de izquierda en 2004 ya venían siendo preparadas por el gobierno anterior mediante programas dirigidos a los pequeños productores y ganaderos a través de financiamiento por parte de las organizaciones internacionales (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola-FIDA, Banco Interamericano de Desarrollo-BID, Banco Mundial-BM). El cambio se dio en la nueva interlocución privilegiada del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) con las gremiales de agricultores familiares, en especial con la Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR) (de Torres *et al.*, en este libro).

En México, después de la reforma agraria de 1915-1921, el Estado había mantenido cierta tranquilidad o control de los movimientos campesinos. Sin embargo, la contrarreforma agraria, con la posibilidad de privatización de los ejidos en 1992, provocó una serie de cambios y generó reivindicaciones populares que mal fueron satisfechas con la promulgación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable entre 1997 y 2001 (Warman, 2003; Leonard, 2008; Chapela y Menéndez, en este libro).

Los casos de Cuba y Nicaragua tuvieron rasgos bien específicos porque pasaron por una fase de reforma agraria socialista que transformó grandes haciendas en cooperativas (Nicaragua) o en empresas estatales (Cuba). Los límites de esas experiencias dieron lugar a una redistribución de tierras a agricultores familiares, específicamente por motivos de seguridad alimentaria y abastecimiento interno después del embargo económico de los Estados Unidos, mantenido después del colapso del bloque soviético en Cuba a partir de 1993, y a una fase de contrarreforma agraria y reconcentración de tierras en Nicaragua a partir de 1990 con la vuelta de gobiernos conservadores (ver Marzin *et al.,* en este libro; Pérez y Fréguin-Gresh, en este libro).

El caso de Costa Rica es específico también por cuanto los movimientos sociales no fueron la

fuerza impulsora principal. De hecho, tras una fuerte movilización rural para enfrentar la política de ajuste estructural y apertura comercial de los años noventa (Edelman, 2005), los movimientos campesinos paulatinamente han perdido fuerza ante una marcada atomización y reducción del apoyo público a la agricultura. La emergencia de la política de agricultura familiar opera más como un rescate de las instituciones sectoriales de la agricultura con el apoyo de la cooperación internacional que como el resultado de presiones por los movimientos sociales de pequeños productores o campesinos (Valenciano *et al.*, en este libro).

En los países andinos estudiados (Colombia, Ecuador, Perú) las experiencias de reforma agraria fueron más bien frustradas y ninguna política específica para la agricultura familiar consiguió afirmarse a pesar de movimientos sociales activos, pero divididos o instrumentalizados. Los agricultores familiares más dotados de recursos y capital pueden tener acceso a la política agrícola generalista, mientras que los más pobres o aislados han sido beneficiarios de las recientes medidas sociales, en particular en Perú y Ecuador (Meynard, en este libro).

Chile, por su parte, tiene una política específica para la agricultura familiar desde hace más de 50 años, con la creación del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) en 1962, a raíz de la demanda de movimientos sociales de la época (Martínez *et al.*, en este libro).

2. Un surgimiento ligado a varios factores concomitantes

Los estudios por país señalan la combinación de varios fenómenos para conformar alianzas amplias, generalmente seguidas de la implementación de la política pública específica en correspondencia con una validación popular en la opinión pública (medios de comunicación, sociedad civil) y en los sectores académicos:

- *Los fracasos y los límites, por un lado, de las reformas agrarias, y por el otro, de la Revolución Verde centrada en el modelo del agronegocio.* Ambos mecanismos han excluido a muchos pequeños agricultores de la modernización e incluso los han expulsado del campo. Algunos de ellos se organizaron en movimientos sociales y luchan por el acceso a tierra y a otros recursos, mientras que otros emigran hacia las ciudades y barriadas, lo que representa una fuente de rebelión o al menos un problema social para los gobiernos.

- *La democratización en el campo y la renovación de los movimientos sociales rurales.* Los nuevos líderes que pasaron por el exilio, la clandestinidad, procesos de capacitación o la universidad, son más capacitados y pragmáticos, menos ideológicos que sus antecesores (hay menos control de la Iglesia y de los partidos revolucionarios) y más dispuestos a la negociación. Son capaces de tejer alianzas con los sectores técnicos y académicos.

- *La presión de los organismos internacionales* (Organización Mundial de la Agricultura-FAO, Instituto Interamericano para la Cooperación Agrícola-IICA, BM, FIDA, etc.) ha tenido efectos en los gobiernos, a menudo financiando nuevos programas específicos para la agricultura familiar.

- *El final de las dictaduras y de los conflictos armados* (Nicaragua, Colombia, etc.) *y la redemocratización de la vida política y social* han posibilitado la expresión de los movimientos sociales de la agricultura familiar y campesina, muchas veces marginalizados u olvidados, cuando no reprimidos.

- *Las luchas y reivindicaciones de los movimientos sociales del campo,* asociadas en ciertos casos a cambios de regímenes políticos (Cuba, Chile, Perú, Nicaragua) o de gobierno (Brasil, Argentina, Uruguay, Nicaragua) han permitido la constitución de coaliciones más

favorables o vinculadas a las bases sociales de la agricultura familiar. Esas diferentes coaliciones de grupos de interés en torno a las políticas han logrado negociar con el Gobierno (Brasil, Argentina, Uruguay, Nicaragua) o se han fortalecido con la consecuente regionalización de las organizaciones de agricultores (Vía Campesina, REAF, COPROFAM) en los casos de Argentina, Uruguay y Ecuador.

Un factor contextual importante, con implicaciones complejas y diferenciadas entre países, ha sido la estabilización económica, pero sobre todo monetaria y financiera (Brasil, Argentina, México, Uruguay, etc.) (RIMISP, 2011; Berdegué *et al.*, 2012; Losch *et al.*, 2011). Por una parte ha permitido liberar instrumentos de crédito, de apoyo a la comercialización de los productos y de inversiones en infraestructuras productivas o colectivas (energía, transporte, riego). Por otra parte, en México el crédito al campo ha caído y es prácticamente nulo para los ejidos y comunidades. El apoyo a la comercialización y el riego es prácticamente exclusivo para los productores mercantiles grandes y para las corporaciones transnacionales con promoción y financiamiento de las ventas de sus productos y los subsidios y complementos de precios, que aprovechan principalmente las comercializadoras de cereales.

3. La difusión regional de las políticas para la agricultura familiar

¿Cómo explicar la difusión de ese tipo de políticas en países de la región, cuando nunca antes se utilizó el término "agricultura familiar" fuera de Brasil (y tal vez de Argentina a partir de la década del 2000)?

Los trabajos realizados en los once países nos llevan a formular la configuración de un modelo de difusión o internacionalización de políticas públicas propio de América Latina, que ya ha sido observado para políticas de desarrollo territorial (Massardier y Sabourin, 2013) o de servicios ambientales (Le Coq y Meral, 2011).

El surgimiento y la ampliación progresiva de políticas de agricultura familiar a partir del 2000 puede explicarse por la imbricación de cuatro fenómenos de difusión: i) la circulación internacional de ideas por medio de las alianzas entre la academia, la élite burocrática del Estado y los movimientos sociales (Waltz, 1979, Dumoulin y Surauguer, 2010); ii) la circulación de modelos de políticas debida al financiamiento o a la presión de las organizaciones internacionales (Risse-Kappen, 1995); iii) un fenómeno de regionalización de los referenciales políticos "desde abajo" (por los movimientos sociales), en particular en los países del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), y iv) la transferencia de políticas públicas de un país a otro (Dolowitz y Marsh, 2000).

La primera causa de circulación de las ideas entre élites no es nueva, pero de hecho ha funcionado bastante bien para el tema de la agricultura familiar, en particular en la escala regional del Cono Sur/MERCOSUR y de América Central. En primer lugar, existe una gran proximidad de los universitarios e investigadores de los centros agronómicos que se cruzan en seminarios, congresos o proyectos comunes. Segundo, a partir de los años noventa -sobre todo en América del Sur- varios académicos asumieron el papel de intelectuales orgánicos de los movimientos sociales del campo, siendo invitados a los congresos sindicales e invitando a los dirigentes de los movimientos a los congresos universitarios (Sabourin, 2014). Así, Lecuyer (2012) identificó entre los factores de la creación del PRONAF en Brasil, una proximidad entre dirigentes sindicales de la CONTAG, académicos y funcionarios del Ministerio de Agricultura y de la extensión rural, a través de sus sindicatos (en particular la FASER[11]). Por otra parte, cada

11. Federação Nacional dos Trabalhadores da Assistência Técnica e Extensão Rural e do Setor Público Agrícola do Brasil.

vez más asesores o dirigentes sindicales han hecho estudios universitarios, y algunas universidades (en Chile, Brasil, Argentina y Uruguay) abrieron cursos profesionales especiales para agricultores y dirigentes de los movimientos sociales.

El efecto de las organizaciones internacionales (la FAO, el Banco Mundial, el BID, el FIDA y el IICA) en la promoción de políticas de agricultura familiar después de las dificultades de las reformas agrarias es claro, y en el caso de la FAO es innegable a partir de fines de los noventas (World Bank, 2007; FAO y BID, 2007; FAO, 2012; IICA, 2010). El impacto es directo: financian estudios y programas o cofinancian políticas públicas con ciertas condiciones, e influyen tanto en las categorías de análisis como en el vocabulario (Rose, 1991). Indirectamente, esas organizaciones inciden en la construcción de agendas, en la circulación de ideas y en la adopción de sus propuestas, o al menos de su discurso, por parte de los Estados, aun cuando luego intentan hacer lo que consideren oportuno con sus fondos.

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) tiene un papel múltiple en ese sentido. Es un centro de gestión de conocimientos, publicaciones y capacitación y, por lo tanto, de generación de ideas. Por su naturaleza de organismo adscrito a la Organización de los Estados Americanos (OEA), el IICA puede asesorar a los ministros de agricultura y desarrollo rural de los países miembros. Tiene poco financiamiento propio, pero administra y ejecuta proyectos con recursos del BID, del Banco Mundial o del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y sobre todo de sus propios Estados miembros, que necesitan de su intermediación para realizar operaciones o contratar consultores de una manera más flexible que mediante el sistema burocrático público. Hoy día los técnicos y los peritos del IICA son grandes mediadores de políticas de agricultura familiar, seguridad alimentaria, extensión y comunicación rural y desarrollo territorial rural (DTR)[12].

Los estudios de los países del MERCOSUR confirman el papel que tuvieron los movimientos sociales del sector y en particular su expresión regional, la COPROFAM y, más recientemente, la REAF, para promover políticas nacionales en Argentina, Uruguay y Paraguay, y hoy en día en Ecuador. Navarro (2010) atribuyó el origen de la expresión "agricultura familiar" en Brasil a las reuniones de los sindicatos de pequeños productores a raíz de los acuerdos comerciales en el MERCOSUR de 1991 a 1993. De hecho asistimos también a un fenómeno de regionalización de la política pública no solo por los gobiernos (Dabene, 2009), sino también "por abajo", como dice Pasquier (2002), por los movimientos sociales. Así, una de las grandes reivindicaciones de la REAF es el establecimiento en el MERCOSUR de un Fondo Estructural de Desarrollo de la Agricultura Familiar, siguiendo el modelo de los fondos estructurales europeos. Ese fondo acaba de ser creado en 2013 y, si bien aún es modesto y solo permite financiar el funcionamiento de la secretaría ejecutiva de la REAF, constituye un paso importante para el apoyo a la regionalización de políticas para la agricultura familiar (Barril y Almada, 2007; Márques y Ramos, 2012; Massardier y Sabourin, 2013).

En el caso de América Central, un proceso impulsado por la Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC) en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), con el apoyo de instituciones públicas y agencias de cooperación, generó de manera ampliamente participativa, con múltiples consultas a actores y movimientos sociales, la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030: ECADERT (IICA y SE/CAC, 2010). Esta ofrece un marco de referencia y permite promover políticas y programas de

12. Aparte de contar con una red de consultores de calidad egresados de las organizaciones internacionales, de las universidades o de los centros de investigación nacionales, el IICA tiene, a título de reciprocidad, la capacidad y la práctica de contratar ex ministros, secretarios o altos funcionarios de los países miembros, lo que le confiere una posición envidiable de mediador y también de cabildeo ante los gobiernos.

desarrollo rural territorial destinados especialmente a la agricultura familiar, con el acompañamiento de la Plataforma Regional de Apoyo Técnico, coordinada por el IICA, y con apoyo financiero de la cooperación iberoamericana y otros donantes. Ese proceso promueve de hecho una política regional de desarrollo rural y agricultura familiar, que trasciende a la vez que retoma algunos elementos de la Política Agrícola Centroamericana (PACA), otro instrumento del SICA, enfocado en la competitividad y la promoción de empresas agropecuarias fuertemente orientadas hacia los mercados internacionales y en menor medida internos (CAC, 2007).

Finalmente Brasil, como potencia regional que inició más temprano la formulación y aplicación de este tipo de política, pasó a exportar su experiencia transfiriendo por medio de programas de cooperación bilateral, Sur Sur, sus instrumentos específicos a países vecinos de América Latina (Goulet *et al.*, 2013). Es el caso del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF), pero sobre todo de los programas de seguridad alimentaria, de compras públicas de alimentos (PAA) y de desarrollo territorial rural (DTR). Esa transferencia (hacia El Salvador, Uruguay, Ecuador, Paraguay) también cuenta con el apoyo de organismos internacionales como la FAO, el PNUD, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el IICA. Esto confirma la movilización simultánea e imbricada de varios de los cuatro mecanismos de circulación internacional mencionados (Massardier y Sabourin, 2013).

4. Diversidad de las políticas y de las definiciones de la categoría agricultura familiar

Si bien podemos identificar a grandes rasgos ciertos patrones en la difusión reciente de políticas de agricultura familiar, cabe rescatar la diversidad de estas políticas entre los países latinoamericanos, así como la variabilidad de las definiciones de la categoría "agricultura familiar" en ellas. Esta diversidad obedece a varias razones.

En primer lugar, la categoría "agricultura familiar" es una categoría política y, por consiguiente, es diversa, amplia y extensible por decisión política. En segundo lugar, existe en América Latina, de un país a otro, e incluso a veces dentro de los propios países, una diversidad de situaciones históricas, sociales y técnico-productivas de los segmentos de productores agropecuarios que corresponden a la categoría de la agricultura familiar (o en ciertos países, "agricultura campesina", "pequeña agricultura" o "producción a pequeña escala"). Esto se ha afirmado en varios trabajos (Manzanal y Neiman, 2010; Obschatko, 2009; Marques y Ramos, 2012; AFD y CIRAD, 2013) y se corrobora en los estudios de caso nacionales del presente informe.

La diversidad de situaciones viene de contextos diferentes, pero también de la heterogeneidad de las políticas mismas. Observamos tres grandes tipos de políticas o situaciones que no son necesariamente excluyentes entre sí:

La primera situación corresponde a países que tienen un importante sector de pequeña producción (México, Perú, Colombia, Ecuador, etc.) sin políticas enfocadas en la agricultura familiar.

La segunda situación es la de los países que, durante las décadas de 1990 y del 2000, inventaron una categoría de política pública referida a la "agricultura familiar" e inauguraron políticas específicamente adaptadas a esa categoría. Incluso las políticas temáticas o transversales (desarrollo territorial, seguridad y soberanía alimentaria, combate contra la pobreza) fueron destinadas prioritariamente al sector familiar al inicio del decenio del 2000 (Brasil, Uruguay, Argentina).

La tercera situación es la de los países donde hay un surgimiento reciente de políticas para la agricultura familiar (Costa Rica y Nicaragua, por

ejemplo), con una desconexión más o menos fuerte entre estas políticas y las de desarrollo territorial (también en Cuba, con su particularidad).

En consecuencia, es natural que se encuentre una diversidad de políticas públicas dedicadas a ese sector, además de que se trata de políticas nacionales, para las cuales cada país o Estado tiene plena autonomía y soberanía. Incluso en el marco del SICA y de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), las políticas y las estrategias supranacionales adoptadas no son estrictamente obligantes, ni hay una clara cesión de soberanía, sino que se aplican de acuerdo con las circunstancias, los requerimientos y las posibilidades de cada país, aunque ciertamente pueden promover avances sustanciales y procesos de armonización de las políticas entre los países que participan en dichos bloques integracionistas.

4.1 Diversidad de definiciones de la categoría meta

Los cinco criterios comunes en la caracterización de la unidad productiva familiar (superficie limitada; predominio de la mano de obra familiar; gestión familiar; renta bruta proveniente principalmente de la producción agrícola, y residencia en la finca o cerca de ella) se interpretan de maneras bien diversas, incluso en las legislaciones nacionales (cuadro 1). Eso se debe a la gama de situaciones, ecosistemas y sistemas de producción involucrados y a la diversidad de las bases sociales o de los grupos de interés considerados por la política pública, de acuerdo con su relación de alianza, de negociación o de poder con el gobierno.

Todas las definiciones coinciden en lo referente a la gestión familiar de la producción. Salvo en

Cuadro 1.
Denominación y criterios de la categoría "agricultor familiar" en algunos países (FAO, 2012).

Países	Denominación	Superficie y capital	Trabajo	Gestión o actividad	Renta	Residencia
Argentina	Pequeño Productor Agropecuario	Límite superior por región	Sin asalariado permanente	Trabajo directo en la finca	Nada dice	Nada dice
Brasil	Agricultor Familiar	Hasta 4 módulos fiscales	Hasta 1 o 2 salariado) permanentes	Gestión familiar	80% y luego 70% de renta familiar de la finca	Residir en la finca o cerca de ella)
Chile	Agricultor familiar campesino	Hasta 12 ha de riego básico y activos < 96000 USD	Familiares trabajan directamente la tierra	Trabajar directamente en la finca	Renta principal de la unidad agrícola	Nada dice
Colombia	Unidad Agrícola Familiar- UAF	UAF con patrimonio familiar	Familiar y con derecho a empleados externos	agropecuaria, acuícola y forestal	Sin limite	Nada dice
Paraguay	Agricultura Familiar Campesina	Sin ningún limite	Familiar y hasta con 20 trabajado-res temporales	Gestión por la familia	Sin limite	En la propia unidad familiar o en comunidades cercanas
Uruguay	Productor Familiar	Hasta 500 ha (índice 100 Coneat)	Familiar y hasta 2 salarios permanentes o 500 jornadas/año	Gestión familiar o jefe de familia	Renta principal de la finca o jornada laboral en fincas	Hasta 50km de la finca

Fuentes: Elaboración propia a partir de FAO, 2012b, CEPAL *et al.*, 2013; Salcedo y Guzmán, 2014 y de Argentina SAGPyA 1998 y Proinder 2004; Brasil: Ley 11.326, 2006; Chile: Instituto de Desarrollo Agropecuario-INDAP; Colombia: Ley 160 / 1994; Paraguay: Ley Nº 2419, Instituto Nacional de Desarrollo Rural y Tierra, 2004; Uruguay: Ministerio Ganadería Agrícola y Pesca - MGAP, 2008, Registro de Productor Familiar, 2009.

los casos de Paraguay y Uruguay, consideran que el agricultor familiar debe residir en la finca. La movilización de asalariados es considerada de manera diversa, con, por ejemplo, un máximo de dos empleados permanentes en Brasil y Argentina o su equivalente en jornadas de trabajo en Uruguay, mientras que Chile y Paraguay no indican limitación alguna al respecto. El tamaño máximo varía de 50 ha (Paraguay) a 500 ha (Uruguay) o 750 ha (Chile). La renta agrícola debe corresponder a por lo menos 50% de los ingresos de la familia y en Brasil a 70%. Finamente en Chile se impone un techo de 96000 USD de activos.

El principal cambio en las políticas públicas consiste en tomar en consideración al sector familiar de la producción agrícola a través de políticas públicas específicas y diferenciadas. Sin embargo, dicho cambio no es una realidad en todos los países. En algunos países la "pequeña" producción familiar representa casi la mitad de la producción pero no existe, o solo se da de manera secundaria, un apoyo específico por parte del Estado para este tipo de agricultura.

4.2 Diversidad de las categorías de políticas públicas

Podemos clasificar las políticas públicas en relación con la agricultura familiar en tres grandes categorías: i) políticas agropecuarias o agrarias que afectan de una manera u otra a la agricultura familiar; ii) políticas específicamente diseñadas para el segmento de la agricultura familiar, y iii) políticas transversales que afectan indirectamente a los agricultores familiares (cuadros 2 y 3).

i. Políticas agrícolas o agrarias generalistas que afectan a la agricultura familiar

Esas políticas se encuentran principalmente en países donde las agriculturas familiares o campesinas son demográficamente dominantes (Perú, Ecuador, Colombia) o, al contrario, sin mayor peso político (Costa Rica). Orientadas hacia la modernización de la agricultura, ellas afectan las condiciones de producción de todos los productores, incluyendo ciertos tipos de agricultores familiares. Se caracterizan por el hecho de que el Estado busca facilitar recursos y financiamiento a los productores para que estén en mejores condiciones de producción y productividad, independientemente de su categoría. Esas políticas contemplan herramientas con las cuales el Estado invierte directamente en la provisión de capitales necesarios a la producción agropecuaria (Bebbington, 1999; Scoones, 1998). Dichas políticas pueden ser de varios tipos:

- ***Políticas de tierras.*** La mayoría de los países estudiados contaban con políticas de reforma agraria o de colonización agrícola ya al inicio de los años sesenta (Cuba, Chile, Uruguay, Perú, Brasil, etc.) u ochenta (Nicaragua). En los años noventa solo Brasil y Cuba mantuvieron una reforma agraria por redistribución y asentamiento agrario; luego varios países iniciaron políticas de compra de tierra por crédito y regularización de títulos (México, Brasil, Colombia, Uruguay).

- ***Políticas de grandes infraestructuras.*** Se caracterizan por aportar a los agricultores un capital físico individual o colectivo que permite potenciar la producción agrícola. Es el caso de la instalación y el equipamiento de perímetros y asentamientos de reforma agraria, equipamientos de transformación, procesamiento y comercialización, o de energía. Estos casos corresponden al financiamiento de obras de riego colectivas o individuales (Chile, Brasil, Perú), centros de acopio y pequeñas agroindustrias con acceso para agricultores familiares (Argentina y Brasil). En Chile, se subsidian obras de riego asociativas e individuales, y desde 1996 se colocó un fuerte énfasis en inversiones colectivas orientadas a la agregación de valor o el acopio (centros de acopio lecheros, centros de selección y empaque de frutas o hortalizas, pequeñas agroindustrias de aceite de oliva, entre otros). Cabe mencionar

también las infraestructuras colectivas e individuales (casas) en asentamientos de reforma agraria en el caso brasileño desde 1994, y el programa de rehabilitación de vivienda rural insalubre de Uruguay (MEVIR), que existe desde 1967.

- ***Políticas para el fortalecimiento de las capacidades de las personas.*** Movilizan instrumentos que tratan el capital humano tanto general (educación) como específico para la agricultura familiar (extensión agrícola) o para el liderazgo rural (formación/capacitación). En todos los países estudiados hubo políticas de este tipo a raíz del enfoque modernizador de la llamada Revolución Verde, mas no se mantuvieron siempre a la altura por falta de recursos dedicados. Cabe destacar los programas de capacitación y gestión a distancia e inclusión o alfabetización digital en Uruguay, Chile y Brasil. En Chile, programas de asistencia técnica financiados en gran parte por el Estado (INDAP) se ejecutan bajo diversas modalidades y alianzas (con municipios, con empresas de servicios de asistencia técnica, o con agroindustrias).

- ***Políticas de regulación.*** Corresponden a herramientas regulatorias que afectan el acceso a diversos recursos, tales la mano de obra, y la inserción en mercados u oportunidades de mercado**.** Las políticas de regulación de precios fueron desmanteladas en la fase de apertura comercial y de liberalización. Recientemente fueron substituidas por políticas de compras públicas de productos de la agricultura familiar (Brasil, Ecuador, Paraguay), de seguro/cosecha (Brasil, Nicaragua) o de regulación social (transferencias sociales) y del trabajo.

ii. Políticas enfocadas en la agricultura familiar

Esta forma de políticas hace del fomento específico a la categoría de la agricultura familiar un objetivo en sí mismo. Son justificadas por su capacidad de responder a los problemas nacionales de seguridad alimentaria, mas sobre todo de soberanía alimentaria, como también de reducción de la pobreza rural y generación de empleo. Han sido desarrolladas en la mayoría de los países estudiados con temporalidades diferentes: ya en la década de los 1960 en Chile (INDAP en 1962) y generalmente en los decenios de 1990 y 2000 (Cuba 1993, Brasil 1995, Argentina 2004, Uruguay, 2006). Fueron propuestas muy recientemente en Costa Rica (2010) y Nicaragua (2012), o solo existen en estado de proyecto (México y países andinos). Combinan diferentes instrumentos en un mismo marco de política nacional. Su base común (INDAP en Chile, PRONAF en Brasil, PROINDER en Argentina; CRISSOL en Nicaragua) reside en tres tipos de acciones: i) créditos diferenciados o subsidiados, individuales o colectivos; ii) apoyo a la adopción de tecnologías con prestación de asistencia técnica; iii) capacitación y promoción de procesos de organización (gremial, asociativa o cooperativa).

Para garantizar el acceso privilegiado o facilitado de los agricultores familiares, en varios países (Brasil, Argentina, Chile, Uruguay), después de la definición normalizada (y sancionada por ley) de la categoría meta, se implementaron registros de productores familiares. Ser registrado da acceso a ciertas garantías (bancarias) y a instrumentos asociados a la política nacional de agricultura familiar (seguro de cosecha, bolsas temáticas, semillas, compras públicas, ferias de productores) o también a programas de apoyo a la economía familiar, a la vivienda, a la electrificación rural, al desarrollo territorial o al pago por servicios ambientales, que son confiados a otros ministerios sectoriales diferentes del de agricultura y desarrollo rural.

En algunos países, los criterios para definir la categoría meta o los sistemas de producción financiados por el crédito no son adaptados a ciertos tipos de agricultores familiares y campesinos

que por consiguiente no tienen acceso a los programas de apoyo: agricultores que producen para autoconsumo o mercados de proximidad, unidades pluri-activas (ingreso mayor no solo agrícola), pescadores artesanales, recolectores o productores de las minorías étnicas, indígenas o afro-descendientes. En Brasil, se ha reducido la proporción del ingreso agrícola de 80% a 70% (hasta 30% para la franja de agricultores más pobres) para incluir a más agricultores pluriactivos o beneficiarios de transferencias sociales. También, se ha aumentado de 110.000 $RS a 360 000,00 $RS el techo de renta bruta familiar para tener derecho al PRONAF.

La orientación productivista de ciertos programas de apoyo a la agricultura familiar, como lo señalan Grisa y Schneider (en este libro) para Brasil con el PRONAF, se refuerza al aplicar la tipología de FAO que distingue tres sub-tipos de agricultor familiar: i) los estabilizados e integrados a los mercados; ii) los agricultores en transición, y iii) los periféricos (FAO-INCRA, 1994; FAO, 2012). Este tipo de modelo tiende a apoyar a las unidades familiares inscritas en dinámicas de modernización tecnológica y de especialización productiva para mercados de *commodities*.

Por otra parte, esas políticas no permiten siempre tomar en cuenta las nuevas demandas de las sociedades respecto de la agricultura: sostenibilidad ambiental, generación de empleos, fortalecimiento de las relaciones con los consumidores y modos de alimentación (circuitos cortos, etc.) Cabe mencionar el surgimiento de iniciativas de programas de agroecología (CAN, 2011a) asociados a la agricultura campesina (Cuba, Bolivia, México) o familiar (Argentina, Brasil, Chile). Emergen así nuevas políticas para agriculturas más sostenibles y para responder a demandas actuales de la sociedad (calidad y seguridad alimentaria, medio ambiente, circuitos cortos) o a nuevos paradigmas de vida y desarrollo como la propuesta de agricultura comunitaria y agroecológica asociada al concepto de Buen Vivir en Bolivia y Ecuador (Meynard, 2014).

iii. Políticas temáticas o transversales que afectan indirectamente a la agricultura familiar

Estas políticas no tienen objetivos directamente ligados a la producción agrícola, sino otras finalidades: preservación del medio ambiente, seguridad y soberanía alimentaria, combate contra la pobreza o fomento del desarrollo territorial. Sin embargo, inciden de alguna manera en la agricultura familiar de cada país.

Varias ***políticas nacionales de desarrollo sostenible y medio ambiente*** han sido implementadas. Desde la década de 1970, se venía proponiendo un enfoque rural integral. En 1988 en México se crea la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y de 1997 a 2001 se genera la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, con un preámbulo impulsado por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) que, además de generar un marco integrador del desarrollo rural, pretendía dar marcha atrás a las reformas anti-agraristas del cambio neoliberal. Dicha iniciativa fue vetada por el primer presidente panista (Chapela y Menéndez, en este libro). Por otra parte, fueron promovidas políticas de pagos por servicios ambientales (PSA) en México, Costa Rica, Perú y Ecuador, así como subsidios ambientalmente condicionados, la Bolsa Verde o Bolsa Floresta en Brasil, que ofrecen nuevas fuentes de ingresos a los agricultores familiares (Fréguin-Gresh *et al.*, 2013).

Complementariamente a las políticas nacionales, algunos instrumentos regionales o supranacionales de política pública, así como ciertas iniciativas de cooperación internacional, promueven programas y acciones concertadas para abordar problemáticas como la adaptación y mitigación del cambio climático en fincas familiares, a escala de paisaje o en territorios más amplios como el Corredor Seco Centroamericano o el Semi-árido de Brasil. La propuesta de lineamientos para la agricultura familiar de la Comunidad Andina de Naciones

Cuadro 2.
Principales políticas agrarias por país.

Países	Política agrícola generalista	Política específica para Agricultura Familiar	Políticas temáticas	
			Desarrollo Sostenible o Territorial Rural	Seguridad alimentaria o lucha contra la pobreza
Argentina*	SAGPyA, 1988 PROFEDER (INTA), 2003	SDRyAF en MINAGRI PROINDER, 2004 Registro Nac. AF, 2007	PROFEDER-INTA, 2003 PRODERI, 2012	PROHUERTA, 1990; PERMER y PROPASA, 1999; Monotributo Social AF, 2009 y ferias de la Agric. Familiar
Brasil*	MAARA, 1962-1998 MAPA, 1999	PRONAF, 1995 + DAP (Doc Apt. Pronaf), 1996 MDA, 1999	PRONAT, 2003 PTC, 2008	PNAE, 1983; Fome Zéro, CONSEA & PAA (2003) PNAE AF, 2009
Chile*	MINAGRI, 1990	INDAP 2006 - Pol. Nac. Des. Rural, 2014-24	DTR Indígenas 2004, Pol. Nac. Des. Rural 2014-24	PRODESAL, 1995 PDTI, 2009
Colombia	INCODER y PRONATTA, 2003	PRAN, 2000 Progr. Agric. Familiar, 2014	DRE, 2007 DRET, 2012	Red Seg. Aliment. e RESA Alianzas Productivas, 2012
Costa Rica	Plan del sector agropecuario, 2010-2021	Plan Sectorial Agri. Familiar (2010-14)	PDR, 1997 Ley del INDER, 2012	Plan Nac. de Alimentos y CEPROMAS, 2008
Cuba*	Política del MINAGRI	Regulaciones fiscales p/ cooperativas campesinas	Cultivos s/condiciones + descentralización	Canasta básica otorgada a todo residente cubano
Ecuador	MAGAP/ Plan Agropecuario 2006-2017	PRONERI, 2007 ERAs Escuelas Rev Agri	Prolocal y Proder 2007 Plan Nacional del Buen Vivir, 2008	Ley Eco Pop. Solid., 2008 LORSA, Soberanía Alimentaria, 2012
México	Alianza Para el Campo	PROCAMPO/PROA-GRO/ INDESOL, 1995	Ley de Desarrollo Rural Sustentable, 2001	PROGRESA/ Oportunidad PROMAF y Cruzada México Sin Hambre
Nicaragua	MAGFOR y Prorural, agro industria, 2005	Prorural Incluyente CRISSOL, 2007 Dir. AF/MEFCCA 2012	Proyectos pilotos locales con coop. internacional	Hambre Cero/Bono Product. Alimentar, 2007 Ley del MEFCCA, 2012
Perú	MINAGRI, Mi Riego	Agro Rural, 2008	Plan Estrat. Sectorial/ 2012/2016 y DTR.	MIDIS, Agroideas, Foncodes, 2011
Uruguay*	MGAP, Ley de Des. Rural, 2005	Dir. Des. Rural del MGAP 2008; Reg. Prod. Familiar, 2009	Ley de Ordenamiento Territorial, 2009	MEVIR (casas), 1967 Uruguay Rural, 2001

* Países con una política específica para la agricultura familiar desde hace más de diez años
Fuente: Elaboración propia a partir de los estudios por país

(CAN, 2013 a) se refiere a los impactos del cambio climático y brinda orientaciones para la adaptación al mismo y el manejo sostenible de los recursos naturales con participación activa de los agricultores familiares, reconociendo asimismo el aporte potencial de los saberes ancestrales a la identificación de tecnologías que reduzcan la vulnerabilidad ante el incremento de la variabilidad climática. Otros aspectos del desarrollo sostenible, como la protección de la biodiversidad en sistemas de agricultura familiar campesina e indígena se abordan en instrumentos regionales como la Estrategia Regional Agroambiental y de Salud (ERAS), en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana.

Las ***políticas de seguridad alimentaria y de lucha contra la pobreza*** nacieron en los años 2000, cuando las fallas de la liberalización comercial y de la desregulación asociada a la especulación en los mercados agroalimentarios llevaron a crisis alimentarias o nutricionales, especialmente acentuadas en ciertas zonas rurales donde se sumaron a la desnutrición crónica. En los países estudiados, esas políticas pasan por el fomento a bancos de semillas, mercados y ferias de productores, bancos públicos o sociales de alimentos, restaurantes populares y programas de compras públicas enfocados en los productores familiares (Brasil, Ecuador, Argentina, etc.). En Costa Rica, los Centros de Proceso y Mercadeo de Alimentos (CEPROMA) fueron implementados a partir de 2008 para acciones de comercialización y transformación de productos dentro del Plan Nacional de Alimentos, para contrarrestar los riesgos de la crisis del mercado de productos alimentarios de 2007 (Valenciano *et al.*, en este libro).

En ciertos casos (Brasil, Perú, Nicaragua), pero en circunstancias y con dispositivos bien diferentes, los programas de seguridad alimentaria fueron asociados a políticas de combate contra la pobreza y coordinados por ministerios de desarrollo social. Esas políticas se traducen también en transferencias de renta, becas-escuela, distribución de alimentos, semillas, gas y reservorios de agua. Los programas Hambre Cero han tendido a multiplicarse, expresando la voluntad política de atender prioritariamente esta carencia primordial.

Las políticas de desarrollo territorial rural

En la última década, en América Latina, varias políticas públicas empezaron a reconocer las interrelaciones entre diversas facetas del desarrollo de los territorios rurales y a integrar un conjunto de instrumentos o programas sectoriales y transversales. Mantener coherencia y adaptación a las especificidades tanto de los ambientes como de los sistemas de producción requiere una nueva manera de entender y practicar la gestión tanto del desarrollo territorial como de las agriculturas familiares (CEPAL, 2010).

En particular, una serie de políticas de desarrollo territorial rural (DTR) han sido implementadas en la continuidad de los programas de enfoque rural integral o integrado desde los años setenta, los de desarrollo local a partir de los años noventa, y las iniciativas de desarrollo municipal o regional asociadas a los procesos de descentralización, con diversos grados de avance según los países.

Colombia, desde los años ochenta, inició un proceso de descentralización de funciones estatales y presupuesto público, elevado a rango constitucional en 1991, cuando se estableció asimismo la planificación ascendente y participativa, y se formaron luego los Consejos Territoriales de Planeación. En el 2003, se creó el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, en sustitución del ente de la reforma agraria. La Estrategia de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial del INCODER 2010-2014 definió zonas de actuación prioritarias (Meynard a, en este libro). Las Áreas de Desarrollo Rural se constituyeron en las unidades básicas de planificación y de ejecución de los programas

y proyectos de desarrollo rural[13]. En el marco de las actuales conversaciones para poner fin al conflicto armado interno más prolongado de la historia latinoamericana, el primer tema de negociación y acuerdo ha sido justamente el referente a la problemática agraria y el desarrollo territorial.

En Ecuador en 1988 el Ministerio de Bienestar Social inició el Programa Nacional de Desarrollo Sostenible (PRONADER), transformado luego en el Programa de Desarrollo Local Sostenible (PROLOCAL, 1999) y Programa de Desarrollo Rural Territorial PRODER en 2007. Pasó a ser administrado en 2009 por el Instituto de Economía Popular y Solidaria (IEPS) del Ministerio de Inclusión Económica y Social que propone y ejecuta la política pública para la construcción del Sistema Económico Social y Solidario y del *Sumak Kawsay* (Buen Vivir). Chiriboga y Wallis (2010) señalan que estos programas crearon frustración entre los campesinos, debido a que en el autoempleo y los micro-emprendimientos se marginaliza a los productores más pobres y a los asalariados rurales, bajo un enfoque "bottom-up" (ascendente), que responde a la demanda de aquellos grupos que pueden elaborar un proyecto, endeudarse, y entrar en la lógica empresarial.

En Chile, que impulsó programas pioneros para la agricultura familiar, el INDAP y la política pública en general operan en forma bastante centralizada y cada política territorial se despliega en las regiones y en los territorios con su lógica propia, lo que a veces genera descoordinaciones y duplicidades. Para evitar estos problemas, se ha impulsado experiencias de planificación regional de carácter multisectorial y más recientemente instrumentos dirigidos específicamente a articular actores en los territorios. Las Estrategias de Desarrollo Regional diseñadas desde 2004 han buscado generar una visión integrada de las intervenciones públicas al ejemplo de las Regiones del Bío Bío y luego la del Libertador Bernardo O'Higgins. Las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo y los Programas Territoriales Integrados (PTI) impulsadas por la Corporación de Fomento (CORFO) desde 2006 han generado sinergias entre actores locales y la creación de clústeres territoriales (Martínez *et al.,* en este libro).

En México, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, finalmente votada en 2001, apunta claramente hacia un enfoque territorial, organizado en espacios coherentes donde se abre un marco institucional con gran potencial para el protagonismo de los campesinos organizados (Distritos de Desarrollo Rural y Centros de Apoyo al Desarrollo Rural con órganos de concurrencia y concertación entre los órdenes de gobierno, los sectores del desarrollo y los agentes particulares). A partir de dicha ley y de otras posteriores, como la *Ley de Desarrollo Social* o la *Ley de Aguas Nacionales* de 2003, se conservan y fortalecen algunas experiencias, programas e instituciones, como los *Fondos Regionales Indígenas* y los esquemas de planeación y concertación en Consejos (de desarrollo rural, de desarrollo social, de cuenca, forestal…). Los nuevos programas incorporan criterios territoriales: el Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA), el Programa de Desarrollo Sustentable (gestión basada en ordenamiento territorial con un énfasis ambiental), el Proyecto de Microcuencas (formulación concertada de Planes Rectores de Manejo de Agua) y el PROÁRBOL (levantamiento y concertación de ordenamientos comunitarios). Por ejemplo, las comunidades de la Sierra Juárez de Oaxaca han mostrado una utilidad sustancial en la construcción de gobernabilidad y acción colectiva, con muchos de los rasgos de las instituciones locales (Chapela y Menéndez, en este libro).

13. Álvaro Francisco Uribe Cálad y Juan Manual Ospina Restrepo. "Estrategia de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial del INCODER 2010-2014" (INCODER, 2011).

En Brasil las políticas territoriales (PRONAT, 2003 y PTC, 2008) permitieron mejorar el diálogo (algunas veces conflictivo, tenso y desigual) entre el Estado y la sociedad civil y la construcción de proyectos más próximos a las demandas locales. Los consejos territoriales han producido un aprendizaje institucional por los actores de la sociedad civil y las agencias estatales. Han llevado a reafirmar la importancia de lo "rural" y el reconocimiento de la diversidad como una de sus características centrales (Grisa y Schneider, en este libro). Según los mismos autores, los fondos públicos limitados al financiamiento de infraestructuras colectivas han generado proyectos poco innovadores de apoyo a la producción y comercialización, con baja inclusión de jóvenes, mujeres, *quilombolas*, indígenas, asentados, trabajadores asalariados y población urbana, dando poca atención a temas como sostenibilidad ambiental, innovación técnica e institucional y acceso a la tierra.

Las políticas territoriales fueron creadas para superar las barreras de la gestión a nivel de las alcaldías municipales, pero la ausencia de un marco jurídico de los organismos territoriales también plantea desafíos. Los recursos para inversión destinados a los proyectos territoriales son colocados en las alcaldías o agencias de los gobiernos estaduales, limitando las posibilidades de la gestión social de los territorios, debido a que las alcaldías generalmente tienen problemas con deudas con la *União* o tienden a "municipalizar" los proyectos territoriales. El Programa Territorios de Ciudadanía procura articular varios ministerios en torno al programa, pero reconoce como actores de política pública principalmente a las agencias estatales; su lejanía de la institucionalidad y de los actores territoriales generó un debilitamiento de la institucionalidad, desarticulaciones y frustraciones de los actores territoriales (Grisa y Schneider en este libro).

En Argentina las políticas de Desarrollo Territorial han tenido como eje los procesos socio-territoriales, impulsando una propuesta superadora de las políticas asistencialistas, sectoriales y paternalistas. El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria generaron políticas territoriales que incluyeron a los agricultores familiares, los municipios, organizaciones de base y otros actores sociales, ampliando la base de participación ciudadana. El Programa PRODERI concibió como objetivo principal apoyar y asistir a los agricultores familiares y mejorar las condiciones de infraestructura socio-productiva de cada comunidad desde los territorios. El PROFEDER buscó construir agendas políticas que alineen las capacidades institucionales de los diferentes programas del INTA con otras organizaciones y actores sociales atendiendo a las dinámicas territoriales y las necesidades de los grupos rurales vulnerables (Juarez *et al.* en este libro)

En América Central, el proceso de la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030 (ECADERT) se constituye en un instrumento supranacional de política pública con enfoque territorial en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana. La ECADERT privilegia a la agricultura familiar y a territorios en los que ese tipo de agricultura es importante. Dicho instrumento adopta la categoría de "pequeña agricultura empresarial" (el tipo de agricultura familiar fuertemente orientada al mercado que priorizó la Política Agrícola Centroamericana), pero asigna especial importancia a otro tipo denominado "agricultura familiar campesina", que combina producción para el mercado y el autoconsumo. Reconoce asimismo la existencia de otras modalidades de agricultura familiar, como las de base colectiva en tierras ancestrales y varias formas asociativas (IICA y SE-CAC, 2010).

En Costa Rica, el Instituto de Desarrollo Rural INDER fue creado en 2012 a partir de la reforma del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA). La gestión de esta nueva institución implica la ampliación de la cobertura a los territorios rurales más allá del límite de los asentamientos

campesinos de la reforma agraria (por lo cual había sido creado el IDA). El establecimiento de un modelo más participativo en la toma de decisiones y el control de resultados, y un mecanismo tributario que asegura ingresos crecientes a la par de las nuevas competencias, contribuye a esta transformación institucional (INDER, 2013). El INDER continuará promoviendo el desarrollo agrícola de pequeños productores agropecuarios, pero tendrá la tarea de incentivar el desarrollo productivo de los territorios rurales en otras actividades como servicios (incluyendo el turismo rural comunitario y los agroservicios), para mejorar la rentabilidad de la agricultura y su valor agregado, así como otras actividades impulsadas por grupos de mujeres y de jóvenes, como la artesanía, e iniciativas agroambientales (Salazar *et al*, en este libro).

En Perú, el MIDIS busca asegurar la transversalización de las intervenciones, con la adecuación de las políticas y prestaciones sociales y la utilización de fondos que faciliten la gestión articulada y generen incentivos a los sectores y distintos niveles de gobierno para orientar parte de sus esfuerzos al logro de resultados en materia de desarrollo e inclusión social, como el Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONIE) (Meynard c, en este libro).

En Uruguay, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca - MGAP, creo en 2008 una Dirección de Desarrollo Rural y a partir de 2009, procedió a un proceso de recentralización mediante la implementación participativa y territorializada de Mesas de Desarrollo Rural con papel consultivo y programático. Paralelamente fue promulgada en 2009 la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, ejecutada en el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, con definición de directrices nacionales en 2012-13, en un ámbito intersectorial. A partir de 2013, en dos regiones se inició una primera tentativa de coordinación entre el MGAP y la Dirección de Ordenamiento Territorial (De Torres *et al.*, en este libro).

Así las principales políticas transversales son las de desarrollo territorial (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México y Uruguay) y, generalmente han priorizado el sector de la agricultura familiar (CAN, 2011a; Massardier y Sabourin, 2013). Puede parecer paradójico para políticas transversales, pero su objetivo era sobre todo reequilibrar a los territorios marginalizados (con más densidad de agricultores familiares y de pobreza rural) y rehabilitar o fortalecer socialmente las capacidades de las organizaciones locales de los agricultores familiares. Así, en los cinco países citados, los programas de desarrollo territorial han sido ejecutados por institutos que dependen del Ministerio de Agricultura (Argentina, Chile, Costa Rica, Uruguay) o del Ministerio o Secretaría de Desarrollo Agrario (Brasil, México). El origen sectorial de varias de estas políticas territoriales puede conllevar –a pesar de sus miras más amplias– un sesgo hacia la agricultura, al interior de la cual se prioriza el segmento familiar.

D. Principales resultados, tendencias, evoluciones y perspectivas

El análisis de los diferentes tipos de política pública en pro de la agricultura familiar ha permitido identificar tres dinámicas principales. La primera tiene que ver con la visibilidad y el reconocimiento que la categoría de la agricultura familiar ha obtenido en las últimas décadas, con variantes de un país a otro. La segunda guarda relación con la designación por los gobiernos de un presupuesto específico para esta categoría de productores, asegurándoles un acceso garantizado a recursos reservados; sin embargo, esos aportes son muchas veces reducidos con relación a los dedicados a la agricultura empresarial. La tercera dinámica remite a la complejidad creciente del tejido de políticas e instituciones con incidencia en la agricultura familiar.

Cuadro 3.
Diversidad de políticas para agricultura familiar y año de implementación por país.

Países / Políticas	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Cuba	Ecuador	México	Nicaragua	Perú	Uruguay
Reforma agraria Colonización		INCRA 1964, 1987, 2003	CORA 1962 INRA 1968	Incora 1994, Inat, Edat 2013	ITCO 1961, IDA 1982, INDER 2012	R. Agraria 1959 y 1963.	Ley DA Di-nac, 1994, Sig. Tierras	Ref. Agraria 1921 y revisión 1992	Ley + IAN, 1963 INRA, y MIDINRA 1981	Inco 1969, Pett 1992	INC 1948
Riego infraestruc-tura		Dnocs 1950, Codesvasf	Com. Nacional de Riego 1975			Para mi-croempre-sas		Banco Crédito Ejidal 1936, FIRA 1954	MAGFOR Prorural, 2005 Mefcca Agro Industria, 2007	Proyectos esp. Riego Fundo mi Riego,2008	Plan de Riego
Crédito y asistencia técnica	Proinder 1998, 2004	Pronaf 1995 DAP Pronaf, 1996	INDAP 1963	Incoder 2003 y Pronatta, P A F , 2014	Banco de Desarrollo	Cooperativas + subsidio ATER: ANAP	Proneri	BANRURAL - FINRURAL 1988	Dir AF Mefcca Crissol Prorural incluyente 2007	Agro Rural 1998	IPA 1996 y Dir. Desarrollo Rural MGAP 2006
Seguridad alimentaria/ compras	Prohuerta 1990 y 2009	Consea 2003 Fome zero		Paap 2012 Red S Al	PNA 2008	Canasta básica para todos los cubanos	Lorsa 2008 PAE 2012	CONASUPO 1965-1999 PROMAF y Cruzada México Sin Hambre	Hambre Zero + Bono Prod Alim , 2007		Proyecto Uruguay Rural (FIDA) 2001
DTR/DRI/ territorios	Profeder 2003 Proderi 2012	Pronat,2003 Territorios Ciudadanía, 2008	Política Nacional de Desarrollo Rural 2014-2024	DRE 2009, DRET 2012	IDA, INDER 2013	Experiencias locales	Proder y Plan Nac. Buen Vivir	Conasupo, precios de garantía	Iniciativas locales con coop internacional	Plan Estr. Sectorial/ 2012/2016 y DTR.	Mesas de Desarrollo Rural 2007 y Ley Ord. Territ. 2009
Medio ambiente/ PSA		Reed y Bolsa Floresta, 2009	Conama 1994 Minist. Medio Ambiente 2010		PSA1997	Gestión integrada		Ley DS 2001 PSA fores-tal-hídrico 2006	Proyectos coop internacional, Risemp, Casur Psa Hidrico	PSA hídricos con MMA	MVOTMA 1990, RENARE 2006
Mercados, ferias y alianzas comerciales	Ferias Agric. Familiar 2005	PNAE,1989; PAA, 2003	Alianzas productivas 2009	Alianzas productivas y Red SA 2012	JNFA, Co-premas	Agromer-cado	Mercados campesinos		PSA Risemp 2000	Focondes Mi chacra productiva	
Lucha contra pobreza		Fome Zero y Bolsa Fa-milia	PRODESAL 1996 PDTI 2010			Sistema igualitario.	Ley Eco Pop Solidaria	Progresa – Oportunida-des. 1997	Ecofamiliar 2012 Ley MEFCCA, 2012	MIDIS 2011	Mevir 1967 y Proyecto Fida 2001
Agroecología		Panapo, 2013			PFAS y RBA 2007	Campesino a Campesino	Campesino a Campesino	Corredor Biológico Mesoameri-cano		Agroidea, Alianza Camp./ Cocinero	

Fuente: Elaboración propia a partir de los estudios por países.

La amplia gama de situaciones, procesos, públicos meta, periodos de aplicación e instrumentos solo puede dar lugar a una gran diversidad de resultados y efectos, que no permiten realizar un ejercicio de comparación sistemática, aparte de las miradas cruzadas ya indicadas. Sin embargo, podemos observar algunas tendencias recurrentes por lo menos en el caso de los países con políticas más antiguas (Chile, Cuba, Brasil, Argentina, Uruguay).

1. Tendencias regionales confirmadas

Los estudios de caso nacionales permiten observar algunas tendencias a pesar de sus variantes:

Los diversos países estudiados han aumentado –en mayor o menor grado- su contribución pública para el subsector de la agricultura familiar

Las políticas de apoyo a las agriculturas familiares han facilitado el acceso al crédito a numerosos agricultores. A pesar de los problemas de garantía, de formalidades administrativas, de montos mínimos, que limitan el acceso de las pequeñas unidades familiares al crédito, hay un notable crecimiento de los financiamientos dedicados a los productores familiares, aun cuando su nivel per cápita y total sigue siendo mucho menor que la dotación para los agricultores patronales o empresarios:

- Argentina ha dedicado en 2013 1,7 millones de US$ para el programa de inscripción de los agricultores familiares en el Registro Nacional de la Agricultura Familiar y 37,5 millones de US$ para apoyar dos cadenas donde la agricultura familiar está presente (CEPAL *et al.*, 2013). Sin embargo, el presupuesto anual del Ministerio de Agricultura estuvo de 580 millones de US$, su presupuesto de inversiones de 20,5 millones, y el presupuesto de la investigación agrícola, de 162 millones de US$ en 2012 (Argentina, Presidencia de la Nación, 2012).

- Brasil ha multiplicado por diez el presupuesto del PRONAF desde 1996, dedicando 9,5 mil millones de US$ en 2013/14 al crédito para la agricultura familiar (Banco do Brasil, 2013) mientras que la dotación del MAPA para la agricultura empresarial era de 61,8 mil millones de US$[14].

- Chile incrementó 8,2% el presupuesto del INDAP (Instituto de Desarrollo Agropecuario) en 2013 para apoyo a la agricultura familiar (CEPAL *et al.*, 2013); pero con 33 millones de $USD, solo representa un 25% de las transferencias de ese instituto para el sector privado (INDAP, 2013).

- En Cuba, en base a los logros de la agricultura campesina/familiar, el gobierno ha redistribuido 1 580 000 ha –o sea un 15% de la superficie agrícola utilizable (SAU) del país a campesinos ya establecidos y nuevos agricultores. Pero los productores familiares tienen acceso a menos de 20% de la SAU (Marzin *et al.*, en este libro).

- Uruguay comenzó a implementar programas especiales para agricultura familiar y a invertir en el desarrollo rural descentralizado y participativo con las Mesas de Desarrollo Rural. Sin embargo esto se basa principalmente en financiamiento internacional (FIDA, BID, BM). En compensación se dan exoneraciones o renuncias fiscales para el agronegocio y no para la agricultura familiar. Solo la compra de tierras a través del Instituto Nacional de Colonización proviene completamente del presupuesto público y está, en principio, destinada en prioridad a productores familiares (de Torres *et al.*, en este libro).

14. http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/file/acs/PAP20132014-web.pdf

Existe hoy, gracias a las políticas específicas para la agricultura familiar, un reconocimiento público de poblaciones muy vulnerables antes marginalizadas, mucho tiempo olvidadas o menospreciadas, cuando no explotadas y reprimidas. Las políticas públicas aportan una dignidad, una identidad positiva al hecho de ser agricultor (Echeverri, 2009). El término de agricultor familiar representa una definición positiva con relación a los términos anteriores de pequeño productor, pequeño agricultor o agricultor de subsistencia. Esta representación y percepción positiva se traduce también en la incorporación de identidades antes marginalizadas en los nuevos movimientos sociales del campo, que se reencuentran en la categoría madre de agricultura familiar: movimientos de mujeres, de jóvenes, pero también de desplazados por represas, pescadores artesanales, indios, "quilombolas" y otros afrodescendientes, quebradoras de coco en Brasil. Sin embargo, en determinados momentos críticos, los mismos pueden también revindicar su especificidad frente a tentativas de uniformización o de tratamiento demasiado productivista de la categoría "agricultura familiar' (Grisa y Schneider, en este libro; Sabourin, 2014).

Aparte del lenguaje positivo, esas políticas remiten a una agenda autónoma y favorable, generalmente negociada, que se asocia también a un fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones de agricultores y agricultoras familiares. En este sentido, hay un efecto acumulativo a medida que se fortalecen o se renuevan los representantes de la agricultura familiar y que conquistan nuevos espacios de negociación, de participación y de poder.

Los países que han realmente implantado políticas específicas son sobre todo aquellos donde una larga historia agraria de fuerte polarización obligó a los gobiernos a dar una respuesta particular a los movimientos sociales de la agricultura familiar (Chile, Cuba, Brasil, etc.). Al contrario, los países donde la agricultura familiar es ampliamente mayoritaria, y muy diversa, no sintieron todos hasta hoy esa necesidad y han podido aplicar una política agrícola generalista. Sin embargo, el sector campesino sufre de las consecuencias de la globalización, el proceso de modernización deja en el camino a un gran número de productores, y la presión de las agencias internacionales y de los movimientos sociales se hace cada vez más fuerte. Los gobiernos tratan de responder entonces mediante políticas para las familias rurales que son esencialmente sociales (transferencias de renta, jubilación subsidiada, seguridad alimentaria, etc.), beneficiando particularmente a las más pobres.

Se observan resultados desiguales y, sobre todo, selectivos, con los principales instrumentos de financiamiento (crédito) y asistencia técnica (extensión rural).

Los productores más dotados de recursos dentro de la categoría meta tienen mayor acceso a dichos instrumentos y apoyos, mientras que la mayoría del sector -los productores con menor dotación de recursos- solo tienen acceso a políticas de tratamiento social. De hecho aun en países que cuentan hoy con políticas específicas para la agricultura familiar como Argentina y más recientemente Nicaragua y Costa Rica, las organizaciones de agricultores no son suficientemente fuertes como para incidir en la dotación de recursos. Cuando lo son (casos de Brasil y Uruguay), pueden conseguir políticas más diferenciadas (crédito en Brasil, asistencia técnica en Uruguay). En Brasil, la aplicación local de los instrumentos de crédito para modelos técnicos específicos ha encontrado cierta resistencia de la tecno-estructura (bancos y servicios de extensión, en parte privados).

Las políticas de regulación de precios, precios garantizados, ferias de productores (Argentina, Cuba) y últimamente compras públicas a los agricultores familiares (Brasil, Ecuador, Costa Rica) muestran resultados eficientes y reciben una aprobación generalizada entre las organizaciones de agricultores familiares (ver Grisa y

Schneider, en este libro; Juarez *et al.*, en este libro; Valenciano *et al.,* en este libro).

Los resultados de las políticas en términos de reducción de la pobreza son patentes en Brasil, Chile, Argentina y Uruguay (IPEA, 2012; de Torres *et al.*, en este libro) pero en lo referente a la disminución de las desigualdades son más bien preocupantes (Grisa y Schneider, en este libro; Juarez *et al.*, en este libro; Pérez y Freguin-Gresh, en este libro). Al lado de esa selectividad de las políticas enfocadas, otras más abiertas o transversales, por ejemplo de desarrollo territorial, de lucha contra la pobreza, son bastante mediatizadas y generalmente asociadas a procesos de participación activa de la población. Por una parte, pueden contribuir a fortalecer las capacidades de los agricultores familiares y de sus organizaciones, pero también pueden dar lugar a cierta instrumentalización por intereses políticos y económicos, sin llegar a corregir las asimetrías sociales en las arenas de decisión pública.

Países sin política específica inician un planeamiento para el sector de la agricultura familiar, pero mediante la intervención de varios ministerios.

- Nicaragua dirigió programas a esta categoría con el Ministerio de Economía Familiar Comunitaria, Cooperativa y Asociativa, de reciente creación (Pérez y Fréguin-Gresh, en este libro).
- Colombia acaba de lanzar el Programa Agricultura Familiar que beneficiará a 50.000 familias en 18 departamentos[15] con un presupuesto de 292 millones de US$ (MinAgricultura, 2014).
- Costa Rica adoptó el Plan Sectorial de Agricultura Familiar 2011-2014 (Valenciano *et al.,* en este libro).
- Perú en el Plan PESEN asoció proyectos específicos en el Ministerio de Agricultura (MINAG) y el Ministerio de Inclusión Social (Meynard, en este libro).
- México implementó el Programa Integral de Desarrollo Rural, el Programa de Producción de Maíz y Frijol, el Programa Estratégico de Seguridad Alimentaria y la "Cruzada Nacional contra el Hambre" (Chapela y Menéndez, en este libro).

Se constata, así, la coexistencia de políticas de carácter transversal (desarrollo sostenible, medio ambiente, desarrollo territorial, seguridad alimentaria, lucha contra la pobreza) y otras de carácter sectorial, que son confiadas a ministerios especializados distintos del de Agricultura (Secretarías de Desarrollo Rural, Ministerio de Desarrollo Social, de Economía Familiar y Solidaria). Esa tendencia, más allá de una segmentación a veces preocupante de las poblaciones meta, se diferencia poco de un proceso de dualidad de las políticas agrícolas. En países como Brasil, el agronegocio continúa siendo atendido por el «verdadero» Ministerio de Agricultura, y el tratamiento social de la agricultura familiar, de la pobreza y de la diversidad étnica se confía a ministerios sectoriales o a secretarías con menor dotación de recursos y de poder como en el Ministerio de Desarrollo Agrario. Todo es relativo y según la configuración histórica de las políticas agrarias en ciertos países, este tratamiento desigual puede ser interpretado como una victoria de los movimientos sociales y de esas categorías mucho tiempo marginalizadas o ignoradas. Sin embargo, puede ser una falsa victoria; es decir, puede ser una manera de tratar socialmente a una parte de los productores, acompañando su paulatina marginalización económica y abriendo espacio para el agronegocio.

La relación entre agricultura familiar y desarrollo territorial, en lo referente a políticas públicas, va en doble sentido. Por una parte, fortalecer la producción y la economía rural basada en el trabajo

15. Bolívar, Boyacá, Guajira, Tolima, Antioquia, Santander, Norte de Santander y Valle del Cauca.

familiar contribuye al desarrollo de los territorios donde ésta genera una parte significativa de los alimentos e ingresos y es la base para cadenas de valor relevantes, mientras que el desarrollo territorial mejora las condiciones en las cuales se desenvuelven las agriculturas familiares y sus perspectivas a futuro. Las acciones para promover la agricultura familiar se vinculan, por consiguiente, con la gestión del desarrollo territorial, en sus distintas facetas, incluyendo la gestión de los recursos naturales y de los agro-ecosistemas, el manejo sustentable de la biodiversidad tanto natural como cultivada, o la adaptación y mitigación del cambio climático a través de distintos tipos de agricultura familiar. Por otra parte, ésta no se limita en modo alguno a la producción agropecuaria, sino que se asocia estrechamente a otras actividades económicas, a medios y modos de vida de la población campesina, a relaciones o tejidos sociales, a culturas e identidades. Se requiere, por consiguiente, de políticas, procesos de gestión y acciones de acompañamiento técnico que aborden de manera integrada la agricultura familiar y el desarrollo territorial.

Pero la agricultura familiar es mucho más que agricultura. Esto es así en parte porque integrantes de las familias campesinas participan en mayor o menor grado en actividades económicas no agrícolas, que pueden llegar a representar la mayor parte del ingreso familiar. Pero también lo es por las lógicas de asociación, localización, aglomeración y proximidad inherentes a la agricultura familiar, que le dan un carácter eminentemente social, subrayan la importancia de las redes e interrelaciones, de la colaboración y el intercambio, del tejido social asociado necesariamente a ella (Grisa y Schneider, en este libro). No puede, por consiguiente, abordarse exclusivamente mediante políticas sectoriales agropecuarias, ni pueden los agricultores y agricultoras familiares tratarse como si fuesen productores individuales desvinculados entre sí.

Hasta el momento ni la Ley de Desarrollo Sustentable de México, ni los programas nacionales de desarrollo territorial de Brasil y Argentina han mostrado mucho éxito en materia de transversalidad, pues las entradas y los públicos meta siguen siendo excesivamente sectoriales. Son políticas que integran nociones como territorio, identidad, pluri-actividad, seguridad y soberanía alimentarias, sistemas agro-alimentarios localizados, circuitos cortos, etc., pero que requieren de más trabajo de investigación aplicada, de acompañamiento y de evaluación. En particular, se trata de analizar la implementación de la 'transversalidad' de todas estas políticas.

La coordinación intersectorial es un reto en la mayoría de los países estudiados, pero ya empiezan a surgir alternativas promisoras. Por ejemplo, en el seno del Consejo Agropecuario Centroamericano, un Grupo Técnico de autoridades nacionales aborda la relación entre agricultura familiar, desarrollo territorial, y seguridad alimentaria y nutricional. En el marco de la Plataforma Regional de Apoyo Técnico al Desarrollo Rural Territorial, que acompaña al proceso ECADERT, el Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Agricultura Familiar y Desarrollo Territorial impulsa procesos de gestión del conocimiento e incidencia en políticas públicas para la agricultura familiar, y en conjunto con otro grupo interinstitucional se impulsan reflexiones e iniciativas sobre las interrelaciones entre agricultura familiar, cambio climático y desarrollo territorial.

En cuanto a la seguridad alimentaria, los programas Hambre Cero en varios países latinoamericanos se asocian al fomento de la agricultura familiar o de las economías campesinas. En Brasil, "el Programa Hambre Cero, proyecto insignia del gobierno para combatir el hambre, propone estimular la producción de alimentos por los agricultores familiares más pobres, tanto para su consumo propio como para la comercialización y la generación de ingresos." (Sanches Peraci y Bittencourt, 2010, p. 197). En Nicaragua, el programa Hambre Cero "está diseñado para la recuperación de los saberes, la autoestima y la

soberanía alimentaria. Es además la punta de lanza para el despegue económico y el inicio para desarrollar las transformaciones sociales más urgentes del país" (Gobierno de Nicaragua, 2014).

Un tema emergente en las políticas relacionadas con la agricultura familiar es el de la producción agroecológicamente sustentable, algunas veces asociada a economías campesinas, aunque está claro que la sustentabilidad ambiental de los agro-ecosistemas no está vinculada necesaria ni exclusivamente a ellas. Sin embargo, la manera de concebir y practicar la agricultura familiar tiende a fundamentarse en principios agroecológicos, y las políticas públicas pueden promover una asociación sinérgica entre ambas. La producción agroecológica en Cuba tiene un peso creciente desde 1993 tanto a partir del movimiento participativo popular para la seguridad y soberanía alimentarias como mediante diversos programas agroecológicos[16]. En Argentina, el apoyo público a la agricultura familiar incluye cada vez más las dimensiones de sostenibilidad, agroecología y soberanía alimentaria, como lo muestra la conjunción de las comisiones técnicas nacionales de la agricultura familiar y de la producción orgánica y agroecología. México tiene una Ley de productos Orgánicos desde 2006, y en Ecuador en 2010 el gobierno de la Provincia de Pichincha ha promulgado la Ordenanza Pichincha Soberana y Agroecológica, priorizando la seguridad y soberanía alimentarias.

En la Comunidad Andina de Naciones se concibe a la "Agricultura Familiar Agroecológica Campesina (AFAC), como aquella agricultura que se caracteriza por utilizar principalmente mano de obra familiar; tiene una marcada dependencia por los bienes y servicios que le provee el entorno natural (ecológico) y su propio agro-ecosistema; trabaja a una escala de producción pequeña y altamente diversificada; desarrolla tecnologías propias y adaptadas a su condición ecológica, social y cultural; propicia justicia social y equidad; y, está inmersa en la dinámica de desarrollo de su comunidad y región" (CAN, 2011a, pp. 11 y 21). En Nicaragua existe desde 2011 una ley de fomento de la producción agroecológica (ley N°765). En Chile existe una Comisión Nacional de Agricultura Orgánica (CNAO) con una secretaría técnica. La ley 20.089 de 2006 sobre Agricultura Orgánica establece un sistema nacional de certificación que abarata ese proceso, siendo regulado por el Servicio Agrícola y Ganadero SAG (ODEPA, 2014). En Brasil, a final del 2012, el gobierno estableció la Política Nacional de Agroecología y Producción Orgánica (PANAPO) "para impulsar a la agricultura familiar. (…) La política y sus medidas fueron debatidas durante meses entre las organizaciones no gubernamentales, los movimientos sociales, representantes del sector privado y del gobierno federal (…) Los movimientos sociales reivindican además que la Política Nacional los ayude a conservar su patrimonio cultural y natural y a dinamizar las redes locales de economía solidaria."[17]

En los países andinos y centroamericanos con mayor herencia indígena, el concepto autóctono del Buen Vivir permea algunas de las políticas relacionadas directa o indirectamente con la agricultura familiar, especialmente en su relación con el desarrollo territorial. En Ecuador, para superar las brechas sociales, económicas y productivas, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo planteó la Estrategia Nacional para el Buen Vivir Rural como una estrategia de acción pública intersectorial (Meynard, en este libro). Esta estrategia se enfoca especialmente en territorios en los cuales predominan "las distintas formas de agricultura familiar" y la pobreza rural. En Bolivia varios programas integran una estrategia alternativa en base a los principios

16. Programas como los de agricultura urbana; el programa agroecológico "campesino a campesino"; Arroz popular; Integración ganadería/agricultura; Innovación agropecuaria local; Fincas forestales integrales; controles biológicos, y silvopastoreo.
17. http://simposioagroecologia.org/?p=205

del Buen Vivir, en particular en el Ministerio de Medio Ambiente y Agua, con el Programa Nacional de Biocultura que propone un enfoque más integral y ampliado del desarrollo sustentable y ecológico, integrando las dimensiones biológica, económica, sociopolítica y cultural.

En la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030 – ECADERT, se adopta el concepto del Buen Vivir de acuerdo con la formulación de las organizaciones indígenas de la región: "El Buen vivir es la visión de los pueblos indígenas sobre su manera de vivir. Es una visión de comunidad holística y la búsqueda de equilibrios; es parte de la vida misma y entiende que las soluciones para nuestra supervivencia han de ser comunes a toda la población. Esto implica una relación directa entre universo, naturaleza y seres humanos, al igual que la promoción de los derechos colectivos y un modelo de producción comunitaria que conserva los recursos naturales. Se nutre del pasado para vivir el presente y formular su presente próximo o su futuro." (CICA, 2008, cit. en IICA *et al.* 2010, p. 99).

Así, aun si se debe adaptar en cada país soluciones « a la medida », las experiencias reseñadas sugieren la pertinencia de construir un conjunto entrelazado de políticas que incluyan medidas transversales multisectoriales (desarrollo sostenible o territorial, reducción de la pobreza, seguridad alimentaria) y medidas focalizadas de apoyo a las actividades productivas (agrícolas y no agrícolas) o no productivas (multifuncionalidad de la agricultura). Esto permitiría responder mejor a las necesidades de los agricultores y agricultoras familiares y a las expectativas de las sociedades de las cuales forman parte. Sin embargo, ese tipo de solución exige una coordinación intersectorial rigurosa, a todos los niveles, sin olvidar la escala local.

2. Desafíos y perspectivas

El estudio del PIADAL de 2013 es bastante pesimista tanto sobre la reducción de las desigualdades sociales y territoriales dentro de los países (Brasil, Nicaragua, Perú, Ecuador en particular) como sobre las perspectivas de integración regional de las políticas agrícolas y de desarrollo rural. "*La política agrícola en los países de América Latina es un conjunto fragmentado de acuerdos parciales, que son el resultado de negociaciones particulares, a veces casi privadas, entre grupos de interés o, en el mejor de los casos, de coaliciones de base social estrecha y sectores del Estado y de la coalición gobernante. Usualmente, esos acuerdos no se ordenan en función de una estrategia global o integral de desarrollo del sector. El motor del cambio en la política agrícola debe ser político, no técnico. Se trata de promover un cambio en el proceso de formación de la política agrícola como condición para que* ésta *comience a ser expresión de los nuevos objetivos ya señalados, las nuevas visiones y los nuevos proyectos políticos para el desarrollo del sector*" (PIADAL, 2013).

La regionalización de las políticas de agricultura familiar en América Latina es todavía modesta. Hasta la fecha no se identificaron verdaderas políticas regionales para agricultura familiar. Si bien en el MERCOSUR los movimientos sociales que participan de la REAF han solicitado la creación de un fondo regional de apoyo al desarrollo de la agricultura familiar (Marques y Ramos, 2012), este solo ha sido reglamentado en 2013 y su monto solo permite por el momento asegurar el funcionamiento de la REAF.

En la CAN, en los documentos recientes solo existe uno sobre recomendaciones para políticas de desarrollo rural territorial y apoyo a una "agricultura familiar campesina y agroecológica", incluyendo los lineamentos para la agricultura familiar (CAN, 2013 a y b).

En América Central, en el marco del SICA, se destaca la iniciativa regional Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030 (ECADERT), que rescata el apoyo a la agricultura familiar como un eje importante para el desarrollo rural territorial. Este instrumento de integración, avalado por los Jefes de

Estado de la región, ha favorecido avances político-institucionales en varios países de la región en lo referente al desarrollo rural con enfoque territorial, así como la priorización de territorios en los cuales la agricultura familiar es relevante. También ha facilitado la articulación entre políticas de desarrollo rural y políticas para la agricultura familiar, así como la concertación de esfuerzos en pro de esta última, reconociendo su diversidad.

La Política Agrícola Centroamericana (PACA), por su parte, tiene una orientación preponderantemente económica en los temas de competitividad y productividad, bajo una orientación de agronegocios, pero no deja de lado a la "pequeña agricultura empresarial", la gestión agroambiental y el desarrollo institucional. En relación con el apoyo a la "pequeña agricultura empresarial", que representa un tipo específico de agricultura familiar, establece la necesidad de reconocer sus particularidades para la formulación de medidas e instrumentos que le permitan enfrentar sus limitadas capacidades, el rezago tecnológico, su bajo acceso a financiamiento, su exposición a riesgos y su fragilidad en la dotación de recursos. La promoción de la inserción de la pequeña agricultura en los mercados, así como su integración regional por medio del fortalecimiento organizacional y la asociatividad, es un propósito de la PACA y para ello plantea la necesidad de definir instrumentos y medidas diferenciadas en respuesta a las condiciones particulares y a sus requerimientos específicos. De alguna manera se busca estimular el crecimiento económico de una clase media campesina que en el mediano plazo se espera que permita cambiar la tendencia de polarización de la estructura agraria.

E. Conclusión y recomendaciones

Este análisis de políticas de apoyo a las agriculturas familiares en América Latina lleva a algunas constataciones comunes en la escala del subcontinente:

El surgimiento de políticas focalizadas en la agricultura familiar ha permitido dar mayor visibilidad a una categoría de productores antes marginalizados por políticas que promovían principalmente a la gran empresa agrícola, o de manera genérica a la producción agropecuaria fuertemente orientada a mercados, sobre todo internacionales. A pesar de ese emergente reconocimiento político a la agricultura familiar (que representa la gran mayoría de establecimientos agrícolas y pecuarios) el apoyo, en particular financiero, a ese sector familiar sigue siendo muy inferior al que recibe la agricultura empresarial en todos los países del estudio.

Esas políticas son más innovadoras cuando los gobiernos han tratado con las organizaciones de agricultores y cuando han contado con apoyos en los mundos científicos, políticos o de la alta administración. Su surgimiento fue facilitado por la existencia de actores y de dinámicas regionales que promovieron la circulación regional de ideas y modelos de políticas públicas. Si bien existe la difusión de un modelo latinoamericano (en particular mediante la FAO, que disemina un discurso común, categorías y tipologías semejantes) las aplicaciones nacionales suelen ser diversamente adaptadas.

Entre los elementos nuevos que han promovido más recientemente políticas nacionales para la agricultura familiar y un diálogo o coordinación entre los países sobre el tema, debe mencionarse la coordinación de los movimientos sociales de la agricultura familiar a nivel nacional y también regional con los trabajos y esfuerzos de la Vía Campesina, de la COPROFAM y de la REAF, y más recientemente y gracias a la movilización vinculada al Año Internacional de la Agricultura Familiar, el apoyo que esos movimientos han podido recibir de la ONG internacional Foro Rural Mundial. El ejemplo de la creación del Fondo Regional de Desarrollo Rural en el MERSOSUR es un buen paso, pero tendría que ser ampliado para realmente poder actuar al nivel de la coordinación e integración regional.

En los países miembros del SICA, el proceso ECADERT ha impulsado la conformación de una nueva institucionalidad público-privada para la gestión territorial, tanto en los planos regional y nacional como en los territorios priorizados, frecuentemente con participación de organizaciones representativas de la agricultura familiar. Además de lo ya indicado en lo referente al Grupo Técnico del CAC y el Grupo de Trabajo Interinstitucional de la PRAT sobre Agricultura Familiar y Desarrollo Territorial, en sucesivas convocatorias del Fondo Regional ECADERT se apoya a proyectos de inversión vinculados a la agricultura familiar elaborados por organizaciones de gestión territorial.

Los resultados de corto plazo de esas políticas en los casos más avanzados como en Brasil, movilizando un conjunto de instrumentos complementarios (subsidios condicionados, sistema de jubilación rural, crédito y extensión específicos, dinámicas participativas territoriales…), muestran efectos notables en cuanto a la reducción de la pobreza rural y la modernización de los estratos de la agricultura familiar mejor dotados en recursos o capital. Los programas más recientes en otros países aún no han generado impactos de similar magnitud, y en particular no han logrado reducir la desigualdad, para lo cual se requiere de apuestas políticas decididas, acciones concertadas con los movimientos sociales, atención diferenciada para los distintos tipos de agricultura familiar, asignaciones presupuestarias sustanciales y políticas de Estado que trasciendan una administración gubernamental.

De lo antedicho y del análisis transversal de los estudios de caso, aunado a ciertas consideraciones más generales, derivamos algunas observaciones propositivas:

1. El abordaje sectorial de la AF, como actividad productiva, es necesario aunque insuficiente para abarcar sus múltiples facetas (como modo y medio de vida; como conjunto entrelazado de actividades económicas localizadas; como actividad eminentemente social; como proceso cultural e identitario…). Las políticas para la agricultura familiar deben tomar en consideración que las estrategias económicas de las familias campesinas pueden incluir en mayor o menor grado, además del cultivo y cría, la pesca artesanal u otras actividades extractivas; el procesamiento artesanal o en pequeñas agroindustrias rurales; el trabajo asalariado u otras relaciones laborales; distintas modalidades de turismo rural y diversos servicios, asociados a determinados territorios. También han de reconocer que la agricultura familiar forma parte de un entramado social y cultural complejo y territorialmente diverso, el cual requiere de políticas y estrategias de desarrollo integral tanto de la propia agricultura familiar como de los territorios en los cuales es relevante. Sobre todo, deben asumir y aprovechar la relación de doble vía entre el desarrollo de la agricultura de base familiar y el desarrollo territorial, que pueden reforzarse y enriquecerse mutuamente.

2. La articulación entre políticas para la AF y otras políticas temáticas como las ambientales y territoriales, puede generar sinergismos potencialmente significativos y amplía considerablemente sus alcances. Las unidades productivas de base familiar no deben considerarse de manera aislada, por cuanto forman parte de conjuntos entrelazados por relaciones económicas de proximidad, localización y aglomeración, como también por relaciones sociales de diversa índole (de reciprocidad y colaboración, de parentesco y vecindad, cultura e identidad compartidas, etc.). Las intervenciones en apoyo a la agricultura familiar deben, por consiguiente, reconocer su naturaleza social y territorial, potenciar las economías de escala de sistemas localizados y contribuir a la generación de bienes públicos para favorecer su desarrollo integral.

3. La asociación de las políticas focalizadas en la AF con políticas sociales puede llevar a un

riesgo de tratamiento cada vez más social y menos productivo de las agriculturas familiares y, a mediano plazo, de su expulsión económica, en particular para las más frágiles. Cuando es necesario atender mediante políticas asistenciales la satisfacción de necesidades básicas de las familias rurales que participan de la agricultura familiar, es importante combinarlas con acciones para fortalecer su acceso a los activos y servicios pertinentes para su inclusión productiva y para generar soluciones duraderas a la problemática de la pobreza en los territorios rurales.

4. El análisis de los estudios de caso muestra la tendencia en varios países a implementar programas transversales que abordan la agricultura familiar a partir de problemas socio-económicos más amplios que la sola producción agropecuaria: la preservación del medio ambiente, la lucha contra la pobreza y las desigualdades, la seguridad y soberanía alimentarias, la educación y la salud, o el desarrollo territorial. Para obtener mejores resultados, se hace necesaria una coordinación intersectorial entre las políticas relacionadas con el desarrollo rural implementadas por varios ministerios e instituciones.

5. A la imagen de las críticas dirigidas a las políticas de modernización agrícola de los años setenta y ochenta por su uniformidad y su falta de adaptación a las condiciones locales, nos parece necesario, frente a la diversidad de las situaciones nacionales, subregionales y territoriales, promover combinaciones de políticas hechas a la medida, para reflejar los condiciones específicas de los países y de sus agriculturas familiares.

6. Para apoyar mejor al sector de la agricultura familiar, existen dos desafíos complementarios tanto para los ministerios responsables y las oficinas de planeamiento, estudio y estadísticas como para los centros de investigación y académicos. El primero es realizar censos agropecuarios, implementar registros y construir sistemas de información que permitan la cualificación y cuantificación de la agricultura familiar y la creación de observatorios o paneles de seguimiento de la evolución de los distintos tipos de agricultura familiar en sus respectivos contextos, ya que un censo solo es una fotografía en un momento dado (Schneider, 2013). El segundo desafío es trascender la focalización en el segmento de la agricultura familiar por sí solo en los estudios y evaluaciones, para evitar o superar la conformación de "guetos" académicos. Por el contrario, los estudios deben integrar la evolución de la agricultura familiar en su relación con la agricultura empresarial y patronal (y viceversa), con los mercados y las cadenas productivas agropecuarias, con las políticas agrícolas y de desarrollo en su conjunto, y por supuesto con los otros sectores de actividad del medio rural o de la industria y del consumo agroalimentario.

Bibliografía

Argentina, Presidencia de la Nación, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas Presupuesto del Estado. 2012. Disponible en http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presupresumen/resum12.pdf

Azevedo, F.A. 1982. As ligas camponesas. Rio de Janeiro, Paz e Terra. 145 p.

Banco do Brasil. 2013. PLANO Safra da Agricultura Familiar 2013/2014, Brasilia: BB. Disponible en http://www.bb.com.br/portalbb/page100,8623,10891,0,0,1,1.bb

Barril, G.A.; Almada, F. 2007. La agricultura familiar en los países del Cono Sur. Asunción, Paraguay, IICA.

Bebbington, A. 1999. Capitals and Capabilities: A Framework for Analyzing Peasant Viability, Rural Livelihoods and Poverty. *World Development* 27, 2021-2044.

Bélières, J.F.; Bonnal, P.; Bosc, P.M.; Losch, B.; Marzin, J.; Sourisseau, J.M. 2013. Les agricultures familiales du monde: définitions, contributions et politiques publiques. Montpellier, Francia, CIRAD.

Berdegué, J.A.; Bebbington, A.; Escobal, J.; Favareto, A.; Fernández, M.I.; Ospina, P.; Ravnborg, H.M.; Aguirre, F.; Chiriboga, M.; Gómez, I.; Gómez, L.; Modrego, K.F.; Paulson, S.; Ramírez, E.; Schejtman, A.; Trivelli, C. 2012. Territorios en Movimiento. Dinámicas Territoriales Rurales en América Latina. Documento de trabajo n.° 110, Programa Dinámicas Territoriales Rurales, RIMISP, Santiago, Chile.

Bonnal, P. *et al.* 2010. Production des politiques et compromis institutionnels autour du Développement Durable, rapport de fin de projet. Montpellier, Francia, Projet ANR Propocid, N°ANR-06--PADD-016. 39 p.

Brasil, Ministério de Agricultura, Pecuária e Alimentação, Plano Safra 2013-2014. Brasilia: MAPA. Disponible en http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/file/acs/PAP20132014-web.pdf

Brasil, Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). 2013. Presidenta Dilma instituí Política de Agroecologia para impulsionar agricultura familiar. Brasilia. Disponible en http://simposioagroecologia.org/?p=205

CAC (Consejo Agropecuario Centroamericano). 2007. Política Agrícola Centroamericana 2008-2017. San José, Costa Rica.

Callon, M.; Lascoumes, P.; Barthe, Y. 2001. Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique. París, Seuil. 358 p.

CAN (Comunidad Andina de Naciones). 2011a. Agricultura familiar agroecológica campesina en la comunidad andina. Una opción para mejorar la seguridad alimentaria y la biodiversidad. Lima, Perú.

CAN (Comunidad Andina de Naciones). 2011b. Propuesta para Lineamientos Estratégicos de Desarrollo Territorial Rural de la Comunidad Andina. Lima, CAN.

CAN (Comunidad Andina de Naciones). 2013 a. Lineamientos para la Agricultura Familiar. Lima, CAN.

CAN (Comunidad Andina de Naciones). 2013 b. IV Reunión del Consejo Andino de Ministros de Agricultura. Lima, Perú, 26 de junio de 2013.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2010, Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe. Santiago, Chile, CEPAL. Documentos de proyectos.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe); FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura); IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura). 2013. Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas 2014: una mirada hacia América Latina y el Caribe. Santiago, Chile, CEPAL y FAO; San José, Costa Rica, IICA.

Chapela, G.; Menéndez, C. 2014. El caso de México. *In* Sabourin, E.; Samper, M.; Sotomayor, O. (orgs.). Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: balance, desafíos, perspectivas. Santiago, Chile, CEPAL, Red PP-AL.

Chayanov, A.V. 1974. La organización de la unidad *económica* campesina. Buenos Aires, Argentina, Nueva Visión.

Chiriboga, M.; Wallis, B. 2010. Diagnóstico de la pobreza rural en Ecuador y respuestas de política pública. Quito: Programa Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo-Rimisp.

CICA. 2008. El Buen Vivir: La Visión de Desarrollo de los Pueblos Indígenas en Centroamérica. Consejo Indígena de Centroamérica.

Colombia. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. 2014. 5 de agosto. Disponible en www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/MinAgricultura-destina-550-mil-millones.aspx/

Dabene, O. 2009. The Politics of Regional Integration in Latin America: Theoretical and Comparative Explorations. Palgrave Macmillan.

De Torres Á. M.F.; Arbeletche, P.; Sabourin, E.; Cardeillac, J.; Massardier, G. 2014. El caso de Uruguay. *In* Sabourin, E.; Samper, M.; Sotomayor, O. (orgs.). Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: balance, desafíos, perspectivas. Santiago, Chile, CEPAL, Red PP-AL.

Dolowitz, D.; Marsh, D. 2000. Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making. *Governance* 13(1), 2000, 5-24.

Dumoulin, L.; Saurugger, S. 2010. Les policy transfer studies: analyse critique et perspectives, *Critique internationale* 3/2010 (48), 9-24.

Duran, P. 1999. Penser l'action publique. París, Francia, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. 199 p.

Echenique, J.; Romero, L. (eds.). 2009. Evolución de la agricultura familiar en Chile. Santiago, Chile, FAO.

Echeverri, R. 2009. Identidade e territórios no Brasil. Brasília, MDA-SDT/IICA.

Edelman, M., 2005. Campesinos contra la globalización: movimientos rurales en Costa Rica. San José, Costa Rica, Editorial de la Universidad de Costa Rica.

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura). 2012a. Family Farming in Latin America and the Caribbean, 2012 -2015. Roma, FAO.

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura). 2012b. *Boletín de AF de América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile, FAO. En http://bit.ly/1aJ6Vlw

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura); BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2007. Políticas para la agricultura familiar en América Latina y el Caribe. F. Soto Baquero; M.R. Fazzone; C. Falconi (eds.). Santiago, Chile, Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.

FAO e INCRA. 1994. Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável para a pequena produção familiar. Brasília.

Favareto, A. 2010. A abordagem territorial do desenvolvimento rural – mudança institucional ou "inovação por adição"? *Estudos Avançados* 24(68) : 299-319.

Fréguin-Gresh, S.; Sabourin, E.; Piketty, M.G.; Perez, F.J. (eds) 2013. Memoria del taller "Instrumentos y políticas de servicios ambientales en América Latina", Managua, Nitlapan-UCA-CIRAD. 63 p.

Gobierno de Nicaragua. 2014. Programa Hambre Cero . acceso :7/28/2014.. Disponible en http://www.economiafamiliar.gob.ni/index.php?option=com_content&view=article&id=672&Itemid=2283/8

Goulet, F.; Gabas, J.J.; Sabourin, E. 2013. Brazilian and Chinese Cooperation in African Agriculture: A Practice-based Study. *Revista Iconos* n.° 47: 87-100, 2013. Quito, Ecuador, FLACSO.

Grisa, C.; Schneider, S. 2014. El caso de Brasil. *In* Sabourin, E.; Samper, M.; Sotomayor, O. (orgs.). Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: balance, desafíos, perspectivas. Santiago, Chile, CEPAL, Red PP-AL.

Gutiérrez, G. 1974. Théologie de la libération. Bruselas, Bélgica, Lumen Vitae. INDAP, Ley de presupuesto año 2013. Disponible en http://www.indap.gob.cl/sites/default/files/ley_de_presupuesto_2013.pdf

IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura). 2010. Plan de Mediano Plazo 2010-2014. San José, Costa Rica.

IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura); SE-CAC (Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano); RUTA (Unidad Regional de Asistencia Técnica). 2010. Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030. San José, Costa Rica.

IPEA (Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada). 2012. Desenvolvimento Rural. *Políticas sociais: acompanhamento e análise* n.° 20, 2012.

Jobert, B.; Muller, P. 1987. L'État en action: politiques publiques et corporatisme. París, PUF.

Juarez, P.; Gisclard, M.; Goulet, F.; Cittadini, R.; Elverdin, J.; Patrouilleau, M.; González, E.; Albaladejo, C. 2014. El caso de Argentina. *In* Sabourin, E.; Samper, M.; Sotomayor, O. (orgs.). Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: balance, desafíos, perspectivas. Santiago, Chile, CEPAL, Red PP-AL.

Lagroye, J.; Bastien, F.; Sawicki, F. 2006. 4 ed. Sociologie politique. París, Dalloz-Sirey. Col. Amphi.

Le Coq, J.F.; Méral, P. 2011. Transfert de politiques publiques: le cas de la diffusion internationale des mécanismes de Paiements pour Services Environnementaux à travers les exemples Costaricien et Malgache. *In* Afsp (ed.). XIème congrès de l'AFSP, Strasbourg, Francia, 31 de agosto al 2 de setiembre de 2011. s.n.t. 16 p.

Lecuyer, L. 2012. Políticas públicas e agricultura familiar no Brasil: policy makers, paradigmas e categorias de ação pública. *In* Workshop Análise das Políticas Públicas, Atores na Agricultura Brasileira, Río de Janeiro, 4-5 de octubre de 2012, OPPA, CPDA-UFRRJ.

Léonard, E. 2008. Intérêts, idées, institutions et jeu des structures dans la trajectoire des politiques rurales au Mexique Choix, compromis et dispositifs de l'Etat dans la longue période (1870-2008). Documento de trabajo del proyecto PROPOCID n.°2/08. 77 p.

Lindblom, C. 1959. The Science of Muddling Through. Public Administration Review 19(2): 79-88.

Losch, B.; Fréguin-Gresh, S.; White, E. 2011. Rural Transformation and Late Developing Countries in a Globalizing World: A Comparative Analysis of Rural Change. Final Report of the RuralStruc Program, Washington, D.C., Banco Mundial.

Mahoney, J. 2001. Path dependent explanations of regime change: Central America in comparative perspective. *Studies in Comparative International Development* 36(1), 2001: 111-141.

Malleta, H. 2011. Tendencias y perspectivas de la agricultura familiar en América Latina. Documento de trabajo N°1, Santiago, Chile, RIMISP.

Manzanal, M.; Neiman, G. (coords.). 2010. Las agriculturas familiares del Mercosur. Buenos Aires, Argentina, Ediciones Ciccus.

Marin, R. 1995. Dom Helder Câmara, les puissants et les pauvres - Contribution à une histoire de l'"Église des pauvres" dans le Nordeste brésilien. París, Ed. Atelier.

Marques, S.; Ramos, A. 2012. Las políticas diferenciadas para la agricultura familiar en el MERCOSUR. Contribución del diálogo político al diseño de las políticas públicas y la institucionalización. FIDA. 20 p.

Martínez, H.; Sotomayor, O.; Namdar-Irani, M. 2014. El caso de Chile. *In* Sabourin, E.; Samper, M.; Sotomayor, O. (orgs.). Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: balance, desafíos, perspectivas. Santiago, Chile, CEPAL, Red PP-AL.

Marzin, J.; Betancourt, T.L.; Almaguer, N. 2014. El caso de Cuba. *In* Sabourin, E.; Samper, M.; Sotomayor, O. (orgs.). Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: balance, desafíos, perspectivas. Santiago, Chile, CEPAL, Red PP-AL.

Massardier, G. 2008. Politiques et actions publiques. París, Armand Colin.

Massardier, G.; Sabourin, E. 2013. Internationalization and dissemination of rural territorial development public policies: model hypotheses for Latin America. *Sustentabilidade em Debate* 4(2) 2013: 83-100. Disponible en http://seer.bce.unb.br/index.php/sust/article/view/9489/7358.

Massardier, G.; Sabourin, E.; Lecuyer, L.; Avila, M.L. 2012. La démocratie participative comme structure d'opportunité et de renforcement de la notabilité sectorielle. Le cas des agriculteurs familiaux dans le Programme de Développement Durable des Territoires Ruraux au Brésil, territoire Aguas Emendadas. *Participations* 1(2), 2012: 78-102.

Meynard, F. 2014a. El caso de Colombia. *In* Sabourin, E.; Samper, M.; Sotomayor, O.

(orgs.). Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: balance, desafíos, perspectivas. Santiago, Chile, CEPAL, Red PP-AL.

Meynard, F. 2014b. El caso de Ecuador. *In* Sabourin, E.; Samper, M.; Sotomayor, O. (orgs.). Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: balance, desafíos, perspectivas. Santiago, Chile, CEPAL, Red PP-AL.

Meynard, F. 2014c. El caso de Perú. *In* Sabourin, E.; Samper, M.; Sotomayor, O. (orgs.). Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: balance, desafíos, perspectivas. Santiago, Chile, CEPAL, Red PP-AL.

Navarro, Z. 2010. A agricultura familiar no Brasil entre a politica e as transformações da vida econômica. *In* Gasques, J.G.; Vieira Filho, J.E.R; Navarro, Z. (orgs.). A agricultura brasileira, desempenho, desafios e perspectivas. Brasilia, IPEA. 298 p.

Navarro, Z.; Pedroso, M.T.M. 2011. Agricultura familiar: é preciso mudar para avançar. Texto para discussão 42. Brasilia, Embrapa Informação Tecnológica.

Obschatko, E. 2009. Las explotaciones agropecuarias familiares en la República Argentina. Un análisis a partir de los datos del Censo Nacional Agropecuario 2002. Buenos Aires, MAGyP-IICA. 68 p.

ODEPA/Recabarren P. 2014. Agricultura orgánica nacional a junio de 2014, Santiago de Chile, ODEPA/MINAGRI, Agosto. www.odepa.gob.cl

Pasquier, R. 2002. L'européanisation par le bas: les régions et le développement territorial en France et en Espagne. *In* Fontaine, J.; Hassenteufel, P. To change or not to change? Le changement de l'action publique à l'épreuve du terrain. Presses Universitaires de Rennes.

Payre, R.; Pollet, G. 2013. Socio-histoire de l'action publique. París, La Découverte. 125 p.

Pérez, F.J.; Fréguin-Gresh, S. 2014. El caso de Nicaragua. *In* Sabourin, E.; Samper, M.; Sotomayor, O. (orgs.). Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: balance, desafíos, perspectivas. Santiago, Chile, CEPAL, Red PP-AL.

PIADAL (Panel Independiente de Agricultura para el Desarrollo en América). 2013. Agricultura y desarrollo en América Latina: gobernanza y políticas públicas. Barrantes, R.; Berdegué, J; Janvry, A. de *et al.* Buenos Aires, Argentina, Teseo, 2013. 218 p.

Pierson, P.; Skocpol, T. 2008. El institucionalsimo historico em la ciência politica contemporânea, *Rev. Urug. Cienc. Polít.* 17(1), dic. 2008.

RIMISP (Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural). 2011. "Pobreza y desigualdad" Informe para Latinoamérica 2011. Santiago, Chile.

Risse-Kappen, T. 1995. Bringing transnational relations back in: Non-State actors, domestic structures and international institutions. Cambridge, Cambridge University Press.

Rose, R. 1991. What Is Lesson-Drawing? *Journal of Public Policy* 11, 1991: 3-30.

Sabourin, E. 2007. Les débats de politique agricole et de développement rural dans le Brésil de Lula. *Lusotopie* n.° XIV-2, 2007: 61-84.

Sabourin, E. 2009. Camponeses do Brasil: entre a troca mercantil e a reciprocidade. Río de Janeiro, Garamond U. Col. Terra Mater. 328 p.

Sabourin, E. 2014. Origens, evolução e institucionalização da política de agricultura familiar no Brasil. *In* Seminário Nacional Agricultura Familiar Brasileira, Brasília, MDA-NEAD, 2014.

Salcedo, S.; Guzmán, L. (eds.). 2014. Agricultura familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de política. Santiago, Chile, FAO. 497 p.

Sanches Peraci, A. 2011. Agricultura familiar: Evolución conceptual, desafíos e institucionalidad (versión preliminar 5 de mayo 2011). *In* V Reunión del Grupo de Trabajo (GT2025), Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre 2025. Lima, Perú, FAO.

Sanches Peraci, A.; Alceu Bittencourt, G. 2010. Agricultura Familiar e os Programas de Garantia de Preços no Brasil: O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), en Graziano da Silva, J.; Del Grossi M.E.; Galvão França, C. (organizadores). 2010. Fome Zero. A Experiência Brasileira. Brasilia, Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Schejtman, A. 2008. Alcances sobre agricultura familiar en América Latina. Diálogo Rural Iberoamericano. Documento de trabajo n.º 21. San Salvador, El Salvador, Programa Dinámicas Territoriales Rurales, RIMISP.

Schneider, S. 2013. A agricultura familiar na América Latina: relatório-síntese a partir de 6 países. Reporte sobre la agricultura familiar en América Latina. Análisis de pobreza y desigualdad rural en América Latina. Santiago, Chile, FIDA, RIMISP. 38 p.

Scoones, I. 1998. Sustainable rural livelihoods: a framework for analysis. IDS Working Paper 72, Brighton, IDS.

Sepúlveda, S. 2009. Nueva institucionalidad para el desarrollo rural de América Latina y el Caribe en el contexto actual. San José, Costa Rica, IICA.

Silva, J.F.G. 1982. A modernização dolorosa. Río de Janeiro, Brasil, Zahar Editora.

Silva, J.F.G.; Gómez, J.S.; Castañeda, R. (eds.). 2009. Boom agrícola y persistencia de la pobreza rural. Santiago, Chile, Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.

Sourisseau, J.M.; Bosc, P.M.; Fréguin-Gresh, S.; Bélières, J.F.; Bonnal, P.; Le Coq, J.F.; Anseeuw, W.; Dury, S. 2012. Les modèles familiaux de production agricole en question. Comprendre leur diversité et leur fonctionnement. *Autrepart* 3: 159-181.

Valdés, A.; Foster, W.; Pérez, R.; Rivera, R. 2010. Evolución y distribución del ingreso agrícola en América Latina: evidencia a partir de cuentas nacionales y encuestas de hogares. Santiago, Chile, CEPAL.

Valenciano S., J.A.; Sáenz S., F.; Le Coq, J.F.; Zárate M., D. 2014. El caso de Costa Rica. *In* Sabourin, E.; Samper, M.; Sotomayor, O. (orgs.). Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: balance, desafíos, perspectivas. Santiago, Chile, CEPAL, Red PP-AL.

Waltz, K. 1979. Theory of International Politics. McGraw-Hill.

Warman, A. 2003. La reforma agraria mexicana: una visión de largo plazo. *In* FAO. Reforma agraria, colonización y cooperativas 2002-2003. Roma, Italia, FAO, Departamento de Desarrollo Económico y Social. Disponible en http://www.fao.org/docrep/006/j0415t/j0415t09.htm.

World Bank. 2007. WDR 2008: Agriculture for Development. Washington, D.C. 390 p.

Parte 2

Estudios por países

III. ARGENTINA:
Políticas públicas, desarrollo rural e inclusión social (2003- 2014)

Paula Juarez[18], Marie Gisclard[19], Frederic Goulet[20], Roberto Cittadini[21], Julio Elverdin[22], M. Mercedes Patrouilleau[23], Christophe Albaladejo[24] y Edgardo González[25]

18 Socióloga, investigadora del Instituto de Estudios sobre la Ciencia y Tecnología Universidad Nacional de Quilmes, juarez.paulama@gmail.com
19 Geógrafa, post-doctoranda en el INRA de Toulouse, UMR 1248, équipe Médiations, Castanet Tolosan, Francia. Correo electrónico: marie.gisclard@univ-paris1.fr
20 Sociólogo, investigador del CIRAD Umr Innovation (Francia) en el Laboratorio Internacional AGRITERRIS, Argentina. Correo electrónico: frederic.goulet@cirad.fr
21 Sociólogo, investigador titular del INTA (Argentina) actualmente, investigador del Labintex Europa-INTA/UMR Innovation, Montpellier, Francia. Correo electrónico: cittadini.roberto@inta.gob.ar
22 Ing. agrónomo, Coordinador de Programa Nacional del INTA y Director Argentino del Laboratorio Internacional AGRITERRIS, Argentina. Correo electrónico: elverdin.julio@inta.gob.ar
23 Socióloga, investigadora del INTA en el Instituto de Investigación en Prospectiva y Políticas Públicas, Argentina. Correo electrónico: patrouilleau.mm@inta.gob.ar
24 Geógrafo, investigador y Director de Investigación del INRA y profesor de la Universidad Nacional de la Plata. Director Francés del Laboratorio Internacional AGRITERRIS.Correo electrónico: albaladejo@agro.unlp.edu.ar
25 Abogado, investigador del INTA en el Instituto de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar de la Región Pampeana – CIPAF. Argentina. Correo electrónico: gonzales.edgardo@inta.gob.ar

A. Introducción

En 2003 la denominación "agricultura familiar" apareció en la política agraria argentina. Este concepto agrupó un amplio espectro de actores (chacareros, campesinos, pequeños y medianos productores y pueblos originarios) que fueron definidos por los organismos de gobierno como la base social y cultural de amplios territorios, así como también como una parte importante del manejo socioambiental, económico y tecnoproductivo de las regiones del país.

El escenario nacional mostraba un sistema agropecuario nacional donde coexistían grandes explotaciones productivas enfocadas en la producción y exportación de materia prima y productos agrícolas procesados, junto a casi 250 000 agricultores familiares que representan el 30% de los alimentos básicos de consumo interno. En la balanza socioproductiva y tecnoeconómica, los agricultores y agricultoras familiares presentaban numerosas dificultades y limitaciones estructurales socioeconómicas y políticas para subsistir y mejorar sus condiciones productivas.

En este sentido, la agricultura familiar planteó enormes desafíos para los organismos estatales y las políticas públicas, principalmente en temáticas clave como la soberanía alimentaria, la calidad ambiental, el valor patrimonial de los alimentos y los territorios, la desigualdad social y el desequilibrio estructural del sistema productivo nacional.

En este documento se analizan las políticas públicas y el proceso de institucionalización estatal de la agricultura familiar en Argentina entre los años 2004 y 2013. Durante ese periodo, el Estado argentino generó estrategias y políticas para la agricultura familiar orientadas a mejorar la gobernanza interinstitucional y programática, las capacidades cognitivas y tecnológicas, los créditos y financiamientos productivos, las normativas en temáticas clave (propiedad de las tierras, comercialización y ferias, sanidad alimentaria) y la comercialización, entre otras cuestiones.

Para realizar una descripción y análisis de estas políticas, el presente trabajo se divide en cuatro secciones. La primera aborda la trayectoria histórica de los actores rurales que integran la agricultura familiar y su actual rol en el desarrollo rural argentino. La segunda sección desarrolla cómo se generó la inclusión de la agricultura familiar en las políticas públicas, su definición y las limitaciones que presenta. En la tercera se describe el mapa de políticas públicas dirigidas a los agricultores familiares de forma directa e indirecta. Y finalmente, en la cuarta sección se analizan tres aspectos transversales del diseño e implementación de esas políticas: i) la concepción político organizacional, es decir, las estrategias y políticas, los procesos de toma de decisión y las formas de construcción de agenda política e institucional; ii) la concepción del conocimiento científico y tecnológico que refiere a las formas particulares de aprendizaje y producción de conocimientos, y iii) el tipo de relación usuario-productor propuesta por las políticas.

El resultado de este ejercicio analítico genera algunos insumos para responder cuestiones tales como: ¿Cuáles son las estrategias y las políticas para la agricultura familiar? ¿Cuáles son sus limitaciones y dificultades? ¿Cómo es posible optimizar los procesos de implementación de estas políticas? ¿De qué manera participan los agricultores en la dinámica de diseño, desarrollo e implementación de estas políticas? Al mismo tiempo, este ejercicio permite visualizar las estrategias de intervención estatales, así como sus problemas y limitaciones.

Familia agricultora en Chaco, Argentina (foto de M. Gisclard)

B. Trayectoria sociohistórica de la agricultura familiar en Argentina

1. El papel de la agricultura familiar en Argentina

El esquema agroexportador que adoptó Argentina desde su independencia y la histórica centralidad de la renta de la tierra en el régimen de acumulación nacional llevó a la constitución de una estructura dual de las explotaciones agrícolas. Por un lado, grandes estancias y latifundios vinculados al mercado internacional (principalmente en las regiones pampeana y patagónica y en el norte de país) y, por el otro lado, pequeñas explotaciones y minifundios, hoy denominadas como agricultura familiar.

En este escenario dispar, los agricultores familiares arrendatarios fueron actores clave de la primera "agriculturización" que se realizó entre fines del siglo XIX y 1930 y que posicionó a Argentina en el mercado internacional de granos. En 1912 se constituyó la Federación Agraria

Argentina (FAA). La FAA tuvo por objetivo defender a los pequeños productores y arrendatarios de la región pampeana (principal región agropecuaria), demandando mayor participación en el ingreso agrícola y mejores y más estables condiciones de arriendo que posibilitaran una mayor independencia operativa (Girbal de Blacha, 1988). Si bien las bases sociales de la FAA eran sobre todo de la región pampeana, en los últimos tiempos ha habido intentos de ampliar su presencia hacia otras regiones. Actualmente está generando articulaciones con diversas organizaciones como la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), el Movimiento de Mujeres en Lucha y la Mesa de Enlace (alianza con organizaciones rurales relacionadas con grandes, medianos y pequeños productores). También la FAA ha participado activamente en el Foro Nacional de la Tierra y el Foro Nacional de la Agricultura Familiar (Catala, 2007; Ryan y Bergamin, 2010).

En los años sesenta, aparecen nuevas organizaciones campesinas como las Ligas y Movimientos Agrarios en el norte del país. Estas organizaciones estaban inspiradas en la Teología de la Liberación y reclamaban mejores condiciones estructurales para producir en el escenario extrapampeano. Desaparecieron tras los embates de los golpes militares de esa época (Galafassi, 2005), y algunas de ellas resurgieron con el regreso de la democracia, pero sin tener la misma fuerza.

Paralelamente, en especial en las regiones extra-pampeanas, aparecen organizaciones no gubernamentales inspiradas también en la Teología de la Liberación (INCUPO, FUNDAPAZ, INDES, Be.Pe., etc.), que atienden las poblaciones rurales excluidas del proceso de modernización agrícola del Estado —explotaciones pequeñas o minifundistas, trabajadores rurales, poblaciones indígenas, etc.

A partir del desarrollo de sus propias metodologías de intervención, estas organizaciones priorizaron una visión educativa y de promoción humana. Con el retorno de la democracia en 1983, buscaron organizar políticamente a los pequeños productores con escasos resultados, pero favorecieron la emergencia de organizaciones provinciales de pequeños productores, como la Unión de los Pequeños Productores del Chaco (UNPEPROCH) y el Movimiento Campesino de Santiago del Estero (MOCASE), cuya reivindicación principal es el acceso a la tierra.

Hacia la década de 1990, dada la situación macroeconómica que afectaba a amplios sectores rurales, se crean y fortalecen nuevos espacios como el Movimiento Nacional Campesino e Indígena de Argentina (MNCeI) y la Mesa Nacional de Organizaciones de Productores Familiares. Hacia 2005, impulsadas desde la FAA y con apoyo estatal, se crearon nuevas organizaciones de amplio alcance territorial, el Foro Nacional de Agricultura Familiar (FONAF) y sus foros provinciales (Ryan y Bergamin, 2010).

Al igual que en su organización social, la pequeña agricultura estuvo presente en las políticas públicas de forma errática y descontinuada. En 1940 se aprobó la Ley Nacional de Colonización. Y en 1941 se constituyó el Consejo Nacional Agropecuario (CAN), un organismo que intervino en la distribución de tierras fiscales y en programas de colonización. El CAN tuvo alguna incidencia concreta durante el gobierno peronista, bajo la dirección del Banco de la Nación Argentina (BNA). Fue disuelto en 1980 por la dictadura militar (León y Rossi, 2006).

Durante los gobiernos peronistas (1946-1955) se sancionaron leyes sociales a favor del pequeño productor, el arrendatario y el trabajador rural: se suspendieron juicios por desalojos rurales, se fijaron rentas sobre el arrendamiento y se congelaron los arrendamientos, lo que favoreció el acceso de arrendatarios a la propiedad de la tierra. A su vez, se brindó acceso al crédito y a la mecanización de pequeños productores. Estas medidas permitieron contar con un sector de propietarios medios de base familiar.

En 1956, el Estado creó el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), con el objetivo de mejorar la producción y el rendimiento agrícola (en particular pampeano) produciendo bienes y saberes públicos para la modernización tecnológica. En ese primer momento, el INTA se focalizó en la "familia rural" para mejorar las capacidades tecnoproductivas, produciendo una innovación en comparación con otros institutos de investigación agropecuaria en América Latina: la de integrar las funciones de investigación, extensión y fomento agropecuario bajo una misma institución. Sin embargo, posteriormente, en el marco de la reconfiguración del régimen de acumulación en Argentina y con el giro ideológico impuesto por la última dictadura, el modelo se orientó hacia aquellos agricultores con interés y capacidad para adoptar el paquete tecnológico de la agricultura de la Revolución Verde y desde un enfoque "transferencista" (Alemany, 2003; Brieva, 2006). Así, fueron perdiendo peso las acciones de índole social y con intervención hacia minifundistas que habían constituido en los orígenes una de las bases de la estrategia institucional.

A finales de los años ochenta y en los años noventa, incentivados por las graves problemáticas sectoriales y sus efectos en las regiones, organismos públicos como la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA) y el INTA reorientaron algunos recursos hacia las poblaciones rurales vulnerables y pobres. En un escenario socioeconómico y productivo nacional de ajustes estructurales, primó en los programas sociales agrarios una estrategia focalizada, que apuntaba principalmente a paliar los efectos colaterales de la liberalización de los mercados y la desregulación del sector agrícola (p. ej., la supresión de los organismos de regulación de los precios provocó la pérdida de competitividad de las explotaciones medianas y el aumento de la pobreza rural de los pequeños productores y trabajadores rurales) (Manzanal, 2001).

La mayoría de los programas de desarrollo rural se focalizaron en diferentes actores sociales vulnerables —Programa Minifundio (1987), Programa Nacional PROHUERTA (1990), Programa Social Agropecuario (PSA, 1993), PROINDER (1998)—. Entretanto, el Programa Cambio Rural apuntó a la competitividad de las pequeñas y medianas empresas agropecuarias. Estas políticas no preveían coordinación ni articulación de acciones conjuntas en sus diseños (Juarez y Becerra, 2013).

Entre 1988 y 2002, desaparecieron casi 100 000 unidades productivas de la pequeña agricultura. Al analizar la canasta familiar se observa que, desde 1988 y hasta 2011, disminuyó la participación de los pequeños productores y agricultores familiares en la producción global de alimentos en Argentina, pasando de un 52% a un 25%, aproximadamente (PROINDER, 2007). Los efectos de estos cambios sobre la soberanía alimentaria y el desarrollo territorial fueron clave en los debates políticos posteriores a la crisis socioeconómica y política de 2001. Desde 2004, la denominación "agricultura familiar" aparece como tal en la agenda política de los organismos públicos argentinos (INTA, 2004; Paz, 2008).

2. Incidencia en el proceso socioproductivo y la gestión del territorio

En varios trabajos se reconoce la importancia de la participación de la agricultura familiar en la economía agropecuaria nacional y en las dinámicas territoriales (Ramilo y Prividera, 2013; Obschatko *et al.*, 2007; PROINDER, 2002; Soverna y Craviotti, 1999).

En 2002, las explotaciones de pequeños productores cubrían 23,5 millones de hectáreas, lo que representa 13,5% del área del total de explotaciones agropecuarias (EAP). Había 218 868 explotaciones agropecuarias de pequeños productores, es decir, cerca del 66% del total de las explotaciones de Argentina (véase gráfico 1). El 52% de los pequeños productores solo producían para su subsistencia.

Gráfico 1.
Distribución de explotaciones agropecuarias (EAP) y superficie de tierras.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CNA 2002 y PROINDER 2007.

La superficie promedio de las explotaciones familiares es de 107 ha., mientras que el promedio de las explotaciones empresariales es de 1320 ha. (Obschatko *et al.*, 2007). La mayor proporción de estos agricultores se encuentra en las regiones del norte del país (noreste y noroeste argentino), mientras la menor se encuentra al sur, en la Patagonia. Y en la Pampa Húmeda (región centro) se localiza el 27% del total nacional.

La agricultura familiar continúa teniendo un papel clave en la soberanía alimentaria argentina. La participación de los pequeños productores en la producción total ronda un 25%. Estas explotaciones agropecuarias participan de manera importante en la producción de varios productos de consumo interno y de exportación. Según Obschatko *et al.* (2007), la agricultura familiar tiene un rol importante en las explotaciones de los denominados cultivos industriales: té, yerba mate, tabaco, algodón, caña de azúcar. Y a su vez, la agricultura familiar representa un promedio de 40% de la producción total de cereales y oleaginosas y un 20% de la producción ganadera (véase cuadro 1) (PROINDER, 2007:18).

Además de su contribución a la producción alimentaria nacional, la agricultura familiar cumple un rol importante en la contratación de mano de obra. El sector emplea cerca del 53% de la mano de obra utilizada en el sector agropecuario a nivel nacional (equivalente a 428 157 puestos de trabajo). En provincias como Santiago del Estero, Misiones y Catamarca, se encuentran valores de 85% para las dos primeras y de 79% para la tercera (Paz y González, 2010). Emplea el 54% del trabajo permanente y utilizan 29% del trabajo transitorio directo empleado en el sector. Del total de personal permanente empleado, el 57% son productores, 8% trabajadores familiares remunerados y 34% trabajadores familiares sin remuneración (Obschatko *et al.*, 2007).

Cuadro 1.
Participación de las explotaciones agropecuarias familiares en las actividades productivas.

Actividad	EAP totales	Participación de las EAP familiares sobre el total (%)
Cultivos industriales		
Tabaco	16 168	88%
Algodón	11 062	88%
Yerba Mate	17 766	86%
Caña de azúcar	7555	85%
Cereales y oleaginosas		
Cereales		17%
Trigo	38 867	48%
Girasol	11 915	37%
Oleaginosas		18,8%
Ganadería		
Ganadería Bovina (porcentaje de existencias bovinas)		18,8%
Otros pecuarios		
Hortalizas a campo		46,9%
Frutales a campo		18,6%
Forestales		14,3%

Fuente: Elaboración propia a partir de PROINDER (2007) y SAGPyA/IICA (2007).

El escenario de precarización laboral es importante en el sector rural. Según estimaciones del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, el sector agropecuario tiene 60,4% de los empleos en negro (en situación de ilegalidad) (SPTyEL, 2012).

La agricultura familiar representa una parte importante de la población que aún permanece viviendo en el ámbito rural. La permanencia de esta población en el campo depende predominantemente de la actividad agropecuaria y otras cuestiones asociadas. Entre esas cuestiones cabe mencionar la planificación y el empleo urbano, las dinámicas de desarrollo territorial, la infraestructura y los servicios básicos en el campo, y la calidad ambiental. Según el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2001[26], la población rural pasó de 4 179 418 habitantes (12,8% del total) en 1991 a 3 828 180 (10,5%) (PROCISUR,

26 En 2008 se realizó el Censo Nacional Agropecuario, pero estos datos estuvieron marcados por el conflicto entre el campo y el gobierno nacional y generalmente no se utiliza como referencia.

2010). La población rural económicamente activa representaba en 2001 el 8,34% de la PEA total del país, pero el sector agropecuario es uno de los más dinámicos del país, generando más del 60% de las exportaciones nacionales.

Por su parte, la expansión del modelo productivo empresarial ligado al proceso de *sojización*[27] en las regiones extra-pampeanas y la industria minera pone en disputa los recursos naturales y agudizan los problemas de tenencia de la tierra por parte de los pequeños productores. Se denuncian consecuencias ambientales ligadas al avance de este modelo, como la fuerte tasa de desmonte en varias regiones del norte (Córdoba, Salta, Chaco seco y húmedo), así como problemas de degradación de los suelos y de desertización de los espacios (GTZ, REDES Chaco) y dificultades con el manejo del agua, tanto para consumo como para producción. En términos sociales, el proceso de sojización impulsó también un proceso de diferenciación de los agricultores familiares, especialmente en la región pampeana y en aquellas donde se ha extendido la frontera agropecuaria, entre los productores que logran integrarse a la nueva lógica empresarial y las redes de servicios de la producción de granos, y los que se ven obligados a arrendar sus campos orientados a otros cultivos (algodón, frutas, hortalizas, criadores de pollos, de cabras, entre otros). Esto afianza la heterogeneidad estructural del sector agropecuario y complejiza el proceso de representación de intereses compartidos. Estos elementos permiten comprender mejor el papel de la agricultura familiar en la soberanía alimentaria y en las dinámicas sociales y territoriales, en particular en las regiones extra-pampeanas. También permiten entender por qué el Estado argentino debe orientar recursos humanos, materiales y simbólicos hacia la agricultura familiar para generar estrategias desarrollo rural sustentable.

C. Diseño de políticas públicas de agricultura familiar en Argentina

1. Origen y trayectoria institucional de la política para la agricultura familiar

La desaparición de casi 100 000 unidades productivas de la agricultura familiar durante la década de los noventa fue la base material de las críticas y los debates de políticos y funcionarios para pensar y diseñar políticas agrarias para grupos agrarios vulnerables.

El diagnóstico estatal mostró que las políticas sociales agrarias de esa década presentaban diversos problemas. En general, fueron elaboradas sin articulación ni coordinación entre sí a nivel territorial o productivo (Lattuada *et al.,* 2012). Cada política estuvo dirigida a una "audiencia"; es decir, un usuario estandarizado particular —p. ej., pequeño productor u organizaciones campesinas o productores familiares— sin prever los posibles cambios del usuario, ni el tratamiento posterior del usuario una vez que este mejorara su situación socioproductiva. Y a su vez, el territorio o región no aparecía en la elaboración de las políticas, salvo como retórica de la política.

Ese diagnóstico nacional fue acompañado por procesos políticos regionales sobre el desarrollo rural (Gisclard y Allaire, 2012). A nivel regional, entre 2004 y 2005, de forma paralela, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR),

27 El fenómeno de sojización es el incremento sostenido de la producción de soja a partir del aumento de la superficie destinada a dicho cultivo. Esto implicó la sustitución de otras producciones o destinos de la tierra. Por ejemplo, se redujeron las áreas dedicadas al cultivo de frutales en la zona ribereña de la región pampeana, a la actividad tambera en las provincias de Santa Fe y Córdoba, a la ganadería vacuna y a la producción de avena, lentejas y ganado porcino en la provincia de Buenos Aires. Pero la producción de soja también se expandió como actividad a otras provincias extrapampeanas, destacándose Chaco, Salta y Santiago del Estero. Así, hubo un considerable aumento de producciones típicamente pampeanas en otras regiones (Rodríguez, 2012: 16).

el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y el Programa Cooperativo para el Desarrollo Agroalimentario y Agroindustrial del Cono Sur (PROCISUR) impulsaron distintas iniciativas orientadas a la agricultura familiar.

A nivel del MERCOSUR, los gobiernos nacionales crearon la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF) y, en línea con ello, el Gobierno argentino impulsó la creación del FONAF (diciembre de 2004) junto con la FAA. El IICA financió la segunda etapa del Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER) de la SAGPyA. Y el PROCISUR se orientó a apoyar el desarrollo de políticas tecnológicas nacionales para este sector. Cada una de estas organizaciones generó distintas definiciones y límites de la denominada agricultura familiar, pero en general, compartieron la idea de integrar este sector al mercado.

Según los actores políticos, en el proceso de construir una política de desarrollo rural inclusivo y sustentable se tomaron en cuenta tanto las críticas a los antiguos programas y proyectos, como los aportes de los organismos regionales e internacionales para generar las primeras políticas denominadas para la agricultura familiar como tal. Las estrategias y las políticas para la agricultura familiar apuntaron a reorientar y complementar las políticas existentes, innovar socio-técnicamente, capacitar a los técnicos y los funcionarios públicos, incluir los saberes comunitarios y las capacidades de los usuarios-beneficiarios en la implementación de las políticas, y pensar en términos de dinámica del "territorio" (INTA, 2004).

2. Definición y delimitación de la categoría agricultura familiar objeto de política pública

La inclusión del término "agricultura familiar" en la agenda política agraria presentó problemas para establecer quién(es) es (son) el sujeto beneficiario y qué se requiere para mejorar sus condiciones socioproductivas relativas. Múltiples enfoques y distintas dimensiones sociales y económicas han servido para definir este tipo de sujeto agrario (pequeño productor, campesino, productor familiar, entre otros) en las políticas públicas argentinas.

En los últimos años, una serie de documentos del PROINDER (2000, 2002, 2007) desarrollan un debate sobre el límite superior que separa el sector de la "agricultura familiar" de otros sectores de la economía agraria, principalmente del pequeño empresario agropecuario o agroindustrial. Las principales variables para la determinación de estratos fueron:

- la extensión de la explotación en relación con la cantidad de trabajo productivo permanente que puede ocupar utilizando las técnicas corrientes;
- la condición de pobreza de los hogares (por condiciones de vida o ingresos);
- la contratación o no de mano de obra transitoria y de servicios de maquinaria;
- el monto del capital acumulado;
- la pluriactividad (presencia o no de ingresos extraprediales);
- nivel de ingresos.

El análisis bibliográfico[28] y el estudio de los beneficiarios de los programas de intervención

28 Esta tipología surge del análisis de unidades minifundistas (Borro y Rodríguez, 1991, actualización de "El minifundio en la Argentina" Caracciolo Basco, M. *et al.*, 1978); explotaciones pobres o EAP pobres (Forni y Neiman, 1994); hogares rurales agrarios pobres (Murmis, 2001); pequeñas explotaciones agropecuarias (González y Pagliettini, 1996); campesinos y pequeños productores (Tsakoumagkos *et al.* 2000).

Cuadro 2.
Tipología de la agricultura familiar.

Estrato y público meta	Características del productor
Estrato superior de pequeño productor familiar capitalizado	La escasez relativa de recursos productivos - tierra y capital- con los que cuenta este productor en relación al nivel medio de la actividad del empresario agrario le permitiría crecer. Está en condiciones de realizar una reproducción ampliada de su sistema de producción. No presenta en general rasgos de pobreza y sus principales carencias se refieren a servicios de apoyo a la producción (financiamiento y crédito, asistencia técnica, apoyo a la comercialización, a la integración en cadenas productivas, etc.)
Estrato intermedio de pequeño productor familiar	Estos son los denominados campesinos o pequeños productores 'transicionales' que posee una escasez de recursos (tierra, capital, etc.) que no le permite la reproducción ampliada o el crecimiento de su explotación, sino solamente mantenerse en la actividad. Presenta algunos rasgos de pobreza por falta de acceso a servicios sociales básicos.
Estrato inferior de pequeño productor familiar	Su dotación de recursos no le permite vivir exclusivamente de su explotación y mantenerse en la actividad por lo que debe recurrir a otras estrategias de supervivencia (generalmente como asalariado transitorio en changas y otros trabajos de baja calificación), posee acentuadas condiciones de pobreza, y su mantenimiento en el campo se explica, en una gran mayoría de casos, por el aporte que recibe de programas públicos de asistencia social y por otros ingresos eventuales.

Fuente: Realizado a partir de documento PROINDER, 2007.

para pequeños productores encarados por el Gobierno Nacional[29], en particular por la SAGPyA y el INTA, permitieron distinguir tres tipos de agricultores familiares (ver cuadro 2).

Estos estratos no fueron construidos de forma monolítica; por el contrario, se desarrollaron diversos indicadores según la región del país y sus características específicas.

En el cuadro 3, es posible observar la distribución del número de pequeños productores según los tipos: i) el tipo 1 (el más capitalizado) representa el 21% del total de los pequeños productores; ii) el tipo 2 (intermedio), un 27%; y iii) el tipo 3 (el de menores recursos productivos), un 52%. En tanto, la distribución de la superficie es la siguiente: tipo 1, 48%; tipo 2, 27%; y tipo 3, 25%. (PROINDER, 2006).

29 Se realizó un análisis sobre once programas actualmente vigentes en la SAGPyA y el INTA. En la SAGPyA se analizó el Programa Social Agropecuario (PSA); el Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER); el Programa de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste Argentino (PRODERNEA); el Programa de Desarrollo Rural de las Provincias del Noroeste Argentino (PRODERNOA); el Componente de apoyo a pequeños productores para la conservación ambiental; el Proyecto Forestal de Desarrollo (CAPCA); la Ley de Inversiones para Bosques Cultivados (Ley Nº 25.080); y el Programa de Reordenamiento de las Áreas Tabacaleras Argentinas (PRAT). En el INTA fueron analizados el PROHUERTA, el PROGRAMA MINIFUNDIO, el PROFAM-Programa de Desarrollo de Productores Familiares y CAMBIO RURAL (PROINDER, 2007).

Cuadro 3.
Cantidad y superficie de los pequeños agricultores en Argentina.

Tipo de Pequeño Productor (PP)	Cantidad	% sobre total de PP	Superficie promedio (ha)
PP capitalizado	47 032	21	242
PP estrato intermedio	58 602	27	107
PP de subsistencia	113 234	52	52
Total	218 868	100	107

Fuente: PROINDER, 2010.

La mayor proporción de agricultura familiar se encuentra en las regiones del norte del país, mientras la menor se encuentra en la Patagonia (cuadro 4). Como se dijo anteriormente, en la Pampa Húmeda, zona de producción central en el país, se localiza el 27% del total nacional (PROINDER, 2009).

Esta definición de los distintos tipos de agricultores familiares supuso focalizar diferentes políticas para cada estrato (principalmente a la hora de orientar créditos y subsidios).

Cuadro 4.
Participación de la agricultura familiar en las explotaciones y superficie por regiones.

Región	% de las EAP de PP sobre el total de EAP de la región	
	Número de EAP	Superficie (ha)
1. Puna	87,3	50,9
2. Valles del Norte	83,2	17,5
3. Agricultura subtropical del NOA	73,2	11,5
4. Chaco Seco	83,6	28,7
5. Monte **Árido**	72,5	12,5
6. Chaco Húmedo	68,7	17,2
7. Mesopotamia	79,7	17,5
8. Patagonia	52,5	8,3
9. Pampeana	56,6	17,7
10. Oasis Cuyano	46,6	3,7
11. Valles Patagónicos	46,5	10,3

Fuente: Oficina del IICA en Argentina, con datos del INDEC.

D. Implementación de políticas públicas de agricultura familiar: objetivos, modalidades y resultados

A partir de 2004 se generaron cambios en las políticas de desarrollo rural y agricultura familiar con al menos tres objetivos: i) incrementar y mejorar las capacidades estatales para trabajar con los agricultores familiares (*condiciones para la política*); ii) rediseñar las políticas sociales agrarias ya existentes (no se eliminaron las políticas compensatorias de los años noventa) y generar políticas específicas para la agricultura familiar: institutos, leyes, programas, proyectos, etc. (*instrumentos de política focalizada para esta población*); y iii) mejorar las condiciones generales de la población y de desarrollo rural (son políticas que también atañen a la agricultura familiar pero no exclusivamente) (*macro políticas: sociales, agrarias, de infraestructura, etc.*).

La creación de *condiciones para la política* de la agricultura familiar implicó la creación de organismos y políticas públicas; la vinculación institucional y programática entre las políticas de desarrollo rural y agricultura familiar, y la formación de nuevos cuadros técnicos y funcionarios para poder implementar cambios reales.

A su vez, estos nuevos organismos impulsaron *políticas focalizadas* en diversos temas: innovación y desarrollo tecnológico para pequeños agricultores, créditos y financiamientos específicos, apoyo a la comercialización de productos de la agricultura familiar, nuevas normativas y regulaciones en temáticas relevantes (tierras, bromatología…), entre otras.

Los nuevos organismos públicos e instrumentos de política en su conjunto apuntaron a construir una estrategia para la agricultura familiar que fue acompañada por medidas de amplio alcance, como por ejemplo, políticas de electrificación rural (véase anexo I). A continuación se presentan algunos de estos esfuerzos, sus objetivos y sus características.

1. Proceso de institucionalización de la agricultura familiar

Según declaraciones de algunos decisores políticos, un programa o proyecto es una forma débil de sostener en el tiempo una estrategia política. Por eso se impulsaron procesos de institucionalización para consolidar las políticas públicas para agricultores familiares en el escenario nacional. Ese proceso significó la creación de nuevos organismos públicos a nivel nacional y provincial para diseñar e implementar políticas para la agricultura familiar; nuevas organizaciones sociales sectoriales para establecer las necesidades y las capacidades de estos agricultores, y nuevos instrumentos de política para poder reorientar algunas de las capacidades públicas y privadas (redes de I+D, cámara de productores de maquinarias, registro de agricultores, entre otros) (Ryan y Bergamin, 2010, Juarez, 2013).

En 2009, a nivel nacional se creó el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MinAgri) y dentro de su estructura organizativa se conformó la Secretaría de Agricultura Familiar y Desarrollo Rural de la Nación (SDRyAF). A nivel provincial, el antiguo Programa Social Agropecuario (de carácter nacional) se reconvirtió de programa nacional a subsecretarías provinciales de agricultura familiar. En este plano, la estrategia fue federalizar el problema y la solución para la agricultura familiar, y volverlo parte de los discursos políticos y la orientación de fondos a nivel provincial.

La SDRyAF creó el Registro Nacional de la Agricultura Familiar (RENAF)[30] con el objetivo de disponer de un padrón de agricultores

30 Como resultado, estos datos cuantitativos y cualitativos sobre la estructura de la agricultura familiar permiten al Estado construir otros indicadores de interés y estudios específicos. Y del mismo modo, las organizaciones de productores pueden contar con información para diseñar y desarrollar sus estrategias de fortalecimiento y acciones que mejoren la vida de los productores (FONAF, 2007). Para mayor información: http://www.renaf.minagri.gob.ar/.

Diagrama 1.
Organigrama de la agricultura familiar en el Ministerio de Agricultura y organismos descentralizados.

Fuente: Elaboración propia a partir de información pública.

familiares para agruparlos, según la tipología del PROINDER y teniendo en cuenta sus condiciones y necesidades, a los fines de diseñar y facilitar la implementación de políticas diferenciales. Este registro se carga en un sistema virtual, cuenta con un manual de uso y prácticas y capacitaciones para los registradores. La inscripción al registro permite al agricultor acceder a diversos instrumentos, como el monotributo social.

A su vez, la SDRyAF buscó fortalecer procesos organizacionales en términos de "redes" de formación, investigación y de desarrollo tecnológico, y promovió la creación de la Red de Técnicos e Investigadores sobre Tecnologías para la Agricultura Familiar (RedTAF) para formación de técnicos y funcionarios y para la articulación de capacidades en los territorios. También se crearon instrumentos de apoyo al desarrollo de cadenas productivas de y para la agricultura familiar (p. ej., la Cámara de Maquinaria y Herramientas para la Agricultura Familiar)[31]. Este cambio fue acompañado por algunos organismos descentralizados del Ministerio de Agricultura, como

31 También la SDRyAF participó en la puesta en marcha de la Cámara de Fabricantes de Maquinarias y Herramientas para la Agricultura Familiar (CAMAF), constituida por actores sociales como cooperativas, empresas recuperadas y asociaciones civiles que disponían de herramientas y maquinarias para la pequeña producción agropecuaria. El objetivo de la SDRyAF fue colaborar con la articulación en cadenas productivas para lograr escala de producción estimulando el proceso con compra pública y rondas de negocios con empresas, grupos y asociaciones de productores.

el INTA y el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA).

Las autoridades del INTA buscaron la democratización de la toma de decisiones interna a partir de un nuevo sistema institucional matricial y, a su vez, replantearon la orientación institucional al incluir la agricultura familiar en el Plan Estratégico Institucional 2005-2015 (INTA, 2004). Esto implicó, según los funcionarios del INTA, la revalorización del área de extensión rural que en los años noventa había sufrido varios recortes presupuestarios y había recortado la asistencia técnica a los grupos sociales vulnerables y, por otro lado, la creación de los primeros institutos de investigación y desarrollo tecnológico para la agricultura familiar: el Centro de Investigación y Desarrollo de Tecnología para la Pequeña Agricultura Familiar (CIPAF) y los institutos de investigación y desarrollo tecnológico para la pequeña agricultura familiar (IPAF) (INTA, 2004; Juarez, 2011, 2013).

En el SENASA se creó una Comisión de Agricultura Familiar (SENAF), con el objetivo de abordar las problemáticas de la agricultura familiar sobre el tema de calidad y la sanidad agroalimentaria.

A nivel socio-organizacional, desde la SDRyAF se apoyó y financió el Foro Nacional para la Agricultura Familiar y sus Foros Provinciales (Bargiela *et al.*, 2005). Estos foros tienen por objetivo organizar políticamente a los actores sociales que integran la agricultura familiar y lograr definir líneas de trabajo adecuadas para el sector.

2. Nuevas políticas para el desarrollo rural inclusivo

Los diagnósticos institucionales posteriores a la crisis socioeconómica de 2001 fueron insumo de política para desarrollar acciones orientadas a coordinar y articular las capacidades intra e interinstitucionales y programáticas para generar desarrollo rural con inclusión y desarrollo territorial (Cittadini, 2013; Juarez, 2011, 2013).

En la SDRyAF se pusieron en marcha el Programa de Desarrollo Rural Incluyente (PRODERI) y el Programa Regional de Fortalecimiento Institucional de Políticas de Igualdad de Género en la Agricultura Familiar del MERCOSUR.

Estos programas complementaron las antiguas políticas como el Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noroeste Argentino (PRODERNOA), del Noreste Argentino (PRODERNEA), de la Patagonia (PRODERPA) y al Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP). La mayoría de estos programas tienen por objetivo asesorar y financiar insumos y maquinarias.

El PRODERI tiene por objetivos apoyar y asistir a los agricultores familiares (vinculándolos a las cadenas de valor y mercados) y, en el caso de las familias pertenecientes a sectores rurales en situación de vulnerabilidad social, procurará mejorar las condiciones de infraestructura socioproductiva de cada comunidad, a fin de lograr avances en sus condiciones de vida. Este programa explicita la intención de articular tres estrategias de carácter transversal en género, atención al medio ambiente y adaptación al cambio climático, y para pueblos indígenas, con el objetivo de generar desarrollo. El PRODERI es aún muy reciente para poder evaluar sus resultados.

Por otra parte, en el INTA se generó el "Plan Estratégico Institucional 2005-2015", que introdujo fuertes cambios en la estructura de toma de decisiones para redireccionar capacidades institucionales hacia la "innovación con inclusión social" (INTA, 2004).

En este escenario, el caso paradigmático de coordinación programática es el Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable (PROFEDER), creado en 2003. Su objetivo declarado es "*la promoción de la innovación tecnológica y organizacional de los actores del medio rural, el desarrollo de sus capacidades y el fortalecimiento de la competitividad regional y nacional*" (INTA, 2002). Es decir, construir agendas

políticas que alineen las capacidades institucionales de los diferentes programas y proyectos del INTA para abordar la cuestión del *desarrollo* de forma integral, atendiendo a las dinámicas territoriales y las necesidades de los grupos rurales vulnerables. Este programa actuaría como nexo con la SDRyAF y las Subsecretarías Provinciales de Agricultura Familiar.

Actualmente, el programa PROFEDER, junto a otras áreas del INTA, intenta generar nuevas formas de producción de conocimientos adecuados a las dinámicas de desarrollo territorial, dándole un papel clave a la agricultura familiar. En este sentido, se están elaborando nuevos lineamientos epistemológicos, conceptuales, de gestión y temáticos para trabajar el desarrollo territorial sustentable e inclusivo.

En los hechos, el PROFEDER dispone de cierto control sobre los fondos para proyectos y programas, lo cual permite orientar las agendas de extensión rural y aquellas nuevas propuestas que se presentan sobre agricultura familiar o desarrollo rural. Por ejemplo, actualmente la agenda de PROFEDER contempla resolver problemáticas de acceso a agua para consumo y producción, una de las mayores demandas de la agricultura familiar.

3. Políticas de innovación y desarrollo tecnológico

Ante las críticas sobre la escasez de capacidades institucionales para enfrentar los problemas sociales y ambientales de los pequeños agricultores[32], particularmente de investigación y desarrollo, en 2005 el INTA creó el Programa Nacional de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar, el CIPAF) y tres de sus institutos regionales (IPAF): Pampa, Noroeste y Noreste. Posteriormente también se establecieron institutos regionales en Cuyo y Patagonia.

Ese centro y sus institutos fueron los primeros organismos estatales dirigidos a investigación-acción participativa y a la concepción, diseño, desarrollo, implementación y evaluación de "tecnologías apropiadas" para la "agricultura familiar" (CIPAF, 2005).

Estos nuevos organismos tuvieron un desarrollo desigual signado por: la conformación de los equipos de investigación (fue contratado personal nuevo); las dinámicas tecnoproductivas y económicas regionales; los procesos de negociación, las organizaciones y movimientos sociales territoriales, entre otras cuestiones. Sin embargo, compartieron una forma de pensar las estrategias regionales y nacionales: cada uno desarrolló un perfil disciplinar particular (agua, agroecología, biodiversidad, energía), construyó numerosas redes de apoyo social e institucional a nivel regional y nacional, y generó formas particulares de coorganización de proyectos tecnoproductivos con grupos de productores.

Sus resultados en términos de producción de conocimiento científico y tecnológico fueron los siguientes: innovaciones incrementales (p. ej., modificaciones sobre diseños de artefactos, copias de tecnologías, mejoras en procesos productivos); formación técnica (p. ej., enseñanza de autoconstrucción, cursos de agroecología, etc.); desarrollos tecnológico de bajo conocimiento (cocinas solares, pequeños sistemas de riego, etc.); investigación acción-participativa para insumo de política y fortalecimiento de procesos productivos a partir de dinámicas de participación de las comunidades a través de sus representantes (Juarez, 2012, 2013).

32 Las tecnologías para la inclusión social (TIS) son elementos clave en las estrategias de desarrollo socioeconómico y democratización política. Estas son entendidas como "formas de diseñar, desarrollar, y gestionar tecnologías orientadas a la resolución sistémica de problemas sociales y ambientales" (Thomas, 2008).

4. Formación de funcionarios y técnicos públicos

¿Quiénes tienen capacidades para generar desarrollo rural inclusivo? ¿Quiénes deben desarrollar esas habilidades y prácticas? Según las respuestas brindadas por los organismos públicos, ese rol es de los técnicos o funcionarios públicos que están en los territorios.

Desde la SDRyAF, el Programa de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER) apuntó a la formación y el diseño de instrumentos de gestión para los tomadores de decisión y *policy makers*. Se desarrollaron numerosos espacios de debate, cursos y capacitaciones donde se difundieron los resultados de las investigaciones sobre "pequeños productores" y se plantearon espacios de colaboración cognitiva como la Red de Técnicos e Investigadores sobre Tecnologías para la Agricultura Familiar (RedTAF).

Por su parte, el INTA instituyó como obligatoria la formación académica (de especialización, maestría o doctorado) de sus cuadros técnicos y políticos a nivel nacional. Para estos fines, el INTA brindó becas de formación y generó alianzas entre unidades del INTA y universidades[33] para poder adecuar el personal a las necesidades cognitivas de las nuevas políticas agrarias. Si bien esta política no fue específicamente para la agricultura familiar, fue de importancia, porque permitió a los técnicos de todo el país, particularmente a aquellos que hacen trabajo territorial, acceder a mayores niveles de formación académica y tener contacto con diversos debates sobre la política agraria.

También se desarrollaron algunas nuevas actividades de formación desde el CIPAF (e IPAF) y el programa PROHUERTA. Estas estuvieron orientadas a que los técnicos se interiorizaran en nuevas temáticas como: investigación-acción participativa, tecnologías apropiadas, agroecología, economía social, etc.

5. Normativas y regulaciones en temáticas relevantes para la agricultura familiar

La legislación sobre temáticas relevantes para los agricultores familiares, tales como el acceso y la tenencia de tierras, cuestiones agroalimentarias o la protección sectorial, es aún muy escasa, pero actualmente está en análisis y debate.

La tierra es un tema de disputas y reclamos desde la agricultura familiar, tanto en materia de frenar los desalojos, como de poder acceder a ella de manera estable. Las normativas y regulaciones varían de provincia en provincia y se cuenta con escasos recursos técnicos formados en esta materia, como consecuencia de que esa problemática está fuera de la agenda pública. Desde los organismos estatales son recientes los relevamientos y estudios en la temática. El PROINDER realizó un estudio para identificar, relevar y sistematizar problemas vinculados al acceso, tenencia (garantía de la tenencia actual y regularización dominial) y distribución de la tierra, así como los conflictos que ellos generan (PROINDER, 2013).

Paralelamente al relevamiento de los conflictos sobre tierras para uso agropecuario en Argentina, se estableció una normativa sobre el porcentaje de tierras que puede ser propiedad de ciudadanos extranjeros, ya sean personas físicas o jurídicas. El 6% de tierras está en manos extranjeras,

33 El caso arquetípico es la Unidad Integrada Balcarce, donde la Universidad Nacional de Mar del Plata y el INTA ofrecen, conjuntamente a través de un convenio, el Programa de Postgrado en Ciencias Agrarias para optar a los grados académicos de doctor en Ciencias Agrarias; de maestría en Producción Vegetal, Manejo y Conservación de Recursos Naturales para la Agricultura, Agroeconomia, Procesos Locales de Innovación y Desarrollo Rural (PLIDER, un emprendimiento compartido por las UNS, UNLP y la UNMdP), Producción Animal, Sanidad Animal; y especializaciones en Producción Vegetal, Producción Animal, Agroeconomía y Uso Sostenible de los Recursos Naturales como Herramienta de Desarrollo de Áreas Rurales y Forestales.

de acuerdo con el relevamiento realizado por el Registro Nacional de Tierras Rurales. Esta normativa no regula los conflictos de tierra que afectan al sector de la agricultura familiar y no impide la concentración de la tierra o la inversión empresarial o de grandes productores.

También en el CIPAF (INTA) se analizaron las normativas y los procedimientos vigentes en el ámbito nacional, provincial y local para el acceso al uso productivo de tierra urbana y periurbana o su regularización dominial (Godoy Garranza y Manzoni, 2012). Como resultado de estos relevamientos y análisis, fue posible evaluar la forma de gestionar los suelos. Asimismo, estos documentos son instrumentos de política que brindan insumos y recomendaciones a nivel político y normativo, y muestran experiencias llevadas adelante por gobiernos locales que legislan en la materia para favorecer el desarrollo de la agricultura familiar urbana y periurbana.

En Argentina se relevaron al menos 40 conflictos por la tierra entre agricultores familiares y empresas, controversias aún no resueltas desde las políticas públicas y la legislación.

Otros problemas de la agricultura familiar se dan en el área de la sanidad agroalimentaria. Para abordarlos se creó la Comisión de Agricultura Familiar (SENAF) en el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) para adecuar la normativa vigente a la agricultura familiar preservando la inocuidad de los alimentos. Sus acciones apuntaron a la capacitación de los agricultores familiares, funcionarios provinciales y municipales y otros integrantes de organizaciones relacionados con el sector en aspectos zoofitosanitarios de la producción, manejo fitosanitario de cultivos, buenas prácticas agropecuarias y de manufactura y producción de alimentos orgánicos, entre otros. A su vez, se elaboraron protocolos específicos de carácter recomendatorio que no fueron aprobados y un plan de sanidad animal (Municipio General Rodríguez).

En términos de protección laboral, se sancionó la Ley de Trabajo Agrario Nº 26727 y su decreto reglamentario Nº 301/13, que reconoce a la agricultura familiar, apoya la organización de los productores, promueve sus derechos y los integra al sistema de prestaciones. El actual gobierno nacional ha anunciado que impulsará una ley específica para la agricultura familiar, que vendría a suplir los pedidos de reforma agraria del FONAF. Todavía no está claro el contenido y el alcance de ese proyecto.

6. Créditos, subsidios y financiamientos

Las experiencias de finanzas solidarias, y en especial las de microcrédito para pequeños productores, han mostrado un crecimiento manifiesto en los últimos años, tanto en experiencias urbanas como rurales. Con la sanción de la Ley Nacional Nº 26.117, en 2006 se plasmó la existencia de políticas públicas que favorecen el microcrédito, llevando adelante propuestas de creación de consorcios que apoyan, promueven y fortalecen operatorias de microfinanzas, brindando instrumentos para los sectores de la agricultura familiar que no pueden acceder al sistema financiero tradicional.

La Ley de 2006 de promoción del microcrédito creó la Comisión Nacional de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social (CONAMI), como instrumento idóneo para ejecutar políticas activas de finanzas solidarias.

Un instrumento utilizado en la actividad agropecuaria ha sido el fondo rotatorio, que involucra una dimensión financiera y otra socio-organizativa y combina algunos o varios aspectos de las distintas alternativas “solidarias” financieras. Según Alcoba *et al.* (2006), los fondos rotatorios funcionan, básicamente, como una “caja de recursos” financieros y no financieros que gestiona la organización y que “circulan” o “rotan” entre ella y los productores. La escala en el uso

de estos recursos es local, en el sentido de que sus destinatarios comparten un mismo sistema productivo de base territorial; es decir, que comparten una misma actividad socioeconómica y articulaciones cotidianas en un mismo territorio. En Argentina se conocen algunos casos de fondos rotatorios impulsados por organizaciones no gubernamentales (ONG), pero en general aunque hay análisis desde el Estado, son pocas las experiencias impulsadas.

7. Comercialización y ferias de la agricultura familiar

Una de las dificultades de los agricultores familiares es la comercialización de su producción, dado que disponen de poco volumen de producción y sufren de discontinuidad productiva, falta de infraestructura (p. ej., transporte), relaciones desiguales con los intermediarios, carencia de información sobre los precios, entre otras cuestiones por las que no pueden vender en los canales de los productores empresariales. Por ello las organizaciones de productores buscan alternativas de comercialización, una de las cuales es conocida como "ferias francas".

El INTA realizó un relevamiento para conocer las características de estos espacios de comercialización en diferentes lugares del país. Para ello se tuvo en consideración que estos espacios: i) fueran gestionados por productores de la agricultura familiar; ii) que se establezca una relación directa entre productor y consumidor, sin intermediaciones; y iii) que la frecuencia de realización fuera

Comercialización familiar de productos agrícolas, La Plata, Argentina (foto de M. Gisclard)

como mínimo de una vez por mes. De acuerdo con esos criterios preestablecidos, se seleccionaron 144 experiencias de ferias en todo el país, con una distribución territorial que muestra una mayor concentración en el noroeste argentino (65%) y la región pampeana (25%) (Golsberg *et al.,* 2010). Según el INTA, esta información también permitió comprender que en las ferias se generan otras relaciones y prácticas además de las mercantiles: el crecimiento y la mejora de la autoestima de los feriantes, las nuevas capacidades que obtienen los productores en el intercambio comercial, la construcción de una identidad colectiva y el desarrollo de procesos organizativos que fortalecen al sector, entre otros (Barros *et al.,* 2011). Sin embargo, se señalan problemas y posibles soluciones para estas ferias, pero no acciones concretas a gran escala.

Otras modalidades de comercialización impulsadas desde las políticas públicas son: i) la compra estatal (p. ej., el Programa Hambre Cero Misiones); ii) la relación directa entre productor y consumidor con gestión estatal (p. ej., Programas Frutas y Verduras para Todos, Ministerio de Agricultura y Ganadería de la Nación y algunas provincias proveedoras de frutas y verduras como Mendoza y Neuquén); iii) comercializadora de intermediación solidaria (p. ej., Puente del Sur, Colectivo Solidario (por internet), CAPIR, la Asamblearia en el Mercado de Bonpland); iv) cooperativas de trabajo o comercialización de agricultores familiares (p. ej., Ibatín en Tucumán, La Esperanza en Florencio Varela, FECOAGRO en San Juan, Cauqueva en Jujuy, la cooperativa de azúcar orgánica La Unión de San Juan de la Sierra en Misiones, la cooperativa de productores de ajo Agricultores del Valle Mendoza o las de yerba mate de Misiones); y v) mercados asociativos mayoristas (p. ej., cooperativa hortícola 2 de Septiembre de Pilar) (Caracciolo *et al.*, 2012).

8. Otras políticas que benefician a la agricultura familiar

Algunas de las políticas sociales que permitieron mejorar las condiciones de vida socioproductiva de la agricultura familiar fueron generadas desde organismos públicos que históricamente no disponían de recursos para ese sector. Esto refleja cierta coordinación y orientación de la agenda política nacional.

Entre las medidas destacadas, el Ministerio de Desarrollo Social y la SDRyAF impulsaron el monotributo social para la agricultura familiar, con el fin de facilitar y promover el ingreso de los agricultores familiares a la economía formal y a la protección social. Este instrumento en términos sociales brinda jubilación y la cobertura de una obra social para el contribuyente y su grupo familiar, incluyendo los hijos de hasta dieciocho años e hijos discapacitados a cargo, que le garantizará el acceso a una cobertura básica universal de la salud. Además, en términos socioeconómicos, le permite al productor emitir factura oficial, ser proveedor del Estado por compra directa y acceder a canales de comercialización formales (venta a comercios e instituciones).

Por otro lado, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (2008) generó un organismo dedicado a la relación entre innovación e inclusión social: el Programa Consejo de la Demanda de Actores Sociales (PROCODAS). Este programa-consejo puso en funcionamiento el concurso de Proyectos Complementarios de Tecnologías para la Inclusión Social (2011) con un área de agricultura familiar, un fondo concursable para implementar proyectos tecnoproductivos dirigido a ONG avaladas y acompañadas por instituciones públicas de I+D. Los resultados de las primeras convocatorias mostraron escasos actores sociales con proyectos innovadores, y numerosas organizaciones sociales con necesidades diversas (insumos cognitivos, financiamiento, asistencia técnica, recursos humanos, entre otros), a las cuales este financiamiento no puede dar respuesta.

Al mismo tiempo, en el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios se implementó el Programa de Provisión de Agua Potable, Ayuda Social y Saneamiento Básico

(PROPASA), cuyo objetivo es brindar asistencia técnica y financiera para el abastecimiento de agua potable y desagües cloacales para parajes rurales. La demanda registrada en el Programa desde su origen alcanza a 3200 proyectos, de los cuales 2700 se encuentran activos, habiéndose ejecutado unos 900 (PROPASA, 2013).

Ese mismo ministerio, mediante la Secretaría de Energía de la Nación, impulsa el Proyecto de Energías Renovables en Mercados Rurales (PERMER). Este tiene por objetivo abastecer de electricidad a personas que viven en hogares rurales y a servicios públicos de todo tipo (escuelas, salas de emergencia médica, destacamentos policiales, etc.) que se encuentran fuera del alcance de los centros de distribución de energía. Los resultados del PERMER muestran que apunta prioritariamente a resolver el abastecimiento eléctrico del habitante rural, pero poco o casi nada hace, en materia de energía, sobre otras necesidades básicas como la cocción de los alimentos o el agua caliente para uso sanitario (Garrido, 2012). A esto se suma que no considera otras demandas previas insatisfechas como falta de caminos, servicios de salud y educación, estructuras edilicias, etc.

Cabe mencionar también políticas que no son específicamente para la agricultura familiar, pero que mejoran las condiciones de vida y las socioproductivas. Algunos ejemplos son la Asignación Universal por Hijo (subsidio por hijo), el Programa Remediar (medicamentos gratis para grupos sociales vulnerables) y el Programa Conectar Igualdad (*notebook* y capacitación informática gratuita para jóvenes escolarizados), entre otras medidas.

Los resultados de estos programas plantean que existen políticas para la agricultura familiar (directas e indirectas), pero que aún persisten problemas y limitaciones, si lo que se pretende es generar mejoras concretas en las condiciones de vida de la población rural (principalmente aquella de escasos recursos) y una nueva impronta de desarrollo territorial.

E. Análisis de los resultados de las políticas públicas

A una década de la puesta en marcha de estrategias y políticas orientadas a los agricultores familiares, ¿cuáles han sido algunos de sus logros y qué limitaciones existen? En este apartado se analizan tres aspectos transversales de las políticas públicas: i) la concepción político-organizativa, ii) la concepción del conocimiento científico y tecnológico, y iii) el tipo de relación usuario-productor (agricultor familiar-Estado). Estos puntos analíticos permiten reflexionar sobre cómo se diseñan e implementan estas políticas, a fin de mejorar su *concepción y praxis.*

1. Concepción político-organizacional

La agenda política e institucional relativa al desarrollo rural y la agricultura familiar fue institucionalizada y jerarquizada. Esta institucionalización fue acompañada por el aumento de financiamientos para la agricultura familiar y la incorporación de nuevos profesionales y técnicos. En este nivel, la toma de decisiones fue *de arriba hacia abajo*, impulsada desde el Estado.

Otro cambio fue la articulación institucional de diversas capacidades y recursos estatales. Las nuevas interacciones entre organismos públicos, a partir de compartir metas y acciones concretas, incentivaron el aumento de sinergias positivas para construir soluciones a las problemáticas de la agricultura familiar.

En algunos casos, hubo intentos de construir dinámicas de toma de decisión de *abajo hacia arriba*. En esos casos, la articulación entre actores públicos y no públicos (como las organizaciones campesinas) generó espacios de realimentación de algunas políticas. En este sentido, también se generaron algunas "innovaciones organizacionales" con participación de los agricultores que tomaron diferentes formas (foros, cámaras, redes) y dimensiones problemáticas (financiamiento,

tecnología, etc.). La participación social es un nuevo componente de las políticas públicas.

Sin embargo, las articulaciones entre las políticas estuvieron signadas por problemas derivados de la existencia de diferentes culturas organizacionales y de diversos reglamentos internos, así como por dificultades para definir áreas de incumbencia dentro de cada organismo, etc. Los esfuerzos de trabajo conjunto dependieron de voluntades políticas "individuales" y fueron formalizados institucionalmente en términos de convenios estándar para financiar recursos humanos y materiales en temas puntuales, pero no en términos de colaboración en los procesos y estabilidad de estos (Juarez, 2013). Asimismo, no hay un organismo cuya misión específica sea formular, monitorear o, eventualmente, hacer un seguimiento o evaluación de la política ministerial (Lattuada *et al.*, 2011). Los aprendizajes institucionales continúan dispersos y sin sistematización para realimentar las prácticas políticas.

2. Concepción del conocimiento científico y tecnológico

La tecnología es clave en los procesos de cambio social. Las nuevas políticas de I+D para los agricultores familiares supusieron desarrollar una "nueva oferta" de tecnologías para la agricultura familiar; es decir, un *stock* de artefactos, técnicas y procesos. ¿Cuál es el problema cognitivo del *ofertismo* tecnológico? Los problemas tecnoproductivos se conciben como una relación oferta-demanda en que se asume, desde una racionalidad técnica, que el artefacto o técnica soluciona el problema porque funciona en términos técnicos. Sin embargo, las dinámicas locales y regionales suelen requerir adecuaciones sociales —en sentido amplio— y tecnológicas (Thomas, 2009).

Varias políticas presentan paquetes tecnológicos relativamente estandarizados por temática (energía, agua, agroecología) y generalizan instrumentos como la compra o la producción de tecnologías y procesos. En estos casos no siempre se tiene en cuenta la diversidad cultural y sociopolítica que existe dentro de la agricultura familiar (campesinos, pueblos originarios, etc.). Otra cuestión clave es el tipo de conocimiento que se produce para la agricultura familiar. Las tecnologías fueron concebidas como "tecnologías apropiadas", es decir, soluciones parciales, de bajo conocimiento científico-tecnológico, con escasa participación de los usuarios en el diseño de los artefactos y procesos, y de baja escala (CIPAF, 2005). Muchas veces estas prácticas dejan de lado o desaprovechan los nuevos conocimientos científicos y tecnológicos disponibles para las grandes y medianas empresas agrarias, y descartan la posibilidad de generar dinámicas innovadoras importantes. A la larga, estas prácticas podrían generar un doble estándar: tecnologías para ricos y tecnologías para pobres.

Por otro lado, es destacable que en algunos casos las prioridades de los organismos estatales en producción de conocimiento cuentan con un sistema de consulta previa a los agricultores. Estos mecanismos permiten generar diferentes dinámicas de aprendizaje y captar la diversidad socioproductiva en los territorios. Sin embargo, la tecnología se "transfiere" a los usuarios en forma de una capacitación técnica. Si bien existen esfuerzos para lograr metodologías participativas, las prácticas de transferencia tecnológica continúan siendo la forma de pensar el conocimiento tecnológico. Esto supone una relación asimétrica entre los técnicos y los representantes de la agricultura familiar, siendo estos últimos receptores de conocimiento, pero no constructores de saberes. Distintos autores afirman que la investigación y la transferencia tecnológica orientada a generar procesos de inclusión social en Argentina es aún especializada por productos y no por sistemas o por regiones (Thomas *et al.,* 2012; Garrido *et al.,* 2013).

Por otra parte, como se señaló anteriormente, existen algunas experiencias que intentan estimular el aprendizaje interactivo y generar

nuevos desarrollos tecnológicos adecuados para la agricultura familiar. Tal es el caso de la Cámara Argentina de Fabricantes de Maquinarias para la Agricultura Familiar (CAMAF) y espacios como los denominados "Encuentros del MERCOSUR Ampliado sobre Maquinaria y Herramientas para la Agricultura Familiar".

En términos de desarrollo cognitivo, el nivel de innovación y desarrollo tecnológico presentado en las políticas es relativamente bajo, aunque es posible señalar que existen algunos esfuerzos importantes para revertir esta tendencia. Esos esfuerzos están ligados a integrar en el diseño de las políticas a los usuarios, a construir redes interinstitucionales y equipos técnicos transdisciplinarios y a generar soluciones integrales a los problemas productivos de los grupos vulnerables.

3. Relación agricultor familiar-Estado

Dos cuestiones son importantes en la relación usuario-productor. La primera es la definición del usuario de la política; es decir, de la agricultura familiar, con los límites y las diferencias que hay a su interior. La segunda es la forma como se ha establecido la participación de la agricultura familiar en las políticas públicas.

Como se dijo con anterioridad, la agricultura familiar presenta al menos tres estratos distintos que convendría diferenciar en el abordaje de la política pública. Sin embargo, en las políticas analizadas esto no está claro, ni declarado. Existen numerosas críticas y debates abiertos sobre la definición de la agricultura familiar, porque agrupa actores sociales que no necesariamente se parecen, salvo por su situación de vulnerabilidad social o productiva. Sin embargo, es un avance que algunos organismos públicos han comenzado a debatir cómo trabajar cuestiones diferenciales (p. ej., culturales, geográficas, tecnoeconómicas y sociopolíticas), a los fines de que estén presentes en los instrumentos de política y sean adecuadas para "las" agriculturas familiares.

Desde 2003 la "participación" de la ciudadanía es parte de la retórica y de algunas prácticas en las políticas públicas. Se constituyeron espacios para que los actores sociales pudieran expresar sus necesidades e intereses, y constituirse como actores políticos. Según Lattuada y Nogueira (2011:49), *esto ha contribuido a generar mejores condiciones institucionales para un despliegue de las capacidades políticas, dada la convocatoria y participación de distintos actores sociales, económicos y políticos, en su confección, como en el planteo de actividades coordinadas con otras instancias del Estado en los diferentes niveles de competencia territorial.*

Las metodologías de participación de los agricultores familiares han sido parte de algunos procesos decisorios para validar la selección de soluciones, o bien para realizar adaptaciones menores a los procesos planteados desde las instituciones del Estado. Asimismo, paulatinamente, las organizaciones de base de la agricultura familiar han ido definiendo algunos elementos de su agenda política como acceso a tierras y agua para consumo y producción.

En términos político-institucionales, en general, las políticas públicas se centran en fortalecer y asistir técnicamente a grupos y cooperativas de agricultores para lograr la sustentabilidad productiva. Pero no está claro el papel del Estado (nacional, provincial y municipal) en temas clave como el acceso a la tierra y el agua. En algún punto, las agendas políticas aún no están totalmente alineadas y coordinadas.

Finalmente, si bien aún existen problemas y limitaciones en el diseño y la implementación de las políticas públicas de la agricultura familiar en Argentina, no debe perderse de vista que:

- es un gran avance que la agricultura familiar se encuentre presente en los discursos de los funcionarios políticos, que sea el foco de numerosas iniciativas públicas y que esté contemplada en la nueva institucionalidad estatal;

- los gobernantes, los funcionarios y los técnicos enuncian una nueva forma de pensar en la agricultura familiar que está ligada al desarrollo territorial y a modelos productivos socioambientalmente sustentables e inclusivos, y

- hay múltiples iniciativas a diversos niveles (organizacional, normativo, financiero, etc.) para continuar mejorando y trabajando desde las políticas del Estado con la agricultura familiar.

F. Reflexiones finales y perspectiva

La agricultura familiar cumple su primera década de presencia explicita en la política pública argentina. Estudios prospectivos recientes aplicados al sector agropecuario tienen en cuenta a los agricultores familiares actores socioproductivos y les auguran un papel clave en los procesos de desarrollo nacional[34], pero ¿es tan así?

En este documento podemos observar numerosos avances en la construcción de instrumentos de política para la agricultura familiar en términos de creación de nuevas instituciones públicas y organizaciones sociales sectoriales, de generación de nuevas políticas de apoyo e integración del sector, de innovación y desarrollo tecnológico, de planes de formación de funcionarios y técnicos públicos, de intentos de impulsar normativas y regulaciones en temáticas relevantes y de políticas que vienen al encuentro mediante la provisión de otros servicios como electricidad y agua para zonas rurales. Como se analizó anteriormente, estas acciones presentan algunos niveles de coordinación y alineación entre sí y ciertos desafíos a la hora de generar respuestas adecuadas a la diversidad que se enmarca en el concepto de agricultura familiar.

A pesar de estos esfuerzos, aún no se modificaron las condiciones materiales (la organización y distribución de las tierras; las formas de producción, distribución y comercialización de productos agrícolas, etc.) que sustentan y privilegian un sistema agropecuario orientado a las grandes empresas y las transnacionales. Puntos tales como cuál es el tipo de relación que se propone entre la agricultura familiar y el mercado, cómo se resuelve la contraposición de intereses entre los actores del sector agropecuario o de qué forma se contempla la soberanía alimentaria no parecen tener respuestas explícitas en las políticas públicas analizadas.

En términos concretos, en la planificación de la política sectorial agropecuaria, la agricultura familiar continúa siendo una cuestión marginal. En 2012, el poder ejecutivo presentó el Plan Estratégico Alimentario y Agroindustrial 2020 (PEA 2020), elaborado a partir de un proceso participativo en mesas de trabajo que contaron con la intervención de funcionarios, investigadores, técnicos, agricultores y empresarios de 53 universidades, 24 complejos productivos y 470 escuelas agrotécnicas de todo el país.

Ese conjunto heterogéneo de actores sociales definió como principal meta del PEA elevar la producción de granos de 92 a 157 millones de toneladas para el año 2020 (aumentar 58% la producción). A ese aumento se suma incrementar 53% los cultivos industriales, 235% el complejo algodonero, 89% el hortícola, 27% el forestal, 36% el complejo frutal citrícola, 15% el vitivinícola y 115% el avícola. En términos de metas económicas, se planteó que las exportaciones totales del sector agroalimentario y agroindustrial pasarían a USD96 611 millones, un aumento de 145%. Las colocaciones de productos primarios crecerían 80%, hasta USD27 360 millones.

34 Estudios prospectivos como el Foro PROCISUR de Prospección (2010), Rol del Cono Sur como reserva alimentaria del mundo: posibles escenarios para la investigación, la innovación y el desarrollo, PROCISUR; y Patrouilleau *et al.*, 2012.

Y el aumento de las exportaciones de biocombustibles derivados de la soja se incrementaría en 317%. Las metas planteadas fueron ambiciosas y enfocadas principalmente en mejorar la productividad y aumentar la rentabilidad del sector agropecuario y agroindustrial tradicional (Carballo González *et al.*, 2012).

Algunas cuestiones como cuáles serían los costos que implicarían esos esfuerzos, cómo se distribuirían los beneficios, de donde saldrían las nuevas superficies cultivadas para alcanzar ese incremento o cuáles serían los efectos socioambientales no están contempladas en el documento programático. La cuestión alimentaria y el papel de la agricultura familiar aparecen muy raudamente.

El PEA 2020 amerita alguna reflexión. Una señal que brinda ese plan es que a pesar de llevar unos diez años de iniciativas públicas para la agricultura familiar, tanto los funcionarios políticos como otros actores sociales relevantes (productores, investigadores, técnicos, docentes, funcionarios, etc.) no repararon en los agricultores familiares ni sus problemáticas a la hora de planificar el rumbo de la política agraria nacional. En este sentido, la agricultura familiar continúa en un plano secundario. Y otra señal del PEA es que las organizaciones de los agricultores familiares aún no están fortalecidas como para construir otro(s) escenario(s) alternativo(s) socioproductivo(s) y proponer e instalar nuevos rumbos e instrumentos de política. Esto implica, entre otras cuestiones, que para generar una perspectiva favorable para la agricultura familiar es necesario continuar con la tarea de mejorar las capacidades de acción política de la agricultura familiar. Y que aún son necesarios numerosos debates y esfuerzos para que la agricultura familiar sea parte de la agenda real y concreta de la política agraria nacional.

Bibliografía

Alcoba, D.; Aradas, M.D.; Arancibia, I.; Caballero, L.; Dumrauf, S.; Golsberg, C.; Videla, F. 2006. Fondos rotatorios: una herramienta para la pequeña agricultura familiar. Buenos Aires, Argentina, Programa de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación.

Alemany, C. 2003. Apuntes para la construcción de los períodos históricos de la Extensión Rural del INTA. En Thornton y Cimadevilla "La Extensión Rural en debate: concepciones, retrospectivas, cambios y estrategias para el MERCOSUR". Buenos Aires, Ediciones INTA.

Aparicio, S.; Grass, C. 2002. Las tipologías como construcciones metodológicas. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Rurales* 23. PIEA. Buenos Aires, Argentina, Centro Interdisciplinario de Estudios Agrarios de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

Barros, M.; Bruno, C.; Cieza, R.; Dumraf, S.; Fontana, P.; González, E.; Grandinett, J.; Malbrán, I.; Mele, M.R.; Piconi, F.; Servat, M. 2011. Construcción de mercados para la agricultura familiar: la feria del productor al consumidor "Manos de la Tierra". Buenos Aires, Argentina, PIEA, UBA.

Borro, M.C.; Rodríguez Sánchez, C. 1991. El minifundio en Argentina. Buenos Aires, SAGyP. Brieva, S. 2006. Dinámica socio-técnica de la producción agrícola en países periféricos: configuración y reconfiguración tecnológica en la producción de semillas de trigo y soja en Argentina, desde 1970 a la actualidad (tesis doctoral). Buenos Aires, FLACSO.

Caracciolo Basco M. *et al.* 1981. Esquema conceptual y metodológico para el estudio de tipos de establecimientos agropecuarios con énfasis en el minifundio. Buenos Aires, Argentina, Grupo de Sociología Rural, SEAG.

Caracciolo Basco, M. *et al.* 1978. Minifundio en la Argentina. Primera Parte. Buenos Aires, Grupo de Sociología Rural, SEAG.

Caracciolo Basco, M. *et al.* 2012. Modalidades alternativas de comercialización en la agricultura familiar: entre el supermercadismo y la soberanía alimentaria. *In* VI Jornadas Nacionales de Investigadores de las Economías Regionales "Economía Social y Solidaria: Experiencias, Saberes y Prácticas". Buenos Aires, Argentina, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

Carballo González, C.; Boucau, F.; Moreira, C. 2012. Plan estratégico agroalimentario y agroindustrial 2010-2020. Desafíos crecientes para un desarrollo rural sustentable. *In* XVI Jornadas Nacionales de Extensión Rural y VIII del MERCOSUR. Concordia, Argentina, Asociación Argentina de Extensión Rural (AADER).

Catala, M. 2007. La Federación Agraria Argentina, motor del movimiento agrario. Disponible en http://www.tesis11.org.ar/la-federacion-agraria-argentina-motor-del-movimientoagrario/#sthash.nF50ww8W.dpuf

CIPAF (Centro de Investigación y Desarrollo para la Agricultura Familiar). 2014. Sitio web institucional. Buenos Aires, Argentina. Disponible en http://inta.gob.ar/unidades/140000/.

CIPAF. 2005. Programa Nacional para la Pequeña Agricultura Familiar. Buenos Aires, Ediciones INTA.

Cittadini, R. 2013. Programas de desarrollo territorial rural. Las teorías y las prácticas del desarrollo. *In* Contribuciones internacionales al desarrollo local y rural: hacia una agenda de investigación. Relatorías del Segundo Congreso Internacional de Desarrollo Local y Primeras Jornadas Nacionales en Ciencias Sociales y Desarrollo Rural, 2010. Buenos Aires, Argentina, Ed. Universidad Nacional de La Matanza. p. 91-105.

CNA (Censo Nacional Agropecuario). 2002. Buenos Aires, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

FAA (Federación Agraria Argentina). 2014. Sitio web institucional. Buenos Aires, Argentina. Disponible en www.faa.com.ar

FONAF (Foro Nacional de la Agricultura Familiar). 2007. Documento Base del FONAF para implementar las políticas públicas del sector de la Agricultura Familiar. Disponible en: http://www.fonaf.com.ar/documentos/Documento_base_FoNAF.pdf

Forni, F.; Neiman, G. 1994. La pobreza rural en la Argentina. Buenos Aires, PNUD/CEPAL.

Galafassi, G. 2005. La larga marcha del campesinado hacia la revolución. La visión clásica de Francisco Ferrara respecto a las ligas agrarias de los años 70". *In* Adrián Zarrilli (comp.), Clásicos del mundo rural. Relectura y análisis de textos. Buenos Aires, Argentina, Siglo XX. p. 65-80.

Garrido, S.; Lalouf, A.; Moreira, J. 2013. Implementación de energías renovables como estrategia para modificar la matriz energética en Argentina. De las políticas puntuales a las soluciones sistémicas. Acta de la XXXVI Reunión de Trabajo de la Asociación Argentina de Energías Renovables y Medio Ambiente, Vol. 1, p. 12.55-12.61, 2013.

Girbal de Blacha, N.M. 1988. Estado, chacareros y terratenientes (1916-1930). Política agraria y relaciones de poder. Buenos Aires, Argentina, CEAL.

Gisclard, M.; Allaire, G. 2012. L'institutionnalisation de l'agriculture familiale en Argentine: vers la reformulation d'un référentiel de développement rural. *Autrepart* 62: 201-216.

Godoy Garraza, G. y Manzoni, M. (coords.). 2012. Agricultura familiar y acceso a la tierra urbana y periurbana. Marco normativo y estrategias jurídicas. Buenos Aires, Ediciones INTA.

Golsberg, C.; Dumrauf, S. 2010. Las ferias de la agricultura familiar en la Argentina. Buenos Aires, Ediciones INTA.

González, E.; Moricz, M.; Gómez, C. 2013. Normativas vinculadas a los procesos de producción y comercialización de la agricultura familiar urbana y periurbana. Buenos Aires, Argentina, Ediciones INTA.

González, M.; Pagliettini, L. 1996. Hábitat rural **y** pequeña producción en la Argentina. Situaciones de pobreza rural **y** pequeña producción agraria. Buenos Aires, Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires, Subsecretaría de Vivienda, Secretaría de Desarrollo Social, Presidencia de la Nación.

INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria). 2004. Plan Estratégico institucional 2005-2015. Buenos Aires, Argentina.

INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria). 2005. Programa nacional de investigación y desarrollo tecnológico para la pequeña agricultura familiar, documento base. Buenos Aires, Argentina.

INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria). 2014. Sitio web institucional. Buenos Aires, Argentina. Disponible en www.inta.gov.ar.

Juarez, P. 2011. El Estado frente al hambre: la política de investigación y desarrollo de tecnologías para la pequeña agricultura familiar del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (2005-2009). *In* V Escuela de Jóvenes Investigadores (II Escuela Doctoral Iberoamericana) de Estudios Sociales y Políticos sobre la Ciencia y Tecnología. San José, Costa Rica.

Juarez, P. 2012. Agricultura familiar, tecnología y poder en el Noroeste Argentino. *In* L. Kremer (comp.). Sociología rural, política científica y tecnológica: propuestas para el análisis y la generación de acciones que favorezcan procesos de desarrollo rural en la Región del Chaco Americano. Córdoba, Editorial Espartaco.

Juarez, P. 2013. Política tecnológica para el desarrollo inclusivo en instituciones públicas de I&D: ¿cómo se construye su funcionamiento? (Argentina, 2004-2009). *In* P. Kreimer; H. Vessuri; A. Arellano (eds.). Conocer para transformar II: nuevas investigaciones sobre ciencia, tecnología y sociedad en América Latina: selección de trabajos presentados en el V Taller de Jóvenes Investigadores en Ciencia, Tecnología y Sociedad y II Escuela Doctoral Iberoamericana en Estudios Sociales y Políticos de la Ciencia y la Tecnología. Caracas, Venezuela, IESALT, UNESCO. p. 97-126.

Juarez, P.; Becerra, L. 2013. Capacidades del Sistema Nacional de Innovación orientadas a la agricultura familiar (Argentina, 2001-2012). *In* Conferencia Internacional LALICS 2013. Río de Janeiro, Brasil.

Juarez, P.; Serafim, M. 2010. Tecnologías para la inclusión social y políticas públicas en América Latina: la problemática alimentaria. *Ciencia y Tecnología para la Inclusión Social ESOCITE 2010.* Buenos Aires, Argentina, Sociedad ESOCITTE.

Lattuada, M.; Márquez, S.; Neme, J. 2012. Desarrollo rural y política: reflexiones sobre la experiencia argentina desde una perspectiva de gestión. Buenos Aires, Argentina, Editorial Ciccus.

Lattuada, M.; Nogueira, M. 2011. Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011). Argentina, Estudios Rurales, Vol. 1, Nº. 1, págs. 30-54.

León, C.A.; Rossi, C.A. 2006. Aportes para la historia de las instituciones agrarias de Argentina (II). El Consejo Agrario Nacional como instrumento de una política de tierras. Su influencia en la región pampeana (1940-1980). *Realidad Económica* 198. Buenos Aires, IADE. Disponible en http://www.iade.org.ar/modules/noticias/article.php?storyid=784.

Lissin, L. 2010. Federación Agraria hoy. Buenos Aires, Argentina, Capital Intelectual.

Manzanal, M. 2001. "Política de desarrollo regional para la Argentina (posibilidades en el contexto de las restricciones macroeconómicas)", en Realidad Económica 179, Buenos Aires, IADE. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. 2014. Sitio web institucional. Buenos Aires, Argentina. Disponible en www.mecon.gov.ar.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales. 2012. *Boletín de Estadísticas Laborales*, "Regularización del trabajo". Buenos Aires, Argentina.

MNCI (Movimiento Nacional Campesino Indígena). 2014. Sitio web institucional.

Buenos Aires, Argentina. Disponible en www.mnci.org.ar.

Murmis, M. 2001. Pobreza rural. Buenos Aires, Argentina, PROINDER, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación.

Nogueira, M. 2013. Agricultura familiar y políticas públicas en la Argentina de los últimos años: algunas reflexiones en torno a una relación compleja. *Trabajo y Sociedad* 21, invierno 2013. Santiago del Estero, Argentina. ISSN 1514-6871. Disponible en www.unse.edu.ar/trabajoysociedad.

Obstchako, E.S. de; Foti, M.P.; Román, M.E. 2007. Los pequeños productores en la República Argentina: importancia en la producción agropecuaria y en el empleo en base al censo nacional agropecuario 2002. 2 ed. Buenos Aires, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos; Dirección de Desarrollo Agropecuario; Instituto interamericano de Cooperación para la Agricultura.

Obstchako, E.S. de. 1988. Las etapas del cambio tecnológico en la agricultura pampeana: transformaciones productivas y sociales. Buenos Aires, Argentina, FCE, IICA, CISEA.

Orlansky, D. 2007. Investigación y políticas públicas. *Sociedad* 26:81-101. Buenos Aires, Argentina, Facultad de Ciencias Sociales.

Patrouilleau, R.D.; Saavedra, M.; Patrouilleau, M.M.; Gauna, D. 2012. Escenarios del Sistema Agroalimentario Argentino al 2030. Buenos Aires, Argentina, Ediciones INTA.

Paz, R. 2008. Mitos y realidades sobre la agricultura familiar en Argentina: reflexiones para su discusión. *Revista Problemas de Desarrollo* 153. México, UNAM.

Paz, R.; González, V. 2010. Hablemos sobre agricultura familiar: siete reflexiones para su debate en Argentina. *In* VIII Congreso Latinoamericano de Sociología Rural. Porto de Galinhas, Brasil.

PROCISUR (Programa Cooperativo para el Desarrollo Tecnológico Agroalimentario y Agroindustrial del Cono Sur). 2010. Rol del Cono Sur como reserva alimentaria del mundo: posibles escenarios para la investigación, la innovación y el desarrollo. Montevideo, Uruguay. Disponible en http://www.procisur.org.uy/images/biblioteca/161234.pdf.

Programa de Provisión de Agua Potable, Ayuda Social y Saneamiento Básico (PROPASA). 2013. Disponible en http://www.vivienda.gob.ar/propasa/descripcion.html.

PROINDER (Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios). 2002. Diagnóstico de base. Informe Final. Buenos Aires, Argentina.

PROINDER (Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios). 2003. Los programas de desarrollo rural ejecutados en el ámbito de la SAGPyA. Buenos Aires, Argentina, Ministerio de Economía; Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación; Dirección de Desarrollo Agropecuario. Serie Estudios e Investigaciones N° 1.

PROINDER (Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios). 2009. Las explotaciones agropecuarias familiares en la República Argentina. Un análisis a partir del Censo Nacional Agropecuario del año 2002. 1 ed. Buenos Aires, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación; Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura Argentina. Serie de Estudios e Investigación 23.

PROINDER (Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios),

Documentos de Trabajo 2006, 2007, 2010 y 2013. Disponibles en http://www.proinder.gov.ar/Productos/Default.aspx

Ramilo, D.; Prividera, G. 2013. La agricultura familiar en Argentina. Buenos Aires, Ediciones INTA.

Rodríguez, J. 2012. Los cambios en la producción agrícola pampeana: el proceso de sojización y sus efectos. *Revista Plan Fenix* 3(12). Buenos Aires, Argentina.

Ryan, S.; Bergamin, G. 2010. Estudio sobre la institucionalidad y las políticas públicas de agricultura familiar y desarrollo rural en Argentina. Disponible en http://agro.unc.edu.ar/~extrural/RyanBergPoliticas.pdf.

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. 2014. Sitio web institucional. Buenos Aires, Argentina. Disponible en www.ambiente.gov.ar.

Soverna, S.; Craviotti, C. 1999. Sistematización de estudios de casos de pobreza rural. Buenos Aires, Argentina, Ministerio de Economía; Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación; Dirección de Desarrollo Agropecuario; PROINDER. Serie Documentos de Formulación N° 1.

Soverna, S.; Román, M. 2004. Análisis financiero de programas de desarrollo rural basados en la demanda. Buenos Aires, Argentina, Ministerio de Economía; Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación; Dirección de Desarrollo Agropecuario; PROINDER. Serie Documentos de Formulación N° 5.

Thomas, H. 2008. "Estructuras cerradas vs. Procesos dinámicos: trayectorias y estilos de innovación y cambio tecnológico". En Thomas, H. y Buch, A. (coords.) Fressoli, M. y Lalouf, A. (colabs.), *Actos, actores y artefactos: Sociología de la tecnología*, Bernal: Editorial de la UNQ.

_____. 2009. *Tecnologías para la inclusión social y políticas públicas en América latina*. Disponible en http://tecnologiassociales.blogspot.com.ar/p/recursos-en-tecnologias-e-inclusion.html.

_____; Becerra, L. 2012. Dinámicas tecno-económicas y generación de recursos humanos y cognitivos: un análisis socio-técnico de la Argentina pre y post-convertibilidad (2002-2011). *Innovation RICEC* 3(2).

_____; Fressoli, M.; Becerra, L. 2012. Science and technology policy and social ex/inclusion. Analysing opportunities and constraints in Brazil and Argentina. *Science and Public Policy* 39:579-591.

Tort, M.I. 2000. La articulación del Programa Cambio Rural con las cooperativas o cómo apostar a la consolidación del pequeño y mediano productor agropecuario. *In* X Jornadas Nacionales de Extensión Rural - II Jornadas del MERCOSUR. Mendoza, Argentina, Asociación Argentina de Extensión Rural.

Tsakoumagkos, P. 2002. Dualismo versus heterogeneidad. La heterogeneidad económica y social de la pequeña producción en la Argentina. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales, Orientación Agraria. Buenos Aires, FLACSO.

Tsakoumagkos, P.; Soverna, S.; Craviotti, C. 2000. Campesinos y pequeños productores en las regiones agroeconómicas de Argentina. Buenos Aires, Ministerio de Economía; Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación; Dirección de Desarrollo Agropecuario; PROINDER. Serie documentos de formulación N° 2.

Anexo 1

Programas e instrumentos que benefician a los agricultores familiares

Nombre del Instrumento u Organismo	Inicio	Objetivos	Modalidad de implementación
Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (SAGPYA)	1998	Apoyar iniciativas rurales (obras de infraestructura comunitaria, autoconsumo, producción para el mercado, sistemas de comercialización) y generar fortalecimiento institucional de los gobiernos provinciales: apoyo técnico, capacitación de técnicos y contribución de soporte científico y técnico sobre "tecnologías apropiadas" orientadas a los pequeños productores agropecuarios.	Capacitación; Investigación sobre Tecnologías Agropecuarias apropiadas para Pequeños Productores Minifundistas y Apoyo Técnico para la Coordinación Institucional y la Formulación de Políticas de Desarrollo Rural.
Programa de Provisión de Agua Potable, Ayuda Social y Saneamiento Básico (Ministerio de Planificación Federal, Inversión pública y Servicios)	1999	Abastecimiento de agua potable y desagües cloacales para parajes rurales.	Asistencia técnica y financiera.
Proyecto de Energías Renovables en Mercados Rurales - PERMER (Ministerio de Planificación Federal, Inversión pública y Servicios)	1999	Abastecer de electricidad a personas que viven en hogares rurales, y a servicios públicos de todo tipo que se encuentran fuera del alcance de los centros de distribución de energía.	Adquisición y/o instalación de sistemas fotovoltaicos, eólicos, mini centrales hidroeléctricas, térmicas, estaciones de bombeo. Actividades de fortalecimiento de capacidades y asistencia técnica.
Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable (PROFEDER-INTA)	2003	Fortalecer el desarrollo con inclusión social, integrar con un enfoque territorial las economías regionales y locales a mercados internos e internacionales y generar empleos e ingresos.	Acciones se desarrollan mediante diversos instrumentos: Cambio Rural, Pro-Huerta, Proyectos de Apoyo al Desarrollo Local, Minifundio, Profam (Programa para Productores Familiares) y Proyectos Integrados. Todos y cada uno de ellos basan la estrategia en la acción participativa para apoyar el desarrollo de los territorios.
Plan Estratégico Institucional 2005-2015 (INTA)	2005	Nuevo sistema institucional matricial, la inclusión de la AF y revalorización del área de extensión rural.	Propone la creación de organismos públicos de I+D para la AF.
Centro e institutos de investigación y desarrollo tecnológico para la Agricultura Familiar – CIPAF e IPAF (INTA)	2005	Diseño, desarrollo, implementación y evaluación de "tecnologías apropiadas" para la "Agricultura Familiar". Desarrollar un perfil disciplinar particular (agua, agroecología, biodiversidad, energía).	Investigación acción-participativa para insumo de política y fortalecimiento de procesos productivos a partir de dinámicas de participación de las comunidades a través de sus representantes. Generación de formas particulares de coorganización de proyectos tecno-productivos con grupos de productores. Construir redes de apoyo social e institucional a nivel regional y nacional.
Foro Nacional para la Agricultura Familiar	2006	Federar actores y promotores de la agricultura familiar, y facilitar la concertación con actores políticos.	Espacios de discusión en Foros Regionales, habiéndose empleado la tradicional regionalización: Centro; Cuyo; NEA; NOA; Patagonia.

Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca) (inicialmente fue "Subsecretaria")	2007	Mejorar la calidad de vida de los agricultores familiares (AF), sus familias y sus organizaciones, pobladores rurales pobres, trabajadores transitorios y comunidades de pueblos originarios. Acceso a la tierra y a los recursos naturales. Acceso a sistemas diversificados de producción que aumenten la productividad con incorporación de valor. Acceso al conocimiento y a nuevas prácticas tecnológicas, intercambio entre productores, formación integral de las comunidades. Ejercicio de los derechos ciudadanos.	Diversos instrumentos de política: • RENAF • REDTAF • PROINDER • PRODERNOA • PRODERPA • PRODERNEA • PRODERI
Registro Nacional de la Agricultura Familiar (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca)	2007	Disponer de un padrón de Agricultores Familiares para agruparlos según la tipología del PROINDER, y facilitar la implementación de políticas diferenciales.	Tiene una unidad central de registro a nivel nacional, y nodos provinciales, colectando datos de identificación individual de cada productor, con un sistema online de padrón y búsqueda.
Nombre del Instrumento u Organismo	Inicio	Objetivos.	Modalidad de implementación.
Comisión de Agricultura Familiar del SENASA (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca)	2009	Promocionar el desarrollo de ámbitos de discusión y trabajo junto con las secretarías de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, el Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar (CIPAF) del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), las provincias, municipios y distintas organizaciones involucradas en la temática. Además de promover la capacitación de agricultores familiares, funcionarios provinciales y municipales y otros integrantes de organizaciones relacionados con el sector, en aspectos zoofitosanitarios de la producción, manejo fitosanitario de cultivos, buenas prácticas agropecuarias y de manufactura y producción de alimentos orgánicos, entre otros.	Capacitación de los agricultores familiares, funcionarios provinciales y municipales y otros integrantes de organizaciones relacionados con el sector, en aspectos zoofitosanitarios de la producción, manejo fitosanitario de cultivos, buenas prácticas agropecuarias y de manufactura y producción de alimentos orgánicos.
Monotributo Social para la Agricultura Familiar (Ministerio de Desarrollo Social y SDRyAF)	2009	Facilitar y promover el ingreso de los agricultores familiares a la economía formal. Brindar jubilación y la cobertura de una Obra Social. Permitir al productor ser proveedores del Estado por compra directa, y acceder a canales de comercialización formales.	Puede acceder todo productor agropecuario que reúne las características de un efector social, o sea que sus ingresos no superen los 24 000 pesos por año y se encuentren en situación de vulnerabilidad socio-económica. No tiene costo para el agricultor. Pueden inscribirse a esta categoría aquellas personas que estén desarrollando una única actividad económica (ya sea productiva, comercial o de servicios), cooperativas de trabajo y proyectos productivos que lleven adelante grupos de hasta tres integrantes. El organismo encargado de gestionar el Monotributo Social es el Registro Nacional de Efectores. La inscripción también puede realizarse en los Centros de Referencia de todo el país.

Red de Intercambio y Capacitación para Técnicos de la Agricultura Familiar (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca)	2010	Promover y facilitar el intercambio de información en materia de generación, adaptación, transferencia y/o difusión de Tecnologías para la Agricultura Familiar.	Funciona en un servidor que permite la intervención directa de usuarios a través de foros y debates, así como la incorporación y difusión de novedades, material de interés, etc. Está previsto trabajar con grupos simultáneos, con diferentes condiciones de acceso, según los intereses particulares de los usuarios.
Proyectos Complementarios de Tecnologías para la Inclusión Social orientados a la Agricultura Familiar (Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva)	2011	Financiar proyectos tecno-productivos dirigido a organizaciones no gubernamentales avaladas y acompañadas por instituciones públicas de I+D. Promueve la transversalidad de las políticas públicas para el desarrollo social a través de acciones conjuntas, vinculadas a espacios institucionales.	Concurso de proyectos orientados con articulación de instituciones de I+D y organizaciones no gubernamentales (cooperativas, asociaciones, etc.).
Programa de Desarrollo Rural Incluyente (PRODERI) (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca)	2012	Tecnificar, ampliar e incrementar la producción de la Agricultura Familiar. Apoyar a los agricultores familiares para que se incorporen a los mercados y cadenas de valor de manera sostenible en el tiempo. Generar alianzas entre los diferentes actores económicos para un mejor acceso a los mercados. Financiar en forma eficiente, inversiones y capital de trabajo para incrementar la producción, la productividad y los ingresos de los agricultores familiares. Generar oportunidades de empleo y mejora de los ingresos de las mujeres, los jóvenes y los asalariados rurales. Fortalecer a las organizaciones y cooperativas rurales.to	Creación de un fondo no reembolsable para la producción y el acceso al mercado para financiar: i) actividades previas a la inversión; ii) inversiones productivas (infraestructura de dimensiones pequeñas, herramientas, maquinaria ligera) y capital de operaciones; iii) infraestructura productiva y social para las poblaciones vulnerables (en especial los pueblos indígenas), y iv) gestión de los recursos naturales y del medio ambiente. Financiado por el FIDA.

IV. BRASIL:
Dos décadas de políticas públicas para la agricultura familiar

Catia Grisa[35] y Sergio Schneider[36]

35 Magister en Desarrollo Rural (PGDR/UFRGS) y Doctora en Ciencias Sociales (CPDA/UFRRJ). Profesora de la Universidade Federal de Pelotas (UFPel). Correo electrónico: catiagrisa@yahoo.com.br

36 Doctor y Magister en Sociología. Profesor en los posgrados de Sociología (PPGS) y Desarrollo Rural (PGDR), ambos en la Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Correo electrónico: schneide@ufrgs.br

A. Introducción

Brasil es un país que se diferencia en América Latina y el Caribe (ALC) por la construcción de una amplia estructura institucional para estimular la producción agrícola familiar, al reconocer su identidad y demandas específicas. Según un estudio de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 2012), de los 32 países de ALC, apenas ocho disponen de políticas públicas nacionales centradas en la agricultura familiar, entre ellos Brasil. Según la FAO, la existencia de una sólida estructura institucional para la agricultura familiar está limitada a pocos países de la región, lo que hace necesario el fortalecimiento institucional en aspectos como leyes, acciones e instrumentos de políticas públicas.

En este documento se discute el proceso histórico que llevó a la formación de una estructura institucional dirigida a la agricultura familiar en Brasil, destacando sus contribuciones, límites y desafíos. Se intenta reconocer los actores involucrados, las ideas y los intereses en confluencia, disputa y negociación, las instituciones creadas o reproducidas y los incentivos o adversidades generadas. También se evalúan las implicaciones del cuadro institucional y de las políticas públicas construidas, destacando los principales resultados, desafíos y limitaciones. Igualmente, se discute si este marco institucional responde a la diversidad social y económica de la agricultura familiar.

Para abordar estos objetivos el texto fue estructurado en cinco partes principales. La primera contextualizará brevemente la inserción y las características particulares de la agricultura familiar en la sociedad brasileña. La segunda presenta los antecedentes que llevaron a la construcción del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF) y demás acciones para la agricultura familiar, e igualmente debate las reglas y normas establecidas por dichas políticas. La sección siguiente evalúa los resultados y las limitaciones de las políticas para la agricultura familiar, destacando su relación con la diversidad socioeconómica de esta categoría. Finalmente, las dos últimas partes identifican algunos desafíos y perspectivas hacia el futuro.

B. Contextualización histórica y socioeconómica de la agricultura familiar en Brasil

El medio rural brasileño está marcado por una estructura agraria desigual, heredada y reproducida desde el periodo de formación económica y social del país. El "sentido de la colonización" [37], el sistema de *sesmarías*, la Ley de tierras (1850[38], la modernización de la agricultura (1960-1970) y las "oportunidades perdidas" de realización de la reforma agraria[39] son elementos que contribuyeron a la conformación de una historia agraria donde predominan territorialmente las grandes

37 Prado (1979) argumenta que la organización de la sociedad y de la economía brasileña desde la colonización estuvo inclinada a atender las demandas del mercado europeo, ofreciendo géneros tropicales (basados en el sistema de plantation) o minerales de gran importancia, como azúcar, algodón, oro, etc. "Es con tal objetivo, objetivo exterior, inclinado para afuera del país y sin atención a las consideraciones que no sean de interés para ese comercio, que se organizó la sociedad y la economía brasilera" (Prado Jr., 1979, p. 32).

38 La Ley n.º 601 de 1850, conocida como Ley de Tierras, reconoció el derecho de propiedad de la tierra originada de las sesmarías y la posesión de tierras registradas en notarías o parroquias durante el periodo 1822-1850 y determinó que el traspaso de las propiedades, a partir de ese momento, ocurriría apenas por la sucesión, compra o donación. Esta ley significó obstáculos al acceso a la tierra por parte de las pequeñas unidades familiares de producción subsidiarias de las grandes haciendas y también por parte de la mano de obra esclava en proceso de liberación (Delgado, 2005).

39 Se destacan tres momentos en que el tema de la reforma agraria entró con mayor fuerza en la agenda pública, pero que, sin embargo, poco cambió la estructura agraria del país: i) durante el gobierno de João Goulart al inicio de los años de 1960, el cual fue derrocado posteriormente por el golpe militar de 1964, y se optó entonces por la modernización de la agricultura; ii) con la redemocratización a mediados de la década de 1980, el tema de reforma agraria fue retomado en el I Plan Nacional de Reforma Agraria (PNRA) (1985-1988); sin embargo, la fuerte resistencia del segmento patronal hizo que el tema perdiera fuerza rápidamente; y iii) con el lanzamiento del II PNRA en el inicio del gobierno de Lula da Silva (2003), aunque las acciones de reforma agraria realizadas durante sus dos mandatos se quedaron cortos en las metas establecidas por el II PNRA (Delgado *et al.*, 2010; Ferreira *et al.*, 2009; Delgado, 2005).

propiedades, aunque numéricamente sobresalen las unidades familiares de producción.

Datos del DIEESE (2011) reafirman esta herencia agraria desigual y concentrada. En 2009, las propiedades rurales con áreas hasta de 10 ha ocupaban el 1,4% del área total de todas las propiedades rurales y respondían por el 33,7% del total de estas propiedades; las propiedades rurales de 10 a 100 ha ocupaban el 15,74% del área total y representaban el 52,28% de las propiedades; aquellas de 100 a 1000 ha representaban el 30,69% del área total y el 12,52% de los establecimientos rurales, y finalmente las propiedades con más de 1000 ha representaban el 52,13% del área total, pero apenas el 1,53% de los establecimientos. Como indican los datos del Índice de Gini presentados por Hoffman y Ney (2010), esta desigualdad viene reproduciéndose a lo largo de los años: en 1975 el Índice de Gini era de 0,855, en 1995-1996 de 0,857 y en 2006 permaneció en 0,856, manteniéndose prácticamente inalterado en ese periodo de análisis.

Sin embargo, en ese contexto de concentración de la tierra, las unidades familiares de producción —reconocidas desde la década de 1990 con la noción de "agricultura familiar"[40]— presentan importancia significativa en la dinámica económica y social del país. Según el Censo Agropecuario de 2006, existen en Brasil 4,3 millones de propiedades de agricultura familiar, que representan casi el 85% de las propiedades rurales del país y que responden por el 38% del valor bruto de la producción de la agropecuaria generada y por el 74,4% del personal ocupado en la agricultura (MDA, s.f.a). La agricultura familiar responde por el 87% de la producción nacional de yuca, el 70% de fríjol, el 58% de leche, el 34% de arroz y el 21% de trigo; además, contribuye de modo significativo en productos característicos de la "economía del agronegocio" (Delgado, 2012a), como soja (16%), porcinos (59%), aves (50%), bovinos (30%) y café (38%). Al comparar el valor medio de los ingresos por área total y área aprovechable entre la agricultura familiar y la no familiar, França *et al.* (2009) observaron que el valor medio de los ingresos en las unidades familiares fue de R$515,00/ha con relación al área total de la propiedad, valor que es 1,6 veces mayor que en las no familiares (R$332,00/ha), mientras que cuando se compara con el área aprovechable de la propiedad, el valor fue 1,5 veces mayor en las primeras (R$602,00/ha) que en las segundas (R$ 402,00/ha). En estos datos se observa la importancia económica de la agricultura familiar en la producción agropecuaria y en la promoción de la seguridad alimentaria y nutricional y de la soberanía alimentaria, al ser responsable por gran parte de los alimentos destinados al abastecimiento interno, por la generación de empleo y por la mayor eficiencia productiva en el uso de la tierra.

Vale la pena aclarar que la agricultura familiar brasileña es muy diversa, tanto desde el punto de vista de los diferentes sectores sociales incluidos en esta noción (agricultores, *quilombolas*[41], indígenas, *extractivistas* y pescadores artesanales, entre otros), como por la historia agraria y económica y de los biomas presentes en las regiones donde las unidades familiares conviven y desarrollan sus modos de vida. Así, por ejemplo, en el noroeste del estado de *Rio Grande do Sul* existe una agricultura familiar caracterizada principalmente por la presencia de colonos de ascendencia italiana y alemana, que practican una agricultura más capitalizada, generalmente monocultivos de soja, maíz y trigo. En la región del *Pontal do Parapanema (São Paulo)*, marcada por intensos conflictos agrarios, hay presencia masiva de asentamientos de reforma agraria que conviven y

40 La noción de agricultura familiar se estableció en el medio académico y político con dudas y divergencias con relación al público que la representaría y al sentido teórico. Ver Buainain, 2013; Navarro y Campos, 2013; Navarro y Pedroso, 2011; Wanderley, 2009 y Neves, 2007.

41 De acuerdo con el Decreto 4.887 de 2003, se les considera remanentes de las comunidades de quilombos o grupos étnico-raciales, según criterios de auto-atribución, con trayectoria histórica propia, dotados de relaciones territoriales específicas, con presunción de ancestralidad negra relacionada con la resistencia a la opresión histórica sufrida (Presidência da República, 2003).

disputan el territorio con la expansión del agronegocio de la caña de azúcar. En el sureste del estado de *Mato Grosso* hay agricultores familiares más estructurados económicamente, que siguen las dinámicas del agronegocio presente en esa región, a pesar de que muchos de los que no logran seguir ese modelo productivo y tecnológico se desplazan hacia nuevas áreas de expansión agrícola. Por otro lado, en el semiárido brasileño hay alta predominancia de pequeños agricultores sometidos a las sucesivas sequías que afectan la región y que buscan en esas particularidades estrategias de convivencia con ese ecosistema. Finalmente, en el suroeste *paraense* (Estados de Pará y Amazonia Legal), donde ocurrieron intensas transformaciones sociales, económicas y ambientales en las últimas décadas, pequeños agricultores y asentados de la reforma agraria luchan contra la expansión de la ganadería, del cultivo de soja, de las grandes inversiones gubernamentales y de proyectos de minería, los cuales frecuentemente generan desplazamientos de las comunidades tradicionales, indígenas y pequeños agricultores[42]. Estos son algunos ejemplos de la diversidad social, económica y cultural de la agricultura familiar brasileña, que demanda mayor reconocimiento y políticas públicas para atender sus especificidades.

C. Antecedentes, momentos críticos y trayectoria institucional de las políticas públicas para la agricultura familiar en Brasil

El reconocimiento político e institucional de la agricultura familiar en Brasil es reciente, a partir de mediados de la década de 1990. Este reconocimiento es fruto de muchas luchas sociales en años anteriores y de cambios en la institucionalidad del sistema político brasileño. Ambos procesos fueron generando posibilidades de visibilidad y reconocimiento a la agricultura familiar. Recuperar esta trayectoria es fundamental para comprender la construcción normativa y política de la agricultura familiar y de los diversos y complejos dispositivos de acción pública colocados a su disposición. Así, en la primera parte de esta sección se discuten los elementos que posibilitaron el reconocimiento institucional de la agricultura familiar, mientras en la segunda parte se aborda el cuadro institucional construido en Brasil para ese tipo de agricultura.

1. Antecedentes, cambios institucionales y principales actores: el reconocimiento de la agricultura familiar

De acuerdo con Sallum Jr. (2003), dos procesos alteraron el Estado brasileño y el orden social y económico nacional a partir de la segunda mitad de la década de 1980: la redemocratización política y la liberalización económica, los cuales impusieron nuevas formas de hacer política pública —de acuerdo con nuevos principios, ideas e instituciones— y también afectaron los movimientos sociales y sindicales rurales de la agricultura familiar y la relación de esta con el Estado.

El proceso de redemocratización, a partir de mediados de la década de 1980, permitió un "intenso movimiento de rearticulación y florecimiento de nuevas organizaciones en la sociedad civil" (Santos, 2011, p. 79). En este periodo, la Confederación Nacional de los Trabajadores de la Agricultura (CONTAG) alteró su posición política en relación con el gobierno brasileño, tornándose cada vez más propositiva de políticas públicas. También fue creada la Central Única de los Trabajadores (CUT) en 1983 y, con esta,

42 Como ya fue destacado, en Brasil existen distintos proyectos de desarrollo rural en disputa. En síntesis, se puede proponer la existencia de "dos agriculturas" en el país (Bonnal, 2013a; Schneider y Cassol, 2013; Bianchini, 2012), representadas por la agricultura familiar y por el agronegocio. Estas agriculturas poseen actores distintos, que tienen recursos, activos y poderes asimétricos y disputan reconocimiento, legitimidad social, modelos productivos y tecnológicos, recursos públicos y representaciones sobre el papel de lo rural en la sociedad brasileña. Así sea instrumental en el juego político, es importante resaltar la simplicidad empírica de esta clasificación que inclusive opaca los límites, a veces tenues, entre las categorías y los propios conflictos que existen dentro de cada categoría.

la conformación del Departamento Nacional de Trabajadores Rurales (DNTR) en 1988. El Movimiento de los Trabajadores Rurales sin Tierra (MST) nació en 1984; en 1985 fue creado el Consejo Nacional de los *Seringueiros*[43] (CNS); en 1991 fue oficializado el Movimiento de los Afectados por *Barragens*[44] (MAB), los cuales actuaban desde el final de la década de 1970. Las acciones de estos grupos de actores, aunque tenían objetivos distintos, visibilizaron las precarias condiciones de reproducción social de los "pequeños productores" y, cada vez más, reclamaron la intervención del Estado en la construcción de políticas públicas adecuadas a sus particularidades.

Al mismo tiempo, el proceso de liberalización económica de 1990 impuso nuevas estrategias e instrumentos a la acción gubernamental, como la reducción de la intervención del Estado, la desreglamentación de las actividades económicas, el "desmantelamiento" de los instrumentos de política agrícola de las décadas anteriores, la privatización de compañías estatales, la liberalización de los mercados, etc. (Santos, 2011; Sallum Jr., 2003). Estas medidas amenazaron las condiciones de reproducción social de los pequeños agricultores, los cuales ya habían sido afectados por la modernización de la agricultura en las décadas de 1960 y 1970 y, de algún modo, por la estructura desigual que caracterizó la formación económica y social de Brasil. Con la idea de oponerse a este contexto y favorecidos por un ambiente de apertura económica, el sindicalismo de los trabajadores rurales pasó a adoptar estrategias propositivas en contraposición a una postura crítica y reivindicatoria que prevalecía hasta entonces (Picolotto, 2011; Favareto, 2006).

Un momento que ilustra los cambios en el sindicalismo de los trabajadores rurales es el periodo de la reforma constituyente y las normas posteriores de las Leyes Agrícolas (n.° 8.171/1991) y Agraria (n.° 8.629/1993). Tanto la CONTAG como el DNTR/CUT elaboraron textos para ser discutidos con sus respectivas bases sociales, construyeron propuestas de normas para la Ley Agrícola y disputaron la institucionalización de esta con otros sectores, los cuales, más tarde, fueron denominados como agricultura patronal y, más recientemente, agronegocio, y que están representados por la Confederación Nacional de Agricultura (CNA), la Unión Democrática Ruralista (UDR) y la Organización de Cooperativas de Brasil (OCB). El sindicalismo de los trabajadores rurales reivindicó la construcción de políticas diferenciadas para los pequeños productores, bajo el argumento de la importancia económica de los pequeños agricultores en la producción agrícola nacional, inclusive dentro de un contexto de desigualdad en la distribución de la tierra y el acceso al Estado.

Algunas demandas de estos actores fueron institucionalizadas en la Ley Agrícola, la cual reconoció la diversidad de los agricultores y previó la construcción de una política agrícola diferenciada para los pequeños productores (Delgado, 1994). Sin embargo, las conquistas de la Ley Agrícola se quedaron cortas respecto de las expectativas del sindicalismo y de los movimientos sociales rurales, ya que se privilegió principalmente las ideas e intereses de la agricultura patronal (Picolotto, 2011; Santos, 2011). Como destaca Delgado (1994, p. 14), a este resultado contribuyeron "cierto vacío institucional" de parte del Estado para tratar las demandas de los pequeños agricultores y la cultura institucional del crédito, investigación, extensión y comercialización, no acostumbrada a incorporar en sus metodologías las demandas de este sector.

Al inicio de la década de 1990, hubo otro evento que movilizó el sindicalismo de los trabajadores

43 En Brasil, seringueiro es el trabajador rural que extrae el látex del árbol de caucho (*Hevea brasiliensis*).
44 Represas o embalses.

Manifestación de organizaciones de agricultura familiar en Brasil
(Foto de Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG)

rurales. A partir de la creación del Mercado Común del Sur (Mercosur), Brasil pasó a ser un importante importador de alimentos de los países de este bloque económico, afectando negativamente, en especial, la producción agropecuaria de los estados del sur del país (Picolotto, 2011; Schneider *et al.* 2004). A ello contribuyó la adopción de tres medidas de política macroeconómica, las cuales afectaron principalmente a la pequeña producción y los cultivos de abastecimiento interno: i) la liberalización comercial y el desmantelamiento del modelo de intervención del Estado en la agricultura que prevaleció hasta la década de 2000, generando la reducción del volumen de recursos aplicados en las políticas agrícolas, la liquidación de la política de formación de reservas de estabilización y la caída de las tarifas de importación de productos alimenticios; ii) la adopción del *Plan Real* en 1994, el cual provocó una caída de la renta real del sector agrícola de cerca de 20% a 30% en el primer periodo a partir de 1995; y iii) la valorización de la tasa de cambio, asociada al gran volumen de recursos disponibles en el sistema financiero

internacional y las elevadas tasas de intereses domésticas, las cuales favorecieron el aumento de las importaciones de productos agrícolas y la disminución de las exportaciones (Delgado, 2010). El sindicalismo de los trabajadores rurales se sintió amenazado por el Mercosur y también por las medidas macroeconómicas, por lo que asumió una posición contra la integración regional y reivindicó políticas que contrarrestaran la tendencia de marginalización de la pequeña producción.

Simultáneamente con estos eventos de mayor expresión nacional, ocurrieron movilizaciones regionales organizadas por la CUT. En el estado de Pará, en 1991, la Federación de Trabajadores de la Agricultura de Pará (FETAGRI) y otras organizaciones y movimientos rurales realizaron el "I Grito del Campo", una manifestación contra la violencia en el campo y por la democratización y desburocratización del Fondo Constitucional de Financiamiento del Norte (FNO)[45], el cual tendría mayor relevancia en momentos posteriores. Mientras tanto, en la región sur de Brasil ocurrían las "Jornadas de Lucha", movilizaciones también organizadas por los rurales de la CUT y que buscaban atender las reivindicaciones de los pequeños productores que enfrentaban limitaciones relacionadas con el contexto político, social y económico mencionado anteriormente. A partir de estas iniciativas regionalizadas, surgió la propuesta del DNTR/CUT para unificarlas y realizar una única movilización nacional en conjunto con otros movimientos sociales rurales. Esta se denominó "Gritos de la Tierra Brasil" y culminó con la creación del PRONAF en 1995, bajo la responsabilidad inicialmente del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento (MAPA).

Al mismo tiempo que ocurrían estas movilizaciones, sucedió un cambio paradigmático en los estudios rurales brasileños, los cuales pasaron a resaltar la importancia económica de la agricultura familiar en los países desarrollados y su capacidad de adaptación a contextos sociales y económicos distintos. Cuatro estudios emblemáticos dieron "impulso decisivo" a la noción de agricultura familiar: Veiga (1991), Abramovay (1992), Lamarche (1993) y FAO e INCRA (1994). Diferente a un "final trágico" o de subordinación a las condiciones capitalistas de producción, estos estudios resaltaron las diferentes estrategias de reproducción social de la categoría social, su capacidad de resistencia e innovación; recomendaron revisiones en la política agrícola e indicaron la construcción de políticas específicas para la agricultura familiar.

Las ideas y los intereses del gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) también contribuyeron para la creación del PRONAF. Por lo menos tres factores parecen haber confluido para que los gestores públicos propusieran la construcción del PRONAF durante este gobierno (Grisa, 2012). Uno de ellos guarda relación con el hecho de que algunos sindicalistas rurales eran asociados y activos en la dirección nacional del Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB), partido hegemónico en aquel gobierno. La circulación de determinados actores sociales en el movimiento sindical y en ese partido contribuyó para que ciertas definiciones y reivindicaciones relacionadas con la agricultura familiar fueran institucionalizadas en una política pública. Otro factor que también contribuyó se relaciona con los intereses del gobierno Cardoso en mantener cierta influencia sobre el sindicalismo rural, considerando su representatividad en términos de apoyo político y electoral y en el control del orden social en el campo. Es importante destacar que se vivía un contexto de intensas movilizaciones originadas por los Gritos de la Tierra Brasil; además, las luchas del MST estaban en un momento de ascensión. En este sentido, la creación del PRONAF fue una especie de

45 Los Fondos Constitucionales de Financiamiento del Norte (FNO), Nordeste (FNE) y Centro-Oeste (FCO) fueron creados por la Constitución Federal para contribuir al desarrollo socioeconómico de las regiones, dando un tratamiento preferencial a las actividades de pequeños y mini-productores rurales y pequeñas microempresas.

"canje político" entre el sindicalismo rural y el gobierno, así como una estrategia del gobierno para atenuar las movilizaciones del MST. Finalmente, algunos estudios e investigaciones influenciaron la decisión política de construir un programa para la agricultura familiar. Estos estudios destacaron su importancia económica, así como la necesidad de la intervención del Estado en las "fallas de mercado", en la reducción de la pobreza rural y en la promoción del acceso de los agricultores familiares a los mercados. La propuesta de una política para la agricultura familiar se alineaba, en aquel momento, con los principios del neoliberalismo, apoyada por los principales gestores públicos.

A partir de la convergencia de estos elementos, el PRONAF fue creado como una política de crédito rural, de financiamiento a infraestructuras y servicios básicos municipales (PRONAF Infraestructura) y de capacitación y profesionalización de los agricultores familiares. Como resultado de negociaciones entre gestores, de los diferentes puntos de vista del sindicalismo de los trabajadores rurales y de las presiones e intereses del sindicalismo patronal (Grisa, 2012; Picolotto, 2011; Santos, 2011), el PRONAF se destinó a los productores que explotaran la tierra en condición de propietarios, poseedores, ocupantes, arrendatarios o socios; que además contaran con hasta dos empleados permanentes, aunque también permite el trabajo estacional; que no tuvieran un área superior a cuatro módulos fiscales; que como mínimo el 80% de la renta bruta anual se originara de las actividades agropecuarias o de extracción y, finalmente, que vivieran en la propiedad o en un aglomerado urbano o rural próximo. La oficialización de estos criterios se realizó por medio de la Declaración de Aptitud para el PRONAF (DAP), un documento que identifica al agricultor familiar apto para el acceso a las políticas diferenciadas[46]. Después de la institucionalización del PRONAF, se realizaron varios cambios dirigidos a adecuar el programa a las especificidades y diversidad de la agricultura familiar.

La construcción del PRONAF como la primera política nacional para la agricultura familiar marcó el reconocimiento político e institucional del Estado brasileño a esa categoría social y a la necesidad de crear políticas adecuadas para sus particularidades. Como afirmaron Schneider, Cazella y Mattei (2004, p. 23), "el programa nació con la finalidad de proporcionar crédito agrícola y apoyo institucional a los pequeños productores rurales que estaban siendo aislados de las políticas públicas que existían hasta ese momento y que encontraban serias dificultades de mantenerse en el campo". Además, como resalta Bonnal (2013a), el Estado reconoció la doble característica de la agricultura nacional, compuesta, por un lado, por la agricultura familiar y, por otro, por la agricultura patronal o empresarial (agronegocio). La construcción del PRONAF puede ser considerada como un "momento crítico", tomando como referencia el significado que Mahoney (2001) le da a una situación en que, entre varias opciones disponibles, se selecciona una opción particular, a partir de la cual ocurren la producción y reproducción de instituciones que refuerzan la trayectoria iniciada. A partir de la creación del PRONAF se abrieron posibilidades para la construcción de políticas para los agricultores en que ambos (agricultura familiar y políticas diferenciadas) ganaron mayor reconocimiento y legitimidad política e institucional.

2. Trayectoria institucional y políticas públicas para la agricultura familiar después de la creación del PRONAF

En 1999 fueron creados el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) y la Secretaría de Agricultura Familiar, que asumieron la

46 La DAP es un recurso usado por los agricultores familiares que los diferencia de otras categorías sociales, les garantiza exclusividad y tratamiento diferenciado con relación a las políticas públicas y es otorgada por organizaciones locales designadas para este fin (sindicatos rurales, organizaciones de extensión rural, INCRA, Fundación Nacional del Indio – FUNAI).

responsabilidad del PRONAF. La creación del MDA consolidó una división en la estructura político-administrativa brasileña que venía siendo delineada: en 1982 fue creado el Ministerio Extraordinario para Asuntos de la Tierra[47] (MEAF), separando atribuciones que estaban bajo la responsabilidad del Ministerio de Agricultura. En 1985, durante la vigencia del I Plan Nacional de Reforma Agraria, el MEAF fue reestructurado con la creación del Ministerio de la Reforma y del Desarrollo Agrario (MIRAD). En 1989 la discusión de la reforma agraria tenía poca dinámica, por lo que fue eliminado el MIRAD y sus responsabilidades fueron reincorporadas al Ministerio de Agricultura, denominado Ministerio de Agricultura y Reforma Agraria. Finalmente, en 1996, como respuesta a los conflictos agrarios, fue restablecido el Ministerio Extraordinario de Política de Tierras, el cual fue reestructurado en 1999 y pasó a denominarse MDA. Actualmente, Brasil cuenta con dos ministerios orientados a la agricultura y el medio rural, el MDA y el MAPA[48]. Esos dos ministerios expresan el carácter doble y desigual de la agricultura nacional, ya que el primero cuenta con aproximadamente la mitad del presupuesto del segundo[49].

En 2002 fue creada otra política pública específica para los agricultores familiares, pero que apenas atendía el Nordeste del país, el norte del estado de Minas Gerais, el *Vale do Mucuri,* el *Vale do Jequitinhonha* y el norte del estado de *Espírito Santo*. Esta política es el *Programa Garantía Safra*[50], que está vinculado al MDA y garantiza el ingreso de los agricultores que sufren pérdidas de la cosecha debido a sequías o exceso de lluvias. En este programa participan los agricultores con ingreso familiar mensual inferior a 1,5 salarios mínimos, área inferior a cuatro módulos fiscales y área total plantada inferior a diez hectáreas. Son beneficiados por el seguro los agricultores localizados en los municipios donde se identifiquen pérdidas de, como mínimo, el 50% de la producción de algodón, arroz, fríjol, yuca, maíz u otras actividades agrícolas que se cultivan en el semiárido brasileño. Actualmente, el *Garantia Safra* es un importante programa para estas regiones, que cuenta con más de 1000 municipios participantes y que atendió a más de 750 000 agricultores en la cosecha 2011-2012 (MDA, s.f.b).

En el año 2002 también hubo un cambio en el escenario político brasileño con repercusiones para la agricultura familiar: fue elegido Luis Inácio Lula da Silva para Presidente de la República, quien garantizó una serie de oportunidades para que demandas de los movimientos sociales de la agricultura familiar fueran institucionalizadas en instrumentos y políticas públicas. La elección de Lula posibilitó la participación de nuevos actores (*policy makers* y sociedad civil) en la gestión pública y, por consiguiente, de nuevas ideas e intereses en la construcción de políticas públicas, organizando y adaptando nuevas instituciones para promover el desarrollo rural y la agricultura familiar. Entre estos nuevos actores vale la pena citar aquellos que actúan en los temas de seguridad alimentaria y nutricional y de agroecología, que fueron vitales, por ejemplo, para el restablecimiento del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional

47 Nombre original en portugués: *Ministerio Extraordinario para Assuntos Fundiários.*

48 El MAPA reivindica ser el Ministerio de la Agricultura de gran porte económico, dedicado al agronegocio y a la exportación, mientras que el MDA se enfoca en la agricultura familiar y en la reforma agraria. No obstante, la agricultura familiar atraviesa la actuación de los dos ministerios (Schneider y Cassol, 2013; Bianchini, 2012). Por ejemplo, la Compañía Nacional de Abastecimiento (CONAB), que ejecuta los programas de adquisición de alimentos y acumulación de reservas con productos de la agricultura familiar, y la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA), que produce tecnologías e innovaciones también utilizadas por la agricultura familiar, son organismos vinculados al MAPA.

49 En 1999 también fue creado el Consejo Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (CONDRAF), que reúne a representantes gubernamentales y de la sociedad civil y está definido como una institución que hace parte de la estructura del MDA. El CONDRAF es un espacio relevante de construcción y evaluación de las políticas para la agricultura familiar.

50 Cosecha.

(CONSEA)[51], la construcción del Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) y cambios en el Programa de Alimentación Escolar (PNAE) (Grisa y Flexor, 2012).

Desde que inició el gobierno de Lula da Silva, fue lanzado el programa *Fome Zero*, creó nuevamente el CONSEA como órgano de consulta y asesoría para el Presidente de la República y estableció el Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Combate contra el Hambre (MESA), actualmente denominado Ministerio de Desarrollo Social y Combate contra el Hambre (MDS). Este también se convirtió en un importante espacio para la construcción y la ejecución de políticas para la agricultura familiar.

Cuando el CONSEA fue restablecido, se comenzaron a discutir las directrices para las acciones en las áreas de alimentación, nutrición y agricultura familiar. Uno de los primeros trabajos del CONSEA fue el documento "Directrices de Seguridad Alimentaria y de Desarrollo Agrario para el *Plano Safra* – 2003/2004" (Subsidios Técnicos del CONSEA), en el cual se plantearon directrices al *Plano Safra* Agrícola y Pecuario para el año agrícola siguiente, así como el lugar de la agricultura familiar en dicho plan, teniendo en cuenta las propuestas del Programa *Fome Zero* (CONSEA, 2003). Este documento contribuyó a la constitución del PAA en 2003, resaltando la necesidad de articular el apoyo al consumo y a la agricultura familiar (Delgado, 2013; Delgado *et al.* 2005; Schmitt, 2005).

El PAA articula elementos de la política agrícola y componentes de la política de seguridad alimentaria y nutricional, además es definido como una acción que estructura el Programa *Fome Zero* (Delgado *et al.* 2005; Schmitt, 2005). Es un programa que articula dos demandas históricas importantes para un conjunto de actores: la comercialización de los productos de la agricultura familiar, demandada por el sindicalismo de los trabajadores rurales desde la década de 1970, y la promoción de la seguridad alimentaria y nutricional, reivindicada desde la década de 1990 por determinados políticos, organizaciones no gubernamentales (ONG) y otros sectores de la sociedad civil. El poder público compra los alimentos de los agricultores familiares y los distribuye a las personas en situación de vulnerabilidad social, los dona a las redes públicas de alimentación y nutrición, a instituciones de asistencia social, a escuelas o a la formación de reservas públicas, entre otras finalidades. El PAA es ejecutado con recursos del MDS y del MDA y es operado por la Compañía Nacional de Abastecimiento (CONAB), gobiernos estaduales y municipales.

El Programa Un Millón de Cisternas (P1MC) también fue creado en este periodo (2003) como iniciativa del Programa *Fome Zero*, a partir de la experiencia y aprendizaje de las organizaciones de la sociedad civil que desde los años noventa venían construyendo iniciativas de convivencia con el semiárido. El programa tiene como propósito ofrecer agua potable, para beber y cocinar, por medio de la construcción de cisternas, y es ejecutado con recursos del MDS y en sociedad con la Articulación del Semiárido Brasileño (ASA). Está destinado a las familias rurales de la región semiárida con un ingreso de hasta medio salario mínimo per cápita, que estén dentro del *Cadastro Único*[52] del Gobierno Federal, que

51 El CONSEA fue establecido inicialmente en 1993 reuniendo representantes de la sociedad civil y actores gubernamentales en un contexto de intenso debate en Brasil sobre el hambre y la seguridad alimentaria y nutricional. No obstante, el CONSEA fue eliminado con el inicio del gobierno Cardoso en 1995, dejando su lugar al Programa Comunidad Solidaria y su Consejo de la Comunidad Solidaria. Para Maluf (2007), las discusiones y las acciones en torno a los temas y del hambre y de la seguridad alimentaria y nutricional se diluyeron y enfriaron en ese periodo, debido a que fue priorizada la estabilización económica.

52 El *Cadastro Único* (Registro Único) para Programas Sociales del Gobierno Federal es un instrumento que identifica y caracteriza las familias de bajo ingreso; es decir, aquellas que tienen un ingreso mensual hasta de medio salario mínimo per cápita o aquellas que tienen ingreso mensual familiar de hasta tres salarios mínimos.

posean número de identificación social (NIS) y no tengan acceso al sistema público de abastecimiento de agua. A partir de 2007, el programa fue expandido con la idea de ofrecer también agua para la producción agropecuaria (acción denominada "Segunda Agua"), por medio de la implementación de tecnologías sociales de captación y almacenamiento de agua lluvia. En la actualidad estas iniciativas integran el Programa Agua para Todos, conjuntamente con las cisternas en las escuelas (captación y almacenamiento de agua lluvia para el consumo humano y huertas), que busca universalizar el acceso y el uso del agua para las poblaciones rurales que no cuentan con el servicio en el semiárido[53].

El gobierno brasileño inició también en 2003 el lanzamiento del "Plán *Safra* de la Agricultura Familiar" por el MDA, tomando como referencia el documento elaborado por el CONSEA (CONSEA, 2003), paralelamente con el Plan Agrícola y Pecuario elaborado por el MAPA. Reforzando la dualidad de la agricultura brasileña, desde 2003 todos los años los agricultores están frente al lanzamiento, casi en paralelo, de los dos planes (Plan *Safra* de la Agricultura Familiar y Plan Agrícola y Pecuario), que expresan la planeación gubernamental, los dispositivos legales de las políticas agrícolas y agrarias y muestran a los agricultores y a los mercados la producción del siguiente año agrícola (Bianchini, 2012). El Plan *Safra* de la Agricultura Familiar anuncia las innovaciones, las condiciones y los recursos para las políticas de la agricultura familiar en el próximo año agrícola y se construye mediante el diálogo con los principales movimientos sociales y organizaciones.

También en 2003, el Gobierno Federal adoptó el enfoque de desarrollo territorial en algunas acciones públicas, con el propósito de promover el protagonismo de los actores sociales en la construcción y la gobernanza de los procesos de desarrollo, así como potencializar las articulaciones y los resultados de las políticas públicas. Esta iniciativa resultó principalmente de la confluencia de tres procesos. Uno de ellos estaba relacionado con la iniciativa y la experiencia de las ONG, movimientos sociales, sindicatos rurales y otras organizaciones de la sociedad civil, que promovieron proyectos de desarrollo y articulaciones intermunicipales e intersectoriales para valorizar las potencialidades regionales de la agricultura familiar. En este periodo también fue relevante el debate académico sobre desarrollo territorial, que cuestiona la dicotomía rural-urbano y las tasas de urbanización del país y que argumenta la necesidad de pensar el desarrollo desde una perspectiva territorial, incorporando la valorización de la dimensión espacial de la economía y de los recursos locales territoriales (Abramovay, 1998; Veiga, 2002; Veiga *et al.*, 2001). Paralelo a estos procesos, un conjunto de estudios y evaluaciones liderado por académicos y movimientos sociales y sindicatos rurales de la agricultura familiar, comenzó a identificar críticas y limitaciones al PRONAF-Infraestructura, creado en 1996 como una de las líneas de acción del PRONAF. Con los cambios políticos y la participación de los nuevos gestores públicos en el ámbito federal y a partir de la elección del presidente Lula, estos tres procesos se encontraron y posibilitaron la apertura para la institucionalización de la idea de desarrollo territorial (Grisa y Flexor, 2012).

Una de las políticas públicas pioneras en este sentido es el Programa Nacional de Desarrollo Sostenible de Territorios Rurales (PRONAT), también conocido como Programa Territorios Rurales de Identidad, cuya institucionalización ocurrió en 2005, bajo la responsabilidad de la Secretaría de Desarrollo Territorial (SDT/MDA). Apoyados en un conjunto de institucionalidades, los actores locales son estimulados a

53 Estas iniciativas conforman el Plan Brasil sin Miseria, lanzado en el primer año del mandato de la presidenta Dilma Roussef (2011), con la finalidad de superar la situación de extrema pobreza de la población en todo el territorio nacional.

construir, seleccionar, desarrollar y realizar el control social de los proyectos colectivos que atiendan las demandas productivas, económicas, culturales, ambientales y sociales de los territorios. A partir de esta experiencia, en 2008 el Gobierno Federal lanzó el Programa Territorios de la Ciudadanía (PTC) como un dispositivo de articulación a nivel territorial de programas públicos, con el objetivo de concentrar la acción pública e incrementar el desarrollo en zonas de bajo desempeño económico y social. Ambos, el PRONAT y el PTC, no son específicamente programas para la agricultura familiar, pero en la delimitación e identificación de los territorios fueron priorizados aquellos contextos marcados por la presencia y la concentración de ese tipo de agricultura. Además, los agricultores familiares y sus organizaciones son los principales actores que ocupan los consejos territoriales y ejecutan los proyectos en los territorios (Leite, 2013; Tecchio, 2012).

Ampliando el panorama de las políticas que inciden sobre el rural, se identifica la creación del Programa Nacional de Habitación Rural (PNHR) en 2003, como producto de las reivindicaciones de movimientos sindicales de la agricultura familiar y del aprendizaje en otras experiencias, como es el caso del Programa Estadual de Habitación Rural en el estado de *Rio Grande do Sul*. Actualmente el PNHR está bajo la responsabilidad del Ministerio de las Ciudades y es ejecutado por la *Caixa Econômica Federal* con recursos del Presupuesto General de la *União*[54]. El programa garantiza subsidios financieros para la adquisición de materiales para la construcción o conclusión/reforma/ampliación de viviendas en áreas rurales para agricultores familiares y trabajadores rurales que cumplan los criterios establecidos por el PRONAF y dispongan del DAP. Los beneficiarios son organizados en diferentes grupos (Grupo I, II o III), de acuerdo con la renta bruta familiar anual, beneficiándose de condiciones específicas en cada uno de ellos.

Como complemento a las acciones del Programa Garantía *Safra* y en respuesta a los reclamos de las organizaciones de la agricultura familiar por la creación de un seguro agrícola que atienda sus particularidades, en 2004 y 2006 el Gobierno Federal creó dos mecanismos nacionales para proteger la producción familiar contra adversidades climáticas, enfermedades y plagas sin método difundido de prevención y control y contra la desvalorización de los precios de los productos financiados. Estos mecanismos están enlazados directamente al PRONAF, están bajo la responsabilidad del MDA y son conocidos como el Seguro de la Agricultura Familiar (SEAF, también denominado Programa de Garantía de la Actividad Agropecuaria *Mais* (PROAGRO Mais) y el Programa de Garantía de Precios de la Agricultura Familiar (PGPAF). El SEAF garantiza el 100% del valor financiado por el *PRONAF Costeo*, más 6% del ingreso previsto cuando ocurran pérdidas mayores al 30% causadas por sequías, granizo, lluvia excesiva y vendavales, entre otros. Al mismo tiempo, el PGPAF garantiza a las unidades familiares que ingresen al PRONAF, en el caso de una caída de precios del producto financiado, un descuento en el pago del financiamiento equivalente a la diferencia entre el precio de mercado y el precio de garantía del producto. Actualmente el PGPAF contempla 46 productos, incluyendo nueve productos de la socio-diversidad[55].

En el año 2004, en medio de las preocupaciones con la producción de energías renovables, el Gobierno Federal lanzó el Programa Nacional

54 El artículo 18 de la Constitución Federal de 1988 define que la organización político-administrativa de Brasil comprende la *União*, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios; cada uno de estos entes puede establecer leyes propias, aunque están subordinadas a la Constitución.

55 Complementando las acciones de comercialización, es importante resaltar la creación de la Política de Garantía de Precios Mínimos (PGPM) para los Productos de la Socio-biodiversidad (PGPM Bio) en 2008, la que garantiza la atención específica a los extractivistas en el interior de la PGPM, instituida desde 1945. De esta manera, por medio de la Ley n.° 11.775 de 2008 se estableció la modalidad de subvención directa, que asegura al extractivista el recibo de un bono en caso de efectuar la venta de su producto por un precio inferior al fijado por el Gobierno Federal.

de Producción y Uso de Biodiésel (PNPB), con el propósito de producir ese biocombustible a partir de diferentes fuentes oleaginosas. Este programa no es una política específica para la agricultura familiar, pero ofrece un tratamiento específico a esta categoría social por medio del sello "combustible social". Este es concedido por el MDA al productor de biodiesel que adquiera materia prima y asegure asistencia técnica a los agricultores familiares, beneficiándose, en contrapartida, de incentivos comerciales y fiscales y de financiamientos diferenciados. No obstante, la agricultura familiar viene enfrentando ciertas dificultades para la participación en este programa, relacionadas con el crecimiento de la participación de la producción de soja, la baja productividad de ciertos cultivos (como mamona, *Ricinus communis L.*) y la dificultad para la organización logística (Kato, 2012; Flexor, 2011).

Como resultado de la expansión de las políticas y del propio reconocimiento de la agricultura familiar, en el año 2006 el Gobierno Federal emitió la Ley n.° 11.236 (Ley de la Agricultura Familiar), que define las directrices para la formulación de la Política Nacional de la Agricultura y Emprendimientos Familiares Rurales. Esta ley consolida el camino iniciado con el PRONAF (Mahoney, 2001), al institucionalizar la definición de "agricultor familiar" como aquel que practica actividades en el medio rural y posee un área menor o igual a cuatro módulos fiscales, que utiliza predominantemente mano de obra familiar, que tiene un porcentaje mínimo de ingreso familiar originado de actividades económicas de su propiedad y que administra la propiedad con su familia. La ley también establece que son beneficiarios de ella los silvicultores, los acuicultores, los *extractivistas*, los pescadores artesanales, los pueblos indígenas, los integrantes de comunidades remanentes de quilombos rurales y demás pueblos y comunidades tradicionales, y declara que la Política Nacional de la Agricultura y Emprendimientos Rurales debe contemplar acciones en las áreas de crédito, infraestructura y servicios, asistencia técnica y extensión rural, investigación, comercialización, seguro habitacional, cooperativismo y asociación, educación, negocios y servicios no agrícolas, agroindustrialización, legislación sanitaria y seguridad social, comercial y tributaria. Además de su importancia como marco normativo para las acciones gubernamentales, la Ley posibilitó una definición estadística de la agricultura familiar, subsidiando los análisis del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) (Schneider y Cassol, 2013; Bonnal, 2013a). De la misma manera, con el Censo Agropecuario de 2009, la organización que divulga sus resultados pudo presentar datos que resaltan la importancia y diferenciación regional de la agricultura familiar.

En 2009 también hubo un cambio importante para la agricultura familiar: fue emitida la Ley n.° 11.947 que alteró el PNAE y determinó que, como mínimo, el 30% de los recursos totales asignados por el Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación debían ser utilizados en la adquisición de géneros alimenticios provenientes de la agricultura familiar, dando prioridad a los asentamientos de la reforma agraria, las comunidades indígenas y *quilombolas*. Con el aprendizaje adquirido con el PAA, con las movilizaciones y demandas de actores vinculados a la agricultura familiar y a la seguridad alimentaria y nutricional (principalmente el CONSEA y el Foro Brasileño de Soberanía y Seguridad Alimentaria), el Estado estableció un "vínculo institucional entre la alimentación ofrecida en las escuelas públicas y la agricultura familiar local o regional, que valorice la diversidad de hábitos alimenticios" (Maluf, 2009, p. 1). Es un cambio con repercusiones expresivas para la categoría social de agricultor familiar, tanto en lo relacionado a la garantía de un nuevo mercado institucional y al ambiente del mismo —el Plan *Safra* de la Agricultura Familiar 2013-2014 proyecta la aplicación de R$1,1 billones en la adquisición de alimentos de la agricultura familiar para atender la alimentación escolar—, como en el reconocimiento y la resignificación de esa categoría social, la redefinición de modelos de producción y consumo y sinergias para el desarrollo local.

En los últimos años, la Asistencia Técnica y Extensión Rural (ATER) también pasó por cambios importantes, como la transferencia del Departamento de Asistencia Técnica y Extensión Rural (DATER) del MAPA al MDA en 2003, y la creación de la Política Nacional de Asistencia Técnica y Extensión Rural (PNATER) en 2004, cuyo principal instrumento es el Programa Nacional de Asistencia Técnica y Extensión Rural (PRONATER). En ese mismo año fue creado el Programa de Asistencia Técnica, Social y Ambiental para la Reforma Agraria (ATES), dirigido a los asentamientos de la reforma agraria. En 2010 fue promulgada la Ley General de ATER, que definió los principios, los objetivos y los beneficiarios, reglamentó la acreditación y la forma de contratación de las entidades ejecutoras de ATER, así como el acompañamiento, el control, la fiscalización y la evaluación de los resultados de la ejecución del PRONATER. Posteriormente, en 2013, fue anunciado el proyecto de ley que creó la Agencia Nacional de Asistencia Técnica y Extensión Rural (ANATER). Entre las principales novedades de la nueva política de la ATER se destacan: i) define que los agricultores familiares, asentados de la reforma agraria, *extractivistas,* indígenas, *quilombolas*, pescadores artesanales y otros beneficiarios de los programas del MDA serán un público exclusivo de la ATER; ii) define una matriz tecnológica basada en la agroecología, con la intención de alcanzar la seguridad alimentaria y nutricional y el uso sostenible de los recursos naturales; iii) trae la opción de una metodología de trabajo "participativa", que "valore los espacios de construcción de la ciudadanía" mediante la adopción de métodos como el Diagnóstico Rural Participativo; iv) define un nuevo papel para la acción del extensionista, como "mediador de saberes y conocimientos" y "agente impulsor del desarrollo de las comunidades rurales"; v) promueve la participación de ONG en la ejecución del Programa y, vi) promueve la realización de convocatorias públicas de ATER, así como la atención diferenciada a las cadenas productivas, sectores específicos o territorios (Presidência da República, 2010; MDA, 2004).

En 2011, las familias extremamente pobres de la agricultura familiar (ingreso de hasta R$70,00 per cápita mensual) también fueron incluidas en el Plan Brasil sin Miseria (PBSM), probablemente una de las iniciativas que marcará el gobierno de Dilma Rousself. Este plan propone la inclusión socioproductiva de estas familias al articular las acciones del MDS y del MDA; además, propone la asistencia técnica diferenciada para este público, un crédito de fomento a fondo perdido (R$2.400,00/familia) para la adquisición de insumos y equipos, así como la donación de semillas y tecnologías de la EMBRAPA para iniciar los procesos productivos. La expectativa es promover la producción agrícola y articularla con los mercados institucionales. Es importante resaltar que el acceso a estas acciones por las familias en extrema pobreza se realiza a través de la Declaración de Aptitud para el PRONAF (DAP), lo que implica, posiblemente, la existencia de un número expresivo de familias rurales que, por no estar inscritas en el DAP, son "invisibles" o inaccesibles a los beneficios citados (Maluf, 2013; Bonnal, 2013b).

El Programa de Conservación Ambiental, comúnmente conocido como Programa Bolsa Verde, también hace parte del PBSM y está bajo la responsabilidad del Ministerio del Medio Ambiente (MMA). Este programa apoya económicamente con R$300 trimestrales, durante un plazo de dos años, a las familias rurales en situación de extrema pobreza inscritas en el *Cadastro Único*, que desarrollen actividades de conservación ambiental en áreas establecidas por el Programa. En junio de 2013 el Programa beneficiaba a 30 000 familias, pero las expectativas gubernamentales eran de expandirlo a 73 000 familias al finalizar el 2014 (Palos *et al.,* s.f.).

Este análisis histórico de los instrumentos y de las políticas públicas evidencia el amplio marco institucional construido en Brasil para la promoción de la agricultura familiar, impulsado con la creación del PRONAF. A partir de la conformación de este "momento crítico" (Mahoney, 2001), efectos de *feedback* institucionales

reforzaron el PRONAF, así como la necesidad de ampliar políticas diferenciadas, e igualmente fortalecieron institucionalmente la categoría de agricultura familiar. No obstante, es claro que un conjunto mayor de políticas públicas incide sobre el medio rural y las unidades familiares de producción, aunque las políticas e instrumentos citados en esta sección fueron construidos de modo diferenciado, buscando contemplar las especificidades de esta categoría social. Ese marco de políticas públicas resultó del encuentro entre un conjunto de acciones internas y externas a la política sectorial que se presentan desde la década de 1980, como son las siguientes: i) la redemocratización del país después de la dictadura y la participación de la sociedad civil vinculada a varios sectores y temas en la construcción de las políticas públicas; ii) la reconfiguración de los actores sociales y políticos del mundo rural, especialmente el sindicalismo de los trabajadores rurales y la multiplicación de organizaciones económicas, asociativas y de representación de intereses del sector, gran parte de ellas promoviendo la construcción o modificación de las políticas públicas; iii) el surgimiento de la noción de agricultura familiar en el medio académico y su adopción por parte de los movimientos sociales y gestores públicos; y iv) la presencia de gobiernos nacionales con tendencia hacia la izquierda del espectro político y más próximos a las demandas de la agricultura familiar, a pesar de que esos gobiernos también reproducen prácticas macroeconómicas de sus antecesores, reforzando y privilegiando el sector del agronegocio (Grisa, 2012; Santos, 2011; Mielitz, 2011; Delgado, 2010).

Apoyados en Schneider *et al.* 2010), podemos caracterizar a este rescate histórico dentro de tres generaciones de políticas públicas para la agricultura familiar, cuyas áreas de intervención son distintas, aunque, algunas veces, sobrepuestas y tenues. La primera generación se enfocó en lo agrario y en lo agrícola, y en ella destacan las acciones de construcción y cualificación de los asentamientos de la reforma agraria y la creación del PRONAF, el SEAF, el PGPAF y la ATER. La segunda generación de políticas se enfocó más en las cuestiones sociales y en el combate contra la pobreza rural, donde se pueden citar las acciones del proyecto *Fome Zero,* el P1MC, las políticas territoriales, el PNHR y el PBSM con sus acciones de inclusión productiva para el medio rural. La tercera generación se enfoca en la construcción de mercados relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional y el desarrollo sostenible, expresada en programas como la PGPM Bio, el PNPB, el PNAE y el PAA, así como en los cambios recientes en este último programa con la creación de nuevas modalidades de adquisición de alimentos. Los autores consideran que la idea de tres generaciones de políticas tiene un sentido apenas descriptivo y heurístico, ya que las políticas agrarias y agrícolas, por ejemplo los créditos para la agricultura familiar, se iniciaron desde comienzos de la década de 1990 y continúan hasta la actualidad. Vale la pena destacar que estas tres generaciones de políticas públicas conviven en arenas públicas, aunque cada una de ellas puede ser enfatizada, dependiendo de las disputas y de los juegos políticos, tales como elecciones, negociaciones en la gestión pública, la coyuntura política, la presión de los movimientos sociales y sindicales de la agricultura familiar y la influencia de la "coalición de intereses" del agronegocio.

D. Implicaciones de las políticas públicas para la agricultura familiar en Brasil

El reconocimiento político e institucional de la agricultura familiar a través de las políticas públicas también fue acompañado por la ampliación de los recursos financieros nacionales. Como ejemplo se citan los recursos asignados al PRONAF, que pasaron de aproximadamente R$650 millones en 1996 a casi R$16 billones en 2012 (BACEN, 2012); igualmente, y los recursos asignados a ATER, que pasaron de R$46 millones en 2003 a R$626 millones en 2010 (MDA, 2010), mientras que en el PAA el salto fue de cerca de R$165 millones en 2003 a casi

R$840 millones en 2012 (SAGI, Data, 2012). En conjunto, el último Plan *Safra* (2013-2014) de la Agricultura Familiar asignó R$39 billones, mientras que el primer Plan, realizado en 2003, había puesto a disposición R$4,5 billones en crédito rural[56]. El total de recursos asignados es un importante elemento de análisis, pero lo que vale la pena destacar son algunos resultados de las políticas diferenciadas de desarrollo rural y de programas que inciden sobre la categoría y su diversidad interna. Esta sección se propone discutir los resultados de las políticas sectoriales, redistributivas y territoriales.

1. Políticas sectoriales

El PRONAF es la política agrícola para la agricultura familiar más significativa en términos de recursos asignados; además, ha sido un importante objeto de investigación en los últimos años. En términos generales, los estudios concluyen que el programa beneficia especialmente a ciertas regiones y grupos de agricultores familiares. A pesar de que cerca del 50% del público potencial del PRONAF se localiza en el Nordeste brasileño, durante casi todos estos años predominó la participación de la región Sur brasileña, con una asignación total aproximada del 50% de los recursos totales del programa. En cuanto a los grupos beneficiados, casi el 60% de los potenciales beneficiarios son del Grupo B[57], pero en la asignación de recursos se identifica una participación mayor del Grupo D con casi el 40% de los recursos totales en 2006. Inclusive, si se suman los Grupos C, D y E, se encuentra que recibieron más del 75% de los recursos totales en ese mismo año (Aquino *et al.*, 2013). La creación de los grupos del PRONAF tenía como finalidad posibilitar el acceso al programa de una mayor diversidad de agricultores familiares, pero se observa que algunos sectores encuentran limitaciones para garantizar su participación. Según Mattei (2012, p. 13) "(…) ni todas las innovaciones que fueron introducidas resultaron en una política que contemple efectivamente todos los sectores relacionados al sector de la producción familiar"[58].

Otro aspecto que cuestionan los estudiosos del mundo rural es el destino de los recursos del PRONAF en términos de sistemas de producción y las limitaciones de este en promover un cambio en el patrón de desarrollo agrícola vigente en el país desde la modernización de la agricultura (Aquino y Schneider, 2010; Sabourin, 2009; Mattei, 2006; Gazolla y Schneider, 2013; Kageyama, 2003). Como muestran algunos estudios, frecuentemente los recursos del PRONAF son aplicados en productos competitivos en el mercado internacional, los cuales son controlados por pocas empresas del sistema agroindustrial y cuya forma de producción está basada en el uso masivo de insumos modernos. Entre los principales productos financiados por el crédito agrícola en el periodo de 1999 a 2010 en el ámbito nacional se encuentran el maíz, la soja, el café y el tabaco (Grisa, 2012). El maíz y la soja recibieron desde 2001 más del 50% de los recursos asignados por el PRONAF para cubrir los costos en los cultivos. Sumando los recursos aplicados al café, este valor totalizaría cerca del 70% de los recursos totales asignados a los cultivos. Estos productos están localizados en su mayoría en las regiones

56 Entre 2003 y 2013, el sector del agronegocio también fue beneficiado con la ampliación de recursos. En 2003 el Plan Agrícola y Pecuario del MAPA asignó R$27,1 billones, mientras que en el Plan Agrícola y Pecuario 2013-2014 este valor se incrementó a R$136 billones (MAPA, 2013).

57 Hasta 2008 los beneficiarios del PRONAF eran clasificados en cinco grupos dependiendo de su grado de capitalización: grupos A, B, C, D y E. El grupo A incluye los asentados de la reforma agraria en fase inicial de implantación de los proyectos de asentamientos, mientras que los demás grupos atienden los agricultores familiares separados por el grado de capitalización, donde el grupo E es el grupo más capitalizado. En 2008, los grupos C, D y E fueron agrupados en uno solo denominado "agricultores familiares" (AF) o "grupo variable".

58 Dado que el SEAF y el PGPAF están directamente vinculados al PRONAF, sería interesante investigar si estos programas también reproducen esta distribución desigual entre regiones y condiciones socioeconómicas de los agricultores familiares. En este sentido, el Informe Circunstanciado 1999 a 2010 del PROAGRO (combinando el PROAGRO tradicional y el PROAGRO Mas) muestra tendencias hacia una concentración histórica de los emprendimientos y de los valores encuadrados de las comunicaciones de pérdidas también en la región Sur de Brasil, con mayor relevancia en los estados de Paraná y Rio Grande do Sul (BACEN, 2011).

Sur, Sudeste y Centro-Oeste y son productos que, debido a sus características de producción y comercialización, restringen los "espacios de maniobra" de las unidades familiares de producción, ya que están generalmente asociados a monocultivos, a escalas de producción, al aumento de la dependencia de insumos externos y de grandes empresas del sistema agroindustrial.

Es importante resaltar que en los estados de las regiones Norte y Nordeste y en algunos estados de la región Sudeste, es notoria la participación de cultivos como la yuca, el frijol y el arroz, entre otros, a pesar de que los porcentajes de participación en términos de contratos y recursos asignados sean mucho menores en relación con el total nacional. Sin embargo, son productos que pueden relacionarse directamente con la promoción de la seguridad alimentaria y nutricional de los agricultores familiares (Grisa *et al.,* 2013). Inclusive el maíz, que en las regiones Sur y Centro-Oeste está vinculado a la especialización productiva, es un producto fundamental para el consumo familiar y el alimento de animales en la región del Nordeste y es normalmente cultivado en asocio con otros cultivos, por lo que no afecta la diversidad agrícola de los agricultores familiares. En los últimos años, también se debe destacar el crecimiento de la participación del crédito agrícola destinado a la cría de animales, así como el incremento del crédito de inversiones del PRONAF para la adquisición de animales, maquinaria y equipos y el establecimiento de cultivos permanentes (Grisa *et al.,* 2013). Estos cambios contribuyen a la diversificación de los recursos del PRONAF y pueden haber promovido la capitalización y el aumento de la capacidad productiva de la agricultura familiar.

Lechería Familiar en Rio Grande do Sul (foto de Catia Grisa)

Además de los elementos presentes desde la concepción del PRONAF (Grisa, 2012; Santos, 2011; Carneiro, 1997), hay cuestiones operacionales e institucionales que refuerzan el carácter productivista del Programa (Aquino y Schneider, 2010; Bastos, 2006; Abramovay y Veiga, 1999). Por ejemplo, existen obstáculos burocráticos impuestos por el sistema bancario (con sus diferencias entre los agentes financieros) que dificultan el acceso de agricultores familiares con niveles de ingreso inferiores o que presenten proyectos de financiación no convencionales. Generalmente los agricultores más capitalizados están más organizados e informados, lo que favorece su acceso al Programa. La asistencia técnica y la extensión rural tienen dificultades o no tienen la capacidad de trabajar con sectores menos capitalizados o con proyectos no convencionales, lo que conduce a que prevalezcan interpretaciones sectoriales y productivistas sobre lo rural y la agricultura familiar. La desarticulación entre las políticas públicas, específicamente entre las políticas de incentivo a la producción (crédito y asistencia técnica) y las políticas de comercialización, limita el potencial del PRONAF para promover cambios en el patrón de desarrollo agrícola. Además, a pesar de que critican el modelo de producción hegemónico, en las reivindicaciones de las organizaciones sindicales generalmente hay reclamos de demandas operacionales del Programa.

El PAA y el PNAE se destacan por su apoyo a la comercialización de la agricultura familiar, además de estar estrechamente relacionados con las acciones de promoción de la seguridad alimentaria y nutricional. Estos programas rompieron viejos marcos institucionales y construyeron otros nuevos para permitir un tratamiento diferenciado de la agricultura familiar *vis-a-vis* las adquisiciones de carácter universal[59] tradicionalmente utilizadas por el PGPM y las normas presentes en la Ley de Licitaciones (Delgado, 2013; Schmitt, 2005). Las evaluaciones realizadas destacan las contribuciones de estos programas en la garantía y construcción de nuevos mercados para la categoría social, el incremento de la diversificación productiva y de los productos comercializables, la valorización de los productos locales y regionales, el rescate de productos y recetas tradicionales, la valorización de la agricultura familiar y la reconexión entre producción y consumo y sus repercusiones en términos de dinámicas de desarrollo local (Delgado, 2013; Medeiros *et al.,* 2011; Triches, 2010; Grisa *et al.*, 2010). No obstante, estos programas también enfrentan desafíos que limitan sus potencialidades, como las dificultades de logística, las limitaciones en el acceso a la DAP, problemas relacionados con la adecuación de las normas de control sanitario, dificultades organizacionales y de articulación de los agricultores y demás actores, así como las resistencias institucionales y los conflictos de intereses (Siliprandi y Belik, 2012; Chaim y Belik, 2012; Souza, 2012; Medeiros *et al.,* 2011).

Los resultados y los desafíos del PAA y del PNAE están directamente vinculados a la sociedad civil[60] y dependen de las interacciones establecidas entre el conjunto de actores públicos y privados y de los arreglos políticos, organizativos y de mercados construidos por estos en cada contexto social. En cierta medida, el PAA y el PNAE presentan la característica de ajustarse a las diferentes realidades locales; esa maleabilidad

59 Esas adquisiciones de carácter universal no permitían diferenciar entre las regiones y los tipos de agricultor, mientras que el PAA y el PNAE sí garantizan precios diferenciados.

60 El PAA puede ser ejecutado por medio de Términos de Adhesión establecidos por el MDS con gobiernos estaduales y municipales y por medio de proyectos y propuestas de participación construidas por las organizaciones, las cooperativas o las asociaciones de agricultores familiares, los cuales son sometidos a la CONAB. En el caso del PNAE, las alcaldías (prefecturas) y los gobiernos de los estados realizan convocatorias públicas para la comercialización de productos alimenticios, al tiempo que las organizaciones de la agricultura familiar formulan proyectos de participación que son evaluados y seleccionados por los primeros. En ambos programas, los consejos (consejos de seguridad alimentaria y nutricional, de alimentación escolar y de desarrollo rural), son espacios importantes de control social y perfeccionamiento de las políticas públicas.

ha sido citada como positiva, pero es una cualidad que también exige mayor protagonismo de la sociedad civil y mayor control social y es un aspecto que demanda mayor atención en ambas políticas públicas.

Así como en el caso del PRONAF, las evaluaciones del PAA también muestran ciertas dificultades del programa para incorporar a sectores específicos de la agricultura familiar (*quilombolas*, indígenas, *extractivistas,* pescadores artesanales, etc.) o a los agricultores familiares en situación de mayor vulnerabilidad social. En 2010 se destacaba la participación de la región Sur de Brasil y la prevalencia de los agricultores encuadrados en el grupo AF (anteriores grupos C, D y E) del PRONAF (Grupo Gestor do PAA, 2010; MDS, 2010). Sin embargo, este escenario puede cambiar con la reciente articulación entre el PAA y el PBSM.

Entre las políticas de apoyo a la producción, la ATER también recibió un apoyo creciente, donde se destaca la reciente discusión del proyecto de ley de creación de la ANATER. No obstante, algunas de las innovaciones de la nueva política de ATER enfrentan desafíos y limitaciones que comprometen su implementación, como las dificultades de cambio institucional (normas formales e informales) y la "dependencia de camino" (*path dependency* o histéresis) de la propia política pública (Mahoney, 2001). Algunas de estas limitaciones son las siguientes: i) la dificultad de pasar de una estructura jerárquica y centralizada a un modelo más participativo y descentralizado; ii) la reproducción de viejas prácticas de extensión rural basadas en el difusionismo y en un tratamiento homogeneizador de las diferencias; iii) el predominio de una formación fuertemente disciplinaria y productivista de profesionales de las ciencias agrarias (y de otras áreas del conocimiento); iv) las normas de las convocatorias públicas y de acompañamiento y evaluación de la prestación de servicios (fundamentalmente cuantitativas); v) la duración y la discontinuidad de la prestación del servicio; y vi) la dificultad de articulación de la ATER con las demás políticas públicas para la agricultura familiar. Un ejemplo de estas limitaciones es la relación limitada que existe entre la extensión rural y el PAA y el PNAE. Las organizaciones formales e informales de la agricultura familiar enfrentan desafíos en la organización y la planeación de la producción y en la elaboración de los proyectos y propuestas de comercialización para el PAA y el PNAE, aspecto que podría ser minimizado con una mejor articulación con la ATER[61]. En síntesis, los resultados de las políticas públicas podrían ser potencializados si existiera una mayor articulación entre ellas, en especial con la ATER.

En cierta medida, el acceso a las políticas públicas de apoyo a la producción para la agricultura familiar —por ejemplo, el PRONAF, el PAA, el PNAE, el SEAF, el PGPAF, Garantía *Safra, el* PGPM Bio, el PNPB y fomento productivo del PBSM (y también políticas no vinculadas a la producción agrícola, como el PNHR)— es intermediada por el instrumento de la DAP. Como ya se indicó, este es un recurso institucional reivindicado y creado por las organizaciones de la agricultura familiar para diferenciarse de otras categorías sociales y para garantizar exclusividad y tratamiento diferenciado en relación con las políticas públicas. Sin embargo, la DAP también se convirtió en un obstáculo para la participación de determinados sectores o grupos sociales de la agricultura familiar. Son numerosos los estudios que relatan el desconocimiento y las dificultades de ciertos agricultores familiares para acceder a la DAP, como la falta de documentos personales, la exigencia de presentación de un documento comprobatorio de propiedad de la tierra a ser explotada, la falta de infraestructura (recursos humanos e internet)

61 Se resalta el Proyecto *Nutre*, una iniciativa del MDA que busca promover el PNAE en las grandes ciudades con el apoyo de la ATER. Sin embargo, es una iniciativa que no consigue atender el conjunto de municipios brasileños.

de las entidades responsables por la emisión de la declaración y el cobro indebido del servicio. Se trata, de este modo, de una institución que, al tiempo que orienta y posibilita el acceso de los agricultores familiares a las políticas públicas, también restringe la participación de ellos, limitando la atención de la diversidad social y económica de la categoría social.

2. Políticas redistributivas

Hasta aquí se han reconocido los avances importantes en la configuración institucional y política para el apoyo a la agricultura familiar en Brasil; sin embargo, es importante destacar que las políticas de acceso a la tierra, particularmente la reforma agraria, no tuvieron la misma dinámica. A pesar de que el inicio del gobierno del presidente Lula da Silva generó grandes expectativas de cambios en la estructura agraria brasileña, las acciones realizadas se quedaron cortas respecto de las propuestas del II Plan Nacional de Reforma Agraria (PNRA) lanzado en 2003. De acuerdo con Fernandes (2013), la creación de asentamientos de reforma agraria en los dos mandatos del gobierno de Lula da Silva (2003-2010) atendió el 37% de las metas establecidas en el II PNRA para el primer mandato, donde la regularización de los predios que eran propiedad de la *União* correspondió al 74% del área de los asentamientos, la desapropiación al 11% y el resto estuvo vinculado a otras modalidades de obtención de tierras como compras, reconocimiento, etc. Desde el gobierno de Lula da Silva y, especialmente, en el gobierno de Dilma Rousself, el enfoque principal parece ser la cualificación de los asentamientos ya constituidos, mejorando las condiciones de infraestructura y producción, mientras que la creación de nuevos asentamientos quedó en un segundo plano y viene siendo realizada básicamente con la incorporación de tierras públicas en las regiones Norte y Nordeste (Fernandes, 2013; IPEA, 2012; Mattei, 2012). Para Fernandes (2013) e IPEA (2012), las dificultades para alterar la propiedad de la tierra están relacionadas con un conjunto de elementos como restricciones presupuestales, la actuación del poder judicial que atrasa y dificulta la apropiación de las áreas expropiadas, dificultades técnicas y operacionales enfrentadas por el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA), disminución de las ocupaciones de tierras y de la presión política y social, y la pérdida del ya "pequeño espacio" que la reforma agraria ocupaba en la agenda gubernamental.

El acceso a la tierra (y también al agua) ha sido un obstáculo histórico a la promoción y fortalecimiento de la agricultura familiar en Brasil. Los datos del último censo agropecuario (IBGE, 2009) muestran que la agricultura familiar representa el 84% de los establecimientos rurales, pero ocupa apenas el 24,3% del área total, mientras que la agricultura no familiar representa el 15,6% de los establecimientos y ocupa el 75,7% del área total. Igualmente, el área media de los establecimientos familiares en 2006 era de 18,37 ha y de los no familiares de 309,8 ha. La falta de tierras, las pequeñas propiedades y la carencia de infraestructura son elementos que comprometen la reproducción social de la agricultura familiar y contribuyen a los índices de pobreza rural del país. Las políticas de apoyo a la agricultura familiar son fundamentales en este proceso, pero el acceso a la tierra constituye la puerta de entrada para la conformación de la propia categoría social. La creación de 8641 proyectos de asentamientos rurales y más de 1,2 millones de familias *asentadas*[62] desde la década de 1980 hasta 2010 (Mattei, 2012), contribuyeron en este escenario, pero se necesitan otras medidas que alteren la distribución desigual de la tierra, aspecto que incrementa la fragilidad de la propia agricultura familiar.

62 *Asentado* es el término que se utiliza en Brasil para definir a la familia o individuo beneficiado por uno de los programas de entrega de tierras del gobierno.

La seguridad social de los agricultores con un sistema económico familiar también se destaca como una política redistributiva que contribuye a la reproducción social de la agricultura familiar. Esa seguridad social rural asegura un salario mínimo a las mujeres rurales mayores de 55 años y a los hombres rurales mayores de 60 años. Los recursos aplicados provienen de un porcentaje aplicado sobre el valor de la producción comercializada, pagado por parte del comprador y, principalmente, de transferencias de recursos provenientes de otros sectores como los recursos de la Hacienda Pública o las transferencias entre las diferentes formas de seguridad social. Según Delgado (2012b), la seguridad social rural (incluyendo aquí los beneficios de invalidez, enfermedad, accidente de trabajo, muerte del cónyuge, maternidad, reclusión y vejez, siendo este último el más solicitado) es el principal medio de distribución de ingreso en la política social brasileña para el medio rural.

Más allá de un derecho social garantizado por la Constitución, algunos análisis muestran las diversas contribuciones "esperadas" e "inesperadas" de la seguridad social rural, las cuales son: i) la promoción del sistema de protección en el medio rural que contribuyó a la reducción de la vulnerabilidad y la pobreza de gran parte de los agricultores familiares que habían sido excluidos por décadas de la protección formal del Estado, así como de las políticas de modernización de la agricultura; ii) la utilización de recursos de la seguridad social en las actividades agrícolas y no agrícolas de los establecimientos familiares, financiando las actividades productivas de agricultores que tradicionalmente practicaron una agricultura diversificada y producían parte importante de su alimentación; iii) un mayor reconocimiento y autoestima de los adultos mayores que, después de recibir la jubilación, pasan de la condición de dependientes o de componentes "marginales" en la estructura de la familia a una situación de proveedores de recursos; y iv) las repercusiones simbólicas para las mujeres rurales, que pasan a disfrutar de recursos financieros propios, cuenta y tarjeta bancaria a su nombre (lo que no era evidente en el medio rural marcado por relaciones patriarcales) (Delgado, 2012b; Schwarzer, 2001). La estabilización monetaria introducida con el real (moneda de Brasil establecida en 1994) y la política de valorización del salario mínimo de los últimos gobiernos federales, especialmente desde el gobierno de Lula da Silva, resaltan mucho más la importancia de la seguridad social para la reproducción de la agricultura familiar brasileña.

Complementando el análisis de las políticas redistributivas, es relevante discutir la importancia del Programa Bolsa Familia para la agricultura familiar, el cual fue creado en 2003 y unificó un conjunto de iniciativas de distribución y renta institucionalizadas en el periodo 2001-2003. Este programa ocupa el segundo lugar entre los programas de distribución de renta en términos del número de beneficiarios, superado únicamente por la seguridad social de los trabajadores del sector privado (Castro y Modesto, 2010). En septiembre de 2013, el gobierno federal, por medio del MDS, transfirió R$2,1 billones a más de 13,8 millones de familias beneficiadas (rurales y urbanas), con un valor mensual medio transferido de $152,35 por familia (MDS, 2013). Actualmente no se cuenta con informaciones sobre el número de agricultores familiares beneficiados por el Programa Bolsa Familia, pero algunos indicadores muestran su importancia para estos agricultores: en marzo de 2010, el 30,6% de las familias beneficiadas por el programa vivían en áreas rurales (Constanzi y Fagundes, 2010), y 22% de la población económicamente activa con perfil para el *Cadastro Único* del Gobierno Federal son agricultores familiares (Assis y Ferreira, 2010). Además, 644 000 productores familiares declararon en el Censo Agropecuario de 2006 que recibían algún beneficio de los programas especiales del gobierno como Bolsa Familia (cantidad que solo incluye al jefe del hogar, o sea que no considera a los demás integrantes de la familia) (França *et al.*, 2009).

Más allá de asegurar una renta mínima y mejorar las condiciones de vida de las familias cuyo

acceso a los bienes básicos estaba comprometido, el Programa Bolsa Familia incidió en otras transformaciones sociales: i) en su estrategia de integración con las políticas de salud y de educación (como una de las condiciones para participar en el programa), Bolsa Familia propició el aumento del acceso de los grupos más pobres de la sociedad a esos derechos sociales básicos y mejoras en la calidad de vida de estos, cuando son comparados con los no beneficiarios; ii) estimuló el consumo y la producción local, contribuyendo así al desarrollo económico de un alto número de pequeños municipios por medio de la dinamización de los mercados locales; iii) se ha identificado una disminución en la percepción de inseguridad alimentaria por parte de los beneficiarios; y iv) impulsó el empoderamiento de las mujeres, tanto por la visibilidad de las beneficiarias como consumidoras (ya que ellas son las beneficiadas directas) y el reconocimiento de la autoridad de ellas en el espacio doméstico, como por el cambio de percepción de sí mismas como ciudadanas, lo que también está asociado a la obligación de disponer de todos los documentos personales necesarios (Castro y Modesto, 2010).

3. Políticas territoriales

Así como sucedió con los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR) creados a partir de PRONAF-Infraestructura, las políticas territoriales (el PRONAT y el PTC) permitieron mayor profundidad en el diálogo (algunas veces conflictivo, tenso y desigual) entre el Estado y la sociedad civil y la construcción de proyectos más próximos a las demandas locales. Pero, más allá de esto, las institucionalidades creadas por las políticas territoriales (especialmente los consejos territoriales) representaron espacios públicos más complejos que los CMDR al estimular una gran movilización de los actores en torno a las políticas de desarrollo rural en una escala superior a la municipal, superando las limitaciones de esta escala (Abramovay, 2003) y aprovechando las potencialidades de la escala intermunicipal, e igualmente permitieron un seguimiento y avance del proceso de democratización del Estado brasileño y de las políticas públicas. Así, estas experiencias sirvieron para el aprendizaje de la sociedad civil y las agencias estatales, y fortalecieron capacidades para el protagonismo social, la formulación y ejecución de planes y proyectos de desarrollo rural. También permitieron el acceso a las políticas públicas y habilitaron los "caminos" necesarios para llegar a ellas. Dichas experiencias facilitaron, asimismo, la articulación, la negociación y la construcción de alianzas con nuevos actores y el diálogo sobre nuevos temas y cuestiones, así como la relación institucional entre representantes de los diferentes niveles del gobierno (municipal, estadual y federal) y de las comunidades y movimientos sociales locales; en resumen, en la gobernanza territorial (Delgado y Grisa, 2013). Además, la experiencia territorial también estimuló la reflexión analítica y política con relación a la reafirmación de la importancia de lo "rural", por el reconocimiento y fortalecimiento de políticas organizadas que reconocen la diversidad como una característica central del tratamiento contemporáneo de lo rural y que, al destacar la presencia de diferentes grupos sociales, poblaciones, pueblos y actividades, afirma atributos fundamentales e indisociables de lo rural como un espacio que es, al mismo tiempo, de producción agrícola, de actividades económicas diversificadas e intersectoriales y que ofrece bienes públicos, de reproducción de distintos modos de vida y de relación con la naturaleza (Delgado y Grisa, 2013; Leite, 2013).

Sin embargo, las políticas territoriales también reproducen cierta trayectoria institucional y limitaciones de PRONAF-Infraestructura, como es el caso de financiar solo infraestructuras y equipos, a pesar de que fueron creadas precisamente para superar las barreras y potencializar los resultados y los recursos del programa referido. De la misma manera y a pesar de que existe una fuerte discusión acerca de lo rural y de la diversidad de grupos sociales, en la mayor parte de los territorios la representación de lo rural en los consejos territoriales es restringida, casi completamente disociada de lo urbano y de las fuerzas sociales urbanas y,

generalmente, identificada como lo agrícola, debido a la fuerte representación de los agricultores familiares especialmente por medio del movimiento sindical. En este sentido, la mayoría de proyectos territoriales aprobados tienen carácter productivo y son propuestos básicamente por agricultores familiares, lo que indica que son pocos los cambios realizados con relación a PRONAF-Infraestructura (Delgado y Grisa, 2013; Tecchio, 2012; Favareto, 2010ª). Son proyectos relativamente "tradicionales" y poco innovadores, que destacan los aspectos de producción y comercialización, con baja inclusión de jóvenes, mujeres, *quilombolas*, indígenas, asentados, trabajadores asalariados y población urbana, e igualmente dan poca atención a temas como sostenibilidad ambiental, innovación técnica e institucional y acceso a la tierra. Se considera, por lo tanto, que al adoptar el enfoque territorial es necesario dinamizar la economía y la sociedad territoriales a partir de la diversidad de situaciones específicas que predominan en lo rural y urbano y en el aprovechamiento de sus dinámicas e interrelaciones.

Las políticas territoriales fueron creadas para superar las barreras de la gestión a nivel de las alcaldías municipales, pero la ausencia de un marco jurídico de los organismos territoriales también plantea desafíos al desarrollo territorial (Medeiros y Dias, 2011). Por la inexistencia de ese marco jurídico, los recursos para inversión destinados a los proyectos territoriales son colocados en las alcaldías o a las agencias de los gobiernos estaduales, aspecto que limita las posibilidades de la gestión social de los territorios, debido a que las alcaldías generalmente tienen problemas con deudas con la *União* (lo que dificulta el acceso a recursos públicos) o tienden a "municipalizar" los proyectos territoriales. Por otro lado, los gobiernos estaduales, cuando están dirigidos por partidos de oposición al gobierno federal, tienden a dificultar la ejecución de la política territorial. Como resultado de ello, algunos proyectos encuentran serias dificultades para ser aprobados o, cuando son aprobados, no son ejecutados o son desviados de sus objetivos iniciales (Delgado y Grisa, 2013).

La creación del PTC podría haber desempeñado un papel importante para enfrentar ciertas dificultades de la política territorial, debido a que tiene un fuerte énfasis en la pobreza (y, por lo tanto, en la participación de sectores más vulnerables), en la intersectorialidad y en la articulación de políticas públicas, por la gran acogida política durante el gobierno de Lula da Silva (con la unión de varios ministerios en torno al programa) y por el volumen considerable de recursos que se prometieron inicialmente. A pesar de esto, algunos aspectos dificultaron el avance de la política territorial, tales como su característica *top-down;* su postura operacional, que reconoce principalmente las agencias estatales como actores de política pública; su lejanía de la institucionalidad y de los actores territoriales; y el estancamiento a nivel federal de esta iniciativa a partir de 2011, lo que generó un debilitamiento de la institucionalidad, desarticulaciones y frustraciones de los actores territoriales (Delgado y Grisa, 2013; Leite, 2013).

Otras iniciativas recientes de la Secretaría de Desarrollo Territorial (SDT), como la creación de 74 nuevos territorios rurales y cambios en la ejecución del PTC y del PRONAT, pueden ser intentos de refortalecimiento de las políticas territoriales. No obstante, es imprescindible una reflexión sobre la concepción y la ejecución de las políticas territoriales para que no ocurra, como observa Favareto (2010b, p. 301), la incorporación "por adición" del tema territorial, "donde, con nueva ropa, continúen siendo los viejos valores y prácticas los que determinen los parámetros para la articulación de los agentes sociales, colectivos e individuales, estableciendo lo que la literatura en economía institucional llama de dependencia de camino".

E. Desafíos de las políticas públicas para la agricultura familiar

En ese contexto brasileño de los últimos veinte años de construcción y expansión de las políticas públicas para la agricultura familiar, sobresalen

algunos desafíos para los años venideros. El primero se refiere a la existencia, actualmente, de diferentes proyectos de desarrollo en disputa para el Brasil rural, como por ejemplo el fortalecimiento de la agricultura familiar, la valorización y el reconocimiento de las comunidades tradicionales, la expansión del agronegocio y los grandes proyectos de inversión y minería. Estos proyectos son construidos por diferentes actores (gubernamentales y no gubernamentales), cuyas relaciones de fuerza con el Estado son distintas y asimétricas. No se trata solamente de disputas entre pequeños y grandes agricultores o entre las categorías de la agricultura familiar y el agronegocio (a pesar de ser las disputas predominantes), sino también de conflictos dentro de las propias categorías, como ocurrió en 2013 en el estado de *Rio Grande do Sul,* cuando agricultores familiares e indígenas entraron en conflicto por la expropiación de las tierras de los primeros para reconocer y delimitar reservas indígenas para los segundos. Así, las políticas para la agricultura familiar entran en un escenario de disputas de reconocimiento, legitimidad, recursos y territorios. Estas disputas han sido fuertes en los gobiernos de Lula da Silva y Dilma Rousself y pueden ganar nuevas proporciones y repercusiones con las elecciones presidenciales de 2014.

Desde la redemocratización del país se identifica un incremento de la participación social en la construcción, la implementación y el control social de las políticas brasileñas. Los consejos, las conferencias (que reúnen al Estado y la sociedad civil) y la ejecución de las políticas públicas por la propia sociedad civil hacen parte de este conjunto de novedades. Los próximos desafíos serán mejorar y cualificar esos espacios públicos y ofrecerles marcos jurídicos, así como conferir más poder deliberativo, ejecutar e intensificar el control y seguimiento social de las políticas públicas. Aunque garantizar mayor participación y promover el diálogo y la negociación entre distintos actores sociales se constituyan en desafíos para los gestores públicos, su existencia muestra una madurez democrática de las sociedades donde esto acontece. La participación social cualifica y legitima la acción del Estado, promueve la formación política de la sociedad y contribuye a la institucionalización de políticas públicas más próximas y adaptadas a las demandas de los actores sociales directamente involucrados.

Considerar rutas para el desarrollo rural que sean alternativas al modelo socio técnico dominante, requiere abarcar las nuevas ruralidades emergentes identificadas en la literatura. El espacio rural tiene múltiples facetas, con presencia de actores diversos, portadores de distintos proyectos, interesados en diferentes actividades económicas. Las actividades no agrícolas, la pluriactividad, la multifuncionalidad de la agricultura, la valorización de la gastronomía y la cultura y el pago por servicios ambientales, son algunos elementos de lo rural contemporáneo que pueden ser potencializados por las políticas públicas y disputados por los actores en la construcción del desarrollo rural. Algunas alternativas vienen siendo ejecutadas en este sentido, como son los programas PRONAF Turismo Rural y Programa Bolsa Verde, así como la titulación de tierras a comunidades *quilombolas.* Sin embargo, hasta cierto punto son iniciativas "piloto" o con poca expresión a nivel nacional. Las diversas dimensiones de lo rural pueden ser consideradas "activos" relevantes en el paquete de bienes accionados para la reproducción social de la agricultura familiar.

Otro desafío está relacionado con las inversiones en infraestructura rural. Desde 2003, cuando fue creado el programa Luz para Todos y hasta enero de 2013, habían sido beneficiados 3,04 millones de familias rurales brasileñas. No obstante, todavía hay un número significativo de hogares sin energía eléctrica, principalmente en las regiones Norte y Nordeste del país y en sectores de extrema pobreza. La continuidad de este programa es indispensable, tal como ha sido identificado por el Gobierno Federal. También lo es la construcción/recuperación de vías y autopistas y la ampliación de los medios de transporte y de comunicación (telefonía e internet), que garanticen el acceso de la ciudadanía a los servicios básicos y los mercados y que, al mismo

tiempo, propicien el desarrollo de los territorios. Se considera que las dificultades de transporte y comunicación y el acceso a la energía limitan el propio acceso a las políticas diferenciadas del desarrollo rural.

También es necesario retomar el debate sobre la reforma agraria y políticas prediales, así como cualificar y estructurar los asentamientos rurales ya existentes. Cambiar la estructura histórica agraria desigual requiere retomar estas cuestiones y actualizarlas con la reciente discusión sobre la "extranjerización" de la tierra en el país y su impacto en las transformaciones estructurales del desarrollo rural. Un caso similar ocurre con el agua, tanto para consumo humano como para las actividades agropecuarias. La mayor sequía de los últimos 50 años ocurrida recientemente (2013) en el Nordeste evidencia la urgencia de este tema y demanda mayor regulación pública para la distribución y uso del agua y para incentivar nuevas tecnologías que proporcionen la convivencia de los agricultores en ese contexto ambiental. Se considera que el acceso a la tierra y al agua es fundamental para la reproducción y fortalecimiento de las unidades familiares de producción.

Un reto igualmente importante es el relacionado con los cambios demográficos recientes ocasionados por la disminución de los niveles de fecundidad y de mortalidad y, consecuentemente, el envejecimiento de la población urbana y rural. En el medio rural, este fenómeno se agrava por el éxodo de la población joven, que genera inquietudes sobre la falta de sucesores en las propiedades y sobre el crecimiento de un proceso de masculinización, debido a la migración principalmente de mujeres al medio urbano. Es necesario adecuar las políticas diferenciadas a este público rural envejecido (y también redimensionar las políticas de seguridad social y salud), pero igualmente perfeccionar y crear políticas e instrumentos que estimulen y generen condiciones para la permanencia de la juventud en el medio rural. Las políticas para este grupo específico exigen un enfoque intersectorial, considerando la articulación de acciones de acceso a la tierra y servicios esenciales para la producción rural; la promoción de la educación del campo y el acceso al nivel de educación técnico y superior; la generación de trabajo y renta en el medio rural, involucrando actividades agrícolas y no agrícolas; la promoción de la cultura, deporte y diversión; el desarrollo de infraestructura y la oferta de servicios al medio rural, así como el mejoramiento de las condiciones de la ciudadanía con participación social.

Finalmente, un tema tratado todavía de forma incipiente por gestores públicos y por los propios actores sociales es el de la construcción de mercados para la agricultura familiar, basados en la valorización de los productos regionales, tradicionales, asociados a la cultura y al lugar de origen, arraigados en el ambiente institucional local (relocalizados) y promotores de dinámicas territoriales socialmente inclusivas. En este sentido, se destaca el fortalecimiento de los mercados institucionales, de las ferias, de los mercados de la agricultura familiar, etc., así como la revisión o construcción de marcos legales y acciones que potencialicen estas iniciativas (agroindustrialización, legislación sanitaria, seguridad social, etc.). Al mismo tiempo, se requiere crear mecanismos de gobernanza y control sobre el sector económico y políticamente hegemónico del sistema agroalimentario (empresas multinacionales, supermercados, *tradings,* etc.), el cual sigue dinámicas de concentración y oligopolio y defiende generalmente una calidad industrial estandarizada y distante culturalmente de los consumidores. En efecto, estas fases del "molino satánico" evidenciado por Polanyi (2000) generan la necesidad de que el Estado y la sociedad construyan y fortalezcan el "contra movimiento" que amplíe el espacio de reproducción socioeconómica de la agricultura familiar.

F. Perspectivas de las políticas públicas para la agricultura familiar

El propósito de este documento ha sido analizar la estructura institucional construida en Brasil en términos de políticas públicas para la agricultura

familiar. Tal como se indicó anteriormente, la construcción de estas políticas fue el resultado de un conjunto de factores, incluyendo: i) cambios sociales e institucionales a gran escala que abrieron oportunidades para la expresión de nuevos actores, ideas e intereses en las arenas públicas; por ejemplo, la promulgación de la Constitución Brasileña en 1988 y la elección de Lula da Silva en 2002; ii) la existencia de coaliciones de actores que consiguieron aprovechar estas oportunidades para cambiar políticas existentes o generar nuevas políticas públicas en la agenda gubernamental; iii) una distribución de intereses entre los actores que favoreció los cambios; iv) la construcción de nuevas interpretaciones e ideas (académicas y no académicas) que permitieron reformular el problema y que fueron apropiadas por actores influyentes que las colocaron en debate en la sociedad y en el gobierno; y v) la existencia de instituciones y efectos de *feedback* institucionales que permitieron operar cambios en las políticas públicas existentes o generar nuevas "fórmulas" de acción pública.

La construcción de estas políticas no ocurrió sin debates acerca de sus objetivos, el público al que se dirigen, las metodologías de implementación y los presupuestos. Estas discusiones se dieron tanto al interior de los movimientos sociales como entre los actores gubernamentales, o entre la agricultura familiar y demás actores sociales. Los conflictos derivados de los proyectos de desarrollo y las disputas políticas, discursivas y simbólicas entre la agricultura familiar y el sector del agronegocio son emblemáticos de esta situación. De este modo, al mismo tiempo que las políticas para la agricultura familiar fueron (y son) construidas por actores con ideas e intereses inclinados a su fortalecimiento y que se encontraron con un ambiente político e institucional favorable para promover su elaboración e implementación, estas políticas también encontraron (y encuentran) resistencias en interpretaciones e intereses construidos por otros grupos de actores, los cuales están interesados en mantener, reproducir o crear instituciones que contrarresten la creación de políticas diferenciadas para el desarrollo rural. Son precisamente estas confluencias y negociaciones entre actores, ideas, intereses e instituciones las que permiten o impiden los cambios en las políticas públicas.

Es notoria la diversidad de instrumentos y de políticas públicas que se crearon en el periodo de análisis, los cuales buscaban apoyar la producción y comercialización agropecuaria, mejorar el ingreso, proporcionar mejores condiciones de vida y promover dinámicas de desarrollo territoriales. Como destacan Schneider *et al.* (2010), en estos casi 20 años de políticas diferenciadas para la agricultura familiar, Brasil se enfocó en políticas de acceso a la tierra, acceso al crédito rural y apoyo a la producción, y también buscó responder a los retos planteados por el hambre y la inseguridad alimentaria por medio de políticas sociales y territoriales. Más recientemente, se ha enfocado en la articulación institucional de la oferta con la demanda, en la construcción de nuevos mercados y en el control y la regulación de algunos de los existentes. Al tiempo que estas políticas daban mayor visibilidad social y política al agricultor familiar, también contribuyeron a destacar y colocar en debate la importancia socioeconómica y cultural de esta categoría en la sociedad brasileña. En efecto, actualmente es común, hasta en los medios de comunicación masivos, la afirmación de la relevancia de la agricultura familiar en la producción de alimentos y en la generación de empleos en el país (Globo Rural, 2013; Folha de São Paulo, 2009).

En los escenarios futuros de las políticas para la agricultura familiar se vislumbran perspectivas relacionadas con el perfeccionamiento de los instrumentos y programas, así como la necesidad de responder a cuestiones emergentes y, principalmente, la obligación de retomar el debate sobre una estrategia de desarrollo para el Brasil rural y discutir el lugar de la agricultura familiar (Favareto, 2010a; Veiga *et al.*, 2001). Como afirma Favareto (2010a, p. 51), "lo fundamental es una estrategia que muestre el conjunto de agentes públicos y privados, un pequeño conjunto de temas o cuestiones para el cual se

debería buscar la convergencia de los esfuerzos y las inversiones". Sin un acuerdo en este sentido, a pesar de que es extremadamente difícil lograrlo por la existencia de varios proyectos de desarrollo rural ya vigentes, probablemente prevalecerá la pulverización y la fragmentación de las iniciativas y sus resultados heterogéneos sobre el medio rural, con efectos incluso antagónicos y contraproducentes.

A continuación se plantean algunos desafíos y perspectivas que se refieren de manera más específica a las políticas de agricultura familiar que profundizan en estas cuestiones:

1. Actualmente Brasil dispone de un conjunto de políticas públicas para la agricultura familiar cuyas acciones son poco articuladas, pero que pueden ser mejor organizadas para potencializar recursos y resultados. Esta articulación generalmente ocurre a partir de los propios sujetos de las políticas públicas (los agricultores familiares y sus organizaciones), los cuales activan diferentes *mix* de acciones e instrumentos públicos de acuerdo con sus recursos, capacidades y articulaciones políticas (Leite, 2013). El ejercicio del diálogo y de las acciones conjuntas e intersectoriales entre gestores públicos, también necesita ser mejorado. Un ejemplo claro de esta necesidad es el PNAE, el cual requiere del diálogo entre gestores vinculados a la educación, la agricultura, la gestión financiera y el presupuesto, la infraestructura municipal/regional y la relación de estos actores con los demás actores locales. Se considera que los resultados de los programas están directamente relacionados con la cohesión de los acuerdos y las articulaciones.

2. Las políticas públicas diferenciadas de desarrollo rural necesitan avanzar hacia la inclusión de la diversidad de sectores sociales y contextos socioambientales del medio rural, ofreciendo acciones para todos los agricultores familiares. Como fue afirmado en la I Conferencia Nacional de Desarrollo Rural Sostenible y Solidario (CNDRSS) realizada en 2008, se necesita reconocer la gran diversidad de sectores sociales presentes en el medio rural brasileño, los cuales aportan distintas identidades, presentan diferentes relaciones con los ecosistemas, agentes de mercado, políticas de Estado y demás actores de la sociedad e igualmente se benefician de diferentes espacios en la estructura social y económica. Esas políticas diferenciadas para la agricultura familiar deben estar ajustadas a las configuraciones y modos de vida de la categoría social en el medio rural brasileño.

3. Más allá del continuo perfeccionamiento de las reglas e instrumentos, también es necesario avanzar en la reflexión acerca de si estas políticas (y el estado en que se encuentran) consiguen definir rutas de desarrollo alternativas al régimen socio técnico heredado de la revolución verde y que todavía es hegemónico. Por ejemplo, para Teixeira (2013, p. 14), "las políticas incluyentes, de fomento productivo para la agricultura familiar pasaron a ser funcionales al proyecto hegemónico [agronegocio], cuya consecuencia estructural ha sido la pérdida gradual de elementos que configuran la economía de base campesina. Pero, así hayan sido creadas políticas diferenciadas para la agricultura empresarial y familiar, ambas políticas están direccionadas para el mismo modelo agrícola". Se considera que no es adecuado generalizar que todas las políticas de la agricultura familiar están direccionadas hacia ese modelo, pero se coincide con el autor en la necesidad de reflexionar sobre ese modelo agrícola de desarrollo. Por lo tanto, se argumenta que las políticas para la agricultura familiar deben ser elaboradas para la construcción de la "autonomía" de la categoría social (Ploeg, 2008) y la sostenibilidad del medio rural.

4. En gran medida, la construcción de las políticas para la agricultura familiar respondió a las demandas y reivindicaciones de sus movimientos sociales y sindicatos. En términos

de política agrícola se buscó, de un modo general, reproducir las políticas disponibles para los grandes productores vinculados a las dinámicas del agronegocio en el interior de la agricultura familiar. Por esa razón, con excepción de algunas cuestiones coyunturales, en los últimos años estas propuestas carecen de innovaciones propositivas. Por lo tanto, también se necesita que los propios actores del medio rural reflexionen sobre los proyectos de desarrollo rural en construcción, retomen la capacidad innovadora y propositiva y construyan alternativas de modelos productivos, mercados y arreglos institucionales con la mediación del Estado y de las políticas públicas.

Bibliografía

Abramovay, R. 1992. Paradigmas do capitalismo agrário em questão. Campinas, Editora Hucitec/Editora de la UNICAMP.

_____. 1998. Agricultura familiar e desenvolvimento territorial. Brasília, MDA/NEAD/Consultoria IICA 940/98.

_____. 2003. Conselhos além dos limites. *In* Abramovay, R. O futuro das regiões rurais. Porto Alegre, Editora de la UFRGS. p. 57-81.

Abramovay, R.; Veiga, J.E. 1999. Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Brasilia, IPEA. Texto para discussão 641.

Alves, E.; Rocha, D.P. 2010. Ganhar tempo é possível? In Gasques, J.G.; Vieira Filho, J.E.R.; Navarro, Z. A agricultura brasileira: desempenho recente, desafios e perspectivas. Brasilia, IPEA/MAPA.

Aquino, J.; Schneider, S. 2010. 12 anos da política de crédito do PRONAF no Brasil (1996-2008): uma reflexão crítica. *In* Congresso Latinoamericano de Sociologia Rural, 8, 2010, Porto de Galinhas, *Anais*... Porto de Galinhas, ALASRU.

Aquino, J.R. *et al.* 2013. Caracterização do público potencial do PRONAF 'B' na região Nordeste e no estado de Minas Gerais: uma análise baseada nos dados do Censo Agropecuário 2006. Brasilia, IPEA. Série Relatório de Pesquisa IPEA.

Assis, S.A.G.; Ferreira, J. 2010. Usos, potencialidades e limitações do cadastro único no subsídio às políticas sociais para a população de baixa renda. *In* Castro, J.A.; Modesto, L. eds. Bolsa família 2003-2010: avanços e desafios. v. 1 e 2, Brasilia, IPEA. p. 213-248.

BACEN (Banco Central do Brasil). 2011. Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO): Relatório Circunstanciado 1999 a 2010. Brasilia, BACEN, DIORF, GEROP.

Bastos, F. 2006. Ambiente institucional no financiamento da agricultura familiar. São Paulo, Editora Polis Ltda.

Bianchini, V. 2012. Las políticas de desarrollo agropecuario y rural en el contexto internacional: estudio del caso Brasil. FAO. Mimeo.

Bonnal, P. 2013a. Agriculture familiale et politiques publiques: etude de cas Brésil. *In* Les agriculture familiale du monde : définitions, contribuitions et politiques publiques. Montpellir, Francia, CIRAD.

_____. 2013b. Referências e considerações para o estudo e a atuação dos programas de desenvolvimento territorial (PRONAT e PTC) na perspectiva da redução da pobreza em territórios rurais. *In* Leite, S.P. Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil. V. 19. Brasilia, IICA.

Buainain, A.M. 2013. Sete teses sobre o mundo rural brasileiro. *Revista de política agrícola* 22(105 2), abr./mayo/jun.

Carneiro, M.J. 1997. Política pública e agricultura familiar: uma leitura do PRONAF. *Estudos sociedade e agricultura* (8):70-82.

Castro, J.A.; Modesto, L. 2010. Bolsa família 2003-2010: avanços e desafios. v. 1 y 2. Brasilia, IPEA.

Chaim, N.; Belik, W. 2012. São Bernardo do Campo: Atuação Pioneira em favor da Agricultura Familiar. *In* Corá, M.A.J.; Belik, W. Projeto Nutre SP: análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no estado de São Paulo. São Paulo, Instituto Via Pública. p. 77-87.

CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, Brasil). 2003. Diretrizes de segurança alimentar e do desenvolvimento agrário para o Plano Safra 2003-2004 (Subsídios técnicos do CONSEA). Brasilia.

Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário. 2008. 1º Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário. Relatório Final. Olinda, PE.

Costanzi, R.N.; Fagundes, F. 2010. Perfil dos beneficiários do programa Bolsa Família. *In* Castro, J.A.; Modesto, L. Bolsa família 2003-2010: avanços e desafios. v. 1 y 2. Brasilia, IPEA. p. 249-270.

Delgado, G.C. 1994. Agricultura familiar e política agrícola no Brasil: situação atual e perspectivas. *Reforma agrária* 24(3):5-35, setiembre-diciembre.

_____. 2005. Questão agrária no Brasil, 1950-2003. *In* Jaccoud, L. (org.). Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo. Brasilia, IPEA. p. 51-90.

_____. 2012a. Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012). Porto Alegre, Editora de la UFRGS.

_____. 2012b. Social security and food security: successful policy experiences in Brazil. Ginebra, Suiza, OIT, Departamento de Seguridad Social. ESS Paper N°30. 32 p.

_____. 2013. Relatório de avaliação do PAA – III Síntese. Brasilia.

Delgado, G.C.; Conceição, J.C.P.R; Oliveira, J.J. 2005. Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). Brasilia, IPEA. Texto para a discussão nº. 1145.

Delgado, N.G. 2010. O papel do rural no desenvolvimento nacional: da modernização conservadora dos anos 1970 ao Governo Lula. *In* Delgado, N.G. Brasil rural em debate: coletânea de artigos. Brasília, CONDRAF/NEAD. p. 28-78.

Delgado, N.G.; Grisa, C. 2013. Institucionalidades, governança e projetos territoriais na política de desenvolvimento rural no Brasil. *In* Leite, S.P. Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil. Vol. 19. Brasilia, IICA. Série Desenvolvimento Rural Sustentável.

Delgado, N.G.; Leite, S.; Wesz Junior, V. 2010. Nota técnica: produção agrícola. Río de Janeiro.

DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos). 2011. Estatísticas do meio rural 2010-2011. Brasilia, MDA.

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura). 2012. FAO Medium-term strategic framework for cooperation in family faming in Latin America and the Caribbean 2012-2015. V. 14.0.

_____; INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária). 1994. Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável para a pequena produção familiar. Brasilia.

Favareto, A. 2006. Agricultores, trabalhadores: os trinta anos do novo sindicalismo rural no Brasil. *Revista brasileira de ciências sociais* 21(62):27-45.

_____. 2010a. As políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil em perspectiva – uma década de experimentações. Desenvolvimento em debate 1(2):47-63.

_____. 2010b. A abordagem territorial do desenvolvimento rural – mudança institucional ou "inovação por adição"? *Estudos Avançados* 24(68):299-319.

Fernandes, B.M. 2013. A reforma agrária que o governo Lula fez e a que pode ser feita. *In* Sader, E. 10 anos de governos pós-liberais no Brasil: Lula e Dilma. São Paulo, Boitempo; Rio de Janeiro, Flacso Brasil. p. 191-206.

Ferreira, B.; Alves, F.; Carvalho Filho, J.J. 2009. Constituição Vinte Anos: caminhos e descaminhos da reforma agrária – embates (permanentes), avanços (poucos) e derrotas (muitas). *In* Instituto Econômico de Pesquisa Aplicada. *Políticas sociais: acompanhamento e análise* 17(2):155-223.

Flexor, G. 2011. A economia política da construção institucional do mercado de biodiesel no Brasil. *In* Bonnal, P.; Leite, S.P. Análise comparada de políticas agrícolas: uma agenda em transformação. Río de Janeiro, Mauad X. p. 363-387.

Folha de São Paulo. 2009. Agricultura familiar produz 70% do feijão no país. Disponible en http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0110200919.htm. Publicada en: 01/10/2009.

França, C.G.; Del Grossi, M.E.; Marques, V.P.M.A. 2009. O censo agropecuário 2006 e a agricultura familiar no Brasil. Brasilia, MDA.

Gazolla, M.; Schneider, S. 2013. Qual fortalecimento da agricultura familiar? Uma análise do Pronaf crédito de custeio e investimento no Rio Grande do Sul. *Revista de Economia e Sociologia Rural* 51:45-68.

Globo Rural. 2013. Agricultura familiar terá crédito de R$ 21 bilhões para a safra 2013/2014. Disponible en http://revistagloborural.globo.com/Revista/Common/0,,EMI338968-18078,00-AGRICULTURA+FAMILIAR+TERA+CREDITO+DE+R+BILHOES+PARA+A+SAFRA.html. Publicada em 06/06/2013.

Grisa, C. 2012. Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade/UFRRJ.

Grisa, C.; Flexor, G. 2012. Dinâmica institucional das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil. Río de Janeiro. Informe de investigación.

Grisa, C.; Wesz Jr., V.; Buchweitz, V.D. 2013. Revisitando o Pronaf: velhos questionamentos, novas interpretações. Mimeo.

Grisa, C. *et al.* 2010. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em perspectiva: apontamentos e questões para o debate. *Retratos de assentamentos*13:137-170.

Grupo Gestor do PAA. 2010. Balanço de avaliação da execução do Programa de Aquisição de Alimentos PAA. Brasilia. Relatório descritivo.

Hoffmann, R.; Ney, M.G. 2010. Estrutura fundiária e propriedade agrícola no Brasil, grandes regiões e unidades da federação. Brasilia, MDA.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). 2009. Censo Agropecuário

2006. Agricultura Familiar. Primeiros resultados. Río de Janeiro.

IPEA (Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada, Brasil). 2012. Capítulo 7. Desenvolvimento Rural. *In* IPEA. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, n.º 20.

Kageyama, A. 2003. Produtividade e renda na agricultura familiar: efeitos do PRONAF-crédito. *Agricultura* 50(2):1-13.

Kato, K.Y.M. 2012. Estatais, políticas públicas e estratégias empresariais: os caminhos da Petrobras no biodiesel. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales. Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade/ UFRRJ.

Lamarche, H. 1993. A agricultura familiar I: uma realidade multiforme. Campinas, Editora de la UNICAMP.

Leite, S.P. 2013. Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil. Vol. 19. Brasilia, IICA. Série Desenvolvimento Rural Sustentável.

Mahoney, J. 2001. Path-dependent explanations of regime change: Central America in comparative perspective. *Studies in comparative international development* 6(1).

Maluf, R.S. 2007. Segurança alimentar e nutricional. Petrópolis, Vozes.

_____. 2009. Alimentação, escola e agricultura familiar. Boletim do OPPA n.º 26, mayo.

_____. 2013. Elementos para uma agenda pública de enfrentamento da pobreza e inclusão sócio-produtiva no meio rural na ótica do desenvolvimento territorial sustentável. *In* Leite, S.P. Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil. Vol. 19. Brasilia, IICA. Série Desenvolvimento Rural Sustentável.

MAPA (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Brasil). 2013. Plano agrícola e pecuário 2013/2014. Brasilia.

Mattei, L. 2006. PRONAF 10 anos: mapa da produção acadêmica. Brasilia, MDA.

_____. 2012. A reforma agrária brasileira: evolução do número de famílias assentadas no período pós-redemocratização do país. *Estudos Sociedade e Agricultura* 20(1):301-325.

MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário, Brasil). 2004. Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural. Brasilia.

_____. 2010. Um novo Brasil rural. Ministério do Desenvolvimento Agrário 2003/2010. Brasilia.

_____. s.f.a. Agricultura familiar no Brasil e o censo agropecuário 2006. Brasilia.

_____. s.f.b. Indicadores Garantia Safra consolidado por safra. Hoja en Excel. Disponible en http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas/garantiasafra/12087655. Consultado en 10/07/2013.

MDS (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasil). 2010. Programa de Aquisição de Alimentos – PAA. Brasilia. Caderno base III Seminário Nacional do PAA.

_____. 2013. Bolsa Família paga R$ 2,1 bilhões em setembro. 17/09/2013. Disponible en http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias-1/2013/setembro/bolsa-familia-paga-r-2-1-bilhoes-em-setembro. Consultado en 17/09/2013.

Medeiros, L.; Dias, M.M. 2011. Marco jurídico-normativo para o desenvolvimento rural com enfoque territorial. *In* Miranda, C.; Tiburcio, B. (orgs.). Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil. Brasilia, IICA. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, Vol. 14. p. 197-230.

Medeiros, L.S. *et al.* 2011. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em assentamentos de reforma agrária: implantação, impactos e perspectivas. Río de Janeiro. Informe de investigación.

Mielitz Netto, C.G.A. 2011. A política agrícola brasileira, sua adequação e sua funcionalidade nos vários momentos do desenvolvimento nacional. *In* Bonnal, P.; Leite, S.P. Análise comparada de políticas agrícolas: uma agenda em transformação. Río de Janeiro, CIRAD, Mauad X. p. 221-251.

Navarro, Z.; Campos, S.K. 2013. A "pequena produção rural" no Brasil. *In* CGEE (Centro de Gestão e Estudos Estratégicos). A pequena produção rural e as tendências do desenvolvimento agrário brasileiro: ganhar tempo é possível? BrasIlia. p.13-27.

Navarro, Z.; Pedroso, M.T.M. 2011. Agricultura familiar: é preciso mudar para avançar. Brasilia, Embrapa Informação Tecnológica. Texto para discussão 42.

Neves, D.P. 2007. Agricultura familiar: quantos ancoradouros! *In* Fernandes, B.M.; Marques, M.I.M.; Suzuki, J.C. (orgs.). Geografia agrária: teoria e poder. São Paulo, Expressão Popular, p. 211-270.

Palos, L.G.C.; Pacífico, D.A.; Savian, M. s.f. Políticas agroambientais brasileiras para a segurança alimentar e o combate à fome. Disponible en http://www.rlc.fao.org/fileadmin/templates/fondobrasil/documentos/Estudios_politicas_agroambientales/Estudio_Brasil_22.07.pdf. Consultado en 09/10/2013.

Picolotto, E.L. 2011. As mãos que alimentam a nação: agricultura familiar, sindicalismo e política. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales en Desarrollo, Agricultura y Sociedad. Programa de Pós-Graduação de Ciência Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ). Río de Janeiro.

Ploeg, J.D.V.D. 2008. Camponeses e impérios alimentares: luta por autonomia e sustentabilidade na era da globalização. Porto Alegre, Editora de la UFRGS.

Polanyi, K. 2000. A grande transformação. 2 ed. Río de Janeiro, Elsevier.

Prado Jr., C. 1979. Formação do Brasil contemporâneo. 16 ed. São Paulo, Brasiliense.

Presidência da República. 2003. Decreto nº. 4.887 de 20 de novembro de 2003. Disponible en http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm. Consultado en 01/12/2013.

_____. 2010. Lei nº. 12.188 de 11 de janeiro de 2010. Disponíble en http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12188.htm. Consultado en 31/07/2013.

Sabourin, E. 2009. Camponeses do Brasil: entre a troca mercantil e a reciprocidade. Río de Janeiro, Garamont.

SAGI (Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação). 2012. PAA Data. Disponible en http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/2012/visi_paa_geral/pg_principal.php?url=abertura. Consultado en 30/10/2013.

Sallum J., B. 2003. Metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX. *Revista brasileira de ciência sociais* 18(52): 35-54.

Santos, F.P. 2011. Coalizões de interesses e a configuração política da agricultura familiar no Brasil. Tesis de Doctorado en Administración Pública y Gobierno. Escola de Administração de Empresas de São Paulo (FGV-SP). São Paulo.

Schmitt, C.J. 2005. Aquisição de alimentos da agricultura familiar: integração entre política agrícola e segurança alimentar e nutricional. *Revista de política agrícola* 14(2):78-88.

Schneider, S.; Cassol, A. 2013. A agricultura familiar no Brasil. Porto Alegre. Informe de investigación. Mimeo.

Schneider, S.; Cazella, A.; Mattei, L. 2004. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf-Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. *In* Schneider, S.; Silva, M.K.; Marques, P.E.M. (orgs.). 2004. Políticas públicas e participação social no Brasil rural. Porto Alegre, Editora de la UFRGS. p. 21-49.

Schneider, S.; Shiki, S.; Belik, V. 2010. Rural development in Brazil: overcoming inequalities and building new markets. *Rivista di economia agraria* 65(2):225-259.

Schwarzer, H. 2001. Paradigmas de previdência social rural: um panorama da experiência internacional. *Planejamento e políticas públicas* 23:119-63.

Siliprandi, E.; Belik, W. 2012. A agricultura familiar e o atendimento à demanda institucional das grandes cidades. *In* Corá, M.A.J.; Belik, W. Projeto Nutre SP: análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no estado de São Paulo. São Paulo, Instituto Via Pública. p. 61-76.

Souza, L.B.B. 2012. Organizações da agricultura familiar no estado de São Paulo e sua experiência de fornecimento para o PNAE. *In* Corá, M.A.J.; Belik, W. Projeto Nutre SP: análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no estado de São Paulo. São Paulo, Instituto Via Pública. p. 29-45.

Tecchio, A. 2012. Políticas públicas de desenvolvimento territorial e superação da pobreza no meio rural brasileiro: estudo de caso no Território Meio Oeste Contestado (SC). Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas. Florianópolis.

Teixeira, G. 2013. A sustentação política e econômica do agronegócio no Brasil. *Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA*, edición especial, julio de 2013. p. 13-29.

Triches, R.M. 2010. Reconectando a produção ao consumo: a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o Programa de Alimentação Escolar. Tesis de Doctorado. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS).

Veiga, J.E. 1991. O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica. São Paulo, Editora de la Universidade de São Paulo/Hucitec.

_____. 2002. A face territorial do desenvolvimento. *In Revista Internacional de Desenvolvimento Local* 3(5):05-19.

Veiga, J.E. *et al.* 2001. O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento. Brasilia, Convênio FIPE-IICA (MDA/CNDRS/NEAD).

Wanderley, M.N.B. 2009. O mundo rural como um espaço de vida: reflexões sobre a propriedade da terra, agricultura familiar e ruralidade. Porto Alegre, Editora da UFRGS.

V. CHILE:
Más de 50 años de apoyo a la agricultura familiar

Hugo Martínez[63], Mina Namdar-Irani[64] y Octavio Sotomayor[65]

63 Codirector de Qualitas Agroconsultores; actual asesor del Ministro de Agricultura de Chile.
64 Codirectora de Qualitas Agroconsultores; actual asesora del Director Nacional del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) de Chile.
65 Oficial de Asuntos Económicos, Unidad de Desarrollo Agrícola, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, CEPAL; actual Director Nacional del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) de Chile.

A. Contexto de la agricultura familiar en el país

La evaluación de las políticas públicas de apoyo a la agricultura familiar debe ser parte de un contexto más amplio, cual es la política agrícola de Chile (también la política de lucha contra la pobreza y la política de desarrollo territorial, entre otras), tal como se ha venido gestionando desde 1990[66]. En forma general, puede decirse que la política agrícola ha funcionado razonablemente bien: prueba de ello ha sido el sostenido incremento de la productividad, la diversificación de rubros productivos, el desarrollo exportador (desde USD1600 millones en 1990 a USD14 356 millones en 2012) y la capacidad del sector agrícola de insertarse en la economía mundial, en un esquema de apertura comercial que casi no tiene precedentes en el mundo. Si bien este proceso ha generado una concentración de la tierra y una disminución del número de explotaciones, contrariamente a lo que suele decirse estos resultados también han tenido un impacto social, como lo denota la disminución de la pobreza rural (desde el 38,8% en 1990 al 10,8% en 2011). Todos estos avances han sido el resultado de un amplio esfuerzo político, técnico y presupuestario realizado por toda una generación de funcionarios del Ministerio de Agricultura (MINAGRI) y por miles de productores, el cual ha tenido una amplia valoración internacional y ha sido reconocido por los organismos internacionales especializados (OCDE, 2008).

Después de casi 24 años de trabajo con la agricultura familiar, luego del regreso de la democracia, y habiendo experimentado gobiernos de diferentes signos políticos, creemos conveniente evaluar en qué punto está lo que denominaremos el "modelo chileno de apoyo a la agricultura familiar". El país está maduro para iniciar un nuevo ciclo político, a lo que se suma una rica experiencia de trabajo con la agricultura familiar acumulada en otros países de la región. En este contexto, queremos hacer una reflexión de fondo sobre las posibilidades futuras de la agricultura familiar, intentando responder a las preguntas relacionadas con el impacto de los programas públicos en la agricultura familiar, el rol que cumple la multiactividad y el empleo rural no agrícola en la economía de la agricultura familiar, y más en general, el efecto que tienen los múltiples cambios del mundo rural sobre la agricultura familiar.

Para estos efectos hemos aprovechado una rica base de datos que ha sido construida a partir de un análisis del Censo Agropecuario de 2007 (INDAP y Qualitas Agroconsultores, 2009), así como informaciones más recientes provenientes de las encuestas CASEN (encuestas socioeconómicas de hogares) realizadas por el Ministerio de Desarrollo Social. En forma complementaria, en este artículo hemos identificado diversos nuevos conceptos, acuñados en Chile y en otros países del mundo, que han adquirido carta de ciudadanía en estos últimos años y que están redefiniendo la discusión sobre la agricultura familiar. A partir de estas dos líneas de reflexión queremos contribuir a establecer nuevas ideas en materia de política agrícola para avanzar hacia nuevas metas y desafíos.

B. Características principales de la política agrícola chilena

La política agrícola chilena se caracteriza por su orientación exportadora y por combinar un conjunto de regulaciones (sanitarias, comerciales, ambientales, laborales y otras), diversas líneas de crédito, otorgadas por el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) y el Banco del Estado de Chile (BancoEstado), junto a un paquete de subsidios públicos transferidos a los agricultores y agroindustrias, que buscan

66 En estricto rigor, esta política es el resultado de una larga evolución, que se remonta a la creación del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) en 1962, así como a las diversas instituciones e iniciativas que antecedieron a esta institución. Para un recuento histórico, véase Sotomayor, 2010.

el mejoramiento de la competitividad sectorial. El apoyo a los productores es bajo en comparación con los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), con una EAP promedio[67] de 5% en 2004-06, cifra similar a las estimaciones realizadas para Australia y Brasil (OCDE, 2008). Estos recursos (aproximadamente USD622 millones en 2012) no están acoplados a la producción y se asignan a través de fondos competitivos o de ventanilla[68] que hacen posible la operación de una amplia diversidad de programas e instrumentos de fomento, muchos de los cuales se ejecutan a través de organismos privados (esquemas tercerizados). Estos programas han sido evaluados en forma continua y han logrado la continuidad y la estabilidad indispensables para hacer perfeccionamientos sucesivos[69]. En su forma general, la política agrícola chilena puede ser descrita de acuerdo a seis grandes ejes temáticos[70]:

- **Gestión de riesgos y estabilización**: Esta área busca generar el marco de estabilidad que requiere la agricultura y considera fundamentalmente un seguro agrícola para enfrentar adversidades climáticas. También aquí se encuentran los instrumentos legales dirigidos a enfrentar la competencia desleal o la volatilidad de los precios internacionales de los productos agrícolas (salvaguardias, derechos compensatorios, derechos *antidumping*). Chile no cuenta con instrumentos para estabilizar ingresos o precios, como es el caso de México y Brasil.

- **Desarrollo de mercados:** Este eje de trabajo busca la apertura de mercados externos, la eliminación de restricciones al comercio y la protección de inversiones en el exterior. En el plano interno, este eje busca garantizar el normal funcionamiento de los mercados domésticos para facilitar las transacciones.

- **Mejoramiento de la productividad de los recursos naturales:** Esta línea de trabajo contempla tres ámbitos de acción aplicados a los recursos físicos de los agricultores: i) el Sistema de Incentivos para la Recuperación de Suelos Degradados (SIRSD); ii) la Ley de Fomento al Riego; y iii) la Ley de Fomento de Plantaciones Forestales.

- **Desarrollo de la competitividad:** Esta área considera los programas de I&D, esencialmente la labor del Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA), la Fundación para la Innovación Agraria (FIA) y la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), así como los programas de transferencia tecnológica del INDAP, los grupos de transferencia tecnológica (GTT) y otros; de capacitación (Servicio Nacional de Capacitación y Empleo); de financiamiento (el INDAP, el BancoEstado y la CORFO) y de fomento a la asociatividad.

- **Sanidad, medio ambiente, inocuidad y calidad:** Considera todas las regulaciones asociadas al control de plagas y enfermedades, la inspección de alimentos, buenas prácticas agrícolas, organismos genéticamente modificados (OGM), plaguicidas y sellos de calidad, entre otras áreas técnicas.

- **Desarrollo forestal:** Considera el fomento de las plantaciones forestales (especies exóticas) y la conservación del bosque nativo, así como el desarrollo de programas para valorizar económicamente las funciones no madereras de los bosques.

67 Estimación de Apoyo al Productor: monto de los subsidios como fracción de los ingresos agrícolas brutos.
68 Esta modalidad es de carácter no concursable (los recursos se asignan por orden de llegada o según criterios socioeconómicos) y se aplica sobre todo a la agricultura familiar.
69 Véase www.dipres.cl.
70 Esta clasificación se utilizó para diseñar lo que a inicios de la década del 2000 se denominó la Política de Estado para la agricultura chilena (MINAGRI, 2000). Este planteamiento sigue siendo plenamente válido, con las actualizaciones correspondientes.

Estos seis ejes se entrecruzan con otras políticas transversales aplicadas al mundo rural, tal como los programas de infraestructura o de lucha contra la pobreza, ejecutados por otros ministerios sectoriales.

C. Implicaciones de la política agrícola sobre la agricultura familiar

1. Importancia de la agricultura familiar

Las cifras censales revelan que la agricultura familiar posee una parte importante de los recursos productivos (cuadro 1) y que en razón de ello ocupa un lugar importante en muchos rubros (INDAP y Qualitas Agroconsultores, 2009):

- El 95% de las explotaciones agrícolas del país (254 906 explotaciones) corresponden a la agricultura familiar, definida como aquellas explotaciones que generan un valor bruto de la producción anual (VBP) de hasta un poco más de USD100 000. Siguiendo estos mismos criterios, el 4,5% de las explotaciones agrícolas (13 184 explotaciones) clasifican como mediana agricultura (VBP anual comprendido entre USD100 000 y USD1 millón) y solamente 1225 explotaciones corresponden a la gran agricultura (VBP anual superior a USD1 millón)[71].

- Al interior de la agricultura familiar, se pueden distinguir por lo menos dos segmentos: i) la agricultura familiar "multiactiva", compuesta por explotaciones que generan un VBP inferior a USD4300 al año y deben obligatoriamente completar sus ingresos con otras actividades asalariadas o por cuenta propia; ii) la agricultura familiar "empresarial", que tiene un VBP anual comprendido entre USD4300 y un poco más de USD100 000. En número de explotaciones, el segmento "multiactivo" es un poco más numeroso, con un total de 156 185 explotaciones (61% del total de la agricultura familiar), mientras la agricultura familiar empresarial agrupa a 98 721 unidades de producción (49% del total de la agricultura familiar).

- Al analizar el aporte de cada segmento al valor bruto de la producción silvoagropecuaria, se observa que las participaciones son relativamente equilibradas: mientras que la agricultura familiar aporta el 22% del VBP nacional, la mediana agricultura contribuye con el 38% y la gran agricultura con el 40%. El control de los activos muestra un comportamiento similar, con el 26% controlado por la agricultura familiar, el 33% por la mediana agricultura y el 41% por la gran agricultura.

- En lo relativo al empleo, la distribución cambia radicalmente: el 61% del empleo (contratado y familiar) es generado por la agricultura familiar, mientras que los otros dos segmentos generan el 25% (mediana agricultura) y el 14% (gran agricultura), respectivamente.

- La agricultura familiar controla el 51% de la superficie total expresada en ha físicas, el 44% de la superficie total expresada en hectárea de riego básico (HRB)[72], el 44% de la superficie útil[73] y el 38% de la superficie regada. En

71 Estas tres categorías se han definido de acuerdo a los tipos de empresas establecidos por el sistema de fomento chileno. Este distingue cuatro estratos: la microempresa, cuyo valor de ventas es inferior a 2400 unidades de fomento (aproximadamente USD100 000) y que se asimila a la agricultura familiar; la pequeña empresa, con un valor de ventas comprendido entre 2400 y 25 000 unidades de fomento (USD100 000 a USD1 millón, aproximadamente), que corresponde a la mediana agricultura; y la mediana y grande empresa (más de 25 000 unidades de fomento = USD 1 millón), que se asimila a la gran agricultura.

72 La hectárea de riego básica (HRB) define equivalencias de las superficies físicas en función de su potencial de producción. Una HRB es la superficie equivalente a la potencialidad de producción de una hectárea física (HF) regada de capacidad I de uso, en el valle de Maipo. Los potenciales usuarios del INDAP tienen hasta un máximo de 12 HRB. Se cuenta con una tabla de equivalencia HRB - HF para todo el país.

73 La superficie útil corresponde al total de la superficie menos los terrenos estériles o no aprovechables, las praderas naturales y los matorrales.

promedio por explotación, la agricultura familiar posee 46 ha de superficie total, con un promedio de 19 ha en el segmento "familiar multiactivo" y 89 ha en el segmento "familiar empresarial". Al expresar la superficie total en HRB, el promedio por explotación asciende a 3 HRB para toda la agricultura familiar, con valores promedios de 1 y 5 HRB para los segmentos "multiactiva" y "empresarial", respectivamente.

Estos antecedentes relevan la importancia que tienen todos los segmentos en el desarrollo agrícola nacional, lo cual es útil para alimentar la reflexión acerca de las políticas públicas que se deben aplicar en el futuro. En forma más específica, el hecho de que la agricultura familiar junto con la mediana —que corresponden a la micro y pequeña empresa en los otros sectores económicos— concentren el 60% del VBP nacional (y el 85% del empleo) sustenta la opción de política pública que prioriza a estos segmentos para brindar bienes privados, junto a los bienes públicos que se entregan a todo el sector.

2. La agricultura familiar es esencialmente multiactiva

Del total de explotaciones del país, solamente el 21% declara que más del 75% del ingreso familiar proviene de la explotación agrícola y el 51% declara que la explotación contribuye en menos del 25% al ingreso familiar. Esta situación es heterogénea según los estratos de VBP de las explotaciones y es claramente más marcada en los estratos pequeños: en la agricultura familiar multiactiva, solamente el 12% de las

Cuadro 1.
Cantidad de explotaciones y recursos controlados por tipo de explotación según VBP.

Tipo de explotaciones	Estrato de valor bruto de la producción (VBP) UF Miles USD [a]	Explotaciones		VBP		Activos		Empleo		Superficie útil	
		N.º	%	Monto (miles de UF)	%	Monto (miles de UF)	%	N.º de UTE [b]	%	Ha físicas	%
FAMILIAR MULTIACTIVA	0-100 *0-4,3*	156 185	58	5881	2	56 721	5	234 289	29	1 189 413	12
FAMILIAR EMPRESARIAL	100-2400 *4,3-104,4*	98 721	37	45 634	20	230 542	21	253 332	32	3 269 755	32
TOTAL AGRICULTURA FAMILIAR	**0-2400** *0-104,4*	**254 906**	**95**	**51 515**	**22**	**287 262**	**26**	**487 621**	**61**	**4 459 168**	**44**
TOTAL AGRICULTURA MEDIANA	**2400-25 000 104,4-1090,5**	**13 184**	**4,5**	**91 853**	**38**	**372 323**	**33**	**197 005**	**24**	**3 060 922**	**30**
TOTAL AGRICULTURA GRANDE	**Más de 25 000** *Más de 1090,5*	**1225**	**0,5**	**95 789**	**40**	**459 857**	**41**	**117 562**	**15**	**2 648 264**	**26**
TOTAL AGRICULTURA		**269 315**	**100**	**239 157**	**100**	**1 119 443**	**100**	**802 188**	**100**	**10 168 355**	**100**

Fuente: Elaboración propia con base en INDAP y Qualitas Agroconsultores, 2009.
http://www.agroqualitas.cl/index.php?option=com_k2&view=item&id=50:estudio-de-caracterización-de-la-pequeña-agricultura-a-partir-del-vii-censo-nacional-agropecuario-y-forestal-2009&Itemid=8
1 UF = $23 379 (promedio de enero, 2014).
1 USD = $537 (promedio de enero, 2014).
UTE (Unidad Trabajador Equivalente): Corresponde a un trabajador a tiempo completo durante el año, esto es 245 jornadas de trabajo.

Felipa Condori con alpaca, Chile (foto de Mina Namdar-Irani)

explotaciones aportan más del 75% del ingreso familiar, cifra que asciende al 31% en el segmento de la agricultura familiar empresarial y al 45% en la agricultura mediana y grande (gráfico 1). Sin embargo, es importante destacar que en todos los estratos el aporte de la explotación al ingreso familiar es generalmente bajo. Ello obliga a evaluar la pertinencia de un criterio comúnmente utilizado por el INDAP y otros organismos para identificar la pequeña agricultura, el que guarda relación con el peso de la explotación en el total del ingreso familiar.

Gráfico 1.
Participación del ingreso generado por la explotación en el ingreso familiar.

Fuente: Elaboración propia con base en ODEPA y Qualitas Agroconsultores, 2009.
http://www.odepa.gob.cl/odepaweb/servicios-informacion/publica/Estudio_hogares_de_las_explotaciones_silvoagropecuarias.pdf

3. Las políticas públicas dirigidas a la agricultura familiar

La agricultura familiar ha sido objeto de una política de fomento productivo activa, que se refleja especialmente en la labor del INDAP, la cual, junto al trabajo que hacen otros organismos públicos como el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) y en menor medida la CORFO, constituye la esencia de lo que hemos denominado modelo chileno de apoyo a la agricultura familiar[74]. El INDAP es una institución fundada en 1962, que pertenece al MINAGRI y que se encarga de fomentar y apoyar el desarrollo productivo y sustentable de la agricultura familiar. Para tal efecto cuenta con dos grandes líneas de trabajo, la de asesorías y la de inversiones, cada una integrada por distintos programas y diversas líneas de acción (cuadro 2).

3.1 Línea de asesorías

- **Programa de Desarrollo Local (PRODESAL):** Se orienta a apoyar a los agricultores y agricultoras más vulnerables del sector rural, denominados tradicionalmente productores de subsistencia o multiactivos. Fortalece a las familias rurales en sus actividades silvoagropecuarias y asociadas, a través de la entrega de asesoría técnica y de recursos de inversión, permitiéndoles aumentar sus ingresos y mejorar su calidad de vida. Es un programa del INDAP ejecutado preferentemente a través de las municipalidades, a las que el INDAP transfiere recursos por medio de un convenio de colaboración, los que se complementan con los recursos que aportan dichas entidades ejecutoras. Estos recursos deben destinarse a la contratación de un equipo técnico que entregue asesoría técnica permanente a los agricultores del Programa, quienes se organizan en unidades operativas de entre 60 y 180 personas. El PRODESAL creció de manera muy importante en los últimos años, alcanzando en 2012 una cobertura de más de 81 700 usuarios con un presupuesto de USD41,7 millones.

- **Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI):** Es un programa de asesoría técnica equivalente al PRODESAL, pero destinado a comunidades indígenas, y que se lanzó en 2009. En 2012, contaba con más de 33 700 usuarios con un presupuesto de USD28,5 millones.

- **Programa Agropecuario para el Desarrollo Integral de los Pequeños Productores Campesinos del Secano de la Región de Coquimbo (PADIS):** El objeto de este programa es apoyar a las familias rurales de la Región de Coquimbo para fortalecer sus actividades silvoagropecuarias y asociadas, a través de la entrega de asesoría técnica y fondos de inversión, permitiéndoles aumentar sus ingresos y mejorar su calidad de vida. Al igual que el PRODESAL y el PDTI, es ejecutado preferentemente mediante las municipalidades de la Región de Coquimbo y está dirigido a las familias rurales de la región. En 2012, trabajaba con 2300 agricultores con un presupuesto de USD1,7 millones.

- **Programa de Formación y Capacitación a Mujeres Campesinas (INDAP-PROdeMU):** Es ejecutado por el INDAP y la Fundación para la Promoción y Desarrollo

74 Un aspecto esencial de este modelo es que la agricultura familiar cuenta con una definición legal, que es utilizada para definir quiénes pueden ser apoyados por el INDAP. La Ley Orgánica del Instituto de Desarrollo Agrícola N° 18.910, modificada por la Ley N° 19.213, define a la agricultura familiar utilizando cuatro criterios: i) agricultores que explotan una superficie inferior a las 12 hectáreas de riego básico (unidad de superficie estandarizada); ii) que tienen activos por un valor menor a las 3500 unidades de fomento (USD170 000 aproximadamente); iii) que obtienen sus ingresos principalmente de la explotación agrícola, y iv) que trabajan directamente la tierra, cualquiera que sea su régimen de tenencia.

de la Mujer (PRODEMU), en el marco de un convenio suscrito entre ambas instituciones. Está orientado a fomentar el emprendimiento de iniciativas productivas agrícolas de mujeres campesinas que se encuentran en situación de vulnerabilidad económica. Para ello ofrece servicios de asesoría técnica y, en menor medida, fondos para la inversión. Es el único programa del INDAP enfocado exclusivamente en mujeres. Desde su inicio en 1992, el programa ha beneficiado a una media de 3000 mujeres al año con un monto promedio de USD1000 per cápita, colocando un presupuesto total de USD3 millones.

- **Servicios de Asesoría Técnica (SAT):** Busca contribuir a mejorar de forma sostenible el nivel de competitividad del negocio o sistema productivo desarrollando las capacidades de los usuarios, por medio de acciones de transferencia técnica, asesoría en gestión y la articulación con otros programas de fomento. Está dirigido a productores que pertenecen al segmento de la agricultura familiar empresarial y presta asesoría técnica a través de consultores de experiencia comprobada que están capacitados para diseñar en acuerdo con el usuario las mejores estrategias para mejorar sus sistemas productivos. Este diseño supone un diagnóstico de las brechas tecnológicas existentes y un plan de trabajo que se basa en un conjunto de acciones técnicas a desarrollar. En 2012, el SAT trabajó con 13 100 agricultores con un presupuesto que ascendió a USD8,8 millones.

- **Programa Alianzas Productivas (PAP):** Su objeto es promover y fortalecer alianzas productivas sustentables en el tiempo, entre pequeños productores y empresas agroindustriales. Para ello, el INDAP cofinancia un servicio integral de asesoría técnica, el cual es brindado por la agroindustria a sus pequeños proveedores. También aporta recursos no reembolsables para incentivar la realización de inversiones a nivel predial que contribuyen al mejoramiento de la competitividad y calidad de los productos entregados por los pequeños proveedores. El INDAP les transfiere los recursos a las empresas agroindustriales para que estas atiendan a sus proveedores (que deben ser usuarios del INDAP). La empresa demandante y los proveedores deben cofinanciar el valor del servicio que no es aportado por el INDAP. En 2012, el PAP contaba con casi 4 300 usuarios y con un presupuesto de USD7,3 millones.

- **Programa de Turismo Rural:** Su objetivo es promover acciones de asesoría, capacitación y promoción de emprendimientos para ofrecer servicios turísticos que tengan como soporte la explotación silvoagropecuaria (alojamiento, restauración u oferta complementaria), en los que el turista participa de las faenas productivas o vive experiencias turísticas que valoricen la cultura e identidad campesinas. Considera incentivos no reembolsables a través del Programa de Desarrollo de Inversiones (PDI), asistencia técnica a través del SAT, apoyo en comercialización, promoción y difusión de las iniciativas y créditos de corto y largo plazo. Sin embargo, en los últimos años ha perdido dinamismo en tanto programa, quedando limitado a acciones individuales, sin acciones transversales que potencien su desarrollo.

3.2 Línea de inversiones

- **Programa de Asistencia Financiera:** Considera diversos instrumentos (créditos de corto plazo y largo plazo, créditos de enlace, seguro agrícola, seguro ganadero, seguro de desgravamen) para cubrir las necesidades crediticias de la agricultura familiar bajo condiciones especiales y favorables para el surgimiento sustentable de sus negocios, con parámetros más flexibles. Las tasas del INDAP son del orden del 7% anual, mientras

que las instituciones bancarias cobran una tasa de interés que parte de un 1,3% mensual. Además, el INDAP dispone de una tarjeta de transferencia electrónica con la finalidad de disminuir los tiempos de entrega de los recursos y optimizar los costos operacionales del INDAP. En 2012, el INDAP tenía una cartera de más de 51 300 agricultores clientes de crédito, con un monto colocado de USD106,6 millones.

- **Programa de Riego y Drenaje Intrapredial:** Su objetivo es cofinanciar inversiones de riego o drenaje intrapredial destinadas a incorporar tecnologías para la gestión del agua en los sistemas productivos agropecuarios. Este Programa entrega incentivos por un monto de hasta 90% del costo bruto total de inversión, con un tope de USD12 000 para personas naturales y de USD 20 000 para personas jurídicas. Los incentivos se entregan sobre la base de un proyecto, el cual considera recursos para cofinanciar las inversiones proyectadas y, cuando corresponda, recursos para la formulación del proyecto y apoyo a la ejecución de las inversiones o capacitación de los usuarios. Este programa también cuenta con una línea de trabajo para la regularización y el perfeccionamiento de los derechos de agua. En 2012, trabajó con 4300 usuarios, aportando recursos por un monto de USD18,4 millones.

- **Programa de Desarrollo de Inversiones (PDI):** Su objetivo es cofinanciar con bonificaciones la ejecución de proyectos de inversión productiva, orientados a modernizar los procesos productivos de las empresas de la agricultura familiar, para hacerlas más competitivas en el mercado y sustentables en el tiempo. Los proyectos de inversión tienen un valor tope de aproximadamente USD5000, cada tres años, y el nivel de cofinanciamiento público es de hasta el 80%. Su cobertura en 2012 fue de casi 13 000 usuarios con un presupuesto de USD26,5 millones.

- **Sistema de Incentivos para la Sustentabilidad Agroambiental de los Suelos Agropecuarios (SIRSD):** Su objetivo es recuperar el potencial productivo de los suelos agropecuarios degradados, para lo cual el INDAP entrega un subsidio (del 50% al 90%) destinado a cofinanciar las siguientes prácticas: incorporación de fertilizantes de base fosforada; aplicación de elementos químicos para corregir la acidez o salinidad excesiva de los suelos; establecimiento de coberturas vegetales en suelos descubiertos o con cobertura deteriorada; otras labores y prácticas destinadas a conservar o recuperar los suelos agrícolas; y eliminación de tocones, troncos muertos, matorrales sin valor forrajero, piedras u otros impedimentos físicos o químicos. En 2012, el SIRSD benefició a cerca de 17 000 usuarios y aportó recursos por un valor de USD30,7 millones.

- **Programa Praderas Suplementarias y Recursos Forrajeros:** El programa "Praderas", implementado a partir de 2009, busca incentivar el establecimiento de praderas suplementarias o recursos forrajeros como herramienta efectiva para disponer de forraje invernal o estival en los predios de la agricultura familiar donde el rubro ganadero es el negocio principal. Para ello, entrega una ayuda económica del 80% de los costos netos, asociados a las labores y los insumos requeridos para el establecimiento de praderas suplementarias o recursos forrajeros. Su cobertura en 2012 alcanzó más de 13 500 usuarios con un presupuesto de USD7,5 millones.

Considerando todos sus programas, durante 2012 el INDAP atendió a cerca de 150 000 productores, con un presupuesto de aproximadamente USD420 millones anuales. De este total, alrededor de USD280 millones fueron transferidos a los productores a través de sus programas más relevantes.

Cuadro 2.
Evolución de la cobertura de los principales programas del INDAP.

	USUARIOS		PRESUPUESTO (USD)		PROMEDIO POR USUARIO (USD)	
	2009	2012	2009	2012	2009	2012
ASESORÍAS TÉCNICAS						
SAT	23 312	13 130	14 263 093	8 778 625	612	669
Alianzas Productivas [a][b]	s.i.	4292	s.i.	7 319 121	s.i.	1705
PRODESAL [a]	49 936	81 712	23 741 898	41 743 459	475	511
PDTI [a][c]	2 156	33 753	3 249 470	28 525 010	1507	845
PADIS [a]	1 809	2315	1 503 780	1 729 468	831	747
PRODEMU [a]	2 972	3137	2 652 175	2 982 259	892	951
INVERSIONES						
CRÉDITO	39 023	51 319	68 746 055	106 597 299	1762	2077
RIEGO	4 879	4375	10 918 729	18 434 965	2238	4214
PDI	14 565	12 926	27 602 122	26 464 557	1895	2047
SIRSD	25 403	16 937	31 334 999	30 697 037	1234	1812
PRADERAS	4 985	13 540	3 600 813	7 506 881	722	554
TOTAL	**109 095**	**158 159**	**182 123 119**	**278 378 101**	**1669**	**1760**

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por el INDAP, División de Fomento, octubre de 2013.
(a) Incluye Inversiones.
(b) El programa se lanzó en 2009, pero en 2009 y 2010 se financió como un componente del SAT. A partir de 2011, cuenta con glosa presupuestaria aparte.
(c) Los datos registrados como año 2009 corresponden al año 2010, año de implementación del programa.
s.i.: sin información.

Más allá de las cifras presupuestarias, el análisis censal de los usuarios del INDAP muestra el papel central que juega esta institución de fomento: el INDAP, ya en 2007, apoyaba directamente al 30% de las explotaciones del país, lo que es comparativamente alto, si se consideran los estándares internacionales[75]. Ese mismo año, las explotaciones apoyadas por el INDAP generaban 10% del VBP nacional y 37% del VBP generado por todo el segmento de microempresas, esto es, la pequeña agricultura (INDAP y Qualitas Agroconsultores, 2009).

4. Una mirada crítica: los principales temas de debate

La mayoría de estos programas se encuentran consolidados y prestan un servicio efectivo a los productores. Sin embargo, existen diversas críticas o comentarios acerca de estas líneas de trabajo.

Desde un punto de vista estratégico, los programas del INDAP tuvieron durante la década de los 90 un marcado acento exportador, en

75 En el área de la asistencia técnica, el INDAP atendía el 30% del total de explotaciones del país en 2007, mientras que esta tasa era del 20% en Francia, un país con un fuerte sector agrícola (Namdar-Irani y Sotomayor, 2011).

consonancia con los procesos de negociación de tratados de libre comercio en los que Chile se involucró durante ese periodo. Posteriormente, a mediados de la década del 2000, se crearon las Alianzas Productivas, como instrumentos para reforzar esta opción (la exportación) o la llegada al mercado interno a través de la agroindustria. Aunque ambas opciones siguen siendo plenamente válidas, es un hecho que todavía tienen un alcance limitado. Durante 2012, apenas 4200 productores operaban a través de Alianzas Productivas (la meta a fines de 2014 es 10 000) y un número un poco mayor había logrado insertarse en los mercados de exportación[76].

Ante este escenario, surge la pertinencia de priorizar el mercado doméstico como nueva opción estratégica. Como lo veremos más adelante, este camino es viable, dada la actual evolución de la sociedad chilena (interés por los productos de origen o de calidad, mayor sensibilidad por la comida sana y el medio ambiente, emergencia de una nueva actitud frente a la asociatividad y empoderamiento de los actores sociales, entre otros factores). Ello exige destinar parte de los esfuerzos del Estado a generar una nueva relación entre los productores de la agricultura familiar y los consumidores urbanos[77].

Desde el punto de vista de los programas específicos, el debate se concentra alrededor de los siguientes temas principales:

- **Insuficiencia del fondo de créditos:** El INDAP proporciona esencialmente líneas de crédito de corto plazo (en 2012 el monto promedio por usuario fue de $1,1 millones, vale decir alrededor de USD2000), lo que claramente resulta insuficiente para los requerimientos reales que demanda la producción agrícola. Esto implica que las líneas financieras para hacer inversiones a nivel individual y asociativo no están a la altura de los requerimientos propios de una agricultura moderna y tecnologizada[78]. Adicionalmente, el instrumental financiero del INDAP debería diversificarse en el futuro próximo, de modo de brindar nuevos servicios financieros a los productores (créditos de largo plazo, *factoring*, otras opciones).

- **Rol e impacto del PRODESAL**: Este programa ha experimentado una fuerte expansión en los últimos años y existe controversia acerca de su impacto real en los sectores más vulnerables. Una evaluación del programa realizada en 2004 indicaba que este "*es evaluado muy favorablemente por los beneficiarios*", pues junto con ser una forma de entregar asistencia técnica, "*es una forma de llevar competencias técnicas para levantar proyectos en beneficio de los agricultores*" y permite "*la intermediación de recursos de diversas fuentes del Estado*". Esta percepción se corrobora al medir su impacto: "*En el caso específico de la evaluación de PRODESAL se observa que los beneficiarios de PRODESAL comparados con los no beneficiarios del Programa, tienen un mejor desempeño en ingresos prediales, mejoran más la calidad y el equipamiento de sus hogares y tienen una mejor percepción sobre su desempeño económico productivo en los últimos 5 años*" (Geo Consultores, 2004).

76 Las cifras censales (2007) indican que solo 7000 productores de la agricultura familiar se habían insertado directamente en los mercados de exportación.

77 Esta estrategia supone la creación y el fortalecimiento de los denominados "circuitos cortos de comercialización", entendidos como canales en donde no operan los intermediarios (o en el límite, actúa uno solo de ellos). Bajo esta perspectiva, la comercialización pasa a ser entendida como una forma de intercambio que privilegia el diálogo alrededor de los productos, basado en una lógica en donde la calidad de los bienes que circulan depende de las expectativas compartidas por los productores y consumidores, todo lo cual implica a su vez proximidad, lazos interpersonales, transparencia y confianza. Para más información, véase Chiffoleau y Prevost (2012) y CEPAL (2014a).

78 A ello se suma el hecho de que la política del INDAP es transferir a sus mejores pagadores al Banco del Estado o a la banca privada, de modo de generar espacios para los productores más rezagados. Esta opción de política pública merece ser revisada, sobre todo si se considera que actualmente la tasa de recuperación de los créditos del INDAP es de 96,2%, lo cual es bastante alto para un banco de fomento. Este resultado surge de una política de disciplina financiera practicada desde hace más de una década, lo que ha implicado que la política de financiamiento del INDAP ha dejado de ser objeto de presiones políticas y actualmente se maneja de acuerdo con criterios exclusivamente técnicos.

Esta misma percepción se recoge en otro estudio realizado por la Pontificia Universidad Católica de Chile (DEA, 2010). "*Para el Programa PRODESAL, todos los servicios fueron evaluados con una alta calificación, todas ellas sobre un 6,0 en una escala de notas en la cual la nota más alta es 7,0. Dicha situación implica que existe un alto grado de satisfacción con los servicios generales que presta el programa, lo que se evalúa positivamente (…) Es importante destacar que el 95% de los usuarios recomendaría el programa a otros agricultores*". No obstante, este mismo estudio concluye que no se evidencian resultados de impacto, tanto resultados intermedios[79] como resultados finales[80]. Sin embargo, los mismos autores reconocen que estos resultados deben tomarse con cautela, pues fueron extraídos de familias que solo llevaban tres años de participación en el Programa, hecho que junto a otros factores (por ej., el alto nivel de satisfacción) justificó recomendar a las actuales autoridades del INDAP la mantención del PRODESAL.

- **Falta de claridad acerca del impacto del SAT:** Este sistema de asistencia técnica es quizás actualmente el más cuestionado, pues no tiene resueltos los vínculos con el mercado (como es el caso de las Alianzas Productivas) y tiene como objetivo mejorar la productividad agrícola del segmento más comercial (a diferencia del PRODESAL, cuyos objetivos productivos son más acotados). Su cobertura ha disminuido fuertemente (10 000 usuarios menos en los últimos cuatro años), siendo en parte reemplazado por el PAP. Sin embargo, no se cuenta con una evaluación objetiva de sus impactos, tarea pendiente para opinar con fundamentos acerca de su pertinencia.

- **Hay diversos mejoramientos que deben hacerse al PAP:** Este programa es en general bien evaluado, por cuanto permite entregar asistencia técnica en forma oportuna y de buena calidad a los productores, y bien o mal, está establecida la relación con el mercado. Sin embargo, se critican los altos costos por agricultor subsidiados por el Estado y el hecho de que las AP operan con esquemas muy verticales y establecen relaciones diádicas con los productores, sin promover la asociatividad ni la participación. Adicionalmente, las Alianzas Productivas no consideran contratos, no explicitan una relación que permita una ganancia recíproca (*win-win*) entre ambos eslabones y no cuentan con sistemas para la solución de conflictos comerciales (por ej., vía árbitros) entre productores y agroindustrias. Este problema solo podrá ser solucionado a través de leyes especiales que regulen esta materia a nivel de todo el sector agropecuario (la Ley de Muestras y Contramuestras está promulgada, y se están elaborando los reglamentos para los rubros correspondientes), a lo que deben sumarse otros mejoramientos operativos que podrían hacerse más adelante.

- **Necesidad de incrementar los montos de subsidios del PDI:** Esta línea de trabajo tiene una utilidad manifiesta, pues se expresa a través de insumos y maquinarias que tienen un impacto efectivo en las explotaciones. Sin embargo, sus montos son insuficientes para provocar el "shock de inversión" que se necesita para alcanzar el potencial productivo de las explotaciones de la agricultura familiar. Esto es particularmente válido en el caso de las explotaciones más rezagadas, que presentan una fuerte descapitalización (niveles de fertilidad de suelos, infraestructura, maquinaria, otros). Actualmente, el monto

79 Este estudio consideró cuatro resultados: i) la probabilidad de usar nuevas tecnologías de producción, manejo y conservación ambiental, ii) la diversificación de la producción (número de rubros que se declara producir), iii) la probabilidad de comercializar en el mercado local, y iv) la probabilidad de acceder a instrumentos de fomento o apoyo social.

80 consideraron: ingresos prediales (ingresos por venta más consumo), autoconsumo (valorización del porcentaje de la producción destinado a autoconsumo) y productividad media del trabajo (ingreso total/trabajadores).

promedio entregado por usuario es de aproximadamente USD2000.

- **Necesidad de fortalecer las organizaciones económicas y gremiales:** De acuerdo con las cifras del Censo Agropecuario, el 76% de los productores de la agricultura familiar censados declaraba no pertenecer a ninguna organización del sector silvoagropecuario. Del 24% restante, 33 979 productores (11%) pertenecían a una asociación de canalistas, 9846 (3,2%) a una cooperativa, 6476 (2,1%) a alguna asociación gremial, 4309 (1,4%) a alguna sociedad de responsabilidad limitada y 17 495 (5,9%) a alguna otra organización. Otras fuentes señalan que en 2010 había 287 cooperativas agrícolas y campesinas activas, con un total de 14 996 socios (Nayan *et al.*, 2012). Por otra parte, un estudio reciente de terreno realizado por UNAF-Campocoop revela que en Chile solo hay 58 cooperativas realmente funcionando, con un total de 1853 socios[81]. Todos estos datos revelan la precariedad del tejido organizacional de la agricultura familiar, no obstante los esfuerzos que se vienen realizando para recuperar al movimiento asociativo desde 1990.

- **Necesidad de crear nuevos programas que sean funcionales para avanzar en la estrategia de desarrollo de circuitos cortos:** Esta estrategia supone nuevos niveles de asociatividad, así como nuevas habilidades y competencias entre los productores, especialmente en las áreas de agregación de valor (pequeñas agroindustrias) y en comercialización. También supone avanzar en materia de formalización tributaria y de cumplimiento de estándares sanitarios. Todas estas áreas temáticas han sido poco trabajadas por el INDAP, lo que se refleja en la inexistencia de unidades institucionales y programas especializados en estas materias.

D. El diseño y la gestión de las políticas: los espacios de participación

La debilidad del movimiento social y las características que son propias del Estado unitario chileno —centralismo, verticalidad, sectorialidad, fuerte control administrativo de parte de los organismos contralores— han impedido generar una gestión de la política para la agricultura familiar verdaderamente participativa, que se base en una nueva distribución de las responsabilidades entre el Estado y la sociedad. Ello es así, a pesar de diversos avances que se han logrado en diversas áreas:

- La desconcentración administrativa experimentada por el INDAP, a mediados de la década de los 90, que se refleja, por ejemplo, en la introducción de los planes operativos anuales (POA) diseñados por las regiones. Junto a estas medidas, algunos otros programas del INDAP y de otras instituciones públicas operan en forma más desconcentrada (por ej., el SIRD), aunque sigue siendo omnipresente la tutela del Nivel Central[82].

- La creación de los Comités de Agencias de Área (CADA) del INDAP, en donde los representantes de los productores que operan a nivel local[83] participan en la planificación de las actividades anuales. Este mismo esquema se reproduce a nivel de la región: existe un Consejo Asesor Regional (CAR), compuesto por representantes de los productores, que colaboran con la Dirección Regional del INDAP para diseñar los POA y para implementar otras iniciativas regionales.

- A nivel nacional, el Director del INDAP también cuenta con un consejo consultivo.

81 Francisco Serón, comunicación personal.
82 La próxima reforma política —apoyada por todos los sectores— permitirá que los intendentes (representantes del Ejecutivo en las regiones) sean elegidos por sufragio popular, lo cual reforzará probablemente la descentralización y desconcentración de los servicios públicos.
83 Las Oficinas de Área del INDAP cubren una o dos comunas.

El Consejo Asesor Nacional es un órgano colegiado público-privado de participación integrado por representantes de las organizaciones nacionales de pequeños productores agrícolas con personalidad jurídica. A ellos se suman los representantes de la Corporación de Desarrollo Social del Sector Rural de la Asociación de Exportadores (ASOEX); del Colegio de Veterinarios; del Colegio de Ingenieros Agrónomos; del Ministerio de Planificación y Cooperación; tres representantes del Ministerio de Agricultura que pertenecen al Servicio Agrícola y Ganadero, a la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA) y al INIA. El Consejo cuenta también con la participación del Ministro de Agricultura.

A estas instancias que operan en forma regular se han agregado experiencias puntuales que han buscado favorecer la participación social. Es el caso de la Mesa Campesina que sesionó en el año 2000 para definir los principales lineamientos de la política para la agricultura familiar durante la administración del presidente Lagos (MINAGRI, 2000). Esta experiencia estuvo marcada por la existencia de una coyuntura sectorial crítica —bajos precios agrícolas derivados de la Crisis Asiática— y fue útil para consensuar una estrategia de salida. Quizás por su carácter coyuntural, esta experiencia no fue retomada en las siguientes administraciones.

A pesar de la existencia de estas instancias, siempre ha existido entre la dirigencia de las organizaciones de la agricultura familiar la sensación de que no hay suficientes espacios de participación. Este sentimiento puede responder al carácter consultivo que tienen estas instancias, así como a la carencia de cuadros profesionales que apoyen a los dirigentes en estos Consejos para hacer más sustantivas sus propuestas. Queda pendiente, pues, la búsqueda de nuevos mecanismos para reforzar estos mecanismos de participación.

E. Territorialización de las políticas dirigidas a la agricultura familiar

El tema de la participación está directamente vinculado al tema del desarrollo territorial, pues este se basa en la premisa de que los procesos de toma de decisión son más adecuados cuanto se realizan cerca de los problemas que se quiere resolver, en la base social.

Se ha señalado ya que el INDAP (y la política pública en general) opera en forma bastante centralizada. Por otra parte, cada política territorial se despliega en los territorios con su lógica propia, lo que a veces genera descoordinaciones y duplicidades. Para evitar estos problemas, han existido en el pasado experiencias de planificación regional de carácter multisectorial, así como instrumentos dirigidos específicamente a articular actores en los territorios.

Entre los primeros se destacan algunas estrategias de desarrollo regional diseñadas a mediados de la década del 2000, que han buscado generar una visión integrada de las intervenciones públicas. Uno de los caso más exitosos es la experiencia de la Región del Bío Bío (Gobierno Regional de la Región del Bío Bío, 2008), que logró movilizar a los actores regionales en función de objetivos comunes. Estas experiencias se han replicado posteriormente, como es el caso más reciente de la Región del Libertador Bernardo O'Higgins (Gobierno Regional del LBH, 2011), entre otras.

Entre los segundos debe mencionarse la experiencia de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo impulsadas por la CORFO en 2006, así como instrumentos de alcances más acotados, tales como los Programas Territoriales Integrados (PTI) impulsados por esta misma agencia para generar sinergias entre actores locales y generar clústeres territoriales. Ambas iniciativas han recibido menos atención en los años recientes, lo cual ha terminado de clausurar las posibilidades de generar un discurso territorial incipiente, que se insinuaba con más

fuerza a partir de mediados de la década del 2000. Con todo, hay que decir que el "modelo chileno de apoyo a la agricultura familiar" se ha caracterizado siempre por la ausencia de un relato vinculado a la problemática territorial, a pesar de la intensa intervención del Estado en las comunas y los territorios[84].

F. Impacto de las políticas agrarias sobre la agricultura familiar

1. El destino de la agricultura familiar no depende esencialmente de las políticas sectoriales

Hasta hace poco estaba establecido entre los especialistas que el destino de la agricultura familiar dependía principalmente de las políticas sectoriales. Sin embargo, los datos del último Censo Agropecuario y Forestal señalan que en los últimos diez años se produjo una disminución de 6,2% en el número total de explotaciones censadas, con caídas del 20% en algunas regiones de agricultura moderna orientadas a la exportación (INE, 2007), tal como la Región Metropolitana o la Región de O'Higgins. Esto se aprecia con mayor claridad al mirar este fenómeno desde un ángulo agroecológico, y no solo administrativo: el cuadro 3 indica que la disminución del número de explotaciones es mayor en las zonas dinámicas y de alto potencial, generalmente más urbanizadas, tal como lo es el Valle de Riego, a diferencia de las zonas más rezagadas como las áreas de secano.

Otro ángulo para analizar este fenómeno es razonar por tipos de explotación. En el cuadro 4 se aprecia que cae el número de predios en todos los segmentos, acentuándose más la caída en los tramos intermedios.

Cuadro 3.
Evolución del número de explotaciones por zona agroecológica (1997-2007).

ZONAS AGROECOLÓGICAS	TOTAL 1997	TOTAL 2007	VARIACIÓN 1997-2007
Desierto y secano Norte Chico	13 723	14 008	2,07
Secano costero e interior	86 027	82 916	-3,61
Valle de riego	96 169	85 889	-10,68
Valle de secano	43 363	43 743	0,87
Precordillera	30 571	27 878	-8,80
Cordillera	15 681	15 571	0,70
Chiloé	17 095	13 915	-18,60
Zona austral	3 801	4 272	12,39
Otros (*)	12 002	10 295	-14,22
Total general	**318 432**	**298 487**	**-6,26**

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por Qualitas, Plataforma de información Q3i.
(*) Corresponde a las zonas agroecológicas Cerro o Cordón Isla, Ñadis, Isla de Pascua y Juan Fernández.

84 Para enfrentar esta falencia puede ser un aporte la reciente Política Nacional de Desarrollo Rural elaborada por la SUBDERE, el MINAGRI y otros organismos públicos (Comité Interministerial-SUBDERE, 2013), que será revisada y actualizada por la nueva administración de la presidenta Bachelet.

Cuadro 4. Evolución del número de explotaciones por tramo de tamaño (1997-2007).

TRAMO SUPERFICIE EXPLOTACIÓN	TOTAL 1997		TOTAL 2007		VARIACIÓN 1997-2007	VARIACIÓN PORCENTUAL (%)
	EXPLOTACIONES	PORCENTAJE (%)	EXPLOTACIONES	PORCENTAJE (%)		
0 a 25 ha	252 855	76,69	234 450	77,78	- 252 777	-7
25,01 a 50 ha	32 001	9,71	27 763	9,21	- 31 992	-13
50,01 a 100 ha	19 942	6,05	16 712	5,54	- 19 936	-16
100,01 a 250 ha	13 102	3,97	11 665	3,87	- 13 098	-11
Más de 250 ha	11 805	3,58	10 841	3,60	- 11 801	-8
TOTAL	**329 705**	**100**	**301 431**	**100**	**- 329 605**	**-9**

Fuente: Elaboración propia con información de censos agropecuarios 1997 y 2007.

Estos datos indican claramente que la agricultura familiar también depende de una dinámica estructural, que va mucho más allá de las políticas públicas. Luego de años de fragmentación de la estructura agraria (por ventas o herencias), el sector está iniciando un proceso de reestructuración que tiende a la concentración de tierras, que es consecuencia de la búsqueda de una mayor rentabilidad (economías de escala) y de un proceso de crecimiento económico (principalmente urbano) que está siendo capaz de absorber a la población rural que migra a la ciudad.

La situación se hace más nítida al observar la variación entre los dos censos para los tramos de superficie del cuadro 4, ahora por zona agroecológica (cuadro 5). Se constata que efectivamente en el Valle de riego, donde se presenta la agricultura más intensiva y una alta interacción con las economías urbanas, la mayor caída en el número de predios se presenta en los tramos más pequeños, lo que podría explicarse por una combinación entre la expansión urbana y el aumento en la escala productiva. Si se observa la situación del Valle de secano, que incluye los suelos de la depresión intermedia ubicados entre las regiones de Bío Bío y Los Ríos, donde la producción es de carácter más extensiva, y además existe una importante proporción de predios indígenas[85], se evidencia que en el estrato más pequeño persiste la lógica de la subdivisión predial. En la Precordillera y en el Secano interior la baja se concentra en los tamaños intermedios, lo que puede deberse a la expansión de las plantaciones forestales que operó principalmente en predios sin problemas de saneamiento de títulos y preferentemente de mayor escala.

85 En las tierras declaradas oficialmente como territorio indígena se permite la compra y la venta de predios solo entre personas indígenas, lo que opera como una restricción en el mercado de las tierras.

Cuadro 5.
Variación del número de explotaciones entre 1997 y 2007, por tramo de superficie y zona (% de variación entre 1997 y 2007).

ÁREA AGROECOLÓGICA HOMOGÉNEA	TRAMO DE SUPERFICIE DE LA EXPLOTACIÓN					
	0 a 25 ha	25 a 50 ha	50 a 100 ha	100 a 250 ha	Más de 250 ha	Total
Desierto y secano norte chico	-11%	-16%	-17%	16%	11%	-10%
Secanos costero e interior	-2%	-16%	-23%	-14%	-9%	-6%
Valles y depresión intermedia de riego	-15%	-13%	-9%	-9%	-5%	-15%
Valle de secano	3%	-20%	-23%	-19%	-7%	-1%
Precordillera	-11%	-21%	-31%	-18%	-12%	-14%
Cordillera	2%	-5%	-21%	-2%	-12%	-3%
Chiloé	-24%	-15%	-20%	-26%	-22%	-23%
Zona austral	29%	38%	18%	11%	-10%	11%
Otros (islas y ñadis)	-14%	-30%	-22%	-26%	-11%	-17%
Total	-8%	-15%	-19%	-12%	-9%	-9%

Fuente: Elaboración propia con datos de los censos agropecuarios 1997 y 2007.

Estas cifras sugieren que hemos traspasado un umbral que nos sitúa en una fase diferente, en donde se generan nuevas sinergias entre la agricultura y las actividades económicas urbanas, como la industria y los servicios[86]. Con ello la agricultura chilena (y también la de otros países de la región como Argentina, Brasil y Uruguay) comienza a seguir la tendencia que se ha presentado en todos los países desarrollados (Estados Unidos, Europa, Australia), en donde la migración campo-ciudad tiene una doble cara (CEPAL, 2014b). Por una parte, se da un despoblamiento de los espacios rurales, y por otra, la generación de una agricultura más fuerte y competitiva: "*El resultado final de esta transformación estructural es una economía en donde la productividad del capital y del trabajo en la agricultura es ecualizada con la de otros sectores a través de un buen funcionamiento de los mercados laborales y de capitales*" (Barrett *et al.*, 2010).

La tesis del cambio estructural es relevante, porque explicita que no bastan las políticas agrícolas para promover el desarrollo sectorial. Si bien estas son fundamentales para apoyar a las explotaciones más pequeñas y para darle gobernabilidad a dicho proceso de cambio, el desarrollo de la agricultura también depende de la dinámica global de la economía y del efecto de otras políticas públicas (transferencias sociales, políticas PYME,

86 Como lo plantea un documento reciente de la CEPAL: "El cambio estructural debe sinergizarse en el conjunto de la economía con encadenamientos hacia atrás y hacia delante y con el apoyo a los sectores de productividad intermedia para vincularse de manera más dinámica con empresas más grandes o sectores de mayor liderazgo en productividad. En este proceso de "tiraje" desde arriba y ascenso desde abajo, el empleo va modificando su estructura, desplazando paulatinamente la población activa desde sectores de baja productividad hacia nuevos sectores que van dando mayor densidad al espacio intermedio. En este proceso tienden a cerrarse las brechas, moviendo al mismo tiempo el conjunto hacia mayor productividad, lo que redunda, a la larga, en una distribución más diversificada pero menos desigual y una creciente reubicación de la población económicamente activa en sectores de media y alta productividad" (CEPAL, 2012).

otras). Este fenómeno es especialmente valido para visualizar el futuro de los segmentos de la agricultura familiar más pobres y rezagados; es decir, el segmento de los agricultores de subsistencia, que es atendido a través de los programas PRODESAL y PDTI del INDAP.

2. Impacto de la política hacia la agricultura familiar

Observando la evolución de los últimos diez años, se constata que el crecimiento del sector ha sido claramente liderado por las 1200 medianas y grandes empresas agrícolas, con una participación en el VBP que creció desde un 26% en 1997 a un 40% en 2007. También es importante resaltar que el aporte de la agricultura familiar disminuye en términos reales (-6%) y relativos (de 30% en 1997 a 22% en 2007). Aunque esta variación es relativamente pequeña, esta tendencia se explica por la dinámica estructural del sector, que experimenta el proceso de concentración señalado en la sección anterior. Ello se refleja en la disminución de activos relevantes para la pequeña agricultura, como por ejemplo la superficie de tierras o la cantidad de cabezas de ganado bovino. Como contrapartida, es notable el comportamiento de la mediana empresa: su contribución al VBP crece en términos reales (+16%) y disminuye solo levemente en términos relativos (44% del VBP total en 1997 versus 38% en 2007).

Este fenómeno se percibe más claramente al hacer un análisis por tramo de tamaño. Los datos presentados en el cuadro 6 señalan que todos los tramos crecieron, pero la desigualdad entre pequeños y grandes se incrementó en forma significativa: cuanto más tierra tienen, más crecieron.

3. La agricultura de subsistencia y el rol del MINAGRI: ¿un problema social?

Si bien la focalización en el segmento de la agricultura familiar muestra que el INDAP responde adecuadamente a su misión, es importante destacar que más de la mitad de sus usuarios (48 238 explotaciones) generan un valor bruto de la producción inferior a 100 UF, esto es, menos de $2 millones al año (aproximadamente USD4000). Estas explotaciones, denominadas "familiar multiactiva" tienen un potencial de producción agrícola, aunque este es bastante heterogéneo y por lo general muy limitado, pero por otra parte, estas explotaciones tienen potencialidades económicas extra-agrícolas, y al mismo tiempo, normalmente juegan un rol relevante en el ámbito ambiental. El reconocimiento de estas potencialidades y de estos límites es clave para el correcto diseño de programas públicos dirigidos a los segmentos más pobres, tales como el PDTI y el PRODESAL, los programas de riego campesino, de recuperación de suelos degradados, de agroturismo u otros que eventualmente pudieran implementarse en el futuro.

Cuadro 6. Comparación del crecimiento VBP (en UF) promedio por tramo de superficie.

TRAMO SUPERFICIE EXPLOTACIÓN	CENSO 1997			CENSO 2007			VARIACIÓN 97/07 (%)	VARIACIÓN POR AÑO (%)
	NÚMERO	VBP TOTAL	VBP PROMEDIO	NÚMERO	VBP TOTAL	VBP PROMEDIO		
0 a 25 ha	227 757	40 458 309	178	208 864	43 243 648	207	17	1,5
25,01 a 50 ha	30 474	18 292 799	600	25 765	20 394 835	792	32	2,8
50,01 a 100 ha	18 894	21 040 155	1114	15 511	25 664 942	1655	49	3,9
100,01 a 250 ha	12 202	29 045 069	2380	10 594	39 628 186	3741	57	4,6
250,01 y más	9 646	71 609 016	7424	8830	111 128 062	12 585	70	5,4
TOTAL	**298 973**	**180 445 348**		**269 564**	**240 059 674**			

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por Qualitas, plataforma de información Q3i.

Es necesario superar la histórica tensión que existe en la misión del INDAP entre un rol de fomento agrícola y otro de superación de la pobreza rural. Más allá del debate teórico, la creciente dinámica de multiactividad en el campo es un dato sustantivo para complejizar las definiciones de políticas públicas adoptadas por el INDAP o el MINAGRI, procurando diseñar programas ad hoc, que reconozcan las potencialidades y los límites de cada situación. En esta perspectiva, la introducción de la artesanía como rubro productivo susceptible de ser apoyado por el INDAP constituye una decisión adecuada (adoptada por la anterior administración), que permite avanzar en esta dirección. Otro tanto puede decirse de la estrategia de circuitos cortos que actualmente se está impulsando, pues ella genera salidas productivas (agregación de valor) y comerciales para incluso los predios de muy pequeño tamaño.

En un contexto de restricción de recursos y de escaso margen para reformas políticas sectoriales (hay muchas prioridades), lo más sensato parece ser la validación del INDAP y de los municipios rurales como plataformas para provocar procesos de modernización. Como es evidente, esto supone reconocer que existe un "techo productivo" que, sin embargo, no debe ser obstáculo para proceder a ejecutar una política de inversión que permita alcanzar dichos techos productivos en forma rápida.

G. Conclusiones: perspectivas para el período post 2014

1. Avances conceptuales

¿Qué hay de nuevo en la discusión chilena respecto del debate de principios de los 90? Al mirar hacia atrás, luego de una larga trayectoria de aplicación de una política pública en proceso de constante mejoramiento, se aprecia en primer lugar un desplazamiento de los términos del debate sobre la agricultura familiar.

Durante la década del 80 el debate sobre la agricultura familiar era fundamentalmente académico y se centraba en las particularidades de la racionalidad campesina, influidos por los trabajos sobre Chayanov que comenzaban a conocerse en América Latina (CEPAL, 2014b). A partir de los años 90 este debate evoluciona rápidamente y adquiere un tono pragmático y operacional, que busca responder a las exigencias que impone una buena gestión de gobierno. Este debate se centra básicamente en cinco ejes:

- El problema de la segmentación de la agricultura familiar y del diseño de políticas diferenciadas, de donde surge el PRODESAL (1995), dirigido a los agricultores más pobres.

- El problema de la asistencia técnica más adecuada para la agricultura familiar, que supone la valorización del conocimiento tácito de la agricultura familiar para generar innovaciones técnicas, así como una mejor compresión del rol del INIA y del INDAP. Este eje también está fuertemente marcado por el diseño de las mejores modalidades operativas para prestar estos servicios, lo que se expresa en el surgimiento de los sistemas SAT y Alianzas Productivas. Asociada a este tema también se desarrolla una reflexión sobre las modalidades de otorgamiento de crédito, aunque hay que decir que este debate es más acotado y no alcanza un nivel avanzado de sofisticación e innovación.

- El nuevo carácter que adquiere la agricultura familiar como consecuencia de la modernización del mundo rural. De aquí surge la relevancia que se le otorga al empleo extra-predial y a la generación de ingresos no agrícolas en las explotaciones. De esta línea de reflexión surgen los programas de agroturismo y de artesanía del INDAP, lo que en el nivel conceptual se refleja en los trabajos sobre nueva ruralidad (Gómez, 2002).

- Muy ligado al punto anterior, el surgimiento de las políticas territoriales, que por su naturaleza multisectorial permiten dar cuenta

de esta nueva complejidad de la agricultura familiar (Sepúlveda *et al.*, 2003; Schejtman y Berdegué, 2007).

- La importancia de la mujer en la gestión de las explotaciones agrícolas, y en razón de ello, de las políticas públicas que consideran un enfoque de género (MINAGRI y Qualitas Agroconsultores, 2009; Namdar-Irani, 2014).

En cierta forma, puede decirse que se ha acumulado una experiencia y una reflexión consistente en relación con estos cinco ejes temáticos, lo que no significa que este debate se haya clausurado o que no haya aspectos controversiales alrededor de algunos de ellos. Sin embargo, estos avances ya están incorporados y constituyen una base que permite visualizar una nueva etapa.

2. ¿Un nuevo consenso político?

Pero más allá de los avances conceptuales, la experiencia de alternancia en el poder —un gobierno de derecha (2010-2014) después de cuatro gobiernos de centro izquierda (1990-2010)— ha originado un nuevo consenso político acerca de la importancia de la agricultura familiar y del rol del INDAP. Por la magnitud de sus recursos y por su implantación territorial, el INDAP estuvo siempre bajo la sospecha de jugar un rol político a favor de los gobiernos de turno. Esta sospecha, unida a la visión anti-estatal que predominaba en ciertos sectores de derecha, implicó una crítica sistemática a la labor del INDAP por parte de dichos sectores, que se apoyó adicionalmente en algunas evaluaciones que mostraban un bajo impacto de sus programas en los productores[87].

Hay que decir que otras evaluaciones de programas emblemáticos del INDAP (en este caso, el Programa de Transferencia Tecnológica) indicaban resultados opuestos (EMG Consultores *et al.*, 1998)[88]. El INDAP se transformó así en un campo de disputa acerca de su pertinencia como instrumento de política pública, debate que no estuvo exento de elementos ideológicos o de otros posicionamientos (incluso de carácter más personal) que sesgaron la pretendida neutralidad de estas evaluaciones "científicas".

La reciente experiencia de gobierno por parte de los sectores de derecha parece tener como uno de sus resultados una mirada más equilibrada acerca de este tema. Ello se expresa en el apoyo presupuestario brindado por el gobierno del presidente Piñera para ampliar las coberturas de algunos programas emblemáticos del INDAP (el PRODESAL, el PDTI y el PAP, entre otros), así como en las declaraciones que formuló en su momento el entonces Director Nacional, Sr. R. Ariztía, que validaban al INDAP como institución de fomento[89]. Este resultado constituye un activo de primera importancia para avanzar hacia una nueva etapa, que pueda caracterizarse por un INDAP consolidado, de carácter profesional, capaz de concitar la adhesión de todos los sectores políticos del país.

3. Un nuevo paradigma: redes rurales

Es previsible imaginar un escenario en donde el proceso de cambio estructural adquirirá más velocidad, estimulado por una economía nacional en crecimiento (salarios urbanos en alza, bajas tasas de desempleo) y por el impacto cultural

87 Véase por ejemplo el trabajo de López (1994), que determinó en forma empírica que el INDAP tenía un nulo impacto en los ingresos de los agricultores, a pesar de su efecto positivo y significativo en la producción física. De acuerdo con este autor, *"INDAP induce un empleo menor fuera del predio (al obligar a los campesinos a concentrarse más en las tareas del predio), así como cambios en la composición de la producción hacia cultivos tradicionales, posiblemente menos rentables"*. Este estudio también señala la importancia de la educación secundaria y superior como mecanismo para aumentar los ingresos de los productores.

88 Este estudio, también realizado a partir de encuestas, concluía que, *"en promedio, los predios o empresas agropecuarias que han participado en el PTT son más rentables y competitivas que las que nunca han sido atendidas por dicho programa"*, y que *"el beneficio privado directo del PTT es mayor que el costo del programa, desde el punto de vista del gasto público"*.

89 Revista del Campo, 7 de junio de 2010.

que dicho proceso tendrá en las generaciones más jóvenes. En tal escenario, es factible pensar en una nueva disminución del número de explotaciones para el año 2017 (cuando se realice el nuevo Censo Agropecuario), así como en jefes de explotación cada vez mas profesionalizados, pues estarán optando por "quedarse" en el campo. Este nuevo escenario también estará marcado por la creciente demanda mundial de alimentos, lo que implicará un renovado interés por los productos de la agricultura familiar, tanto por parte de los consumidores del mercado mundial como por aquellos del mercado doméstico (que adicionalmente tendrán un mayor poder adquisitivo y serán más exigentes). A todo ello se sumarán las preocupaciones por el medio ambiente y los efectos del cambio climático.

Para enfrentar este nuevo escenario será necesario perfeccionar el modelo chileno de apoyo a la agricultura familiar, trabajando en torno a dos principios centrales para estructurar el programa de acción:

- **Recursos locales y globalización:** La forma más adecuada de responder a la globalización es insertarse en ella a partir de la valorización de los recursos locales. Ello supone construir la economía aprovechando los recursos locales disponibles en los territorios en donde opera la agricultura familiar y, al mismo tiempo, diseñar políticas públicas y esquemas institucionales que promuevan el control de dichos recursos, la agregación de valor y la reinversión de la riqueza generada por la agricultura familiar en estos territorios. Este enfoque implica un trabajo específico y sistemático para identificar estos recursos locales, auscultando la cultura local, los activos ecológicos y las tradiciones productivas locales para encontrar nuevas respuestas frente al desafío globalizador.

- **Redes público-privadas y auto-organización:** Es necesario concebir al INDAP (y a los otros organismos públicos) como entidades que se localizan en un escenario que va más allá de la polaridad tradicional mercado-Estado. Esto implica visualizar a los organismos del Estado como redes o plataformas participativas que incentivan la colaboración entre los productores de la agricultura familiar, las empresas privadas (medianos y grandes productores, agroindustrias) y las organizaciones ciudadanas de las ciudades y del amplio y diverso mundo rural. El INDAP no debe reemplazar el esfuerzo propio de la agricultura familiar, sino que debe actuar como un facilitador de lo social, buscando desencadenar dinámicas organizativas centradas en la cooperación, el apoyo mutuo y la reciprocidad, en donde el mercado crea valor económico pero también valor social.

Sobre esta premisa, este nuevo modelo de apoyo a la agricultura familiar debería estar constituido por los siguientes ejes de trabajo:

- **La agricultura familiar debe participar en las nuevas políticas de desarrollo productivo.** Es necesario aplicar políticas verticales de desarrollo productivo para incrementar la competitividad de las principales cadenas del país, asegurándose de que en este proceso haya una adecuada participación de la agricultura familiar. Una vez que estas políticas verticales estén establecidas a nivel nacional, será necesario articularlas a estrategias territoriales y locales de desarrollo (políticas horizontales).

- **Nuevo nivel organizativo.** Ello implica promover esquemas de organización de la agricultura familiar (cooperativas, asociaciones gremiales, empresas asociativas, otras) para satisfacer la futura demanda de alimentos, lo que supone una política de ampliación del actual tejido organizativo, procurando integrar al máximo de nuevos adherentes. Esto implica asignar fondos para apoyar el trabajo organizacional, así como la creación de incentivos económicos que fomenten la asociatividad. Del mismo modo, estas organizaciones de la agricultura familiar deben estar conectadas

con los otros actores empresariales del agro (agroindustrias, medianos y grandes productores), estableciendo relaciones horizontales de igualdad para mejorar el acceso de la agricultura familiar a los mercados externos.

- **Nueva conexión con el mercado interno.** En forma paralela, es previsible que el incremento del número de consumidores cada vez más informados y exigentes genere una evolución interna de la demanda de alimentos. De este modo, la demanda por productos locales, auténticos, sanos y de temporada puede abrir espacios para la creación de circuitos cortos; esto es, nuevos esquemas de comercio basados en la venta directa de productos, que buscan minimizar la intermediación entre los agricultores y los consumidores. El Estado, por su parte, debe ser todavía más activo. La experiencia internacional (Brasil, Perú, Francia y Estados Unidos, entre otros países) demuestra que el gobierno constituye en sí mismo un mercado institucional que puede tener un positivo impacto sobre la agricultura familiar, en la medida en que opte por los productos de la agricultura familiar para la alimentación en las escuelas públicas, en los hospitales y en otras entidades públicas.

- **Nuevo nivel tecnológico.** Los nuevos esquemas organizativos no solo deben estar orientados hacia la venta de productos (lo cual por supuesto es relevante), sino que también deben procurar mejorar la productividad de las explotaciones agrícolas como tales. En esta perspectiva, deben explorarse esquemas asociativos de nivel micro para la gestión de iniciativas de innovación tecnológica que puedan tener un fuerte impacto en la productividad y rentabilidad predial. Esto implica poner el énfasis en riego, mecanización, desarrollo genético (semilleros), fertilización, sanidad, generación y uso de energía y agregación de valor.

- **Nuevos esquemas de operación en red, que permitan aprovechar a los innovadores que están dentro de los sistemas regionales de innovación.** Se deben diseñar programas regionales de innovación, por cadenas productivas, que alineen a los diferentes actores tecnológicos (PDP, PAP, SAT, PRODESAL, PDTI, otros) bajo una misma estrategia de innovación. Dichas estrategias deben privilegiar esquemas horizontales de asistencia técnica (agricultor-agricultor) para movilizar el conocimiento tácito de los líderes tecnológicos, de modo de ampliar dramáticamente las coberturas sin incurrir en incrementos proporcionales de costos.

- **Una nueva opción política para provocar un "shock de inversión" en los sectores rezagados.** Las cifras que denotan el nivel de activos en las zonas agroecológicas más marginales (secanos interior y costero, zonas agrícolas indígenas) indican con claridad la significativa brecha que queda por cerrar para alcanzar los techos de producción o para lograr una adecuada recuperación ambiental. Esto supone un fuerte incremento del nivel de subsidios del PRODESAL, el PDTI y el PDI del INDAP.

- **Una agricultura familiar abierta a la sociedad, que interpela a los sectores urbanos.** El objetivo es destacar al espacio rural como un factor que contribuye al bienestar de la ciudadanía y que es un aporte complementario a la estrategia de desarrollo agrícola del país. Esto supone el desarrollo de redes de agroturismo con la agricultura familiar, así como su participación en programas de mejoramiento del paisaje (belleza escénica, recuperación ambiental) y en programas de generación de ingresos no agrícolas a partir de productos locales (producción de energía, artesanía, comercio, cultura, deportes rurales, alimentos preparados, otros). También este enfoque supone acelerar la transición hacia una agricultura más ecológica, que incorpore las preocupaciones medioambientales que hoy tienen los ciudadanos y los consumidores, tanto en Chile como en el resto del mundo.

Bibliografía

Barrett, C.B.; Carter, M.R.; Timmer, P. 2010. A Century-long perspective on agricultural development. *American Journal of Agricultural Economics* 92(2). AAEA-Oxford University Press. Abril.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2012. Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo. Trigésimo cuarto período de sesiones de la CEPAL. Santiago, Chile.

_____. 2014a. Agricultura familiar y circuitos cortos. Nuevos esquemas de producción, comercialización y nutrición. Santiago, Chile. Serie Seminarios y Conferencias. En prensa.

_____. 2014b. Cambio estructural y agricultura familiar: Políticas de desarrollo agrícola y rural en Australia, los Estados Unidos, la Unión Europea y el Uruguay. Santiago, Chile. En prensa.

Chiffoleau, Y.; Prevost, B. 2012/3. Les circuits courts, des innovations sociales pour une alimentation durable dans les territoires. *Norois* 224:7-20.

Comité Interministerial-SUBDERE. 2013. Estrategia Nacional de Desarrollo Rural. Santiago, Chile.

DEA (Departamento de Economía Agraria de la Pontifica Universidad Católica de Chile). 2010. Evaluación de Impacto. Programa de Desarrollo Local (PRODESAL) y Programa de Desarrollo de Comunas Pobres (PRODECOP). Santiago, Chile. Informe final.

EMG Consultores; GIA (Grupo de Investigaciones Agrarias, Chile); RIMISP (Red Internacional de Metodología de Investigación de Sistemas de Producción); Fundación Stichting Stoas Agriprojects. 1998. Evaluación de instrumentos de fomento productivo: el Programa de Transferencia Tecnológica del Instituto de Desarrollo Agropecuario. Santiago, Chile, Ministerio de Agricultura.

Geo Consultores. 2004. Estudio, diseño y aplicación de una evaluación de resultados e impacto del Programa PRODESAL. Santiago, Chile. Informe final.

Gobierno Regional de la Región del Bío Bío. 2008. Estrategia Regional de Desarrollo Bío Bío 2008-2015. Hualpén, Chile.

Gobierno Regional del LBH. 2011. Estrategia Regional de Desarrollo 2011-2020. Rancagua, Chile.

Gómez, S. 2002. La "nueva ruralidad": ¿Qué tan nueva? Santiago, Chile, Universidad Austral de Chile, Ediciones LOM.

INDAP (Instituto de Desarrollo Agropecuario, Chile); Qualitas Agroconsultores. 2009. Estudio de caracterización de la pequeña agricultura a partir del VII Censo Nacional Agropecuario y Forestal. Santiago, Chile.

INE (Instituto Nacional de Estadísticas, Chile). 2007. Censo Nacional Agropecuario y Forestal 2007. Santiago, Chile.

López, R. 1994. Determinantes de la pobreza rural en Chile: Programas públicos de extensión y crédito, y otros factores. PUC, *Cuadernos de Economía* 33(100):321-343. Diciembre de 1996.

MINAGRI (Ministerio de Agricultura de Chile). 2000. Política de Estado para Agricultura Chilena 2000-2010. Santiago, Chile.

_____; Qualitas Agroconsultores. 2009. Situación de las mujeres en el sector silvoagropecuario: avances y desafíos pendientes en materia de equidad de género.

Namdar-Irani, M. 2014. Mujer Agrícola y Políticas Públicas en Chile. Versión borrador final.

_____; Sotomayor, O. 2011. Le conseil agricole au Chili face à la diversité des agriculteurs. *Cahiers Agriculture* 20(5):352-358.

Nayan, P.; Encalada, D.; Serón, F. 2012. Situación actual del cooperativismo agropecuario en Chile. Santiago, Chile, UNAF, FIDA.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Francia). 2008. Chile. Examen OCDE de Políticas Agrícolas. París, Francia.

ODEPA (Oficina de Estudios y Políticas Agrarias, Chile); Qualitas Agroconsultores. 2009. Estudio de caracterización de los hogares de las explotaciones silvoagropecuarias. Santiago, Chile.

Schejtman, A.; Berdegué, J. 2007. Desarrollo Territorial Rural. *In* J. Bengoa (ed.), Territorios Rurales: Movimientos sociales y desarrollo territorial rural en América Latina. Santiago, Chile, Ed. Catalonia, RIMISP. p. 45-83.

Sepúlveda, S.; Rodríguez, A.; Echeverri, R.; Portilla, M. 2003. El enfoque territorial del desarrollo rural. San José, Costa Rica, IICA.

Sotomayor, O. 2010. Clima, geografía, historia e instituciones: cuatro rasgos singulares del sistema agroalimentario chileno. *In* Barrera, A.; Sotomayor, O. (eds). La agricultura chilena en la nueva revolución alimentaria. Santiago, Chile, Ed. Universitaria. p. 65-114.

VI. COLOMBIA:
La agricultura familiar recién redescubierta

Francisca Meynard Vivar[90]

90 Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP).

A. Introducción

El objetivo de este informe es contribuir con un balance de la evolución y de los avances de la promoción de la agricultura familiar en América Latina a partir del análisis de las políticas públicas implementadas en varios de sus países. En este capítulo se aborda específicamente el caso de Colombia, en donde el concepto de agricultura familiar como tal no es abordado en las políticas públicas. En su lugar, el Estado se refiere más al "pequeño productor", cuando se trata de otorgar créditos o asistencia técnica, lo que está directamente relacionado con el tamaño de la propiedad, medido en unidades agrícolas familiares (UAF), y los ingresos que perciben por esta actividad.

A juicio de varios de los autores estudiados, este sector, a pesar de su aporte a la agricultura (80% de la producción cafetera y una tercera parte del valor de la producción pecuaria[91]), se encuentra constantemente amenazado por diversos factores, como el contexto macroeconómico, los acuerdos comerciales y el conflicto armado que se mantiene en las áreas rurales y que desestabiliza sus sistemas productivos.

Colombia, al igual que muchos países de América Latina, ha apostado por un modelo económico que favorece a los grandes empresarios agrícolas en desmedro de los pequeños productores, a quienes dirige políticas asistencialistas que no contribuyen a un desarrollo integral y sostenido. Esto, sumado a que no ha existido una política de Estado sólida, sino que más bien cada gobierno ha llegado con sus propias propuestas, se ha traducido en acciones desarticuladas, coyunturales que no abordan el problema de fondo y restan importancia al capital social y humano presente en ese sector de la población.

Por otra parte, aunque recientemente ha habido movilizaciones del sector campesino, no existe un movimiento social consolidado capaz de exigir y cobrar al Gobierno. Un tema recurrente que afecta a este sector de la población colombiana es el problema de tenencia de la tierra. Para abordarlo, se ha realizado una serie de reformas que hasta hoy no han logrado darle solución, lo que se ve más difícil por el tema de la violencia y el despojo de las tierras, para lo cual se creó una unidad de restitución de tierras en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR).

En el presente capítulo se identifican aquellas políticas del MADR y otras instituciones del Gobierno que, de alguna u otra forma y a juicio de varios especialistas en el tema, inciden en las dinámicas de las familias que se dedican a la agricultura como actividad productiva.

Este capítulo consta de cuatro apartados, que fueron desarrollados con base en información secundaria a partir de la revisión de distintas publicaciones (libros, informes, etc.), así como información oficial de los organismos de gobiernos con competencias en el tema. La primera parte aborda el contexto en que se sitúa la agricultura familiar en el país, lo que se entiende por agricultura familiar y algunas características generales de la actividad. En la segunda parte se hace un reconocimiento del espacio político que ocupa la agricultura familiar en la política agraria y rural de Colombia. La tercera trata sobre las implicaciones de la política agraria/rural sobre la agricultura familiar y se presentan aquellas políticas, programas o proyectos que de una u otra forma se relacionan con dicha actividad. En la última parte, se repasan algunos antecedentes que permiten conocer, en parte, el impacto de las políticas agrarias y rurales sobre la agricultura familiar, así como las acciones que se vislumbran respecto de este tema en el mediano y largo plazos.

91 Forero *et al.*, 2013 .

B. Contexto de la agricultura familiar en Colombia

La agricultura como sector económico ocupa el tercer lugar como generador de empleo en Colombia, tomando como referencia el último trimestre de 2012, donde el 18% de los ocupados lo hacían en actividades agropecuarias. Esta cifra podría ser mayor si se considera que, de acuerdo con las cifras oficiales del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC, 2012), Colombia solo hace uso del 24,1% del potencial agropecuario de su territorio, lo que equivale a 5,3 millones de hectáreas de un total de 22,1 millones disponibles. Esto a su vez corresponde al 36,2% del territorio comprendido por los sistemas tradicionales, en donde a la agricultura le corresponde el 19,3%, a la ganadería el 13,3% y al sector agrosilvopastoril el 3,55% (Perfetti y Cortés, 2013).

El aporte histórico de la actividad agrícola al producto interno bruto (PIB) ha ido disminuyendo; sin embargo, su importancia sigue siendo apreciable por su inserción en la agroindustria y en el comercio exterior, por su asociación con aspectos medioambientales y por su contribución a la generación de empleo y a la calidad de vida. En 1979, el PIB agrícola correspondía al 25,33% del PIB total, en 2007 al 11,44% y en 2008 a solo el 8,5%. No obstante lo anterior, este sector ocupa el quinto lugar de participación dentro del PIB nacional, considerando un promedio de 9,2% en el periodo comprendido entre los años 2000-2008, siendo su tasa de crecimiento para este mismo periodo de alrededor del 3% (Gutiérrez López, 2009).

De acuerdo con el DANE (2013), al analizar el resultado del PIB en el segundo trimestre de 2013, comparado con el mismo periodo de 2012 por grandes ramas de actividad, se observa que la actividad que más varía, con un 7,6%, es agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca. Los rubros siguientes representan, respectivamente, un 6,4% en construcción; 4,7% en servicios sociales, comunales y personales; 4,7% en suministro de electricidad, gas y agua; 4,3% en explotación de minas y canteras; 4,1% en comercio, reparación, restaurantes y hoteles; 3,9% en establecimientos financieros, seguros, actividades inmobiliarias y servicios a las empresas; 2,8% en transporte, almacenamiento y comunicaciones, y 1,2% en industrias manufactureras (DANE, 2013).

Durante la primera mitad de 2013, el PIB creció 3,4% con respecto al primer semestre de 2012. Durante este periodo, las ramas de actividad en que se dieron los mayores crecimientos fueron, en primer lugar la construcción, con un 9,7%; en segundo lugar, el sector agropecuario, silvicultura, caza y pesca con un 6,2%, seguido de servicios sociales, comunales y personales con un 4,5% (DANE, 2013).

Según Machado y Botello (2013), desde el punto de vista político, en la actualidad el debate respecto del tema rural-agrícola en Colombia está planteado entre la coexistencia e importancia de un modelo de desarrollo rural basado en la pequeña propiedad y producción, y un modelo empresarial de grandes empresas modernas, y de sus relaciones con el Estado y la política pública. En este mismo sentido Machado (2009) señala que la cuestión agraria en Colombia ha estado marcada históricamente por el problema de acceso a la propiedad por parte de pequeños y medianos productores, o por quienes no disponen de este activo productivo, siendo notoria la debilidad de los derechos de propiedad y la incapacidad del Estado para garantizarlos. Este tema ha sido responsable de innumerables conflictos, tanto entre propietarios, campesinos y colonos, como entre estos y el Estado, la sociedad rural y la urbana. Dichos conflictos se han extendido desde la época colonial hasta el presente.

Para Machado, el primer intento serio de planificar el desarrollo agrícola con base en una normatividad que aseguraba a los propietarios un respeto por sus derechos de propiedad, y que permite un tímido proceso de avance en la modernización de la agricultura, es el que se vio impulsado por el plan de fomento agrícola de

1945. Este plan forma parte del primer plan de desarrollo del país, dentro de un contexto de política económica de fuerte intervención del Estado (Machado, 2009; Martínez, 1986).

Posterior a ello un hito importante dentro de la institucionalidad agrícola es la creación en 1947 del Ministerio de Agricultura, cuyo manejo en sus inicios estuvo sometido al vaivén de la política, no permitiendo una planificación del desarrollo sectorial y moviéndose dentro de un patrón copiado de modelos del exterior y sustentado en las recomendaciones de misiones extranjeras. El tránsito a la modernización agrícola fue apoyado por los diagnósticos realizados por entidades extranjeras, como el Banco Mundial y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), cuyas recomendaciones de políticas siguieron el patrón de centrarse en lo productivo, sin considerar lo social, resultando excluyente y discriminatorio y configurando un escenario permanente de condiciones para el conflicto en el campo (Machado, 2009).

Desde los años sesenta, Colombia ha vivido un proceso de reforma agraria, sin conseguir un éxito notable y sin poder solucionar los problemas derivados de la tenencia de la tierra. De acuerdo con Gómez (2011), la reforma agraria de los sesenta (Ley 135 de 1961, Ley 1.ª de 1968) fue distribucionista, marginal y solo hizo una reparación superficial de la estructura agraria. La Ley 4.ª de 1973 frenó los procesos de reforma agraria y la Ley 35 de 1982 buscó agilizar los trámites para entrega de tierras en zonas de conflicto (Plan Nacional de Rehabilitación). En 1988, la Ley 30 introdujo cambios importantes en el proceso de reforma agraria, pero mantuvo el espíritu de la Ley 135 de 1961, intentando remover los obstáculos legales y de procedimiento que hicieron impracticables las leyes anteriores. Esta reforma siguió siendo marginal, pese a que trató de afectar directamente los últimos vestigios del latifundio tradicional, sin importar si las tierras estaban o no explotadas adecuadamente.

En 1994, conforme a la Ley 160, se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino. Se establece entonces un subsidio para la adquisición de tierras y se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), entre otras disposiciones. Para esta ley se entiende por Unidad Agrícola Familiar (UAF), la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio. Para ser explotada, la UAF normalmente solo requerirá el trabajo del propietario y su familia, sin perjuicio del empleo de mano de obra extraña, si la naturaleza de la explotación así lo requiere (Congreso de Colombia, 1994. Ley 160 de 1994).

La reforma agraria contemplada por esta ley puede entenderse como la adecuación de la intervención del Estado para regular la estructura de la propiedad en un esquema de economía más abierta e internacionalizada. Con esta, se busca sustituir la intervención directa del Estado por la operación del mercado asistido de tierras, creando algunos incentivos a los agentes privados para que participen en él. La intervención directa se deja para casos muy particulares de conflictos o de ubicación de desplazados por la violencia (Gómez, 2011).

Al mirar las distintas normas que hacen referencia al desarrollo rural en Colombia, no es posible identificar como tal el concepto de "agricultor familiar". En su lugar son utilizados conceptos como "pequeño y mediano productor", asociado normalmente al número de UAF de que disponen. En general, en Colombia en lo que se refiere al tratamiento del concepto por parte de la ley, está definido sobre todo por el tamaño de la propiedad. Un ejemplo de esto último es el decreto número 2379 de 1991, por el cual se reglamentan los decretos - Ley 77 de 1987 y 501 de 1989 en lo relativo a la prestación del servicio de asistencia técnica agropecuario a pequeños productores, y en que se define así al pequeño productor: "Para efectos de la prestación del servicio de asistencia técnica

agropecuaria directa a cargo de los municipios y distritos, son pequeños productores los campesinos propietarios, poseedores tenedores a cualquier título, que directamente o con el concurso de su familia exploten un predio rural, que no supere el área y los ingresos de dos (2) Unidades Agrícolas Familiares y siempre que deriven de su actividad agropecuaria por lo menos el 70% de sus ingresos". (Artículo 7º, con respecto a cómo queda el artículo 28 del Decreto 1946 de 1989).

Igualmente son pequeños productores para efectos de la prestación del servicio de asistencia técnica agropecuaria directa los pescadores artesanales a que se refiere el artículo 125 del Decreto 2256 de 1991.

Machado y Botello (2013) señalan que el concepto de agricultura familiar no está en el debate público, como tal, sino que es el concepto tradicional de economías campesinas (muy asimilado a economías de subsistencia rural) el que está más presente en los debates. Los autores señalan que en la bibliografía es frecuente encontrar el uso de **economía campesina** y **pequeño productor** como categorías similares, aunque cuando el Estado usa criterios para otorgar créditos se refiere más al **pequeño productor,** el cual tiene una determinada cantidad de activos.

De acuerdo con un estudio reciente de Forero *et al.* (2013), la **agricultura familiar** corresponde a un sistema de producción que tiene una doble finalidad: la producción de bienes y servicios agropecuarios (y/o forestales, agroindustriales o pesqueros) y la generación de ingresos (en dinero y en especie) que contribuyan a la producción, al bienestar o a la acumulación de un hogar. Para estos autores, como un subconjunto de la agricultura familiar, se encuentra también la **economía campesina,** que se diferencia de la agricultura familiar, porque la tierra además de ser un activo productivo y constituir un patrimonio familiar, está adscrita a una comunidad rural que se denomina regularmente vereda. Por otro lado, la lógica del campesino está centrada en obtener una remuneración por su trabajo que le proporcione los medios de vida necesarios o parte de ellos. El agricultor familiar tiene una lógica económica encaminada a valorizar la tierra, el trabajo y el capital (Forero *et al.*, 2013).

Pareja agricultora en Vereda Pasquilla, Ciudad Bolívar, Bogotá D.C. Colombia (foto de Nina Rodríguez, Representación del IICA en Colombia)

Por otro lado, Garay *et al.* (2009) señalan que existen diversas fuentes y criterios para determinar la importancia y la participación de la economía campesina en el país, para lo cual tres tipos de mediciones han sido las usadas con mayor frecuencia:

i. La cuantificación de hogares de economía campesina, para lo cual se recurre a la información obtenida de encuestas nacionales o censos de población. Con tal fin, se presume que los agricultores campesinos son aquellos trabajadores independientes en la rama agropecuaria; es decir, las personas que explotan un negocio (finca) por su propia cuenta, con ayuda o no de familiares, pero sin contratar ningún trabajador (empleado u obrero) remunerado. Esta ha sido la forma tradicional, pero limitada en sus supuestos, de cuantificar los trabajadores de la zona rural.

ii. El tamaño de las parcelas o explotaciones, dada la fuerte asociación existente entre campesinos y pequeños productores o minifundistas. Así, recurriendo a la información predial producida en el país o a la derivada de las encuestas agropecuarias, se clasifican las explotaciones campesinas según un tamaño máximo, que usualmente se ha establecido de entre 3 y 5 hectáreas para los minifundios, de hasta 20 hectáreas para los pequeños productores y de hasta 50 hectáreas para los medianos. De este último tamaño en adelante, se consideran como grandes fincas o explotaciones. A este respecto, cabe citar también la determinación de la agricultura familiar o pequeña agricultura a partir de la medición del número de predios de tamaño menor o igual a una UAF, definida como la extensión que proporciona a la familia ingresos mensuales de hasta tres salarios mínimos mensuales legales.

iii. El aporte de la economía campesina a partir de una clasificación de actividades entre campesina y empresarial (o capitalistas), o entre tradicional y tecnificada, bien sea recurriendo para tal fin a criterios de tamaño de las explotaciones en cada cultivo o actividad, o a criterios más subjetivos.

Los autores recién mencionados señalan también que un estudio realizado el año 2007 por el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE) para la FAO y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sobre la cuantificación de agricultura familiar en Colombia, caracteriza los hogares asociados a las unidades de agricultura familiar como aquellos hogares cuyo jefe fuera trabajador por cuenta propia, en la rama agropecuaria nacional (urbano + rural), a partir de la Encuesta de Calidad de Vida del año 2003 y estableciendo como estructura productiva aquellas fincas de tamaño menor a 20 ha y en las que el valor de la mano de obra familiar fuera mayor al 50% del costo total de mano de obra que participaba en los principales cultivos agrícolas del país, excluidas las actividades pecuarias. En este estudio se establece que:

i. Los hogares de agricultura familiar ascendieron a 740 000 en 2003, lo que representaba el 46% de los jefes de hogar que trabajaban en el sector agropecuario, y en ellos se absorbió más del 70% de la mano de obra familiar. El promedio de los ingresos mensuales de estos hogares ascendió a $371.506, y el 50% del mismo provino de la ganancia neta por actividades agropecuarias.

ii. En lo referente a cultivadores, se detectó que cerca de 1,8 millones estaban asociados a la agricultura familiar, equivalentes al 87% del total de cultivadores del país. Esto implica que, en promedio, cada unidad de agricultura familiar poseía 2,4 cultivadores en sus predios, según el total de hogares asociado a este segmento.

iii. En cuanto a la estructura de producción, se encontró que la agricultura familiar participó con el 46% del área sembrada promedio para el periodo 2002-2004 en lo que respecta a los cultivos transitorios, y con el 66% de los permanentes, para un total de

57% del área agrícola nacional. En promedio siembran 2,9 ha por cada unidad de agricultura familiar. Los cultivos más importantes asociados a la agricultura familiar fueron el café, el maíz tradicional y el plátano, que cubrieron el 56% del área sembrada.

Por su parte, respecto de las estadísticas en la materia y de acuerdo con las cifras de ocupación durante el primer trimestre de 2005, Garay *et al.* (2009), determinaron que en Colombia había 3 668 930 personas trabajando en la rama agropecuaria, de las cuales el 48% (1 776 253 personas) correspondía a trabajadores independientes o por cuenta propia. A ellas les seguían en importancia los jornaleros o peones con el 21% (775 976 personas), los asalariados (empleados u obreros) con el 15% (567 541 personas), los trabajadores familiares sin remuneración con el 9% (330 448 personas) y, por último, los patrones o empleadores con el 6% (215 632), tal como se puede advertir en la cuadro 1:

Cuadro 1.
Número de personas en edad de trabajar ocupadas, según posición ocupacional (2005).

Posición ocupacional	Totales				
	Urbano	**Rural**	**Total**	**% agrop.**	**% total**
Rama agropecuaria					
Asalariados	330 441	237 100	567 541	15	3
Jornaleros o peones	0	775 976	775 976	21	4
Cuenta propia	393 577	1 382 676	1 776 253	48	10
Patrón o empleador	76 128	139 504	215 632	6	1
Trabajador familiar sin remuneración	22 662	307 786	330 448	9	2
Otros	280	2800	3080	0	0
Subtotal rama agropecuaria	**823 088**	**2 845 842**	**3 668 930**	**100**	**21**
Otras ramas de actividad	**12 020 324**	**1 797 866**	**13 818 190**		**79**
Total personas ocupadas	**12 843 411**	**4 643 708**	**17 487 119**		**100**

Fuente: Garay *et al.*, 2009, con base en la ECH - I trimestre de 2005.

Forero *et al.* (2013) señalan que la agricultura familiar colombiana contribuye con poco más de la mitad de la producción agrícola del país, con cerca del 80% de la producción cafetera y una tercera parte del valor de la producción pecuaria. No obstante, advierte que en Colombia más bien se ha apostado por un desarrollo agropecuario capitalista que ha ido en detrimento de la producción de los pequeños agricultores, entre los cuales se encuentran los agricultores familiares y los campesinos, a pesar de que existen evidencias de que el trabajo agropecuario en sus propias parcelas es la mejor opción para que los hogares rurales obtengan niveles de ingreso por encima de la línea de pobreza y que tanto los grandes productores como los pequeños presentan indicadores de eficiencia económica similares, concluyendo que "…los productores agrícolas, indiferentemente de la escala de su actividad productiva, logran ser eficientes cuando acceden a condiciones aceptables y que los pequeños productores, así como los agricultores familiares, muestran nítidamente no solamente su eficiencia sino también su capacidad para generar desarrollo económico y soluciones efectivas a la pobreza rural." (Forero *et al.*, 2013, p. 8).

Por otro lado, de acuerdo con Machado y Botello (2013), la única aproximación que puede hacerse a la agricultura familiar en Colombia es la derivada de las Encuestas de Hogares que realiza el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE)[92], las cuales permiten elaborar una estadística consistente y comparable para el periodo 1996-2011, dado que la carencia de un censo agropecuario desde 1970 dificulta la elaboración de una mejor aproximación a este tipo de agriculturas.

Si bien no existe una única forma de medir la agricultura familiar, ni un consenso respecto de las cifras y estadísticas que abarcan esta actividad productiva, sí hay consenso respecto de la importancia de la actividad en términos del número de hogares involucrados, la superficie que afecta (cultivada y cosechada) y la consecuente importancia económica para la rama agropecuaria, respecto del desarrollo económico y la superación de la pobreza.

Por último, es relevante señalar que la agricultura familiar colombiana y en general las zonas rurales de Colombia, enfrentan una serie de conflictos de diversa naturaleza: i) el conflicto armado interno que implica desplazamientos forzados y el despojo y abandono de tierras; ii) el de la minería extractiva con el uso del suelo en agricultura; iii) el que generan los grupos de la delincuencia organizada como las Bacrim; iv) diversos conflictos sociales e interétnicos; y v) los conflictos con los megaproyectos que tienden a desalojar pobladores rurales, entre otros, desestabilizando a la población rural. También un grupo numeroso de campesinos participa en el cultivo de la coca en la periferia de la frontera agropecuaria, quienes viven en condiciones difíciles y se enfrentan con las autoridades. Estos productores por lo general no hacen parte las muestras de las encuestas de hogares (Machado y Botello, 2013).

C. Espacio político de la agricultura familiar en la política agraria

En un informe sobre la agricultura familiar preparado recientemente para el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), se señala que el concepto de agricultura familiar, como tal, no está en el debate público en Colombia y varios países andinos, sino que más bien la discusión respecto de estos temas se da alrededor del concepto tradicional de **economías campesinas** (muy asimilado a economías de subsistencia rural). Por tanto, es frecuente encontrar el uso de **economía campesina** y **pequeño productor** como categorías similares, y tal como se señaló en la introducción, para otorgar créditos el Estado hace referencia al concepto de *pequeño productor* (Machado y Botello, 2013).

También se puntualiza que el debate político está planteado entre la coexistencia de un modelo de desarrollo rural basado en la pequeña propiedad y producción y otro que se da a nivel de grandes empresas modernas, y de sus relaciones con el Estado y la política pública. El énfasis, por lo tanto, está dado en la importancia de fortalecer y defender el modelo "campesino", asimilado a pequeños productores, frente al empresarial que ha gozado de beneficios por parte del Estado. No se observa una estrategia definida a largo plazo para mejorar las condiciones de vida de la agricultura familiar y de los campesinos, debido que cada gobierno trae sus propias propuestas, aunque no se debe descartar por completo que algunos programas sí han tenido continuidad, aunque con ciertos cambios de nombre, en los énfasis, y en el tipo de actores a atender con subsidios (Machado y Botello, 2013)[93].

92 Departamento encargado de las estadísticas en Colombia.

93 Estos autores hacen la distinción entre los trabajadores por cuenta propia o independientes que derivan su ingreso predominantemente de la actividad agropecuaria, a los que denominan "agricultura familiar especializada" (AFE), y los que obtienen sus ingresos de diversas fuentes, no siendo la principal la agricultura, a quienes denominan "pluriactivos".

1. La ausencia de una política específica para agricultura familiar en Colombia

De acuerdo con Machado *et al.* (2013), el contexto de las políticas públicas en Colombia, relativas al tema de la agricultura familiar o pequeño productor campesino, se caracteriza por dificultades y fallas históricas en su enfoque y en la institucionalidad que las sustenta, lo que ha afectado el destino de la agricultura familiar (campesina). Las políticas se han enmarcado en un modelo de modernización que ha hecho énfasis en lo productivo y la competitividad, descuidando aspectos sociales, institucionales y de oferta de bienes públicos. Al respecto, el actual gobierno ha pretendido introducir cambios en esa tendencia, con expectativas de una política menos discriminatoria y excluyente. Dicho proceso no se ha desarrollado plenamente y está supeditado en algunos aspectos al acuerdo agrario resultado de las conversaciones de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en La Habana[94], en materia de política de desarrollo rural, y a los cambios que puedan hacerse en los instrumentos de la política macroeconómica (tasa de cambio, política fiscal y comercial).

Por otra parte, se destaca que durante la década del 2000 los programas y los proyectos enfocados en el pequeño productor se orientaron a atender las demandas de algunos grupos o sectores específicos y problemas coyunturales, sin una base orientadora integral del tema, lo que generó fragmentación de las acciones y la ausencia de impactos definidos. El problema de los programas impulsados desde el gobierno radica en que se ha entendido el desarrollo rural como una política de compensación para grupos del campesinado que, en general, solo busca ser paliativa de la pobreza, y que funciona paralelamente a la política de crecimiento económico sectorial agropecuario diseñada para el empresariado. Esta forma de entender el desarrollo rural no suele estimar al campesinado como un sujeto valioso para la vida social, política y económica (Machado y Botello, 2013).

Garay (2013) reafirma lo antedicho, al señalar que la política gubernamental colombiana ha estado fundamentalmente constituida por esfuerzos aislados que no han contemplado adecuadamente las características de los procesos de desarrollo socioeconómico de las comunidades rurales. Han tenido una visión y un horizonte de corto plazo, basándose en subsidios puntuales y compartimentados y sin otorgarle la importancia debida al desarrollo del capital humano y social.

2. Redes y coaliciones que han promovido la política agraria o rural

De acuerdo con Machado y Botello (2013), el movimiento campesino no ha logrado consolidarse después de la experiencia de fines de los años sesenta cuando el Estado impulsó la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC). Esta fue una organización emblemática por defender y exigir la reforma agraria, pero entró en crisis y divisiones en los años setenta, siendo afectada duramente por el conflicto armado interno. Hoy la ANUC se encuentra fragmentada en varios grupos que se distancian ideológicamente y no tienen una representación significativa para una interlocución eficaz con el Estado.

Los autores citados enfatizan que el momento más destacable de las organizaciones campesinas, luego de la crisis de la ANUC, ha sido el **Congreso Nacional Agrario** celebrado en 2003, el cual

94 Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, llevado adelante el 26 de agosto de 2012 en La Habana, Cuba, el cual establece que el desarrollo agrario integral es determinante para impulsar la integración de las regiones y el desarrollo social y económico equitativo del país. Define las siguientes seis prioridades como parte de la agenda: 1. Acceso y uso de la tierra. Tierras improductivas. Formalización de la propiedad. Frontera agrícola y protección de zonas de reserva; 2. Programas de desarrollo con enfoque territorial; 3. Infraestructura y adecuación de tierras; 4. Desarrollo social: Salud, educación, vivienda, erradicación de la pobreza; 5. Estímulo a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa. Asistencia técnica. Subsidios. Crédito. Generación de ingresos. Mercadeo. Formalización laboral; y 6. Sistema de seguridad alimentaria.

fue impulsado por la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, integrada por 75 organizaciones. Su propósito fue realizar una campaña "Por el derecho a la tierra", en el marco de su apuesta política por procurar la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales en el país. Gracias al impulso de esta Plataforma y después de un proceso de trabajo e integración del conjunto de las organizaciones campesinas, afrocolombianas e indígenas, para la elaboración de una propuesta de política pública agraria, se realizó en abril de 2003 el Congreso Nacional Agrario. En este evento, con representación de cerca de 20 organizaciones, incluyendo algunas indígenas y afrodescendientes, se acordó la plataforma del **Mandato Agrario**, el cual hace referencia a 14 puntos: 1) derecho a la vida, plenas libertades democráticas y respeto a los derechos humanos; 2) soberanía y seguridad alimentaria; 3) alternativas al ALCA y a los acuerdos de libre comercio; 4) derecho a la tierra; 5) reconstrucción de la economía agropecuaria y agroalimentaria; 6) protección del medio ambiente; 7) política concertada con los cultivadores de coca, amapola y marihuana; 8) derechos sociales, económicos y culturales del campesinado, indígenas y afrodescendientes; 9) reconocimiento político al campesinado; 10) reconocimiento de las mujeres campesinas, indígenas y afrodescendientes y sus derechos; 11) derecho a la territorialidad; 12) fin al desplazamiento forzado; 13) solución política del conflicto social y armado, y 14) unidad. (Congreso Nacional Agrario, 2003. Mandato Agrario).

Por su parte, en los dos últimos años productores pequeños y algunos medianos han acudido a la protesta social para lograr la atención del Ministerio de Agricultura y llegar a acuerdos para la solución de sus problemas (endeudamiento, alza de costos, competencia de las importaciones, problemas con la calidad de las semillas, investigación, precios de sustentación, subsidios, promoción del consumo, etc.), lo que refleja de alguna manera que la política pública para los pequeños productores es altamente insatisfactoria para muchos agricultores y que le falta contundencia, continuidad y estrategias robustas para atender los problemas rurales. Algunos ejemplos de ello son los casos de los cafeteros, los arroceros, los paperos, los cacaoteros y los lecheros, entre otros.

Las propuestas surgidas a partir del Mandato Agrario han sido retomadas en el Proyecto de Ley General de Tierras, Reforma Agraria y Desarrollo Rural Integral, por el actual Gobierno de Santos, en la llamada Mesa de Unidad Agraria (2012). Este proyecto precisa las reivindicaciones históricas del campesinado, buscando preservar un modelo de desarrollo campesino que contrasta con el capitalista moderno en marcha por el Estado. El proyecto de ley tiene la intencionalidad de avanzar en la recuperación de políticas de desarrollo rural, y en darle prioridad en el gasto público en pro de la pequeña producción, y en parte de la mediana. El proyecto pone énfasis tanto en la modernización productiva y la mejora en el uso del suelo (resolución de conflictos de uso) como en el suministro de bienes públicos a cambio del énfasis en los subsidios directos a los productores. Se plantea una regulación más clara y estricta del acceso a la tierra, clarificación de los derechos de propiedad, formalización de esos, y propuestas para avanzar en la asociatividad y el desarrollo de mercados. Este conjunto de iniciativas opera al lado de la *Ley de Víctimas* en ejecución (Ley 1448 de 2011), que busca restituir las tierras que fueron despojadas a los diversos tipos de productores, especialmente pequeños (Machado y Botello, 2013).

Para Machado y Botello (2013), en materia de desarrollo rural existen actualmente tres propuestas en discusión: i) una gubernamental, ii) la del proyecto de Ley de la Mesa de Unidad Agraria (organizaciones campesinas), y iii) la hecha por la FARC-EP[95]. Las tres coinciden en la necesidad de recuperar políticas de desarrollo rural y constituirlas como políticas de Estado, más incluyentes y equitativas, y menos discriminatorias, para mejorar las condiciones de vida de los habitantes del

95 Ver enunciados generales del acuerdo agrario en las conversaciones de La Habana, 26 de mayo de 2012.

campo y, en particular, del campesinado, así como en superar las fallas de los mercados.

3. Institucionalidad

El MADR es el encargado de manejar los programas orientados al pequeño productor, a través de sus entidades adscritas y vinculadas: la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP), el Banco Agrario, la Corporación Colombia Internacional (CCI), la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (CORPOICA), el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO), el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), la Unidad de Restitución de Tierras y la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA).

También hay otros ministerios e instancias públicas que desarrollan programas que benefician a pequeños productores, como el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y el Departamento para la Prosperidad Social (DPS). No obstante, Machado y Botello (2013), señalan que prácticamente todas las reglas institucionales (acuerdos, normas, reglas de juego, instrumentos de políticas sectoriales, alianzas, etc.) relativas al sector agropecuario se han orientado hacia el sector empresarial, con pocas excepciones, lo que se fundamenta en la creencia política de que la pequeña producción no es competitiva y la población rural y el PIB agropecuario tienden a decrecer. Por su parte, los proyectos promovidos y financiados por organismos internacionales no siempre están articulados con las ejecutorias públicas, lo que genera la fragmentación de acciones en los territorios.

Para Maletta (2011), la principal entidad del Gobierno colombiano en relación con la agricultura familiar es el INCODER. Esta entidad nació en 2003, luego de que el Gobierno ordenara por medio del decreto 1300 de ese año la supresión del INCORA, del Instituto Nacional de Adecuación de Tierras (INAT), del Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural (DRI) y del Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INPA).

El INCODER es el organismo responsable de coordinar y ejecutar las políticas de desarrollo rural. Su misión es ejecutar políticas de desarrollo rural, en coordinación con las comunidades e instituciones públicas y privadas relacionadas con el sector agropecuario, forestal y pesquero, facilitando el acceso de los pobladores rurales a los factores productivos y sociales, para contribuir a mejorar su calidad de vida y al desarrollo socioeconómico del país, para ser reconocido al año 2019 como la entidad líder en la ejecución de políticas de desarrollo rural de manera participativa, competitiva, equitativa y sostenible.

El **Plan Estratégico del INCODER** es la hoja de ruta que guía su acción e inversiones. Este se actualiza en forma periódica con el propósito de asegurar su coherencia con los objetivos y las políticas nacionales. Su última actualización para el periodo 2013-2014 buscó profundizar en la orientación del desarrollo rural con enfoque territorial (DRET). De acuerdo con el propio plan, esto significa promover, ejecutar y coordinar procesos de transformación social, productiva e institucional de los territorios rurales prioritarios, con la finalidad de mejorar las capacidades de las familias y las comunidades y de reducir los desequilibrios regionales.

El presupuesto de inversión del plan corresponde a la gestión del Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP), con un presupuesto de inversión de $835 881 para los dos años, distribuidos en $411 764 en el año 2013 y de $424 117 para el año 2014.

El presupuesto de inversión se distribuye de la siguiente manera: para adecuación de tierras el 28%, para generación de activos e ingresos el 37%, para ordenamiento de la propiedad un 18% para tierras rurales y un 14% para grupos étnicos, y para fortalecimiento institucional el 3%.

Gráfico 1. Distribución del Presupuesto 2013-2014.

Fuente: INCODER, 2013.

El principal instrumento legal colombiano concerniente al desarrollo rural que incorpora lo relativo a la agricultura familiar es la **Ley 160 de 1994**[96]**,** por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras y se reforma el INCORA, entre otras disposiciones. Sin embargo, aparte de definir lo que se entenderá por Unidad Agrícola Familiar (UAF), la única otra mención específica que hace al tema es establecer que las tierras cuya adquisición promuevan y obtengan los hombres/mujeres campesinos/as, o las que compre directamente el Instituto para programas de reforma agraria, se destinarán para: i) establecer unidades agrícolas familiares, empresas comunitarias o cualquier tipo asociativo de producción, y ii) la constitución, ampliación, reestructuración y saneamiento de resguardos indígenas.

Algunos otros decretos:

- **Decreto No. 00011 de 2004**
  Amplía los beneficios del Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria (PRAN) a los pequeños productores beneficiarios de la reforma agraria – Ley 160 de 1994, con cartera vencida a favor de las entidades financieras.
- **Decreto No. 1745 de 1995**
  Reglamenta el Capítulo III de la Ley 70 de 1993, se adopta el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las "Tierras de las Comunidades Negras" y se dictan otras disposiciones.
- **Decreto 2379 de 1991**
  Reglamenta los decretos - ley 77 de 1987 y 501 de 1989 en lo relativo a la prestación del servicio de asistencia técnica agropecuario a pequeños productores y modifica parcialmente el decreto 1946 de 1989.

Fuente: MADR, 2013.

96 http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1994/ley_0160_1994.html

4. Implicaciones de la política agraria sobre las agriculturas familiares

De acuerdo con Maletta (2011), las políticas públicas orientadas al sector agropecuario y rural en Colombia han experimentado múltiples cambios de orientación en un relativamente breve periodo. El autor destaca que antes de los años noventa las instituciones del sector funcionaban bajo un esquema centralizado que definía la estructura de incentivos, medidas de protección y subvenciones con una alta influencia de los grupos de interés privados y políticos. Este esquema otorgaba pocos incentivos a la participación y el control de los beneficiarios en las políticas sectoriales, así como a la asunción de responsabilidades por parte de los niveles territoriales. Con la apertura económica después de los noventa, aunque se intentó eliminar todas las distorsiones, se regresó a un esquema de protección selectiva e incentivos desviados y, aunque las reformas institucionales dejaron nuevos organigramas y un Estado sectorial de menor tamaño, no modificaron en lo esencial los hábitos y las capacidades institucionales, ni las reglas del juego, con lo que la modernización de la institucionalidad quedó incompleta. Con ello, los principios centrales de estas últimas reformas fueron aplicados por muy poco tiempo y de manera muy marginal como para que llegaran a producir algún impacto, desembocando en heterogéneos resultados para el sector y fallas en sus instituciones (Maletta, 2011).

5. Objeto y objetivos de las políticas

Algunas otras políticas públicas relacionadas con el tema de los pequeños productores son:

i. Política pública sobre el desplazamiento forzado.
ii. Política de legalización de territorios de indígenas (asociada a la Ley 160 de 1994 pueblos indígenas y su decreto reglamentario 2164 de 1995) y la de definición y creación de áreas de parques nacionales.
iii. Ley 70 de 1993 y sus decretos reglamentarios, en lo que respecta a los derechos territoriales de las comunidades negras.
iv. Ley de la mujer rural (731 de 2002).
v. Decreto 3600 de 2007 que reglamenta las disposiciones de las leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo, estableciendo áreas de protección a la producción agroalimentaria en cada municipio.
vi. Ley 1454 de 2011, que genera lineamientos e incentiva acuerdos territoriales para establecer territorios supramunicipales y regionales de protección a las formas de vida campesina, priorizando el uso rural del suelo frente al proceso urbanizador.

Los programas que atienden específicamente a los pequeños productores tienen diversos enfoques. Algunos están enfocados hacia la pobreza, como el Programa Unidos (antes Juntos), que atiende tanto población urbana como rural. Otros están dirigidos a sectores específicos, como el de Jóvenes Rurales Emprendedores del SENA y el Programa de Mujer Rural de la CCI. Diversos proyectos se enfocan en las víctimas del conflicto (en su mayoría población campesina) y la restitución de tierras despojadas. Otros tienen enfoques que abarcan a todo tipo de pequeños agricultores con capacidad de acceder a subsidios y recursos que ofrece el MADR y complementan los créditos de FINAGRO. Tal es el caso del Programa de Desarrollo Rural con Equidad (DRE), que cubre pequeños y medianos productores con varios instrumentos (línea especial de crédito, incentivo a la capitalización rural, incentivo a la asistencia técnica, apoyo a riego y drenaje, microcrédito rural y programa de oportunidades rurales). Buena parte de ellos se implementan vía convocatorias concursales.

En el anexo 1 se presenta una síntesis de los distintos programas e instrumentos que, de alguna u otra manera, benefician a los pequeños y

medianos agricultores, universo donde es posible situar la agricultura familiar.

Por otra parte, la FAO (2012) establece seis ejes de trabajo de apoyo a la agricultura familiar en América Latina, identificando para cada país las instituciones y programas públicos que abordan cada eje, que para el caso colombiano son como sigue:

1º. **Desarrollo de capacidades:** Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).
2º. **Innovación tecnológica y transferencia de tecnología:** Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (CORPOICA).
3º. **Vinculación de unidades de agricultura familiar a mercados e integración de cadenas productivas en las unidades agrícolas familiares:** Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) / Programa Alianzas Productivas del programa de gobierno Oportunidades para la Equidad Rural.
4º. **Soporte económico y financiero por medio del acceso a crédito y programas de inversión:** no identifica ninguno.
5º. **Aseguramiento de la disponibilidad alimentaria y sistema de compras públicas:** Programa Social Red de Seguridad Alimentaria (RESA).
6º. **Fortalecimiento de unidades productivas por medio de la transferencia y transformación de infraestructura:** Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) / Oportunidades para la Equidad Rural.

D. Impacto de las políticas agrarias sobre la agricultura familiar y perspectivas

Como se ha podido ver en los apartados anteriores, no existe ni ha existido en Colombia una política específica para la agricultura familiar, sino más bien políticas que se pueden relacionar de forma más directa u otras en forma más tangencial con ella. Se trata principalmente de políticas emanadas desde el MADR y algunas otras desde el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, entidad del Gobierno Nacional que encabeza el Sector de Inclusión Social y Reconciliación.

No se encontró evidencia sobre estudios académicos o gubernamentales específicos que evalúen el impacto de estas políticas sobre la agricultura familiar y su proyección en el tiempo. Pero sí podemos recoger la versión de algunos estudiosos del tema, sobre los efectos de la política colombiana en materia de agricultura y desarrollo rural.

Como hemos visto, estas políticas han sido mayoritariamente orientadas a favorecer un modelo productivo empresarial, dejando a los sectores más pequeños y empobrecidos de la sociedad rural colombiana políticas sectoriales de corte más bien social.

1. Elementos de evaluación de la(s) política(s) agraria(s) nacional(es)

Resulta importante destacar lo que ha ocurrido con la institucionalidad colombiana en lo referente a la agricultura y el desarrollo rural. De acuerdo con Machado y Botello (2013), las entidades creadas a partir de los años setenta han ido siendo desmanteladas a partir de los años noventa, y las actuales, como el MARD, debilitaron su capacidad de planeación y elaboración de estrategias, así como su capacidad política de negociación con las políticas macroeconómicas. Por su parte, a juicio de los investigadores, el INCODER, encargado de los temas de tierras y desarrollo rural, es una entidad mal diseñada, sin recursos y que ha sido afectada por la corrupción en la década pasada.

Perry *et al.* (2013), por su parte, destacan que la política gubernamental en materia de proyectos productivos o de generación de ingresos de comunidades rurales pobres y de emprendimientos empresariales ha tenido numerosos fracasos.

Destacan que, a pesar de que algunos programas pueden haber contribuido a potenciar las capacidades productivas de productores medianos y de algunos pequeños que ya contaban con una capacidad productiva básica, no parecen haber llegado de manera significativa a la población en situación de pobreza o pobreza extrema. El autor destaca que uno de los ejemplos más palpables de los mencionados fracasos lo constituye la política pública de generación de ingresos rurales para la población desplazada, la cual ha sido duramente cuestionada en los documentos de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado y en las diferentes evaluaciones que se le han hecho, lo que ha llevado a la Corte Constitucional a considerar que este es uno de los componentes de la política que deben ser replanteados en su totalidad.

De igual modo, Perry (2010) señala que los resultados de las evaluaciones realizadas a otras políticas y estrategias dirigidas a distintos sectores rurales vulnerables tampoco han sido muy satisfactorios. En términos generales, estas políticas se han basado en subsidios puntuales y apoyos de corto plazo a proyectos productivos, los cuales no son adecuados para poblaciones vulnerables o en condiciones de pobreza e indigencia, y desconocen, cuando menos, los siguientes aspectos:

i. La complejidad de los procesos de desarrollo productivo y socioeconómico de las comunidades rurales, en los que intervienen e influyen múltiples factores biológicos, sociales, culturales y económicos, los cuales interactúan entre sí y se influencian mutuamente, lo que exige atención integral a sus distintos componentes.
ii. La imposibilidad de lograr el desarrollo de las comunidades rurales y la consolidación de sus emprendimientos, en el corto plazo.
iii. La necesidad de planificar cuidadosamente estos procesos, desde la selección misma de los terrenos y de los "beneficiarios", hasta la comercialización de los bienes y servicios que se obtendrán, pasando por la estrategia de acompañamiento y asesoría que deben recibir en los distintos campos del desarrollo socioeconómico (Perry, 2010).

2. Perspectivas para 2015-2030

En la Visión Colombia II Centenario: 2019, formulada en el marco del segundo centenario del país, se estructuraron cuatro objetivos nacionales:

i. una economía que garantice un mayor nivel de bienestar;
ii. una sociedad más igualitaria y solidaria;
iii. una sociedad de ciudadanos libres y responsables, y
iv. un Estado eficiente al servicio de los ciudadanos (INCODER, 2012).

En lo que respecta al sector agropecuario y de desarrollo rural, se propuso aprovechar las potencialidades del campo, con perspectiva al 2019, planteándose como visión y principios fundamentales para este sector, lo siguiente: "En 2019 la agricultura colombiana habrá incrementado su producción de manera competitiva y su capacidad para acceder a los mercados internacionales, partiendo de un aprovechamiento más eficiente de las ventajas comparativas que brinda el trópico y de la promoción de procesos de generación de valor agregado, principalmente la innovación tecnológica. La agricultura ofrecerá mejores oportunidades y un mejor nivel de vida a la población del campo y del país". (DNP, 2005, p. 151).

Con el objetivo de consolidar un sector agropecuario productivo y competitivo, capaz de insertarse exitosamente en los mercados internacionales y generar beneficios a la población rural, se señaló que es necesario trabajar por el logro de once grandes metas, las cuales son una apuesta mayoritariamente a una agricultura de mercado, con algunas acciones que podrían beneficiar a los pequeños y medianos productores, sin hacer ninguna alusión específica a la agricultura del tipo familiar.

Por su parte, el Plan Estratégico 2013-2014 del INCODER profundiza en el desarrollo rural con enfoque territorial (DRET), el cual fundamenta el Proyecto de Ley de Tierras y de Desarrollo Rural y ha sido la guía del Plan Estratégico del INCODER desde el año 2010. Con este último se busca promover, ejecutar y coordinar procesos de transformación social, productiva e institucional de los territorios rurales prioritarios, con la finalidad de mejorar las capacidades de las familias y comunidades, y de reducir los desequilibrios regionales. Para ello se han definido cuatro objetivos:

i. Provisión de bienes públicos, en donde el INCODER contribuye con la administración y la construcción de distritos de riego y puede coordinar la llegada de otros bienes públicos productivos y sociales.
ii. Aumento de la capacidad para la generación de activos e ingresos por parte de la población rural, con énfasis en las políticas de acceso a los factores productivos para que los pequeños y medianos productores rurales generen de manera autónoma y sostenible sus ingresos. En este empeño se cuenta con los proyectos de titulación de baldíos, subsidio integral de tierras y proyectos de desarrollo rural.
iii. Ordenamiento de la propiedad rural, que abarca los procesos agrarios, la formalización de la propiedad y las figuras de ordenamiento, como las Zonas de Reserva Campesina, a la par con los proyectos de tierras rurales para grupos étnicos.
iv. Transversal a los anteriores, buscar la adecuación y el fortalecimiento *institucional* del INCODER y el buen gobierno, mediante los proyectos del Sistema de Información SIDER y el mejoramiento de la capacidad de gestión, especialmente a través del fortalecimiento de las Direcciones territoriales y de la participación y comunicación más directa con la comunidad.

Todo esto tiene la finalidad de ofrecer un mejor servicio a la ciudadanía (INCODER, 2012).

Por otra parte, con fecha del 18 de diciembre de 2012, el Gobierno de Brasil, el MADR, el DPS, la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia) y la FAO firmaron un acuerdo sobre seguridad alimentaria y generación de ingresos para pequeños productores rurales en Colombia. Este acuerdo busca contribuir a la seguridad alimentaria y a la generación de ingresos por parte de pequeños productores rurales del país, por medio de la implementación de programas de adquisición de alimentos en ese país. Mediante este acuerdo se pone a disposición del Gobierno de Colombia la experiencia y los instrumentos de la política pública de agricultura familiar desarrollados por el Gobierno de Brasil.

Respecto de esto, los proyectos específicos apuntan a mejorar la seguridad alimentaria, incrementar la producción agrícola de los pequeños productores, mejorar las capacidades y los conocimientos de los pequeños productores sobre la producción, escalonamiento y venta de alimentos, y establecer nuevos nexos entre asociaciones de pequeños productores locales y programas de adquisición de alimentos. De igual forma, se pretende mejorar y diversificar la dieta alimentaria por medio de programas como el de alimentación escolar, así como fortalecer el conocimiento de herramientas administrativas y financieras entre las entidades involucradas (APC, 2012).

Por último, en relación con la orientación de la política pública, Machado y Botello (2013), en el reciente estudio sobre la agricultura familiar en Colombia que realizaron por encargo del FIDA, brindan varias recomendaciones, entre las cuales destacan las siguientes:

i. Lograr la atención preferente del Estado a las economías familiares especializadas a través de políticas y estrategias que busquen su fortalecimiento y estabilidad en el panorama rural y en los mercados de alimentos. Las políticas que hasta ahora se han manejado para este tipo de agricultores son claramente insuficientes para atender sus

diversos problemas y sobre todo para ayudarles a salir de la pobreza. Esas políticas han sido casuísticas y se desarrollan en un diseño institucional que no tiene la capacidad de respuesta ni la visión adecuada para el tratamiento de las agriculturas familiares en sus contextos regionales y diversidad.

ii. Elaborar tipologías y estudios regionales sobre las agriculturas familiares especializadas (AFE), para tener en sus respectivos contextos una idea mejor sobre su futuro y posibilidades de permanencia, debido a que existe insuficiente información.

iii. Flexibilizar la política macroeconómica y sectorial para que se puedan desarrollar estrategias diferenciadas de desarrollo, según la naturaleza de las diversas regiones y territorios del país. Pero igualmente, en Colombia la solución del conflicto armado interno es pieza clave para avanzar en políticas de desarrollo productivo y rural que mejoren las condiciones de vida y los contextos donde se encuentran los pequeños productores y los campesinos. La suerte de las economías familiares especializadas está ligada a la de los territorios donde están ubicadas, como también de la economía y la sociedad en general.

iv. Aplicar políticas específicas, y también transversales, en los territorios de las AFE que permitan establecer eslabones y relaciones entre las diferentes políticas sectoriales y la política macroeconómica. El tema de la coordinación es crítico, y será necesario avanzar en innovaciones institucionales para mejorarla. Uno de los aspectos claves en estas políticas es la articulación de las estrategias de desarrollo urbano y rural y la búsqueda de contribuciones a la equidad y el abatimiento de la pobreza.

v. Abarcar a los diversos tipos de agricultores que hacen parte de las llamadas economías campesinas, pero especialmente a los de la agricultura familiar especializada como categoría que requiere reforzarse y garantizarle las condiciones para que avance en materia de desarrollo humano y progreso económico.

vi. Desarrollar y aplicar una política para la agricultura familiar diferenciada, pues es diferente atender y tratar de sacar de la pobreza a un pequeño productor con activos insuficientes y baja educación, que apoyar a un agricultor familiar que tiene activos suficientes y educación y lo que requiere es asociarse para negociar en los mercados, o diversificar más su producción agropecuaria, aunque en otros casos lo que requiere es especializarse más.

vii. Impulsar el acceso a la tierra y la formalización de los derechos de propiedad, pues en Colombia este es un problema crítico para superar la pobreza.

viii. Fortalecer y renovar las organizaciones campesinas y sus liderazgos (productores, cooperativas, organizaciones sociales, etc.).

ix. Recuperar el servicio de la asistencia técnica como un servicio público para los pequeños productores, acompañado de información, capacitación, crédito e innovación tecnológica. Esto implica recuperar espacios para la investigación sobre sistemas productivos tipo policultivos y arreglos productivos, los cuales se perdieron en los últimos 20 años.

x. Desarrollar políticas tendientes a diversificar las fuentes de ingreso y empleo en las áreas rurales donde se concentran los pequeños productores. En las áreas urbanas de esas regiones se requieren procesos de desarrollo industrial a pequeña y mediana escala para diversificar esas fuentes.

xi. Darles más prioridad a los programas de combate contra la pobreza en las zonas rurales y a la producción de alimentos, con

articulaciones con compras estatales en programas de alimentación y nutrición. En especial, avanzar en el suministro de bienes públicos en las áreas rurales.

xii. Reinventar los diseños institucionales para la atención a este tipo de agriculturas de pequeños productores, y para blindarlos frente a los diversos fenómenos que tienden a desestabilizar sus ingresos y oportunidades.

xiii. Establecer instancias público-privadas de investigación y análisis sobre las AFE, su evolución, sus contextos y el diseño de políticas diferencias en los territorios.

xiv. Involucrar más al sector privado en programas con el sector público para mejorar las condiciones de vida de estos pobladores y buscar opciones productivas sostenibles.

Finalmente, es necesario contar con una política de Estado que trascienda el Gobierno de turno y que considere al pequeño productor como un sujeto político y económico y no solo como mero receptor de políticas paliativas a problemas coyunturales. Debe existir una flexibilización del modelo económico actual que permita el ingreso de actores con menor poder competitivo.[97]

Un tema que se requiere resolver y que es vital para poder aplicar políticas públicas guarda relación con la información estadística disponible, por lo cual es necesario contar con un sistema de medición que permita identificar con exactitud a los pequeños productores que cabrían dentro del concepto de agricultura familiar, el cual también debe estar adecuadamente definido para el país. Esto permitiría generar políticas diferenciadas por territorios, que como señala Machado y Botello (2013) tengan en cuenta las diferencias entre economías campesinas que viven de la agricultura, las que tienen activos suficientes o insuficientes, las que cuentan con organizaciones sólidas, las que tienen condiciones competitivas, las que están en tierras de buena o mala calidad, las que cultivan productos permanentes o transitorios y de otro tipo.

97 Posteriormente a la elaboración del texto original de este capítulo, en agosto del 2014 -en parte como respuesta a las movilizaciones campesinas de 2013- se lanzó el Programa Agricultura Familiar en Colombia para apoyar a 50 000 familias de 18 departamentos, en un primer momento con "el objetivo de fortalecer a la asociatividad y la empresarización de pequeños productores, mediante un presupuesto de 550 miles de millones de pesos de los cuales la mitad para apoyo productivo" (MADR, agosto de 2014).

Bibliografía

Agronet Colombia (Red de Información y Comunicación Estratégica del Sector Agropecuario). 2014. Sitio web institucional. Bogotá. Disponible en http://www.agronet.gov.co/.

APC (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia). 2012. Noticias: Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia - APC. Recuperado el 24 de septiembre de 2013 del sitio web de la APC. http://www.apccolombia.gov.co. Diciembre 18.

CCI (Corporación Colombia Internacional). 2014. Sitio web institucional. Bogotá. Disponible en http://www.cci.org.co.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe); FAO (Organización para las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura); IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura). 2009. Agricultura y Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe. San José, Costa Rica, IICA.

Congreso de Colombia. 1994. Ley 160 de 1994. Diario Oficial No. 41.479, de 5 de agosto de 1994. Bogotá. Disponible en http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0160_1994.html

Congreso Nacional Agrario. 2003. Mandato agrario. 7-8 de abril de 2003. Bogotá. Disponible en http://www.kus.uu.se/pdf/publications/mandato_agrario2003.pdf

DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas). 2013. Cuentas Nacionales Trimestrales - Producto Interno Bruto Segundo trimestre - Septiembre de 2013 (Boletín de prensa). Segundo trimestre. Bogotá.

_____. (Departamento Administrativo Nacional de Estadística). 2014. Sitio web institucional. Bogotá. Disponible en http://www.dane.gov.co/.

DNP (Departamento Nacional de Planeación). 2005. Visión Colombia II Centenario: 2019. Propuesta para discusión. Bogotá, Editorial Planeta Colombiana S. A.

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura). 2012. Marco Estratégico de Mediano Plazo de Cooperación de la FAO en Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe 2012-2015. Roma, Italia.

FINAGRO (Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario). 2014. Sitio web institucional. Bogotá. Disponible en http://www.finagro.com.co.

Forero, J.; Garay, L.J.; Barberi, F.; Ramírez, C.; Suárez, D.M.; Gómez, R. 2013. La eficiencia económoca de los grandes, medianos y pequeños productores agrícolas colombianos. Resumen de resultados. *In* L. Garay, R. Bailey, J. Forero, F. Barberi, C. Ramírez, D.M. Suárez *et al.* Reflexiones sobre la ruralidad y el territorio en Colombia. Problemáticas y retos actuales. Bogotá, OXFAM. p. 69-113.

Garay, L.J. 2013. Globalización/glocalización y territorio. *In* L. Garay, R. Bailey, J. Forero, F. Barberi, C. Ramírez, D.M. Suárez *et al.* Reflexiones sobre la ruralidad y el territorio en Colombia. Problemáticas y retos actuales. Bogotá, OXFAM. p. 13-20.

_____; Barberi, F.; Cardona, I. 2009. Impactos del TLC con Estados Unidos sobre la economía campesina en Colombia. Bogotá, ILSA.

Gómez H., B. 2011. La tenencia de la tierra y la reforma agraria en Colombia. *Verba Iuris*, p. 63-83.

Gutiérrez López, J.A. 2009. La estadística estratégica del sector agropecuario en Colombia: un nuevo modelo de oferta. *Revista de la información básica*. Diciembre. Disponible en http://www.dane.gov.co/revista_ib/html_r6/articulo3_r6.html.

IGAC (Instituto Geográfico Agustín Codazzi). 2012. Sitio web institucional. Bogotá. Disponible en http://www.igac.gov.co.

INCODER (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural). 2012. Plan Estratégico Institucional; actualizado para 2013-2014. Bogotá.

_____. 2014. Sitio web institucional. Bogotá. Disponible en http://www.incoder.gov.co.

Machado C., A. 2009. Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia: de la colonia a la creación del Frente Nacional. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas, Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID).

_____; Botello M., S. 2013. La agricultura familiar en Colombia. RIMISP-FIDA. Manuscrito no publicado.

_____; Salgado, C.; Naranjo, S. 2013. Territorios para el desarrollo de las sociedades y economías campesinas. *In* Oxfam (ed.). Reflexiones sobre la ruralidad y el territorio en Colombia Bogotá, Oxfam. p. 275-366.

Maletta, H. 2011. Tendencias y perspectivas de la agricultura familiar en América Latina. Santiago, Chile, Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo, RIMISP. Documento de trabajo n.° 1.

Martínez, A. 1986. Planes de desarrollo y política agraria en Colombia 1940-1978. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID).

MADR (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural). 2012. Proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo RuraL. Bogotá.

_____. 2014. Sitio web institucional. Bogotá. Disponible en https://www.minagricultura.gov.co.

Perfetti, J.J.; Cortés, S. 2013. La agricultura y el desarrollo de los territorios rurales. *In* J.J. Perfetti, Á. Balcázar, A. Hernández, J. Leibovich. Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia. Bogotá, Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), Fedesasrrollo. p. 1-64.

Perry, S. 2010. La pobreza rural en Colombia. Bogotá, RIMISP.

_____; Barberi, F.; Garay, L.J. 2013. Propuestas de política pública para el desarrollo de la economía campesina en Colombia. *In* Oxfam (ed.). Reflexiones sobre la ruralidad y el territorio en Colombia. Problemática y retos actuales. Bogotá, Oxfam. p. 367-443.

Unidad de Restitución de Tierras. 2014. Sitio web institucional. Bogotá. Disponible en http://restituciondetierras.gov.co/?action=index.

UPRA (Unidad de Planificación Rural Agropecuaria del MADR). 2014. Sitio web institucional. Bogotá. Disponible en http://www.upra.gov.co/.

Vargas del Valle, R. 1999. Experiencias exitosas de combate a la pobreza rural en América Latina: lecciones para un reorientación de las políticas. Caso Colombia: el Programa de Desarrollo Integral de Desarrollo Campesino (PDIC) del Fondo DRI. Bogotá, FAO, RIMISP.

Anexo 1

Programas e instrumentos que benefician a los pequeños productores

NOMBRE DEL PROGRAMA	OBJETIVO/BENEFICIARIOS	PRODUCTOS O SERVICIOS OFRECIDOS	ENTIDAD EJECUTORA
Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria (PRAN)[98]	El objetivo de este programa es propiciar mecanismos tendientes a reactivar el sector agropecuario, mediante la rehabilitación de los pequeños y medianos productores agropecuarios como sujetos de crédito.	- Para acceder al PRAN, los productores deben hacerlo a través de los respectivos FONDEAR[99] departamentales. Dichos fondos o el departamento, deberán suscribir un convenio con el FINAGRO, en el cual se establecerán las condiciones de operatividad del Programa Nacional de Reactivación.	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO), entidad dependiente del MARD.
Programa Desarrollo Rural con Equidad (DRE)	Creado por la Ley 1133 de 2007, tiene como objetivos fundamentales mejorar la competitividad y la productividad del sector agropecuario y contribuir a reducir las desigualdades en el campo. Dispone de 500 000 millones de pesos anuales que se destinan hacia el apoyo de los pequeños y medianos productores.	- El programa consta de una serie de instrumentos de apoyos a través de crédito y de incentivos a la productividad.	FINAGRO.
Línea Especial de Crédito Programa DRE- Desarrollo Rural con Equidad	Disminuir los costos financieros de la producción agropecuaria mediante el otorgamiento de un subsidio a la tasa de interés a los créditos que se efectúen para siembra y mantenimiento de cultivos de ciclo corto, con el fin de mejorar la productividad de estos cultivos. Beneficia a pequeños y medianos productores y grandes productores, siempre y cuando participen en proyectos con pequeños, donde la participación de estos últimos sea al menos del 50% en el valor del proyecto.	- Disminuir los costos financieros de la producción agropecuaria mediante el otorgamiento de un subsidio a la tasa de interés a los créditos que se efectúen para siembra y mantenimiento de cultivos de ciclo corto, con el fin de mejorar la productividad de estos cultivos.	
Incentivo a la Capitalización Rural - Programa DRE	Mejorar la productividad y la competitividad de los productores agropecuarios mediante el apoyo a la inversión en bienes de capital.	- Apoyo económico no reembolsable equivalente a un porcentaje del valor total de la inversión. - Pequeños productores: ICR del 40% del valor de la inversión. - Medianos productores: ICR del 20% del valor de la inversión. - Las actividades financiables con el ICR las establece la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario.	

98 Resolución Número 00405 de 2000 2 JUN. 2000 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
99 Fondos Departamentales de Reactivación Agropecuaria.

NOMBRE DEL PROGRAMA	OBJETIVO/BENEFICIARIOS	PRODUCTOS O SERVICIOS OFRECIDOS	ENTIDAD EJECUTORA
Incentivo para la elaboración de estudios y diseños para proyectos asociativos de adecuación de tierras (EDAT-2013)	Apoyar a las organizaciones de pequeños y medianos productores que requieran cofinanciación en la elaboración de Estudios y Diseños para obras de infraestructura extrapredial y riego intrapredial para futuros proyectos de construcción, ampliación o rehabilitación de distritos de adecuación de tierras.	- Estudios y diseños para la construcción de nuevos proyectos de riego, drenaje o riego y drenaje. - Estudios y diseños para la ampliación de proyectos de riego, drenaje o riego y drenaje. - Estudios y diseños para la rehabilitación de proyectos de riego, drenaje o riego y drenaje.	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER).
Incentivo para la rehabilitación de distritos de adecuación de tierras afectados por la segunda temporada de lluvias 2011-2012 (AT-OLA)	Apoyar proyectos presentados por Asociaciones de Usuarios de Distritos de pequeña, mediana y gran escala que requieran de la rehabilitación de obras de infraestructura extrapredial de Distritos de Riego y/o Drenaje, afectados por la ocurrencia de los fenómenos naturales asociados a la segunda temporada de lluvias de la Ola Invernal, durante el período comprendido entre septiembre del 2011 y junio del 2012.	- Ejecución de obras de infraestructura extrapredial para la rehabilitación de Distritos de Riego y/o Drenaje, afectados por la ocurrencia de fenómenos naturales asociados a la ola invernal en el periodo de septiembre de 2011 a junio de 2012.	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER).
Programa de Formalización de la Propiedad Rural	Promover el acceso a la propiedad de los predios rurales y mejorar la calidad de vida de los campesinos, población rural vulnerable por condiciones de pobreza, marginalidad y desplazamiento forzado, mujeres cabeza de hogar.	- Desarrollar en zonas de formalización masiva un procedimiento de barrido predial masivo, integrado y participativo para apoyar el saneamiento de la propiedad privada, bienes fiscales patrimoniales. - Formar a jueces, abogados, personeros, tecnólogos entre otros, en los procesos judiciales y administrativos aplicando el nuevo procedimiento de formalización de la propiedad rural. - Consolidar una cultura de formalización de la propiedad rural mediante campañas educativas nacionales y locales sobre la importancia del registro de la propiedad y sobre las ventajas de ser propietario.	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR).
Programa desarrollo de las oportunidades de inversión y capitalización de los activos de las microempresas rurales – oportunidades rurales	Contribuir a la lucha contra la pobreza rural, a través del incremento del empleo y de los ingresos de las familias más pobres, mejorando para ello la competitividad e integración a los mercados de las microempresas rurales.	- Servicios técnicos rurales a los microempresarios. - Servicios financieros.	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR).

NOMBRE DEL PROGRAMA	OBJETIVO/BENEFICIARIOS	PRODUCTOS O SERVICIOS OFRECIDOS	ENTIDAD EJECUTORA
Programa Mujer Rural	Mejorar las condiciones de vida de las mujeres rurales, su núcleo familiar y sus comunidades y de esta manera contribuir con la reducción de la pobreza rural.	- Proyecto Emprendimientos: Apoyo a las iniciativas empresariales y proyectos productivos de mujeres rurales. - Proyecto Asociatividad: Fortalecimiento a redes y asociaciones de mujeres rurales. - Proyecto Transversalización de Género: Promoción de la iniciativa articuladora con las entidades territoriales, entidades estatales, gremios y sector privado en general, para hacer transversal el tema de género en las políticas públicas del sector rural.	Corporación Colombia Internacional (CCI).
Programa Restitución de Tierras Despojadas	Reparar a las víctimas del conflicto armado, las cuales hayan sido o sean despojadas de sus tierras, o las hayan tenido que abandonar forzadamente.	- Registro de los predios presuntamente despojados o abandonados, recepción de solicitudes de restitución y sometimiento de los casos ante los jueces de restitución, en representación de las víctimas. - Cuando no es posible la restitución porque el inmueble implica riesgo en la vida o integridad de los restituidos, por riesgo de desastre natural, porque hubo despojo sucesivo y fue restituido a otra víctima, o por destrucción irrecuperable, se realizará compensación con otro bien de similar condición al despojado, o en dinero cuando no sea posible ninguna de las formas de restitución.	Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.
Proyecto Apoyo a Alianzas Productivas (PAAP)	Incrementar la competitividad y el desarrollo empresarial de las comunidades rurales pobres, de manera sostenible, a través de alianzas orientadas por la demanda del sector privado comercializador. El proyecto está dirigido a pequeños productores agropecuarios asociados, con poco capital para la inversión productiva y que derivan sus ingresos de la venta de sus productos y del trabajo remunerado de los miembros del hogar.	- El proyecto aprovecha el acceso que tienen los pequeños productores rurales a los factores de producción (tierra y trabajo y potencia su utilización, complementando la capacidad de inversión mediante el apoyo directo de iniciativas productivas rentables con un aporte del proyecto, recurso denominado Incentivo Modular. El Incentivo Modular es el complemento de los recursos que los demás socios invierten para llevar a cabo la Alianza Productiva y su función es permitir el cierre financiero del negocio. Estos recursos se manejan a través de un esquema fiduciario, que garantiza que las inversiones se realicen de acuerdo a un plan de negocios formulado para la alianza y que su uso esté enmarcado dentro de principios de transparencia.	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

NOMBRE DEL PROGRAMA	OBJETIVO/BENEFICIARIOS	PRODUCTOS O SERVICIOS OFRECIDOS	ENTIDAD EJECUTORA
Fondo Agropecuario de Garantías (FAG)	Respaldar los créditos redescontados ante el FINAGRO o concedidos en condiciones FINAGRO con recursos propios de los intermediarios financieros vigilados por la Superintendencia Financiera de Colombia, validados como cartera sustitutiva de inversión obligatoria o registrados como cartera agropecuaria, dirigidos a financiar nuevos proyectos del sector agropecuario y rural que sean técnica, financiera y ambientalmente viables, y que se otorguen a productores que no pueden ofrecer las garantías ordinariamente exigidas por las entidades otorgantes del crédito.	El porcentaje de cubrimiento y la comisión dependen del tipo de productor: personas naturales o jurídicas, clasificadas y definidas por el FINAGRO como pequeño, mediano o gran productor y las mujeres rurales de bajos ingresos. Se entenderá por pequeño productor la persona natural que posea activos totales no superiores a ciento cuarenta y cinco (145) smmlv (salario mínimo mensual legal vigente) de acuerdo al Decreto 312 de 1991.	FINAGRO.
Más Familias en Acción	Es un programa de transferencias monetarias condicionadas que busca contribuir a la reducción de la pobreza y la desigualdad de ingresos, a la formación de capital humano y al mejoramiento de las condiciones de vida de las familias pobres y vulnerables mediante un complemento al ingreso. Además, se obtienen beneficios no esperados gracias a los espacios de participación comunitarios y el papel activo que desempeña la mujer en el programa como receptora de las transferencias. El programa se focaliza en las familias con hijos menores de 18 años pobres y vulnerables según el puntaje del Sisbén III, pertenezcan a la red Unidos, estén en condición de desplazamiento o sean población indígena.	– Más Familias en Acción es una transferencia monetaria condicionada: es decir, se paga un incentivo sujeto al cumplimiento de ciertos compromisos por parte de la familia, bajo la responsabilidad de la madre/padre titular. – El programa tiene dos tipos de incentivos: Salud y educación.	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, entidad del Gobierno Nacional que encabeza el Sector de Inclusión Social y Reconciliación.

Fuente: MADR, 2013 y DAPS, 2013.

Anexo 2

Listado de Leyes del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Ley 81 de 1988
Por la cual se reestructura el Ministerio de Desarrollo Económico, se determinan las funciones de sus dependencias, se deroga el Decreto Legislativo No. 0177 del 1.º de febrero de 1956, se dictan normas relativas a los contratos de fabricación y ensamble de vehículos automotores y a la política de precios y se dictan otras disposiciones.

Ley 41 de 1993
Por la cual se organiza el subsector de adecuación en tierras y se establecen sus funciones.

Ley 70 de 1993
Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política.

Ley 139 de 1994
Por la cual se crea el certificado de incentivo forestal y se dictan otras disposiciones.

Ley 141 de 1994
Por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones.

Ley 160 de 1994
Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.

Ley 607 de 2000
Por medio de la cual se modifica la creación, funcionamiento y operación de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria, UMATA, y se reglamenta la asistencia técnica directa rural en consonancia con el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.

Ley 691 de 2001
Mediante la cual se reglamenta la participación de los Grupos Étnicos en el Sistema General de Seguridad Social en Colombia.

Ley 731 de 2002
Por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales.

Ley 811 de 2003
Por medio de la cual se modifica la Ley 101 de 1993, se crean las organizaciones de cadenas en el sector agropecuario, pesquero, forestal, acuícola, las Sociedades Agrarias de Transformación, SAT, y se dictan otras disposiciones.

Ley 1114 de 2006
Por la cual se modifica la Ley 546 de 1999, el numeral 7 del artículo 16 de la Ley 789 de 2002 y el artículo 6o de la Ley 973 de 2005 y se destinan recursos para la vivienda de interés social.

Ley 1133 de 2007
Por medio de la cual se crea e implementa el programa "Agro, Ingreso Seguro –AIS".

Ley 1448 de 2011
Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

Ley 1450 de 2011
Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.

Ley 1485 de 2011
Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2012.

Ley 1561 de 2012
Por la cual se establece un proceso verbal especial para otorgar títulos de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica, sanear la falsa tradición y se dictan otras disposiciones.

Anexo 3
Marco institucional de desarrollo rural

- Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Ley 152 de 1994.
- Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2010-14. ley 1450 del 16 de junio de 2011.
- Ley del sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo rural. Ley 160 de 1994.
- Ley de Víctimas del conflicto armado interno. Ley 1448, junio de 2011.
- Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454, junio de 2011).
- Ley para favorecer a las mujeres rurales, Ley 731 de 2002.
- DNP. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-14. Abril de 2011.
- DNP. Política Nacional de Generación de Ingresos. CONPES 3616 de 2009.
- MADR. Articulado del Proyecto de Ley General de Tierras y Desarrollo Rural. 2012.
- MADR. Presentación del Proyecto de Ley General de Tierras y Desarrollo Rural. 2011.
- MADR. Memorias al Congreso de la República 2010-11.
- MADR. Cartilla de política agropecuaria 2010-2014.
- INCODER. Decreto 1300 de 2003, Artículo 2.
- Áreas de Desarrollo Rural ADR. Decreto 3759 de 2009.
- Unidad de Planificación de tierras Rurales UPRA. Decreto 4145, de noviembre de 2011.
- Autoridad de acuicultura y pesca AUNAP. Decreto 4181 de noviembre de 2011.

VII. COSTA RICA:
Desafíos y políticas públicas para la agricultura familiar

Jorge Andrey Valenciano Salazar[100], Fernando Sáenz Segura[101], Jean François Le Coq[102], Diego Zárate Montero[84]

100 Escuela de Economía, Universidad Nacional de Costa Rica (UNA).
101 Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE), Universidad Nacional de Costa Rica (UNA).
102 Centre de Coopération International en Recherche Agronomique pour le Développement (CIRAD) - UMR y CINPE-UNA.

A. Introducción

En Costa Rica la agricultura familiar muestra una gran variedad en cuanto a formas de tenencia, producción y articulación al mercado. Estas economías representan una mezcla de conocimientos y saberes relacionados con el uso de la tierra, la diversidad de cultivos y animales, existiendo rasgos particulares que las distinguen unas de otras, ligados a la diversidad y herencia cultural, y a la ubicación y características agroecológicas de los territorios (MAG, 2012, p. 5).

Ante la importancia que reviste este modo de producción en los territorios de todo el mundo, el Foro Rural Mundial ha venido trabajando desde el año 2008, en conjunto con organizaciones campesinas de todo el mundo, para resaltar en el plano de la política pública la importancia de la agricultura familiar como forma de producción y de vida para millones de personas en el mundo. Este proceso de negociación tuvo como resultado que en el año 2013 la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante la resolución A/RES/66/222, designara el año 2014 como Año Internacional de la Agricultura Familiar.

Adicionalmente esta resolución insta a la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) a que facilite su observancia, en colaboración con los gobiernos, el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional y otras organizaciones competentes del sistema de las Naciones Unidas, así como las organizaciones no gubernamentales (ONG) pertinentes (ONU, 2012). Esta decisión es un punto de inflexión que obliga a las instancias públicas y académicas a darle un tratamiento especial al fenómeno de la agricultura familiar en todo el mundo, incluyendo por supuesto a Costa Rica.

El presente documento repasa las diferentes políticas públicas ligadas a la agricultura familiar que se aplicaron en Costa Rica a partir de mediados del siglo XX. Posteriormente, se hace un balance desde la perspectiva de las organizaciones de productores sobre la eficacia de dichas políticas como mecanismo para asegurar la sostenibilidad de la agricultura familiar, así como para atender las demandas sociales de estos grupos organizados.

B. Una visión general de la política económica dentro del Estado benefactor

Con el ascenso al poder de la socialdemocracia en el país a partir de 1948, Costa Rica se refunda como nación, dando origen a la llamada Segunda República, cuyos principales hitos (Díaz, 2013, p. 6) son:

i. La abolición del ejército y el traslado del presupuesto militar a la generación de un gran programa educativo nacional, que incrementaría el nivel de alfabetismo de los costarricenses.

ii. La nacionalización de todos los bancos, lo que permitiría brindar crédito barato para generar desarrollo, en especial de un naciente sector agroindustrial, así como la promoción de una mayor diversificación productiva del agro.

iii. La nacionalización del sector de la energía y la creación del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), lo que permitiría llevar el servicio eléctrico y la telefonía a la mayor parte del país, incluyendo las zonas más rurales. Se buscaba así la lógica de prestar el servicio y no de maximizar las ganancias, de manera que las ganancias generadas en los sectores rentables de la economía eran utilizadas para generar inversiones no rentables económicamente (pero necesarias) en el ámbito rural.

iv. Por otra parte las reformas sociales generadas durante la reforma social de fines de los años cuarenta se dejaron intactas, lo que ha permitido a los trabajadores costarricenses de

todos los sectores contar con ciertas garantías sociales, así como con atención medica pública. Esto ha convertido a Costa Rica en un país con indicadores sociales, como la esperanza de vida al nacer y la reducción de la mortalidad infantil, entre los más elevados del mundo (Molina y Palmer, 1997, p. 13).

v. Se generó una nueva Constitución basada en la de 1871. Entre los cambios más importantes fueron se encuentra la creación del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), el Servicio Civil y la Contraloría General de la República (Molina y Palmer, 1997, p. 14). También se aprobó el voto femenino y se le otorgó plena ciudadanía a la población negra.

"El estado benefactor o interventor en la economía nacional se preocupó por universalizar los servicios básicos, y es con la creación y estatización de una gran cantidad de empresas (electricidad, agua, telefonía, seguros, salud) que se logra a finales de los setentas que todos estos servicios comiencen a llegar a casi todos los rincones del país (favorecidos por el poco tamaño territorial de Costa Rica)" (Díaz, 2013).

En el campo económico, se experimentó un cambio de políticas que favoreció la entrada de un gobierno más interventor en la economía nacional, cuyo objetivo principal era potencializar el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). Entre los mayores logros de este modelo en Costa Rica destaca la diversificación de las actividades productivas en el agro, principalmente la agroindustria, por medio de la creación de cooperativas de productores (especialmente cooperativas de café y leche).

Agricultora seleccionando frijol, Costa Rica (foto de Jorge Andrey Valenciano, Universidad Nacional, Costa Rica)

Por su parte, la diversificación económica sería promovida con la creación de infraestructura, crédito barato y asistencia técnica a los productores. Entre 1958 y 1970, dos tercios de la inversión pública se destinaron a la construcción de puentes y carreteras, puertos y caminos, represas y plantas eléctricas. Esta infraestructura se complementó con la inversión en "capital humano", ya que una cuarta parte del presupuesto del Estado durante esos años se dedicó a salud y educación. Uno de los problemas fue que el país financió mucha de su inversión con préstamos del exterior, con lo que la deuda externa comenzó a elevarse (Molina y Palmer, 1997, p. 36).

Paralelo a esto, se dio toda una serie de políticas públicas que fomentaron la producción de granos básicos, con el objetivo de generar una oferta estable y relativamente barata de alimentos básicos para una creciente población urbana que se comenzó a crear a partir de los años cincuenta. En esta política de abastecimiento de alimentos participaron no solo grandes arroceros, sino que también pequeños y medianos productores de arroz, frijol, maíz y sorgo.

Creación de instituciones en pro de una política agrícola planificada y estructurada

"En 1949 se crea el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) incluyendo el área de Industria, y establecido como tal en 1960. Junto al MAG surgen en carácter de instituciones autónomas el Consejo Nacional de la Producción (CNP) en 1956 y el Instituto de Tierras y Colonización (ITCO) en 1961. Estas tres instancias tienen permanencia en el tiempo, modificando de acuerdo a las orientaciones del desarrollo de Costa Rica y sus coyunturas" (Díaz, 2013, p. 49).

El ITCO fue "creado mediante Ley No. 2825 del 14 octubre de 1961, denominado por su naturaleza Ley de Tierras y Colonización, nace a la vida jurídica-administrativa mediante celebración de la primera sesión de Junta Directiva, el 25 de octubre de 1962". La finalidad de esa ley fue generar la "equitativa redistribución de la tierra como factor de producción; para que cumpla la función social de ser racionalmente explotada; mediante la organización campesina para la producción y el reconocimiento legal de la existencia e indiscutible legitimidad de la propiedad" (INDER, 2013).

Desde finales de los años cincuenta hasta los setenta, este trinomio institucional fortaleció fuertemente el desarrollo de la agricultura familiar en Costa Rica, con tres funciones bien especificadas e importantes: i) el ITCO, encargado de la compra y redistribución de tierras, ii) el MAG, responsable del desarrollo de procesos de extensión e investigación agrícola, y iii) el CNP, encargado de la compra de cosechas (principalmente granos básicos), de su almacenaje y distribución, así como de la dotación de semillas.

En 1955, la existencia de un grupo importante de *juntas progresistas* (asociaciones de vecinos, inicialmente urbanos, pero luego también de zonas más rurales, surgidas entre los años veinte y treinta) llevó a la creación de la Federación Nacional de Juntas Progresistas (FENAJUP). Esta abordó la problemática nacional y la forma de afrontar la crisis, lo que aportó fortaleza al movimiento comunal pero también radicalizó sus planteamientos y luchas (Jiménez Zúñiga, s.f.).

En el contexto internacional, los gobiernos de los Estados Unidos de mediados de los años cincuenta estaban preocupados por su pérdida de vigencia política en Latinoamérica, por lo que a la vez que se incrementó su presencia militar y la vigilancia en el continente, se implementó un nuevo modelo de desarrollo que otorgaba recursos técnicos y financieros a países latinoamericanos. Este programa fue conocido como "Alianza para el Progreso", al amparo de lo que se conoció como "la política del buen vecino" (Jiménez Zúñiga, s.f.). Muchos de estos recursos internacionales apoyaron el fomento productivo del agro costarricense, incluyendo por supuesto a la pequeña y mediana agricultura.

Por su parte, las juntas rurales de crédito impulsadas desde la banca estatal garantizaban

recursos financieros en forma ágil y oportuna. Sin embargo, la dinamización de la producción exportadora se redujo, pues a excepción del café y el banano, no había una diversificación suficiente. El modelo de desarrollo rural era netamente agrícola (Solórzano *et al.,* 2002, p. 168).

En los años setenta, el papel del Estado se consolidó en Costa Rica al ocuparse más directamente del problema de la tierra, resultado de una manifiesta reacción popular que clamaba por una mayor equidad. De esta forma, se origina un fuerte impulso a los programas de reforma agraria, mediante el cual se implementan políticas de adjudicación y uso de la tierra. Su objetivo común era lograr una mejor repartición de este recurso y la dotación de tierra a los campesinos, aumentar la productividad y hacer más justa la distribución del ingreso. Se crearon políticas orientadas a una mejor distribución de la tierra y a la modernización de la agricultura. En Costa Rica este proceso se llevó a cabo a partir de la década de los setenta, mediante el ITCO, que años después pasó a ser el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA). (Solórzano *et al.,* 2002, p. 169).

"El ITCO tuvo un origen con objetivos de reforma agraria y titulación de tierras, que con la modificación de 1982, en que pasó a denominarse Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), se le agregaba el objetivo de desarrollo de asentamientos. En este proceso tuvo momentos de activismo importante, que permitió el logro de metas de titulación en los años 90. Hoy en día está en el proceso de transformación hacia el Instituto de Desarrollo Rural (INDER), creado en el presente año. Con este último cambio, se le reorienta a una acción más allá de los asentamientos, con un enfoque territorial. En este proceso, se retoma la experiencia en el enfoque territorial desarrollada por el PDR como se verá más adelante". (Díaz, 2013, p. 50).

No obstante, la evaluación del resultado de este proceso generó importantes críticas, (Solórzano *et al.*, 2002, p. 169), ya que se consideró que muchos pequeños productores beneficiarios de las políticas de asignación de tierra se empobrecieron, pues la actividad económica en su parcela no generaba ingresos suficientes para el abastecimiento de las necesidades familiares, lo que los obligó a complementar sus ingresos trabajando fuera de sus parcelas como asalariados.

La reforma agraria misma no fue una reforma en profundidad, sino una distribución en muchos casos de tierras no calificadas, sin el seguimiento adecuado para incrementar la calidad de vida de los parceleros (Solórzano *et al.,* 2002, p. 169).

En 1967 se creó la Dirección Nacional de Desarrollo Comunal (DINADECO). Entre los principales objetivos de este organismo estaba el desarrollo comunal, mediante la organización y empoderamiento de las asociaciones comunales, en donde los ciudadanos se organizan para perseguir diferentes objetivos, ligados a incrementar y mejorar los servicios públicos y de infraestructura comunal.

A partir de 1979 comienzan a desarrollarse las *ferias del agricultor*, y "la memoria de la Dirección General de Mercadeo Agropecuario del Ministerio de Agricultura del año 1992, hace resaltar que el marco institucional del Sistema de Ferias del Agricultor se logró durante la administración del Lic. Rodrigo Carazo Odio en el período 1978-1982" (CNP). "El sistema de ferias del agricultor tiene como objeto el operar un canal de comercialización directo entre consumidores y pequeños y medianos productores de los sectores de la producción agropecuaria, pesquera, avícola y pequeña industria y artesanía, con el fin de que los primeros puedan obtener productos frescos de buena calidad y a precios más bajos y que los segundos incrementen sus ingresos al vender directamente al consumidor eliminando la participación de intermediario" (CNP). Este sistema de ferias ha sido una política vital dentro del fortalecimiento de la agricultura familiar, ya que acorta la cadena de comercialización y busca incentivar el consumo de productos nacionales de alta calidad, ayudando al mismo tiempo al pequeño productor para que pueda

acceder a mejores precios que si los vendiera a un intermediario.

"Actualmente, el país cuenta con 79 ferias del agricultor debidamente registradas en la Junta Nacional de Ferias y se estima en unos 7500 el número de agricultores que cada semana se presentan a vender en esas actividades, por su parte las ventas totales semanales de hortalizas, frutas y verduras suman al menos ¢4500 millones, de acuerdo con el ente coordinador". (Barquero, 2013).

Siguiendo con una política de distribución directa de alimentos, en 1981 se creó el Centro Nacional de Abastecimiento y Distribución de Alimentos (CENADA), constituyéndose en la única central mayorista de frutas, hortalizas y productos del mar de Costa Rica.

"A finales de la década de 1970, Costa Rica podría ufanarse de tener indicadores sociales mejores que los que exhibían la mayoría de los países del Tercer Mundo. La esperanza de vida promedio era de 70 años, la mortalidad infantil era de

Cuadro 1. Principales políticas durante el modelo de industrialización por sustitución de importaciones en Costa Rica.

	Modelo de industrialización por sustitución de importaciones	
Vigencia	1943-1983	
Puntos de inflexión	1929	Crisis económica mundial, conocida como la Gran Depresión
	1948	Guerra civil de 1948
	1948	Creación de la Junta Fundadora de la Segunda República
	1960 en adelante	Gran cantidad de dólares en los mercados internacionales que financian el modelo intervencionista en América Latina
	1978	Pequeña crisis mundial, alza en los precios del petróleo
	1980	Crisis de la deuda, entrada en crisis del modelo de industrialización por sustitución de importaciones
Institucionalidad creada	1940	Universidad de Costa Rica (UCR)
	1941	Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)
	1942	Se agregó a la Constitución un capítulo de garantías sociales
	1943	Código de Trabajo
	1949	Creación del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)
	1949	Creación del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)
	1956	Creación del Consejo Nacional de la Producción (CNP)
	1961	Creación del Instituto de Tierras y Colonización (ITCO)
	1967	Dirección Nacional de Desarrollo Comunal (DINADECO)
	1971	Instituto Tecnológico de Costa Rica (TEC)
	1973	Universidad Nacional de Costa Rica (UNA)
	1977	Universidad Estatal a Distancia (UNED)
	1982	El ITCO se convierte en Instituto de Desarrollo Agrario (IDA)
Principales políticas orientadas a la agricultura familiar	1948	Nacionalización de todos los bancos
	1948	Nacionalización del sector de la energía eléctrica y las telecomunicaciones
	1950 en adelante	Programas de extensión agrícola fortalecen la producción de granos básicos (arroz, frijoles, maíz)
	1950 en adelante	Programas de crédito para el desarrollo de la actividad agrícola
	1956	Programas de compra de cosechas (granos básicos), almacenamiento, así como de distribución de semillas por parte del CNP
	1960	Desarrollo de asentamientos campesinos y distribución de tierras por parte del ITCO
	1979	Desarrollo del sistema de ferias del agricultor
	1981	Creación del Centro Nacional de Abastecimiento y Distribución de Alimentos

Fuente: Elaboración propia.

20 por 1000 nacimientos, el 90% de la población estaba alfabetizada, tres cuartas partes de la fuerza de trabajo se encontraban cubiertas por el Seguro Social y el desempleo rondaba un 5%". (Molina y Palmer, 1997, p. 15).

Ya para los años ochenta comienza a agotarse el modelo de estado interventor, debido a la crisis de la economía internacional y la imposibilidad de pagar la deuda externa. Los gobiernos de la mayoría de los países latinoamericanos volcaron las economías a procesos de promoción de exportaciones, que se basaron en la explotación de ventajas comparativas espurias. En Costa Rica, dicho proceso modificó en un lapso de 15 años la estructura exportadora con una apreciable diversificación productiva y de exportaciones. La economía dejó de depender de pocos productos, pero con la limitante del debilitamiento del sector público en su necesario papel de diseñar e impulsar políticas productivas (Díaz, 2013, p. 10).

C. Programas de ajuste estructural (PAE): hacia la apertura y liberalización de la economía

La economía de Costa Rica fue golpeada en 1978 por una crisis petrolera internacional y por una caída en el precio del café, por lo que el país comenzó a experimentar tasas de crecimiento negativas. El PIB per cápita disminuyó 2% en 1979-1980, 4% en 1980-1981 y 11% en 1981-1982. La tasa de desempleo rondaba el 10% en 1982, y los salarios reales cayeron 40% entre 1979 y 1982, mientras que la inflación oscilaba en alrededor del 80% anual. En 1984, la crisis, sobre todo en la zona del Pacifico Sur de Costa Rica, fue agravada cuando la compañía bananera *United Fruit Company* abandonó sus operaciones en esa región del país, dejándola sumida en un fuerte desempleo y sin una actividad generadora de desarrollo (Molina y Palmer, 1997, p. 20).

Gran parte de la diversificación e industrialización que el país impulsó con el modelo de ISI se llevó a cabo con deuda externa (Molina y Palmer, 1997, p. 27) y para financiar los proyectos del Estado Empresario se elevó la deuda pública a USD3825 millones en 1984. Por otra parte, el servicio de la deuda pública externa, que fue del 11% del valor de las exportaciones en 1977, subió a casi 44% entre 1983 y 1988.

"A partir de 1982, el nuevo gobierno socialdemócrata negocia con los organismos internacionales principalmente: el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Club de París (representante de los Bancos que habían realizado los préstamos al país) y la Agencia Internacional para el Desarrollo (que era una agencia de cooperación estadounidense). En general se logra negociar con estas instituciones bajo el modelo de 'condicionalidad cruzada', lo que implicaba que se debía cumplir o llegar a acuerdos con todas las instituciones al mismo tiempo, especialmente con el Fondo Monetario y con el Banco Mundial, si el país no cumplía o no negociaba con alguna institución las demás automáticamente se negaban a negociar. Esta situación generó muchos problemas para llegar a acuerdos, pero debido a la difícil situación en la que se encontraba el país, favoreció la adopción de ciertas medidas que se veían como radicales, así como la aceptación por parte de los grupos políticos de un cambio de modelo, desde un estado interventor y una economía protegida hacia una apertura económica y un estado más neutral". (Díaz, 2013).

Como resultado del cambio en la política costarricense, y consecuentemente con el concepto de desarrollo y el modelo de políticas para conseguirlo, a partir de 1982 varió la forma de ejercicio de la política agraria. Esto comenzó con la consolidación de un marco jurídico-institucional competente, y se profundizó con la liberalización comercial como estrategia para el éxito del modelo de apertura y la promoción de las exportaciones. Las dos acciones principales de esta estrategia fueron la reducción unilateral de aranceles a las importaciones y la negociación de tratados de libre comercio (TLC).

La reducción del Estado y la paulatina liberalización de los mercados por parte del gobierno iba acompañada de la convicción de que la apertura de mercados de exportación y la atracción de inversión extranjera directa dinamizarían la economía y se convertirían en los impulsores del desarrollo de los países centroamericanos (Díaz, 2013, p. 10).

1. La política agraria en el marco de la apertura comercial

Durante el periodo de ISI, se tuvo un modelo de desarrollo que tenía a la agricultura como uno de sus pilares fundamentales. Como se especificó en la sección anterior, este modelo comenzó a desaparecer con la crisis de la deuda externa que sufrió la mayoría de los países latinoamericanos a finales de los setentas y principios de los ochentas.

Se puede calificar el periodo posterior a la crisis de 1980 como uno en que las políticas económicas iban encaminadas a dos objetivos específicos: estabilización de las variables macroeconómicas y cambio estructural de la economía. Este último objetivo implicaba una reducción importante del aparato estatal para reducir el déficit del gobierno, una diversificación productiva y exportadora del país, y una fuerte liberalización comercial.

Dentro de este marco, también se crearon políticas gubernamentales encaminadas a reducir el impacto negativo sobre los sectores más desfavorecidos. En el caso de la agricultura se establecieron leyes y decretos dirigidos a la diversificación productiva, el cambio tecnológico y el desarrollo rural.

Por otra parte, las políticas agrarias adoptadas en el país a partir de los años ochenta buscaron el

Cuadro 2. Principales políticas públicas agrícolas en Costa Rica a partir de 1982.

Modelo de apertura y liberalización comercial		
Vigencia	1984 hasta la actualidad	
Puntos de inflexión	1979	Crisis internacional y alza de los precios del petróleo
	1980	Crisis de la deuda externa en América Latina
	1983	Inicio de las negociaciones de los programas de estabilización y ajuste estructural
Institucionalidad creada	1982	Transformación del Instituto de Tierras y Colonización en Instituto de Desarrollo Agrario
	1986	Creación del Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas (MIRENEM)
	1995	Transformación del MIRENEM en Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE)
	1996	Creación del Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO)
	1996	Creación del Ministerio de Comercio Exterior
	2012	Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario en el Instituto de Desarrollo Rural
Principales políticas orientadas a la agricultura familiar	1984-1999	Uso de los certificados de abono tributario (CAT) para promover las incipientes exportaciones no tradicionales
	1986	Programa "Un diálogo permanente", que buscaba medidas para paliar los procesos de apertura comercial
	1989	Política de "agricultura de cambio" ligada a la diversificación productiva para la agroexportación
	1997	Creación del Programa de Desarrollo Rural (PDR) del Ministerio de Agricultura
	2008	Plan Nacional de Alimentos
	2010	Política de Estado para el sector agroalimentario y el desarrollo rural costarricense

Fuente: Elaboración propia.

estímulo de la producción agrícola y agroindustrial destinada al mercado exterior, la atracción de inversiones para ampliar la producción no tradicional de exportación y la reconversión de las unidades productivas en capacidad de reorientar sus actividades. La eliminación de los subsidios y otros mecanismos de estímulo y protección para grupos significativos de productores familiares agrícolas, así como el incremento de las importaciones de bienes primarios, formaron parte de la reorientación económica y política impulsada en el país en las dos últimas décadas del siglo veinte (Mora, 2004, p. 4).

1.1 Transformación del ITCO en IDA

"A través de la Ley No. 6735 del 29 marzo de 1982, se transforma el Instituto de Tierras y Colonización, en Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), con las mismas prerrogativas constitutivas de la ley anterior (Artículo 1). Otra ley relacionada con la actividad ordinaria del Instituto es la Ley de Jurisdicción Agraria. Nº. 6734 del 25 de marzo de 1982" (INDER, 2013).

A partir de ese momento el IDA fue la institución responsable de ejecutar la política agraria nacional. Siendo su actividad principal la administración de tierras, incluyendo la compra, venta, hipoteca, arrendamiento y adquisición de los bienes y servicios necesarios para el desarrollo de la tierra y su explotación rural.

1.2 Agricultura de cambio y diversificación productiva

Para alinear a los sectores de pequeños agricultores y cámaras que se oponían a ciertas medidas de liberalización arancelaria y reducción de subsidios, el Gobierno de Óscar Arias de 1986 a 1990 planteó el programa "Un diálogo permanente". Según Vermeer (1990, p. 44, 54 y 56), los objetivos perseguidos eran: continuar estimulando la producción nacional de artículos alimenticios para satisfacer el consumo interno; incrementar la producción y la productividad de productos tradicionales de exportación; desarrollar la producción de productos no tradicionales con fines de exportación; garantizar el suministro de crédito adecuado y oportuno para las necesidades del agro; aumentar la dotación de tierras para los campesinos que no las poseían, y acelerar los programas de titulación. Sin embargo, cuando las políticas de apertura económica y diversificación productiva cobraron fuerza, el programa de diálogo permanente resultó favorecer a los grandes empresarios agrícolas y alentar una mayor participación de capital extranjero en el agro, a pesar de que había nacido como respuesta estatal a las inquietudes de los sectores de la pequeña producción (Díaz, 2013, p. 85).

Este proceso de diversificación fue apoyado mediante subsidios a la exportación con los certificados de abono tributario (CAT). "Este subsidio explícito a las exportaciones de productos no tradicionales dirigidas a mercados fuera del Área Centroamericana (es decir, terceros mercados), se concibió como el principal instrumento para compensar el sesgo anti-exportador y otras distorsiones generadas por las políticas impulsadoras de un modelo de desarrollo "hacia adentro", promovidas bajo el Modelo de Sustitución de Importaciones (MSI) durante los 60 y 70. En este sentido, se buscó desarrollar un sistema de incentivos a la exportación que fuera consistente con una estrategia de apertura comercial, partiendo del supuesto que la apertura comercial y el intervencionismo estatal (mediante el otorgamiento de subsidios de exportación) eran políticas compatibles y, hasta cierto punto, complementarias" (Matarrita, 1999).

A pesar de que la figura de los CAT fue creada en 1972 mediante la Ley 5162 de Fomento a las Exportaciones, fue desde 1984 y hasta 1999 que se le dio un uso específico dentro de las políticas públicas para promover las incipientes exportaciones no tradicionales (Matarrita, 1999). Estos incentivos pagaban un subsidio de hasta un 15% sobre las exportaciones de productos no

tradicionales, incluyendo productos agrícolas no tradicionales.

La demanda de los CAT creció a un ritmo de 156% anual desde 1973 a 1993. Los certificados representaron el 3,4% del gasto público en 1987 y el 5,7% en 1997 (Fernández y Granados, 2000, p. 22).

A partir de 1989 la política agraria consistió básicamente en la llamada "agricultura de cambio", la que respondía a una nueva estrategia agrícola que promovía primordialmente una agricultura ligada a la exportación. Dicha política se plasmó en el marco de las negociaciones con el FMI y el Banco Mundial (Díaz, 2013, p. 85).

"El Programa de Agricultura de Cambio constituyó una variación estratégica de un proceso irreversible hacia la agricultura de exportación. Dicho viraje afectó fuertemente a un grupo considerable de pequeños productores sobre todo de granos básicos lo que se tradujo en descampesinización, proletarización y concentración de la tierra en manos de empresas medianas y grandes que sí tuvieron la oportunidad de cultivar los productos de exportación". (Vermeer, 1990, p. 48).

Estas políticas fueron vitales para incentivar el cambio productivo dentro del sector agrícola tradicional y, en particular, en la agricultura familiar, en la que las plantaciones de granos básicos (frijol y maíz) cedieron lugar a otro tipo de cultivos no tradicionales, como tubérculos y frutas tropicales dirigidas a terceros mercados.

1.3 El Programa de Desarrollo Rural del MAG

En 1997, por medio del Decreto Ejecutivo No. 26246 MP-MA, el Programa de Desarrollo Rural (PDR) quedó adscrito al MAG, al que pertenece en la actualidad. El PDR es un programa de la Dirección de Extensión Agropecuaria y Operaciones Regionales (DESOREA) del MAG, que tiene como propósito "promover el desarrollo rural territorial en armonía con el ambiente, para superar las desigualdades y la pobreza rural mediante la formación de capital humano y social (construcción de ciudadanía), la creación de oportunidades, empleo de calidad y la modernización de los servicios institucionales".

De acuerdo con Pomareda (1998, p. 27), el PDR ha ejecutado cinco tipos de gestiones a favor del medio rural:

i. Creó una visión sobre lo rural, más allá de la agricultura, la cual ha sido fundamental para Costa Rica. Esto permite, a su vez, una mejor diferenciación entre las políticas destinadas a la agricultura y a las dedicadas a lo rural.

ii. Estableció un reconocimiento de parte de las instituciones públicas no agropecuarias como los ministerios de Salud, Educación y Obras Públicas, el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y otras, acerca de la importancia y el alto retorno social de una estrategia diferenciada para lo urbano y lo rural y sobre las inversiones en dicho ámbito.

iii. Movilizó más recursos que en períodos anteriores, por las referidas instituciones para obras físicas, personal y servicios para las comunidades rurales y, en particular, para las zonas más pobres del país.

iv. Agrupó bajo un mismo paraguas, sin necesidad de sometimiento, un buen número de proyectos financiados con recursos externos para apoyar el desarrollo rural. Estos proyectos actualmente comparten una visión común sobre el desarrollo rural del país.

v. Promovió y apoyó los diagnósticos participativos, como punto de partida para identificar las necesidades básicas de las poblaciones rurales más pobres y la generación de proyectos y compromisos a partir de dichos diagnósticos.

Con base en las experiencias creadas durante la operación de estos proyectos, se ha generado o implementado nuevos proyectos dentro del PDR, los cuales se destacan a continuación (Díaz, 2013, p. 60):

i. Proyecto de Experiencias Innovadoras de Desarrollo Rural (EXPIDER, 2006, financiado por el BID), el cual impulsa procesos de desarrollo territorial rural, mediante cooperación técnica especializada. Como primer paso para la ejecución de este proyecto, se definió un territorio de trabajo conformado por los cantones de Osa, Golfito y Corredores, en donde se constituyó un Grupo de Acción Territorial (GAT), el cual posteriormente estimuló la constitución de otra organización similar en los cantones de Buenos Aires y Coto Brus. Durante la ejecución de este proceso, se incorporó como aliados del PDR al Proyecto de Desarrollo Local (PDRODELO) de la GTZ y la Universidad Nacional (UNA).

ii. El PDR, en apoyo a los Grupos de Acción Territorial del Sur (2007), negocia y gestiona una segunda operación apoyada por la AACID en Costa Rica para la Región Sur-Sur (cantones de Buenos Aires, Coto Brus, Osa, Golfito y Corredores) por un monto aproximado de USD4 millones. El PDR gestiona una contrapartida nacional por parte de la Junta de Desarrollo del Sur (JUDESUR), por ese mismo monto, conformando un programa global de USD8 millones, para el financiamiento de proyectos en los siguientes ejes: a. Fortalecimiento institucional (municipalidades y FEDEMSUR); b. Fortalecimiento de la sociedad civil (Grupos de Acción Territorial y organizaciones vinculadas al proceso productivo); c. Ambiente y salud (manejo de desechos sólidos y acueductos rurales); d. Esparcimiento y recreación, y e. Desarrollo económico.

iii. En la zona norte, el PDR ha apoyado a los Grupos de Acción Territorial (GAT) presentes en los cantones de Upala, Guatuso y Los Chiles, en la elaboración de una estrategia en producción y seguridad alimentaria. El PDR apoyó la elaboración de un proyecto para equipar de maquinaria para la producción y manejo poscosecha a organizaciones de productores de la Zona Norte, a ser financiado por el IMAS. También se gestionó un proyecto, con recursos de la Red de Innovación Agrícola del Sistema de Integración Centroamericana de Tecnología Agrícola (Red SICTA), para fortalecer la agrocadena de valor del frijol en esta región, el cual se encuentra en ejecución, por un monto de USD100 000. El PDR patrocinó un convenio de hermanamiento entre la Municipalidad de Upala y la mancomunidad de la Rivera Alta de Valencia, España, que permitirá el fortalecimiento municipal mediante acciones de capacitación.

iv. El PDR ha gestionado ante la Agencia de Cooperación Japonesa (JICA) cooperación financiera para comunidades pobres del cantón de La Cruz, para financiar proyectos de organizaciones de mujeres cabezas de familias, por un monto de USD 26 000.

v. En la Región Pacífico Central (Cantones de Montes de Oro y Puntarenas), el PDR ha promovido el establecimiento de una red de instituciones públicas y privadas conformadas por la Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL), el MAG, el IDA y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), que en apoyo al grupo de acción territorial Asociación para el Desarrollo Territorial Sostenible de la Cuencas de Aranjuez y Sardinal, se propusieron realizar durante 2009-2010 las siguientes acciones: elaboración de un Plan de Desarrollo Estratégico y Gestión del Plan de Inversión que buscará el financiamiento de proyectos de desarrollo productivo y turístico por parte de las organizaciones locales.

1.4 El sector agrícola en los tratados del libro comercio

En 1996 se crea el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX), el cual desarrolla su rol protagónico en las negociaciones comerciales a través de un proceso sostenido de negociaciones de tratados de libre comercio (TLC). Según el COMEX (2011b), estos acuerdos cubren cerca del 70% del comercio internacional del país.

Actualmente el país tiene 12 tratados vigentes, que en el siguiente cuadro se presentan ordenados por fecha de aprobación:

Cuadro 3.
Costa Rica: Tratados de libre comercio (TLC) aprobados.

Tratado	Entrada en vigencia
Mercado Común Centroamericano	4 de junio de 1961 para Guatemala, El Salvador y Nicaragua; 27 de abril de 1962 para Honduras y 23 de septiembre de 1963 para Costa Rica.
Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos	1.º de enero de 1995. Ley n.º 7474 del 19 de diciembre de 1994, publicada en La Gaceta n.º 244 del 23 de diciembre de 1994.
Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de Canadá	7 de noviembre del 2002. Ley n.º 8300 del 10 de septiembre de 2002, publicada en el Alcance n.º 73 de La Gaceta n.º 198 del 15 de octubre del 2002.
Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Chile y Protocolo Bilateral al Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Chile	15 de febrero del 2002. Ley n.º 8055 del 4 de enero de 2001, publicada en la Gaceta n.º 42 del 28 de febrero de 2001. El marco general de este tratado se negoció entre Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Chile, y posteriormente cada país negoció un protocolo bilateral en donde se establecen las condiciones particulares de acceso a los mercados. La aplicación de este tratado es bilateral entre cada país de Centroamérica y Chile.
Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de la República de Costa Rica y la Comunidad de Estados del Caribe (CARICOM)	15 de noviembre del 2005. Ley n.º 8455 del 19 de septiembre de 2005, publicada en el Alcance n.º 36 de la Gaceta n.º 193 del 7 de octubre de 2005.
Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y República Dominicana.	7 de marzo del 2002. Ley n.º 7882 del 9 de junio de 1999, publicado en la Gaceta n.º 132 del 8 de julio de 1999.
Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Panamá y Protocolo Bilateral entre Costa Rica y Panamá al Tratado de Libre Comercio	24 de noviembre de 2008 y 1.º de enero de 2009 el Anexo 3.04 Programa de Desgravación Arancelaria. Ley n.º 8675 del 16 de octubre de 2008, publicada en el Alcance n.º 42 de La Gaceta n.º 206 del 24 de octubre de 2008.
Tratado de Libre Comercio República Dominicana-Centroamérica-Estados Unidos (CAFTA-DR)	1.º de enero de 2009. Ley n.º 8622 del 21 de noviembre de 2007, publicada en el Alcance n.º 40 a la Gaceta n.º 246 del 21 de diciembre de 2007.
Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de la República Popular China	1 de agosto de 2011. Ley n.º 8953, publicada en La Gaceta n.º 33 del 21 de junio de 2011.
Tratado de Libre Comercio con Perú	1 de junio de 2013. Ley n.º 9133, publicada en La Gaceta n.º 81 del 24 de abril de 2013.
Tratado de Libre Comercio con Singapur	1.º de julio del 2013.
Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea (AACUE)	Entró en vigor para Costa Rica a partir del 1.º de octubre de 2013. Ley n.º 9154 del 3 de julio de 2013, publicada en el Alcance n.º 120 a La Gaceta n.º 133 del 11 de julio de 2013.

Fuente: Elaboración propia con base en COMEX, 2011b.

El 7 de octubre de 2007, se efectuó por primera vez en Costa Rica el referéndum popular sobre el TLC CAFTA (por sus siglas en inglés y el cual tenía como actor preponderante a los Estados Unidos) con un ajustado resultado favorable en el referendo sobre la aprobación del acuerdo comercial. Con esto, el país se comprometió a no incrementar ningún arancel aduanero existente o adoptar nuevos aranceles, a eliminar progresivamente sus aranceles aduaneros sobre mercancías originarias, a la coexistencia del TLC y la integración centroamericana, y a examinar la posibilidad de acelerar el programa de desgravación arancelaria, de acuerdo con una canasta de productos y plazos para la desgravación divididos en corto, mediano, largo plazo y otras categorías. (Programa Estado de la Nación, 2005, p. 54).

Con la firma del TLC con Estados Unidos, Costa Rica otorgó libre acceso al 39,6% de las líneas arancelarias agrícolas; el 10,2% se desgravó en 5 años, un 15,1% en 10 años, un 6,2% en 12 años, un 25,1% en 15 años y un 6,2% están en categorías especiales, como el arroz, la papa y la cebolla fresca, que tienen un plazo mayor a 15 años (Programa Estado de la Nación, 2005, p. 57).

Las implicaciones para el sector agrícola generaron controversia en el debate nacional sobre el TLC con Estados Unidos. Así, la ratificación del Convenio Internacional para la Protección de Obtenciones Vegetales (UPOV), como parte del TLC, fue denunciada por algunos sectores de la sociedad costarricense como un perjuicio para los pequeños y medianos productores agrícolas al patentar semillas y agroquímicos, y restringirles a estos el uso de semillas de su cosecha, si esta fue producto de semillas patentadas (Chavez Ortiz, 2005, p. 19).

A pesar de la atención popular que se le prestó al CAFTA y del debate nacional que suscitó, Costa Rica tenía vigentes en 2013 doce TLC, en los que los productos del sector agrícola han sido sujetos de negociación y de controversia. Así, por ejemplo, para la aprobación del acuerdo comercial con Canadá tanto el artículo III.10 del documento como el tema de la papa fresca fueron temas que despertaron polémica entre las partes tratantes. Como resultado, se acordó que el artículo III.3 del acuerdo comercial no deroga la Ley 2762 de Costa Rica, mientras que la papa canadiense se excluye de los beneficios comerciales, debido a la carencia costarricense de medios para prevenir el contagio de la "verruga de la papa" (Cortés *et al.,* 2010, p. 92-93).

Los productos especiales de Costa Rica en el acuerdo con Canadá fueron la papa fresca, la cebolla, el tomate, la zanahoria, el frijol, el arroz, el chile dulce y el brócoli, productos que representan casi el 11% de los productos agrícolas, mientras que Canadá excluyó el 12% de sus productos agrícolas. También se le dio un tratamiento especial a las harina de trigo y soya, por ser sectores sensibles de la economía de Costa Rica (Cortés *et al.,* 2010, p. 95-96).

Con el TLC Costa Rica-Canadá, en el 2002 el país centroamericano aplicó una desgravación arancelaria en el 45% de sus productos agrícolas, un 8% en siete años y el restante 36% en catorce años, mientras que Canadá lo hizo en el 87% de los suyos inmediatamente (Cortés *et al.,* 2010, p. 94).

La estrategia entre la Corporación Hortícola Nacional y el Gobierno en el 2002 contabilizó dos proyectos hasta el 2009: el de producción y comercialización de papa certificada, con el cual se ha logrado exportar semilla de papa a El Salvador; y el de comercialización de los productos hortícolas costarricenses, el cual busca utilizar el TLC con Canadá para exportar estos productos y vincularlo estrechamente con el turismo internacional (Cortés *et al.,* 2010, p. 97).

Con el acuerdo comercial entre Costa Rica y China en 2011, el país centroamericano desgravó inmediatamente el 65% de los aranceles, 4% se desgravará progresivamente en cinco años, 21,5% lo hará en diez años, un 2,5% en quince años, un 9% recibió un tratamiento especial y un 0,1% quedó fuera de la reducción arancelaria. China, por su parte, desgravó inmediatamente el

65% de sus aranceles, 29% en un plazo de cinco años, 2% en diez años, un 1% en quince años y 3% quedaron fuera de la desgravación (COMEX, 2010, p. 39).

Entre los productos agrícolas incluidos en el acuerdo comercial entre Costa Rica y China, están las plantas vivas y flores, hortalizas, plantas, raíces y tubérculos alimenticios, frutas comestibles, café, té, yerba mate y especies, cereales y sus derivados, semillas y frutos oleaginosos, gomas, resinas, jugos, extractos y transables de origen vegetal, cacao y tabaco (COMEX, 2010, p. 50-54).

Ante la apertura comercial y la firma de tratados comerciales, "el papel preponderante asumido por el mercado, los cambios experimentados por el sector público y la reorientación de las políticas públicas agropecuarias, generan una situación dual: por una parte, se constituye un grupo integrado por empresarios agrícolas y agroindustriales; determinados grupos de agricultores familiares que logran reconvertir sus unidades productivas; y nuevos inversionistas nacionales e internacionales, en capacidad de aprovechar los estímulos a la exportación y las oportunidades e incentivos para insertarse en las nuevas condiciones de la economía. Por otra parte, se crea un sector de productores familiares excluidos de estos procesos. Éstos no tienen las condiciones requeridas para enfrentar el desafío de la apertura económica, no logran reconvertir sus explotaciones ni competir con los bienes agrícolas importados y no han conseguido resistir el deterioro de los precios de algunos productos tradicionales de exportación, ni la reducción del apoyo y la protección estatal". (Mora, 2004, p. 4).

2. La política agraria a partir de 2008

La política agrícola de los últimos cinco años se puede considerar como una política económica ecléctica, que ha respondido a problemas coyunturales. Han existido procesos de intervención ligados a la dinámica de los precios internacionales de los alimentos, así como también acciones determinadas por las visiones de los gobiernos sobre los procesos que deben seguirse.

Entre las políticas actuales más importantes se pueden destacar las siguientes:

2.1 Plan Nacional de Alimentos (PNA)

Surge en el 2008 como una respuesta del Gobierno de Costa Rica ante el alza en los precios internacionales de los alimentos. Este plan buscaba incentivar la producción de alimentos tradicionales de la dieta costarricense, principalmente arroz, frijol y maíz.

"El programa buscaba facilitar a los pequeños agricultores de Costa Rica, semillas, agroquímicos y asistencia técnica mediante instituciones como el Ministerio de Agricultura y el Consejo Nacional de la Producción. Sin embargo, este programa generó discrepancias entre los hacedores de políticas especialmente entre los ministerios de agricultura (MAG) los cuales apoyaban la idea y el ministerio de comercio exterior (COMEX) que seguía apostando a una agricultura no tradicional y hacia una economía costarricense apoyada en los servicios" (Díaz, 2013, p. 68).

Por otra parte, dicho plan se creó para combatir la crisis alimentaria, pues, además de garantizar la disponibilidad de alimentos, buscaba combatir la pobreza en las zonas rurales del país. El plan cubría las siguientes áreas estratégicas (SEPSA, 2008):

i. Producción y adquisición de insumos y semillas.
ii. Servicios de apoyo, como la capacitación, la asistencia y la asesoría técnica.
iii. Crédito y seguro agrícola, entre otros, fundamentales para el desarrollo de actividades competitivas.
iv. Dotación de infraestructura, que les permitiera a los productores conectarse al resto de la cadena, tanto para abastecerse como para vender sus productos.

v. Comercialización, que implica una visión estratégica de parte de los productores, en sus posibles estrategias de participación en los mercados, ya sea participando individualmente o construyendo organizaciones que los integren vertical u horizontalmente.
vi. Creación de mecanismos de localización de los mercados con mejores posibilidades.

El reto productivo que afrontaba el PNA se refería a la recuperación de la producción de granos básicos (mediante la sustitución parcial de las importaciones de arroz, maíz y frijol), por medio de una rehabilitación de la infraestructura e institucionalidad que acompañara a los productores. En ese sentido, debe destacarse (IICA, 2010, p. 42, citado por Díaz, 2013, p. 69):

i. El impulso renovado de la asistencia técnica a través de los servicios de extensión del MAG.
ii. El fortalecimiento de la investigación en granos básicos, especialmente el programa de semillas.
iii. El financiamiento para reposicionar al CNP, a través de la recuperación de la infraestructura para el manejo poscosecha; así como el apoyo a la comercialización, mediante el desarrollo de actividades de información de mercados.
iv. La acción en los asentamientos del IDA, rescatando la producción de granos básicos, tanto para el autoconsumo como para la dinámica comercial. Con ello se logró una reactivación del desarrollo rural vía los asentamientos campesinos.
v. La recuperación de la producción de granos básicos es positiva, aunque no suficientemente satisfactoria. Tanto las áreas sembradas como la producción han ido avanzando hacia las metas trazadas. El incremento del área sembrada de arroz ha permitido alcanzar 84% de la meta (68 797 ha). En la producción de maíz blanco, se dio una disminución en las áreas de siembra de un 16% en la primera cosecha, compensada por un significativo incremento en el rendimiento de un 31,29%. Sin embargo, en la segunda cosecha, el incremento en la producción fue de 103% y en el área de un 37%. Esto resultó en un cumplimento de 75%, con respecto a la meta de área propuesta del PNA para este periodo agrícola, permitiendo cubrir un 28% del consumo. En lo que respecta al frijol, al comparar la producción para el periodo agrícola que finalizó 08/09, con el periodo 07/08, se obtiene un aumento de 36,22% en el área cosechada y de 40,54% en la producción, lo que implica un cumplimiento de 69% de la meta del PNA, alcanzando al cubrir un 21% del consumo.
vi. Importante ha sido el impacto de las acciones del PNA sobre la producción de otros alimentos para el mercado interno y el aprovechamiento de la estrategia para enfrentar las emergencias climáticas, así como en el terremoto de la Cinchona. Con ello se muestra que la seguridad alimentaria no solo se refiere a la producción de granos, sino a una gama amplia productos de la canasta alimenticia, que es factible producir localmente.

En su informe al finalizar el 2009, el Ministro de Agricultura destacó como logros del PNA los siguientes (Díaz, 2013, p. 70):

i. Presupuesto asignado de ¢52 065,5 millones.
ii. Reactivación del Programa Nacional de Semillas;
iii. Compra y distribución de semilla de calidad para 15 885 productores y productoras, por un monto de ¢3 390,2 millones, para la siembra de 16 887 ha (MAG-IMAS-IDA).
iv. Seguro de cosechas: 13 945 ha, ¢1000 millones.
v. Ferias del agricultor: 17 ferias, ¢1200 millones.
vi. CEPROMAS: 16 adjudicados, ¢1118 millones.
vii. Mercados regionales: Chorotega, Río Claro.
viii. Cláusula de desempeño.
ix. Garantiza compra al productor nacional.

2.2 Instituto de Desarrollo Rural (INDER)

"El 22 de marzo del 2012 la Asamblea Legislativa aprueba la Ley 9036, que transforma al Instituto de Desarrollo Agrario en el Instituto de Desarrollo Rural. Esta Ley se firmó el 11 de mayo del 2012, se publicó en el diario oficial La Gaceta el 29 de mayo del 2012, entrando a regir institucionalmente el INDER seis meses después, el 29 de noviembre del 2012" (INDER, 2013).

El INDER da un nuevo impulso para el desarrollo de la ruralidad, mediante una acción planificada y ordenada, dentro del marco de políticas innovadoras, para enfrentar las inequidades territoriales, mediante el acceso de las familias a los bienes y servicios, que mejoren sus condiciones sociales, económicas y el arraigo (INDER, 2013).

La gestión de esta nueva institución implica la ampliación de la cobertura a los territorios rurales más allá del límite de los asentamientos; el establecimiento de un modelo participativo en la toma de decisiones y el control de resultados, y un mecanismo tributario que asegura ingresos crecientes a la par de las nuevas competencias, lo cual construye una alternativa patrimonial moderna, segura y acorde con los nuevos tiempos (INDER, 2013).

El INDER continuaría promoviendo el desarrollo agrícola de pequeños productores agropecuarios. Principalmente tendría la tarea de incentivar el desarrollo productivo de los territorios rurales en otras actividades que se han ido perfilando como servicios (turismo rural comunitario por ejemplo), los agroservicios asociados, para mejorar la rentabilidad de la agricultura y su valor agregado, y otras actividades impulsadas por grupos de mujeres y de jóvenes, como la artesanía, o las actividades agroambientales (Bolaños, 2011).

Con la nueva ley, el INDER podrá ampliar el uso de tierras que hace el IDA, a la vez que recibe ingresos por impuestos especiales para su fortalecimiento. Además, podrá financiar e hipotecar bienes, realizar actividades comerciales, prestar servicios y celebrar convenios, contratos y alianzas con personas de derecho público o privado, que le darán, en teoría, mayor independencia. Sin embargo, la nueva institución no podrá usar zonas aptas para el desarrollo de proyectos ecoturísticos en áreas protegidas, como lo pretendieron en su momento los parlamentarios (Mata, 2012).

2.3 Política de Estado para el sector agroalimentario y el desarrollo rural costarricense 2010-2021

Desde el MAG se elabora la propuesta de política de Estado para el sector agroalimentario con base en las prioridades del plan de gobierno de la administración Chinchilla Miranda (2010-2014), en donde se detallan los elementos de la política que orientará y regirá las acciones de corto, mediano y largo plazo del sector agroalimentario y la institucionalidad que lo apoya.

El objetivo general de esta política es elevar las condiciones de vida e ingresos de la población nacional vinculada con el sector agroalimentario, en una economía globalizada, consolidando un desarrollo inclusivo, sostenible y moderno, por medio del mejoramiento de la competitividad, la innovación, el desarrollo tecnológico y la gestión equilibrada de los territorios rurales, apoyada en una articulación eficiente y eficaz de la institucionalidad pública y privada (SEPSA, 2010, p. 30).

Dentro de los objetivos específicos de la "Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Desarrollo Rural Costarricense hasta el 2021" tenemos los siguientes:

i. "Elevar el nivel de competitividad del sector agroalimentario costarricense, en su aporte al PIB, a las exportaciones, al empleo, a la inversión productiva, a la rentabilidad y al nivel de ingresos de los productores, por medio de programas diferenciados y servicios de calidad que respondan a las demandas del sector productivo.

ii. Fortalecer e integrar las actividades innovadoras y de generación y transferencia de tecnología agroalimentaria y sus vínculos entre las diferentes entidades competentes, públicas y privadas.
iii. Fomentar el desarrollo equilibrado de territorios rurales y el rescate y mejoramiento de la agricultura familiar, lo cual propicie espacios de participación proactiva y articulada con los circuitos comerciales, mejoramiento de las economías rurales y la sostenibilidad de los recursos naturales.
iv. Promover los esfuerzos intersectoriales para prevenir, mitigar y adaptarse al proceso de cambio climático y lograr una gestión agroambiental de excelencia, que además de favorecer la sostenibilidad de los procesos productivos, permita una mayor diferenciación de la oferta exportable nacional en los mercados mundiales". (SEPSA, 2010, p. 30).

Esta política de Estado se caracteriza por estar basada en cuatro pilares fundamentales: i) competitividad, ii) innovación y desarrollo tecnológico, iii) gestión de territorios rurales y agricultura familiar, y iv) cambio climático y gestión agroambiental.

Cuadro 4. Costa Rica: Pilares y áreas estratégicas de la Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Desarrollo Rural.

Pilar I Competitividad	Pilar II Innovación y desarrollo tecnológico	Pilar III Gestión de territorios rurales y agricultura familiar	Pilar IV Cambio climático y gestión agroambiental
Áreas estratégicas			
1. Planes de competitividad por agrocadenas 2. Gestión eficiente y eficaz de mercados 3. Facilitación para los agro-negocios 4. Infraestructura de apoyo a la producción 5. Financiamiento y seguros para el desarrollo agroalimentario 6. Sanidad agroproductiva 7. Gestión del conocimiento con tecnologías de información y comunicación	1. Investigación e innovación 2. Desarrollo de capacidades para la innovación	1. Economía rural de los territorios 2. Agricultura familiar	1. Variabilidad y cambio climático 2. Agro-biodiversidad 3. Producción limpia 4. Manejo sostenible de tierras y otros recursos naturales

Fuente: SEPSA, 2010, p. 31.

Además, se considera que para desarrollar adecuadamente los objetivos planteados se requiere un eje transversal de gestión y alineamiento institucional, que permita la integración de la institucionalidad pública del sector y la articulación público-privada para la correcta ejecución de esta política de Estado (SEPSA, 2010, pág. 31).

A continuación se presentan los instrumentos de política para las áreas estratégicas de gestión de territorios rurales y agricultura familiar:

Cuadro 5. Instrumentos por área estratégica para el pilar de gestión de territorios rurales y agricultura familiar.

Pilar: Gestión de territorios rurales y agricultura familiar	
Área estratégica	**Instrumentos**
1. Economía rural de los territorios	**1.1 Acceso a recursos y financiamiento:** 1.1.1 Acceso al recurso tierra 1.1.2 Caja agraria-financiamiento para el desarrollo productivo agroalimentario 1.1.3 Proyecto para el almacenamiento en frío y congelado. 1.1.4 Programa de desarrollo sostenible de la cuenca del Río Sixaola (binacional)
	1.2 Fortalecimiento de la asociatividad comercial y de redes de cooperación territoriales: 1.2.1 Programa de Proveedores Emprendedores (PPE) 1.2.2 Programa Fomento de Redes Agro-empresariales (REDA) 1.2.3 Centros de Procesamiento y Mercadeo de Alimentos (CEPROMA)
	1.3 Tejido social y redes de cooperación local: 1.3.1 Consolidación y creación de grupos de acción territorial GAT) 1.3.2 Fomento de organizaciones productivas para favorecer la participación local sin exclusión
	1.4 Fomento de capacidades en las poblaciones de los territorios: 1.4.1 Programa de incubación y aceleración de empresas 1.4.2 Programa de formación en gestión del conocimiento
	1.5 Agronegocios: 1.5.1 Programa de maricultura para pequeños y medianos pescadores 1.5.2 Programa de áreas marinas de pesca responsable y acuícolas 1.5.3 Programa de negocios agroambientales
2. Agricultura familiar (AF)	**2.1 Inserción a circuitos comerciales diferenciados:** 2.1.1 Programa de asistencia técnica y capacitación en comercialización y gestión socio empresarial 2.1.2 Alianzas estratégicas con empresas comercializadoras 2.1.3 Planes de compras estatales (PCE) por región
	2.2 Programa diferenciado de financiamiento: 2.2.1 Financiamiento IMAS-IDA SBD 2.2.2 Microcréditos privados
	2.3 Tecnología y asistencia técnica diferenciada para la agricultura familiar: 2.3.1 Programa Municipal de Asistencia Técnica (PROMAT) 2.3.2 Centros de capacitación en buenas prácticas para la agricultura familiar 2.3.3 Fondo de asistencia técnica para la competitividad 2.3.4 Equipo Regional de Investigación y Extensión Agropecuaria (ERIE) 2.3.5 Foros mixtos regionales
	2.4 Seguridad alimentaria y nutricional: 2.4.1 Proyectos productivos para la obtención de alimentos de alto valor nutricional y comercial 2.4.2 Programa educativo y de producción en huertos familiares y escolares 2.4.3 Redes de seguridad alimentaria y nutricional
	2.5 Inserción con equidad de las mujeres, jóvenes, población indígena, personas con discapacidad y adultos mayores: 2.5.1 Proyecto de rescate de buenas prácticas de la producción indígena tradicional 2.5.2 Programa de salud ocupacional para la familia 2.5.3 Sistemas agropecuarios sostenibles

Fuente: Elaboración propia con base en SEPSA, 2010.

Como se nota claramente en el cuadro 5, en el pilar de gestión de territorios rurales y agricultura familiar rural se propone un área estratégica denominada agricultura familiar, con la cual "se fomentará y fortalecerá la agricultura familiar, como una actividad diferenciada, que brinda un importante aporte a la economía nacional, a la seguridad alimentaria y nutricional, al desarrollo de las economías regionales y locales y a estilos de vida saludables. Para este efecto, se impulsarán programas diferenciados según las características de cada tipología de la agricultura familiar, en materia de inserción a los circuitos comerciales, financiamiento, tecnología y asistencia técnica, seguridad alimentaria y nutricional e inserción con equidad de grupos vulnerables, tales como mujeres, jóvenes rurales y personas con discapacidad" (SEPSA, 2010, p. 55).

Este reconocimiento explícito de la agricultura familiar dentro de la política nacional es un avance significativo, en relación con los testimonios que denuncian la invisibilización de ese tipo de agricultura o la marginación histórica del campesinado. Además de esto, como se indica en la definición del área estratégica, dicha política abarca problemáticas como las dificultades en el acceso al crédito, la capacitación técnica y la desarticulación de la producción agrícola familiar de los mercados regionales y locales. Estas medidas quedan abiertamente establecidas en los instrumentos de política propuestos en la política de Estado, resumidos a continuación: inserción de la producción de la agricultura familiar a circuitos comerciales diferenciados, programas diferenciados de financiamiento por medio del IMAS-INDER y el sistema bancario nacional; tecnología y asistencia técnica diferenciada para la agricultura familiar, seguridad alimentaria y nutricional, y por último la inserción con equidad de las mujeres, jóvenes, población indígena, personas con discapacidad y adultos mayores (para el desarrollo especifico ver cuadro 5).

Con estos instrumentos de política, el Gobierno de Costa Rica busca hacer frente a dificultades históricas que no han sido atendidas por los encargados de las políticas agrícolas, como la incorporación de las comunidades indígenas, los jóvenes y las mujeres; la transferencia tecnológica y el fomento de la producción y el consumo de productos autóctonos y tradicionales. Sin embargo, la política no es clara ni explícita en cuanto al combate contra las prácticas oligopólicas o monopsónicas en los mercados, ya que los instrumentos explícitos en la "Política de Estado para el sector agroalimentario y el desarrollo rural costarricense" se limitan a la inserción en circuitos comerciales diferenciados mediante la capacitación en comercialización y gestión socioempresarial, alianzas estratégicas con empresas comercializadoras y planes de compras estatales.

La política tampoco es expedita en el tema de las facilidades de financiamiento y crédito, a pesar de que estas aparecen como instrumento de la política, ya que propone el impulso de la Ley 8634, una normativa actualizada del Sistema de Banca para el Desarrollo, el financiamiento IMAS-IDA, los fondos de avales para pymes, microcréditos privados, programas especiales para producción limpia y programas de crédito agroalimentario. Sin embargo, al carecer de mecanismos específicos para la agricultura familiar, no diferencia entre las necesidades propias de la agroindustria y las de este subsector, al establecer los criterios en términos de "las tipologías para el desarrollo y la competitividad de la agricultura familiar".

Además la recién aprobada reforma integral al Sistema de Banca para el Desarrollo, según el Expediente N.º 17502, la agricultura familiar es sujeta de este tipo de créditos bajo la figura de "MIPYMES Agropecuarias", las cuales "emplean además de mano de obra familiar" pero su definición la "realizará el Ministerio de Agricultura y Ganadería vía reglamentaria" (Ley 8634, 2014, p.10).

2.4 Plan Sectorial de Agricultura Familiar 2011-2014

Aparte de estos instrumentos para el incentivo de la agricultura familiar planteados en la

"Política de Estado para el sector agroalimentario y el desarrollo rural costarricense", el MAG diseñó, junto con la FAO, el Plan Sectorial de Agricultura Familiar 2010-2014.

En términos generales, este plan sectorial está alineado con la "Política de Estado para el sector agroalimentario y el desarrollo rural costarricense", ya que plantea básicamente las mismas áreas estratégicas en el campo de la agricultura familiar, así como los mismos instrumentos.

El Plan comienza estableciendo dos tipos de agricultura familiar (MAG, 2012, p. 14):

i. "Agricultura familiar de autoconsumo: La producción de la unidad familiar, se utiliza para su propio consumo de alimentos, pero por la falta de factores de producción, los miembros de la familia se ven obligados a realizar trabajos asalariados en actividades agrícolas y no agrícolas fuera de su unidad productiva, para generar ingresos complementarios para satisfacer las necesidades básicas alimentarias y no alimentarias de las familias".

ii. "Agricultura familiar de autoconsumo y comercialización: Una parte de la producción de la unidad familiar se utiliza para satisfacer el consumo de alimentos y otra parte de la cosecha se destina a los mercados. En esta tipología se pueden diferenciar varios grupos de agricultores, de acuerdo con el porcentaje de producto que logren colocar en el mercado, desde los que venden un porcentaje alrededor del 20 al 30 % de su producto hasta los que colocan de 80 a 90% de la cosecha; quienes cuentan con una mayor estabilidad socioeconómica".

Con base en estas tipologías se plantea un objetivo general y varios objetivos específicos. El objetivo general consiste en "incrementar la producción de alimentos diversificados, sanos, inocuos y nutritivos, para mejorar la condición alimentaria-nutricional, ambiental y social; y, elevar los ingresos de las familias con la generación de valor agregado y venta de los productos en mercados accesibles de manera inclusiva" (MAG, 2012, p. 14). Por su parte, los objetivos específicos abarcan campos como:

i. Elevar el número de unidades familiares que se insertan con productos diferenciados en mercados alternativos.
ii. Propiciar condiciones de crédito adecuadas a las características de los agroempresarios y las agroempresarias familiares.
iii. Elevar el nivel tecnológico de las unidades familiares.
iv. Impulsar proyectos productivos con grupos de personas de alta vulnerabilidad para el mejoramiento de su calidad de vida.

Los instrumentos planteados son similares a los de la política nacional, entre ellos (Jiménez Zúñiga, s.f.) (MAG, 2012, p. 17-23):

i. "Financiamiento diferenciado por medio de Sistema Banca para el Desarrollo, Caja Agraria, Sistema Bancario Nacional, FIDEIMAS, Bancomunales, Cooperativas, entre otros.
ii. Tecnología y asistencia técnica diferenciada para agricultura familiar: por medio de vitrinas tecnológicas, Fincas Integrales Didácticas (FID), sistemas de producción y organización para el desarrollo de proyectos productivos.
iii. Inserción a circuitos comerciales diferenciados mediante un proceso de capacitación por parte del CNP, dirigido a los extensionistas y líderes de organizaciones. Además, se establecerán alianzas estratégicas entre las unidades de producción agropecuaria familiar, como proveedores, y empresas comercializadoras, como supermercados, cadenas de detallistas y otros mercados alternativos.
iv. Inserción con equidad de grupos vulnerables: Este proyecto, dirigido a mejorar las condiciones de la comunidad indígena de Chirripó-Cabécar de la Región Central Oriental, es responsabilidad directa del MAG; tiene un costo estimado de ¢100 millones y cuenta también con respaldo financiero del CNP, el IDA y el IMAS.

v. Acción de apoyo: Sistema de información: Se creará un sistema de información para el proceso de seguimiento y evaluación, para las unidades de producción agropecuaria y los grupos y comunidades, dentro del Plan Sectorial de Agricultura Familiar, así como en las instituciones que forman parte del mismo".

El 18-19 de junio de 2013, se celebró el Foro Nacional sobre Agricultura Familiar, en el que el Gobierno planteó la disposición de brindar apoyo a este tipo de agricultura y asumió un compromiso de trabajo en el tema, con la firma del decreto N.° 006-2013, mediante el cual declaró de interés público y nacional la celebración del Año Internacional de la Agricultura Familiar en 2014.

2.5 Comité Nacional del Año Internacional de Agricultura Familiar 2014

Este comité se conformó con el fin de desarrollar una estrategia de celebración previa al Año Internacional de la Agricultura Familiar, que se conmemorará en 2014, e incidir en las políticas públicas para elaborar una estrategia de fortalecimiento de la agricultura familiar. El comité está conformado por asociaciones de productores, organizaciones campesinas, instituciones públicas, universidades y organismos internacionales y nacionales de cooperación.

Algunas actividades específicas que pretende impulsar dicho comité son: i) desarrollo de foros de capacitación sobre aspectos relevantes para la agricultura familiar; ii) sistematización de experiencias exitosas de agricultura familiar; iii) publicación de documentos relacionados con la agricultura familiar; iv) definición de un plan país para el fortalecimiento y la sostenibilidad de la agricultura familiar; y v) seminarios y talleres sobre la temática de la agricultura familiar, seguridad alimentaria y cambio climático.

Un aspecto importante es que el Comité impulsó el lanzamiento oficial del Año Internacional de la Agricultura Familiar 2014. El jueves 21 de noviembre de 2013, Costa Rica celebró el lanzamiento de dicho año, con la participación de autoridades del gobierno, representantes de diversas universidades y miembros de organizaciones de productores, instituciones públicas ligadas al sector agrícola, ONG e instituciones de cooperación internacional y representantes de la prensa nacional. El lanzamiento sirvió para reiterar la posición del Gobierno de Costa Rica en torno al apoyo que se le debe brindar a la agricultura familiar. Asimismo, fue un importante mecanismo para hacer conciencia en la opinión pública sobre la importancia de la agricultura familiar para el sector rural y para todo el país.

2.6 Perspectivas de algunos actores en torno a la política agrícola en Costa Rica

En este apartado se presentan las valoraciones y apreciaciones de diversos grupos interesados e implicados en las políticas agrícolas que afectan de alguna manera la agricultura familiar desde el ajuste estructural hasta la actualidad.

"El surgimiento de actores sociales rurales con características, formas de organización y orientaciones novedosas de sus acciones, viabiliza el aprovechamiento de las oportunidades por parte de algunas familias rurales o atenúa los impactos negativos originados con la reorientación de las políticas económicas. Organizaciones rurales y Organizaciones No Gubernamentales (ONG) han asumido en parte funciones en otro momento cumplidas de manera más amplia y efectiva por las dependencias públicas en el medio rural. Actividades tales como la capacitación, el fortalecimiento organizativo, el acceso a servicios de crédito, información y apoyo técnico, entre otros, son suministrados por estas nuevas entidades establecidas en los espacios rurales de Costa Rica". (Mora, 2004, p. 5).

"Las demandas de las organizaciones en el decenio en estudio manifiestan que los pequeños productores se debatieron en la contradicción entre

la continuidad y el cambio. Por un lado, trataron de mantenerse como agricultores que producen para su subsistencia y para el mercado nacional, sin soslayar el contexto de apertura y liberalización comercial, que ocasionó cambios en la institucionalidad pública" (Franceschi, 2008, p. 11).

Perspectivas sobre los incentivos y políticas para la sostenibilidad de la agricultura familiar

Las organizaciones de productores y campesinos en Costa Rica han planteado elementos trascendentales para la sostenibilidad de la pequeña y mediana producción. Entre los principales se encuentran los siguientes:

a. Perspectivas en cuanto a liberalización comercial, eliminación del control de precios y reducción de incentivos a la producción agrícola

Jorge Hernández, miembro de UPANACIONAL[103], denuncia un sentimiento anti-campesinado, principalmente por la política de precios a productos básicos. A partir de su liberalización a finales de los años ochenta, dichos precios no permiten a las familias campesinas compensar los costos. Hernández sostiene que la marginalización del campesinado ha sido una práctica constante a nivel nacional, y que los programas de ajuste estructural (PAE) son solo un ajuste más de los que ya se venían realizando. Hernández identifica un conflicto de intereses en los sectores nacionales que impulsaron los ajustes, aunque Carlos Solís más bien plantea que lo lamentable del ajuste es que se haya hecho con presión internacional (Núñez, 1994, p. 92).

Los principales problemas que identifican los productores agrícolas son el predominio de intermediarios, la competencia desleal entre productores, la falta de formación de empresarios rurales (PyMER) y el distanciamiento entre los responsables de las políticas y los productores (Rivera, 2011, p. 16).

Para Guido Vargas, ex diputado y ex dirigente de UPANACIONAL, el problema no es la liberalización de los precios de los bienes agrícolas, sino que el mayor problema para los campesinos y los agricultores nacionales es competir con agricultores altamente subsidiados, principalmente estadounidenses y europeos. Vargas también rechaza la desgravación arancelaria con respecto a los granos básicos, debido a la unilateralidad de tales medidas, ya que los países industrializados son proteccionistas en dichos rubros (Núñez, 1994, p. 94-95). Esta posición sobre los aranceles se opone a las políticas de apertura comercial que el COMEX revindica como política de Estado para todos los sectores nacionales (incluyendo el agrícola) y constituye un punto de tensión que hoy se mantiene, a pesar de la aprobación y la vigencia de los TLC.

El conflicto con el gobierno que se expresa en los testimonios de dirigentes de UPANACIONAL (Núñez, 1994, p. 98) consiste en que el pretendido libre mercado con igualdad de oportunidades no se fomentó con los PAE, sino que favoreció a ciertos grupos de empresarios e importadores.

Por otra parte, hay un esquema de oligopolios en el CENADA y en otros mercados mayoristas, así como en el Programa Integral de Mercadeo Agropecuario (PIMA) relacionado con la agricultura familiar, debido a los mercados regionales que se implementaron en Liberia y en la Zona Sur (Rivera, 2011, p. 19).

Para enfrentar la apertura comercial, algunos agricultores aceptaron a principios de los noventa la necesidad de una "reconversión productiva

103 Unión de Pequeños y Medianos Agricultores Nacionales (UPANACIONAL), se funda a inicios de los años ochenta y aglutina alrededor de 17 000 afiliados campesinos en todo el país.

que apuntara a la creación de condiciones tecnológicas, comerciales y de gestión, para darle un salto cualitativo a las formas tradicionales de producción de los pequeños y medianos productores y facilitara su inserción en los canales de exportación" (Franceschi, 2008, p. 11). En este caso se debe destacar que no todos los agricultores lograron insertarse adecuadamente en cadenas de producción internacionales, y más bien se ha dado un acaparamiento de tierras por parte de empresas transnacionales y nacionales para dedicarlas a monocultivos de exportación: piña y banano, principalmente.

En el caso de los productores reconvertidos, existe una gobernanza de las cadenas de valor por parte de grandes empresas y supermercados que hace que la producción familiar destinada a suplir esta demanda no encuentre siempre las mejores condiciones de precios para los productores.

b. Participación en los procesos de negociaciones comerciales

En los años ochenta, cuando estaban ejecutándose los primeros PAE, las organizaciones campesinas plantearon al Gobierno "garantizar el derecho a seguir siendo productores en condiciones justas y la participación real, permanente y creciente de nuestras organizaciones en la definición y ejecución de los distintos programas productivos" (CENAP-CEPAS, 1988, p. 65, citado por Franceschi, 2008, p. 13).

Los grupos campesinos han alzado la voz para oponerse a algunos aspectos de las negociaciones comerciales que consideran negativos para el sector, entre ellos los derechos de propiedad intelectual y ralentización de semillas, la comercialización y experimentación con productos transgénicos y la liberalización de precios de productos agrícolas, entre otros. La posición de las organizaciones como la Mesa Nacional Campesina y UPANACIONAL ha sido de oposición a estos aspectos, aunque no siempre han sido tomados en cuenta por parte de las autoridades del COMEX.

c. Lucha por la tierra

Otro aspecto demandado desde las organizaciones campesinas y de productores agrícolas que "se mantiene desde los años 70 y 80 es el derecho al acceso y a la posesión a la tierra. En esa época hubo invasiones de propiedades públicas y privadas, como mecanismo de presión para que el Estado legitimara esas posesiones. Existían organizaciones de gran beligerancia política como la Federación Nacional Agraria (FENAC) y la Federación Sindical Agraria Nacional (FESIAN). Posteriormente hubo un cambio en la estrategia. En los años noventa, en términos generales interesó la distribución del recurso y el adecuado manejo de las tierras de propiedad estatal, de las áreas de conservación y los territorios indígenas, las regulaciones relativas al acceso a las mujeres campesinas, los límites a la posesión en manos de empresas y personas extranjeras y el uso de las tierras ociosas y confiscadas". (Franceschi, 2008, p. 12).

Según el Foro Nacional Mixto Agropecuario, "actualmente los núcleos conflictivos de la tierra están en las áreas protegidas y en las zonas aledañas a las mismas; por eso solicitaron al gobierno regular la propiedad en esas áreas y el impulso de un ordenamiento territorial acorde con la capacidad de uso de la tierra, donde estuvieran claros los derechos de los nacionales frente a los extranjeros. Pero también se pidió indemnizaciones por desocupar esas áreas protegidas (es el caso de la Península de Osa)". (Franceschi, 2008, p. 12).

Otro de los elementos importantes ligados con la tierra es el pago del impuesto municipal territorial. "El problema surge cuando las municipalidades han valorado las tierras de uso agrícola en referencia al valor de uso de suelo para cultivos de exportación o desarrollo inmobiliario. La posición de los agricultores es que dicha valorización de la tierra no está asociada a que las actividades que realizan los campesinos sean tan rentables como para los impuestos sobre ese "precio de mercado" de la tierra. El pago de estos impuestos se vuelve casi imposible, ya que los ingresos

generados las familias con actividades agrícolas apenas alcanzan para cubrir sus necesidades básicas" (Díaz, 2013, p. 92).

"Ante esta situación, durante los meses de junio y agosto del 2012, las organizaciones agrícolas y campesinas del país: Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria (CNAA), Mesa Campesina, la Unión Nacional de Pequeños y Medianos Productores Agropecuarios (Upanacional), la Unión de Productores Agropecuarios Independientes de Pérez Zeledón (UPIAV), Consejo Nacional de Cooperativas (Conacoop) y la Federación de Cooperativas Agroindustriales y de Autogestión (FECOOPA), así como ONG, y agricultores independientes, realizaron marchas y medidas de presión contra el Congreso y la Asamblea Legislativa para que los diputados exoneren a los dueños de las parcelas y fincas del pago del 80% del impuesto sobre bienes inmuebles" (Díaz, 2013, p. 93).

Después de las medidas de presión de estos grupos, el Congreso acordó el 20 de agosto de 2012 una nueva forma de calcular el impuesto territorial en el caso del sector agrícola mediante la Ley para la Preservación del Uso Agropecuario de los Terrenos, que propone que las fincas de los agricultores no deban pagar más allá de un 20% adicional por concepto del impuesto de bienes inmuebles durante los próximos cuatro años. Asimismo, se obliga al Poder Ejecutivo a realizar un censo agrícola para determinar con certeza la carga tributaria que deberán pagar los productores a los ayuntamientos (El Financiero, 2012; citado por Díaz, 2013, p. 93).

Otro de los elementos es la percepción de los agricultores familiares de una concentración de la tierra en los territorios rurales, en los últimos años existe una expansión del territorio acaparado y cultivado por las grandes empresas nacionales y transnacionales para el cultivo de productos de exportación principalmente frutas tropicales y caña de azúcar. La actividad turística ha sido otra actividad que ha generado presión hacia la agricultura familiar e incentiva a los dueños de fincas a vender sus terrenos; esto genera un desplazamiento de población desde el campo hacia la ciudad o impulsa, con el paso del tiempo, a los agricultores familiares a convertirse en peones agrícolas de las grandes empresas u hoteles.

d. Altos precios de los insumos

Uno de los aspectos más repetidos por las familias productoras de café, leche u hortalizas son los altos precios de los agroquímicos y concentrados, el alto componente importado y los monopsonios presentes en la comercialización de dichos bienes, que incrementan los costos de producción y reducen la ganancias de las familias agrícolas conectadas con el mercado.

e. Seguridad alimentaria nacional

UPANACIONAL y la Mesa Nacional Campesina defienden propuestas de autosuficiencia alimentaria para aquellos bienes en que existe la capacidad y las condiciones para la producción interna, para la cual se propone la integración vertical de la producción agrícola para hacer frente a las políticas de liberalización. Esto requiere una comercialización más directa entre el productor agrícola y el eslabón de consumo en las cadenas. En este caso, la agricultura familiar debe aprovechar cadenas de comercialización más directas como lo son las ferias del agricultor y las mercados mayoristas como el CENADA.

f. Cambio climático

El cambio climático es una preocupación latente dentro de la agricultura familiar, así se reiteró en los talleres realizados con agricultores familiares en el año 2014 por el Comité Nacional para la Celebración del Año Internacional de Agricultura Familiar de Costa Rica; los efectos del cambio climático se vienen a exacerbar en el país por el fenómeno "El Niño" el cual genera una dicotomía climática en el país, con una sequía en la Costa Pacífica del país y altas precipitaciones en la región Caribe. Los agricultores familiares han externado su preocupación sobre todo porque ya están viviendo las consecuencias con altas perdidas de cosechas de arroz y otros cultivos sensibles a las

sequias o altas precipitaciones; así como un efecto sobre las familias dedicadas a ganadería de carne en la región Pacifica de Costa Rica.

D. Conclusiones

En Costa Rica se pasó desde un sistema económico dependiente de la agricultura familiar durante la Colonia, con una producción mercantil simple, una división social del trabajo a lo interno de la familia y una estructura productiva de autoconsumo y comercialización de excedentes, a un sistema agroexportador, principalmente dependiente de la exportación de café, banano, cacao, carne y azúcar. Este sistema de agroexportación ligado al café comenzó a sentar las estructuras capitalistas en el país, a su vez que modificó el paisaje en las fincas del Valle Central, que se ligaron a un monocultivo exportador. Entonces, los medios de vida de las familias ya no eran cubiertos por la producción directa sino por medio del intercambio.

A partir de los años cincuenta del siglo XX se comenzó a crear una institucionalidad planificada para el desarrollo del sector agrícola, con el MAG (extensión agrícola y asistencia técnica), el CNP (mercados y comercialización) y el ITCO-IDA (reparto de tierras). Estas instituciones incentivaron procesos de diversificación en el campo, creación de asentamientos campesinos, producción de granos básicos y un importante abastecimiento del mercado interno nacional. Esta institucionalidad permitió generar valor agregado en el campo con la creación de cooperativas de productores (principalmente de leche y café). La agricultura familiar se vio fortalecida con estos procesos de diversificación, al coexistir familias agrícolas de subsistencia con familias que dedicaban la mayor parte de su producción al mercado.

Otro aspecto importante es que la ampliación y la repartición de tierras por parte del IDA redujeron fuertemente la cobertura forestal del país, que disminuyó a solo 21% en 1987, reflejando el fuerte incentivo a partir de los años cincuenta a la actividad ganadera y agrícola.

A partir de los años ochenta, con la crisis de la deuda, Costa Rica aplicó procesos de estabilización económica y programas de ajuste estructural, lo que debilitó la institucionalidad creada. Comenzaron a desarrollarse programas más puntuales como el de Agricultura de Cambio, el Plan Nacional de Alimentos y el Plan Nacional de Agricultura Familiar; sin embargo, la coordinación de las instituciones (MAG, CNP, INDER) se debilitó fuertemente. Ante los PAE, el país eliminó el control de precios sobre los productos agrícolas (excepto el arroz), redujo los aranceles sobre estos productos y generó competencia entre los productores internacionales y nacionales, en detrimento de los productores de granos básicos costarricenses.

Ante esta dinámica comercial, la agricultura sufrió un proceso de reconversión productiva, generándose tres escenarios para la agricultura familiar:

i. productores agrícolas reconvertidos y orientados al mercado nacional e internacional,
ii. productores que siguieron produciendo para el mercado interno (aún sin apoyo e incentivos), y
iii. familias agrícolas que no lograron adaptarse al cambio y optaron por vender sus fincas o parcelas a empresas nacionales y transnacionales (años después, los miembros de esas familias se convirtieron en fuerza de trabajo de esas empresas piñeras, meloneras o bananeras, o emigraron a la ciudad).

A pesar de estos diferentes matices de política pública y sus efectos sobre la agricultura familiar, se debe rescatar la capacidad de la agricultura familiar de mantenerse en el tiempo, expresando una gran capacidad de resiliencia ante los diferentes impactos que ha sufrido. No obstante, la tendencia a la concentración de tierra es un punto débil que debe enfrentar la agricultura familiar. Actualmente, el sector agrícola sigue siendo importante en la generación de procesos de desarrollo, sobre todo en la zona rural de Costa Rica.

Bibliografía

Alfaro, M. 2005. Estado de situación del aceite de palma en Costa Rica 2005. San José, Costa Rica, Consejo Nacional de Producción.

Araya, P.; Castro, V.; Castro, S.; Chaverri, N.; Flores, A.; Segura, O. 2012. Seguridad alimentaria y nutricional de las familias de los agricultores de Tierra Blanca de Cartago, Costa Rica. Perspectivas Rurales. Nueva época 53-99.

Banco Central de Costa Rica. s.f. Estadisticas de empleo, Banco Central de Costa Rica. San José, Costa Rica. Consultado 17 dic. 2013. Disponible en http://indicadoreseconomicos.bccr.fi.cr/indicadoreseconomicos/Cuadros/frmVerCatCuadro.aspx?idioma=1&CodCuadro= 1449.

Bolaños, C. 2011. "El desarrollo del mundo rural" 19 de abril del 2011. La Nación, San José, Costa Rica. Disponible en http://www.nacion.com/archivo/desarrollo-mundo-rural_0_1190280992.html

Barquero, M. 2013. Feria del agricultor del sábado se realizará hoy. La Nación. San José, Costa Rica, 27 mar.

CANAPEP (Cámara Nacional de Productores y Exportadores de Piña, Costa Rica). s.f. Cámara Nacional de Productores y Exportadores de Piña. Consultado 2 ene. 2014. Disponible en http://www.canapep.com/pina-de-costa-rica/historia.

Casey, J. 1979. Limón 1880-1940. San José, Costa Rica, Editorial Costa Rica.

Celis, R. 2007. Los pequeños productores agropecuarios de Costa Rica ante el DR-CAFTA: análisis de cuellos de botella y competitividad en las cadenas de aceite de palma, pollo, cerdo, leche y dracaena marginata. San José, Costa Rica, IFPRI, Academia de Centroamérica.

CENAP-CAPAS. 1988. La lucha campesina en Costa Rica. No hay paz sin alimentos. San José, Costa Rica, ESUNA, Centro Nacional de Acción Pastoral.

Chavez Ortiz, J.A. 2005. El TLC Centroamérica-Estado Unidos: elementos de debate de gremios y sociedad civil en Costa Rica. México, CEPAL/ONU. 29 de mar.

CNP (Consejo Nacional de la Producción, Costa Rica). s.f. Consultas CNP. Consultado 16 dic. 2013. Disponible en http://consultas.cnp.go.cr/php_mysql/contenido.php?page=ferias.

COMEX (Ministerio de Comercio Exterior, Costa Rica). 2010. Tratado de Libre Comercio Costa Rica-China. San José, Costa Rica.

_____. 2011a. Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica. Consultado 17 dic. 2013. Disponible en http://www.comex.go.cr/politicas_comercio_inversion/index.aspx.

_____. 2011b. *Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica*. Consultado 17 dic. 2013. Disponible en http://www.comex.go.cr/tratados/index.aspx.

Cortés Espinoza, M.; Sánchez Castillo, C.; Vanegas Áviles, L.M. 2010. Análisis comparado de las negociaciones del sector agrícola en el marco de los TLC de Costa Rica con los países desarrollados. *Ciencias Económicas 28*(1):64-124.

Díaz, R. 2013. La ruralidad en Costa Rica. Brasil: Proyecto "Repensando el concepto

de ruralidad en Brasil: implicaciones para las política públicas". IICA, UFABC, UFRRJ.

_____; Valenciano, A. 2012. Gobernanza en las cadenas globales de mercancías/valor: una revisión conceptual. *Economía y Sociedad* 9-27.

El Financiero. 2012. Aprobado en segundo debate uso diferenciado del suelo para terrenos agrícolas. Disponible en http://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/uso_diferenciado-terrenos-agricolas-impuestos_0_149385071.htm. 12 de noviembre.

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura). 2011. Marco estratégico de mediano plazo de cooperación de la FAO en agricultura familiar en América Latina y el Caribe 2012-2015. Disponible en http://www.fao.org/docrep/019/as169s/as169s.pdf.

Fernández, L.; Granados, E. 2000. Costa Rica: el nuevo marco regulatorio y el sector agrícola. Santiago, Chile, CEPAL.

Fernández, M. 2004. La agricultura costarricense ante la globalización. San José, Costa Rica, Editorial de la Universidad de Costa Rica.

Fitzgerald, V. 1998. La CEPAL y la teoría de la industrialización. *Revista de la CEPAL. Número Extraordinario (octubre) :47-61. Disponible en* http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/19229/valpy.htm

FONAFIFO (Fondo Nacional de Financiamiento Forestal, Costa Rica). 2012. Distribución de las hectáreas contratadas en pago de servicios ambientales, por año y por modalidad período 1997-2012. Consultado 20 dic. 2013. Disponible en http://www.fonafifo.go.cr/psa/estadisticas/distribucion_hectareas_contratadas_psa_anno_modalidad_1997_2012.pdf.

Ford, D. 2012. Agricultura familiar en Centroamérica. *In* FAO. Boletín de agricultura familiar de América Latina y el Caribe. p. 1.

Franceschi, H. 2008. De campesinos a pequeños agroempresarios: nuevos rasgos de las organizaciones en Costa Rica. 1992-2001. *Revista Pensamiento Actua*l 6(10-11):9-23. ISSN 409-0112. Universidad de Costa Rica.

Garnier, L. 2008. Costa Rica frente al mundo: ¿a medio camino? San José, Costa Rica. Disponible en http://www.cepal.org/dds/noticias/paginas/7/26527/Leonardo_Garnier_CostaRica.pdf.

IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura). 2010. El estado de la agricultura y la vida rural en Costa Rica. Situación en el 2009 y perspectivas. San José, Costa Rica.

INDER (Instituto de Desarrollo Rural, Costa Rica). 2013. Historia del Instituto de Desarrollo Rural. Consultado 24 jun. 2013. Disponible en http://www.inder.go.cr/acerca_del_ida/historia.html.

Jiménez Zúñiga, G. s.f. Desarrollo comunal de Costa Rica: una simbiosis entre el Estado y la comunidad. San José, Costa Rica, Unidad de Informaciín y Comunicación, DINADECO.

Lizano, E. 1999. Ajuste y crecimiento en la economía de Costa Rica 1982-1994. San José, Costa Rica, Academia de Centroamérica. Serie de Estudios N.º 13.

MAG (Ministerio de Agricultura y Ganadería, Costa Rica). 2010a. MAG. Obtenido de Política Agroalimentaria y de Desarrollo Rural. Disponible en http://www.pnp.cr/backend/files/catalogo/8952_MAG-Pol%C3%ADtica%20Agroalimentaria-28092010%20FINALbib.pdf.

_____. 2010b. Política de Estado para el sector agroalimentario y el desarrollo rural costarricence 2010-2021. San José, Costa Rica, SEPSA.

_____. 2012. Plan Sectorial de Agricultura Familiar 2011-1014. San José, Costa Rica.

Mata, E. 2012. Congreso aprueba transformar IDA en instituto de desarrollo. La Nación, San José, Costa Rica, 21 de mar. Disponible en http://www.nacion.com/archivo/Congreso-transformar-IDA-instituto-desarrollo_0_1257674493.html

Matarrita, R. 1999. Incentivos a favor y no en contra del mercado. Actualidad Económica 211. San José, Costa Rica. 19 de noviembre.

Mayrand, K.; Paquin, M. 2004. Pago por servicios ambientales: estudio y evaluación de esquemas vigentes. Montreal, Canadá, Unisféra International Centre.

MIDEPLAN (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Costa Rica). 2010. Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 "María Teresa Obregón Zamora". San José, Costa Rica. Disponible en http://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/122fcd1c-53a7-47a7-a0ad-84cac6f1d7b9/PND-2011-2014-Maria-Teresa-Obregon-Zam.

Molina, I.; Palmer, S. 1997. Costa Rica 1930-1996. Historia de una sociedad. San José, Costa Rica, Editorial Porvenir.

Mora, J. 2004. Política agraria y desarrollo rural en Costa Rica: elementos para su definición en el nuevo entorno internacional. San José, Costa Rica, Fundación Fiedrich Ebert.

Núñez, B. 1994. Las propuestas de UPANACIONAL: alternativas o inserción en el ajuste estructural. *Ciencias Sociales* 89-100.

ONU (Organización de las Naciones Unidas). 2012. Asamblea General de la ONU. Resolución aprobada por la Asamblea General: Año Internacional de la Agricultura Familiar, 2014.

Orozco, J.; Ruíz, K. 2002. Uso de instrumentos económicos para la gestión ambiental en Costa Rica. Santiago, Chile, CEPAL.

Petrocolla, D. 2005. Costa Rica: agrocadena del arroz. Estudio sectorial de eompetencia. Banco Mundial/ Cooperación Financiera Internacional. San José, Costa Rica, Banco Mundial, Corporación Financiera Internacional, Foreign Investment Advisory Service (FIAS).

Pomareda, C. 1998. Las políticas públicas y el sector agropecuario. Administración Figueres Olsen. San José, Costa Rica, Asesorías Organizacionales.

Programa Estado de la Nación. 2005. Aportes para el análisis del Tratado de Libre Comercio Centroamérica, República Dominicana y los Estados Unidos. San José, Costa Rica. Disponible en http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/otras_publicaciones/aporte9_tlc.pdf.

_____. s.f.. Estadísticas sociales. Consultado 17 dic. 2013. Disponible en http://www.estadonacion.or.cr/estadisticas/compendio-estadisticas/compendio-costa-rica/compendio-costa-rica-social.

Reforma Integral a la Ley n.º 8634, Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo y Reforma a otras leyes" Disponible en http://www.asamblea.go.cr/Diputadas_Diputados/diputada_alicia_fournier/documentos_relevantes/Banca%20para%20el%20Desarrollo.pdf

Rello, F.; Trápaga, Y. 2001. Libre mercado y agricultura: efectos de la Ronda Uruguay en

Costa Rica. *Serie Estudios y Perspectivas(7)*. México, CEPAL, Naciones Unidas.

Rivera, F. 2011. El marco institucional de la política familiar en Costa Rica. Perspectivas Rurales. Nueva época, 11-33.

Rovira, J. 1987. Estado y política económica en Costa Rica 1948-1970. San José, Costa Rica, Editorial Porvenir.

SEPSA (Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria, Costa Rica). 2008. Plan Nacional de Alimentos, Costa Rica: oportunidades para la agricultura nacional. San José, Costa Rica.

_____. 2010. Política de Estado para el sector agroalimentario y el desarrollo rural costarricense 2010-2021. San José, Costa Rica, MAG, SEPSA, APAR.

Solórzano, N.; Brenes, C.; Corrales, J.C.; Picado, M. 2002. Caracterización del desarrollo rural en Costa Rica. *Revista de Desarrollo Rural* 6(1-2):165-202.

Vermeer, R. 1990. La política agraria de la administración Arias en el marco del ajuste estructural. *In* R. William. Los campesinos frente a la nueva década: Ajuste Estructural y pequeña producción agropecuaria en Costa Rica. San José, Costa Rica, Editorial Porvenir S.A.

VIII. CUBA:
¿Fin de la marginalización histórica de las agriculturas familiares?

Jacques Marzin[104], Teodoro López Betancourt[105],
Nelvis Almaguer Pérez[106]

104 Investigador Cirad ART-Dév, Montpellier, Francia.
105 Profesor asociado de la Universidad Agraria de La Habana, Cuba.
106 Profesor de la Universidad de Holguín, miembro del Centro de Estudios de Agroecosystemas Aridos, Cuba.

A. Introducción

La larga historia agraria cubana a partir de la colonización española parecía conducir inexorablemente a la extinción de la agricultura familiar[107]. En los últimos cincuenta años, sin embargo, ella ha mostrado dos veces un pico demográfico, ligado a múltiples factores. A principios de los años sesenta, las dos leyes de reforma agraria cambiaron fuertemente el paisaje de la agricultura cubana, transformando parte del latifundio en fincas campesinas. En los años noventa, el derrumbe del bloque soviético obligó a Cuba a diversificar la producción agropecuaria, a fin de lograr una mayor autonomía alimentaria, y a desarrollar la agricultura urbana, que se basó en gran medida en los conocimientos de la agricultura campesina a través de un proceso productivo que requería muy pocos recursos energéticos o financieros. La agricultura campesina, que se había adaptado a tales condiciones durante los años setenta y ochenta, demostró su eficiencia y su atracción, gracias al carácter provisionalmente atractivo de su remuneración del trabajo, que compensaba las condiciones de vida a veces más difíciles en las zonas rurales. El sector agrícola privado[108], organizado en gran parte bajo las formas de cooperativas de producción, desempeña hoy un papel clave en el suministro de alimentos a la población cubana. Con el 25% de la superficie agrícola útil (SAU), ella produce el 57% de la dieta (Nova González, 2011a). Esta es la razón por la que a menudo se cita a la agricultura campesina como una clave para el desarrollo económico y social en Cuba, y es objeto de reformas sucesivas en Cuba desde el inicio de los años noventa y del "periodo especial en tiempo de paz".

El contexto económico de Cuba es específico, y 20 años después de la desaparición de la Unión Soviética y del campo socialista, Cuba se encuentra todavía en el proceso de recuperación económica. La reorientación geográfica de su inserción en la economía global (del campo socialista hacia los socios latinoamericanos) es radical, así como el cambio de especialización económica (el turismo y los servicios están reemplazando gradualmente a la exportación de productos agrícolas), o la evolución de sus alianzas (Venezuela ha reemplazado a la Unión Soviética en el pago de una renta geoestratégica). La población cubana es estable, pero en rápido envejecimiento, y las reformas económicas que reducen el empleo estatal tienden a elevar la tasa de desempleo, mientras que las condiciones de integración en la economía mundial, incluso el persistente bloqueo económico de los Estados Unidos, siguen siendo críticas.

En este contexto, la agricultura desempeña un papel importante. Por un lado, la balanza comercial agrícola se ha deteriorado profundamente: Cuba importa EUR1500 millones en alimentos al año. Además, los precios libres de los alimentos en los agromercados siguen siendo altos para el consumidor cubano. Su control es un reto político permanente para el gobierno. Por último, el sector privado es más productivo que el sector estatal agropecuario, con los consiguientes problemas en términos del aumento de las desigualdades, tanto entre productores privados como entre ciertos agricultores periurbanos y el resto de la población.

107 En Cuba no se usa la frase "agricultura familiar", sino la de "agricultura campesina", que guarda mejor congruencia con la visión clasista de la revolución cubana.

108 Hasta el último Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC), la agricultura era el único sector productivo en que estaba autorizada la propiedad privada de los medios de producción. Por esa razón a veces se habla de la agricultura campesina como el sector privado en la agricultura.

Agricultor cubano (foto de Bruno Locatelli, CIRAD)

B. Contexto de la agricultura familiar en el país

1. Historia agraria y papel de la agricultura familiar

1.1 Una agricultura familiar históricamente marginalizada

En Cuba, la agricultura campesina ha sido históricamente marginalizada en comparación con otras formas de producción a gran escala (latifundios, agronegocios, granjas estatales). La ruralidad se ha construido alrededor de "villas" y de los productos de exportación (azúcar, cítricos, tabaco). Después de la Revolución socialista, la articulación de la reforma agraria —que permitió a parceleros, campesinos o trabajadores agrícolas el acceso a la propiedad (Álvarez, 2006)— con profundas reformas sociales (alfabetización, reasentamiento colectivo, educación, becas de estudio, desarrollo de los servicios públicos en muchos centros urbanos), favoreció paradójicamente la movilidad social de los hijos de los campesinos, muchos de los cuales han trabajado fuera de la finca familiar (Jiménez Guethón y al., 2003). Hasta el momento, la transmisión de la propiedad de la tierra solo puede ser hereditaria, y no se permite ningún mercado de la tierra. Hasta la década de 1990, la agricultura campesina parecía condenada a desvanecerse gradualmente.

Sin embargo, esta tendencia cambió con la caída del bloque socialista europeo, que acabó la especialización cubana en el azúcar (Valdés, 1997). La agricultura campesina, que mantuvo prácticas agrícolas de bajos insumos, fue crucial para la revitalización de una producción agrícola diversificada (Rosset y al., 2011), mientras que la agricultura estatal, que seguía el modelo intensivo de la Revolución Verde, se derrumbó. Las reformas de 1993 encaminadas a la descentralización (en particular en las políticas de comercialización y remuneración de los trabajadores) y a la desestatalización de la agricultura, mediante la transformación de las granjas estatales en cooperativas (las Unidades Básicas de Producción Colectiva Cooperativa, UBPC), también han fortalecido el modelo campesino de producción (Deere y al., 1994). Estas evoluciones explican el carácter complejo de las formas de producción en Cuba (figura 1, abajo).

Figura 1. Repartición de la SAU en función de las formas de tenencia en Cuba en 1931-2012.

Fuente: Marzin (2012), con base en los datos de Rafael Rodríguez (1959), Deere (1995), Douzant Renfield (1997), Valdés Paz (1997) y Piñeiro Harnecker (2012).

1.2 La agricultura familiar hoy en día: campesinos y nuevos productores, rurales o urbanos

La crisis alimentaria de 2008, junto con la desaceleración económica que debilita las exportaciones cubanas de materias primas, refuerza la necesidad de una estrategia de sustitución de las importaciones. El sector agropecuario privado produce el 57% de los alimentos consumidos en la isla con el 25% de las tierras cultivadas (Nova González, 2011a). Pero muchas tierras permanecieron ociosas, principalmente en las UBPC y las granjas estatales.

Esto explica por qué hoy en día el área cultivada por las agriculturas familiares cubanas es superior a su nivel histórico de desarrollo con más del 25% de la SAU. Este es el segundo pico histórico de la agricultura campesina. Aunque ninguna publicación hasta la fecha puede precisar los diferentes perfiles socioeconómicos de los beneficiarios de la redistribución de tierras, el Ministerio de la Agricultura estima que la mitad de ellos son agricultores que están expandiendo sus fincas, siendo la otra mitad nuevos productores. La mayoría de ellos refuerzan la dinámica de la agricultura urbana y periurbana. Pero podemos decir que con este movimiento masivo, la agricultura familiar cubana ya no es exactamente una agricultura campesina, ni es totalmente rural.

2. Inserción de la agricultura en el resto de la economía

La agricultura cubana ocupa casi dos tercios del territorio, gracias a las inversiones hidráulicas que han permitido una fuerte extensión de la SAU. Esta progresión explica que la disponibilidad de tierra por habitante se ha mantenido, aunque la población total del país siguió creciendo hasta la década del 2000. La contribución de la agricultura al producto interno bruto (PIB) se redujo, al igual que todas las economías en transición hacia una economía de servicios (turismo, servicios médicos y otros). En la agricultura, el valor agregado expresado en USD constantes del 2000, solo ahora ha casi recuperado el nivel anterior al período especial. El período favorable para la agricultura de los años ochenta solo se repitió a fines de los años noventa, cuando se implementó una seria de medidas calificadas por Valdez Paz (1997) de una tercera reforma agraria. Por otra parte, el sector agropecuario es el mayor consumidor del recurso agua.

Cuadro 1.
Panorama económico de Cuba (1961-2011) y contribución de la agricultura.

	1961	1971	1981	1986	1991	1996	2001	2006	2011
Agricultura									
Tierras agrícolas (% área total)	33,1	47,2	55,3	60,1	62,9	61,6	62,0	62,3	62,3
Tierra arable por persona (ha/ persona)	0,20	0,26	0,30	0,32	0,32	0,32	0,32	0,32	0,32
% de población activa					24,9	25,1	21,7	20,0	19,7
% del PIB		13,3	13,3	13,6	13,3	9,7	8,5	4,5	5,0
Índice de la producción (base 100 =2004-2006)	89,1	85,5	116,8	121,8	133,4	89,3	110,9	79,8	79,8
Valor agregado por trabajador en la agricultura (USD constantes del 2000)			3427	4194	3155	2678	2975	2811	3902 *
Utilización de agua en la agricultura (% de la utilización total de agua)						51,16	74,65		74,65
Valor agregado en la agricultura (% del crecimiento anual)		8,6	19,5	1,5	-24,0	17,5	-1,2	-5,4	1,9
Macroeconomía									
Población (en millones)	7282	8856	9862	10 155	10 654	10 949	11 140	11 265	11 254
Población activa total (en millones)					4426	4648	4707	4871	5269
Población rural (% de población)	41,4	38,9	31,3	28,6	26,5	25,5	24,4	24,5	24,8
Desempleo total (% de la población)						7,60	4,10	1,90	3,20
Crecimiento del PIB		8,6	19,7	0,1	-10,7	7,8	3,2	12,1	2,1
Inflación (% anual)		11,86	-2,54	-3,91	-7,39	-2,67	0,46	10,36	1,03
Indicadores sociales									
Esperanza de vida al nacer	64,3	70,2	73,8	74,4	74,5	75,5	76,6	78,0	79,1

Fuente: Cálculos de los autores con base en los datos del ONE y Banco Mundial 2014.

El contexto macroeconómico en que se desarrolla la agricultura está principalmente marcado por una estabilización de la población cubana, lo que se traduce por un envejecimiento de la población. El aumento de la población activa se explica esencialmente por la entrada de los jóvenes. A partir del año 2020, la población activa disminuirá fuertemente en relación con la inactiva, lo que impactará tanto el dinamismo de la economía como el sistema de transferencias sociales (ver figura 2). Esta situación explica también en parte el bajo nivel de desempleo durante el periodo de ajuste del modelo económico. Los indicadores sociales siguen al mismo nivel que en los países desarrollados, como es el caso de la esperanza de vida al nacer.

Figura 2.
Ratio de dependencia en Cuba en 1950-2100.

Fuente: UNEP. World Prospects. Actualización 2012.

Finalmente, en la figura siguiente se puede notar que la agricultura todavía no ha recuperado el papel de proveedor de divisas que tenía en los años ochenta, dentro del sistema comercial socialista.

Figura 3.
Balance comercial agroalimentario cubano en 1961-2005.

Fuente: Cálculos de los autores con base en datos de la FAO y de la CEPAL.

3. Papel de la agricultura familiar en la gestión del territorio

Más del 80% de la tierra en Cuba pertenece al Estado, que puede ofrecerla bajo forma de usufructo gratuito, ya sea a colectivos de productores (como las UBPC) o a individuos. Esta situación le permite controlar el uso de la tierra (el área boscosa paso así del 20% al 27% del área total del país entre los años 1990 y 2011) y proteger las áreas de interés ecológico (las áreas protegidas marinas y terrestres pasaron así del 2,7 % en 1990 a 9,9 % en 2011).

Cuba es parte de los países en los cuales las manifestaciones del cambio climático son sensibles: los periodos de frío durante el invierno han disminuido notablemente, las lluvias son frecuentemente más intensas que 30 años atrás y las sequias más severas. El sistema de planificación facilita de una parte la prevención (reducción de los cultivos en las áreas del territorio con mayor declive y la multiplicación de las presas, por ejemplo) y de otra parte las medidas de emergencia en caso de evento climático extremo (desplazamiento de la población durante un huracán, financiamiento de la reconstrucción después…).

El colapso del bloque soviético impactó fuertemente a las zonas rurales cubanas, que han sufrido particularmente el deterioro del sistema de transporte público. Pero los servicios sociales se han mantenido (salud primaria, educación de base) o mejorado (por ejemplo, con las sedes universitarias municipales que facilitan el acceso de los jóvenes y trabajadores rurales a la educación superior).

Globalmente, el paisaje cubano sigue siendo segregado entre urbes densas y zonas rurales poco pobladas. El 75% de la población habita en zonas urbanas y semiurbanas y el 25% en zonas rurales El sistema de organización del territorio ha favorecido la concentración de la población en las sedes municipales o en las capitales provinciales. Existen pocas casas aisladas en el campo, que sigue principalmente dedicado a las actividades agrícolas.

C. Espacio político de la agricultura familiar en la política agraria

1. Características de la política específica para la agricultura familiar

1.1 Definición y delimitación de la categoría agricultura familiar

Al igual que en la mayoría de los países que mantienen un régimen socialista, la definición de la agricultura familiar en Cuba se refiere a la privacidad de todos o parte de los medios de producción. Sin embargo, las formas de producción son múltiples y complejas. Las cooperativas de crédito y servicios (CCS), los usufructuarios y los campesinos independientes pueden ser considerados como familiares, en el sentido de Tchayanov (1990) o Bélières y al. (2013), por las siguientes razones: i) no movilizan de manera permanente una mano de obra asalariada, y ii) la gestión de los medios de producción, caracterizada por una intrincación de lo productivo y de lo doméstico, sigue una racionalidad distinta a la empresa capitalista.

Las otras formas de producción, sean cooperativas (UBPC y CPA) o granjas estatales, corresponden a una forma particular de la agricultura empresarial, diferenciándose por la propiedad del capital (privado colectivo: CPA; estatal: granjas estatales; o mixta: UBPC). El cuadro 2 intenta presentarlas:

Cuadro 2.
Formas más importantes de la tenencia en Cuba.

	Granjas estatales	Unidad Básica de Producción Cooperativa (UBPC)	Usufructuarios independientes	Cooperativa de Producción Agropecuaria (CPA)	Cooperativa de Crédito y Servicios (CCS)	Campesinos independientes
Suelo	Estatal	Estado otorgando un usufructo gratuito	Estado otorgando un usufructo gratuito	Colectiva, de los cooperativistas	Individual, productores Usufructuarios	Individual, de los productores
Otros medios de producción	Estatal	Colectiva, de los cooperativistas	Individual, de los productores	Colectiva, de los cooperativistas	Colectiva, de los cooperativistas	Individual, de los productores

Fuente: Marzin, 2013.

Antes del triunfo de la Revolución, existían cooperativas en el sector del transporte, mientras el mundo agrícola estaba más bien estructurado en forma de asociaciones (Piñeiro Harnecker, 2012). Los tres tipos principales de cooperativas de producción que estructuran el campo cubano son las siguientes:

i. Cooperativas de crédito y servicios (CCS). Ellas fueron creadas poco después de la segunda reforma agraria (1963) para facilitar la organización de los beneficiarios. Los agricultores son propietarios de sus tierras, cultivan de manera independiente su finca, pero se unen para la compra de ciertos equipos, así como para la comercialización de algunos de sus productos (Rivera Rodríguez *et al.*, 2006). Desde la década del 2000, algunas de ellas son consideradas "fortalecidas", si han contratado, entre otros, a un contador y un administrador para su gestión.

ii. Cooperativas de producción agropecuaria (CPA). Su estatuto fue creado después del Primer Congreso del Partido Comunista de Cuba en 1975, específicamente en el V Congreso de la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP) en mayo de 1977. Los agricultores privados han unido sus tierras, así como otros medios de producción que se han convertido en propiedad privada colectiva. La organización del trabajo es también colectiva. Después de una fase de centralización, similar a lo conocido en las granjas estatales, se crearon subunidades con más autonomía. Estas cooperativas de producción pueden exceder el millar de hectáreas cultivables.

iii. Unidades básicas de producción colectiva cooperativa (UBPC). Fueron creadas a partir de 1993 y respondieron a la necesidad de descentralizar las granjas estatales (Pérez Rojas y Echevarría León, 2006). La tierra pertenece al Estado, que la otorga en usufructo al colectivo de trabajadores de la estructura cooperativa. Los otros medios de producción pertenecen a la colectividad. Al igual que las CPA, la descentralización progresiva tiende a crear subunidades más pequeñas con más autonomía (Nova González, 2004).

Todas esas cooperativas son cooperativas de producción. Sin embargo, durante 1978 y 1979, se experimentó con once uniones de cooperativas municipales agrícolas (UCMA). Estos grupos cooperativos (CCS y CPA) se encargaron de desarrollar funciones de apoyo (adquisición de insumos, asistencia técnica, comercialización) para las cooperativas miembros de la agrupación. El experimento se acortó debido a que causaba cierta superposición con las funciones

de las empresas estatales responsables de las mismas funciones. Hasta el momento, han sido las únicas experiencias de cooperativas de segundo grado desde el inicio de la Revolución. Se plantea la posibilidad de repetir la experiencia, bajo formas adaptadas al nuevo contexto socioeconómico.

La clasificación de los productores en Cuba no cuadra exactamente con la categoría de los agricultores familiares, ni tampoco con la de agricultura campesina. Pero podemos sintetizarla de la siguiente manera:

i. Los productores independientes y miembros de la CCS en general corresponden a la categoría de los agricultores familiares. De hecho, corresponden al modelo de la agricultura familiar: mano de obra principalmente familiar, propiedad privada de la mayor parte de los medios de producción, incluida la tierra, y existe una posibilidad de transmisión intergeneracional de estos medios de producción.

ii. Las CPA, las UBPC y las granjas estatales funcionan bajo las reglas de las empresas, con trabajo asalariado. Estas empresas difieren entre sí y con las empresas capitalistas por la propiedad del capital, que puede ser estatal, privada, colectiva o mixta.

iii. Por último, emerge la reciente figura de los usufructuarios. Globalmente, la mitad de los 180 000 beneficiarios son campesinos que han recibido tierras suplementarias a las que tenían; los demás son nuevos productores. Ellos corresponden a una nueva categoría de productores que no tienen la propiedad privada de la tierra, pero sí un acceso asegurado a mediano plazo, y que no están completamente integrados en una dinámica familiar, porque el resto de la familia sigue trabajando fuera de la agricultura.

En casi todos los casos, la situación cubana tiene otra característica muy interesante: la movilidad profesional de los productores en la trayectoria ocupacional. Esto se explica tanto por el nivel bastante limitado de las inversiones en la producción agrícola hoy en día, como por el fuerte desarrollo del empleo asalariado.

1.2 Una productividad de los factores de producción más alta en el sector campesino

Se ha reconocido desde el colapso del bloque soviético que la agricultura privada individual (productores independientes y CCS) tiene una eficacia superior a otras formas de producción (Nova González, 2011a). Las CPA tienen más dificultades, por lo general relacionadas con la dotación en factores de producción (recursos naturales, inversiones en riego, cultivos protegidos o mecanización). La productividad del trabajo es menor que en el sector campesino individual y, por lo tanto, los niveles de remuneración. Las condiciones de vida y trabajo son generalmente más difíciles que en el conjunto de las zonas rurales, lo que explica en parte la inestabilidad laboral —que puede pasar del 20% anual— de este tipo de cooperativas donde los trabajadores se sienten más asalariados que dueños. El dinamismo del mercado laboral cubano contribuye también a explicar esta alta inestabilidad.

1.3 Una situación específica en Cuba: una baja productividad de los factores de producción, pero un nivel de remuneración que puede lograr altos niveles en la agricultura familiar

Por falta de inversión significativa por más de 20 años, la agricultura cubana no posee altos niveles de mecanización. La flotilla de tractores aún en funcionamiento se utiliza principalmente para el transporte de los trabajadores (que no residen generalmente en el sitio donde trabajan, sino en los pueblos vecinos). La tracción animal está ampliamente difundida en los trabajos de labranza

(bueyes) y el transporte (caballos). Muchas de las prácticas culturales son manuales. Esto explica la muy baja productividad del trabajo en la agricultura cubana. Algunos datos de las cooperativas (Deere *et al.*, 1995) permiten estimar que la productividad en el sector ganadero lechero varía de alrededor de tres mil hasta diez mil litros de leche por trabajador, mientras las ventas anuales por trabajador varían de USD300 a USD500, lo que representa diez salarios mensuales promedios. Esto explica por qué los salarios de los productores agrícolas, aunque muy variables, se encuentran en la franja superior de los ingresos de Cuba (2-3 veces el ingreso promedio —USD30 mensual—, a veces mucho más en el sector de la producción de viandas y vegetales). Esta remuneración posiblemente alta en la agricultura urbana y suburbana es lo que explica el éxito de la redistribución de la tierra. Sin embargo, esta dinámica es muy frágil. En primer lugar, los altos precios agrícolas de hoy pueden bajar por decisión gubernamental (fijación de precios máximos) o por los mecanismos de la oferta y la demanda. Los márgenes de progreso son enormes en la productividad agropecuaria, pero necesitan inversiones que serán factibles cuando converjan las dos monedas en circulación en Cuba. De hecho, los precios de los productos agrícolas todavía no incluyen el costo real de los insumos y equipos, que siguen siendo altamente subsidiados por el sistema de doble moneda (moneda nacional y moneda convertible).

El modelo económico cubano articula una coordinación jerárquica que sigue siendo fuerte con la introducción paulatina de mecanismos de economía de mercado. Esta coexistencia de ambos mecanismos se explica por la dificultad de basarse solo en los mecanismos de mercado, mientras exista una escasez de la producción agropecuaria, lo que podría conducir a que los precios agropecuarios se disparen en la isla. Las formas de tenencia de la tierra y la coexistencia de modos de coordinación explican que el modelo cooperativo haya jugado y seguirá teniendo un papel clave en la evolución de la agricultura cubana.

2. Origen, antecedentes, socio-génesis y trayectoria institucional de la política

2.1 Redes y coaliciones que promovieron la política agraria o para la agricultura familiar

- Papel de los movimientos sociales agrarios en la promoción de la política

La ANAP ha ganado un espacio político en la sociedad cubana, gracias al papel de los campesinos en la Sierra Maestra, antes de la Revolución. Las razones de este apoyo son numerosas: la explotación de los trabajadores, los abusos del poder político y la dependencia casi total de los arrendatarios y aparceros respecto de los dueños, entre otras. En las zonas controladas por el Ejército Rebelde, poco a poco se hizo una primera redistribución de la tierra, lo que dio credibilidad al discurso de las tropas revolucionarias sobre la reforma agraria. Por otra parte, las leyes de la reforma agraria han permitido una redistribución de la tierra. Los beneficiarios han creado la ANAP, que representa los intereses de un subsector económico (el de los campesinos), que hasta hace poco era el único que tenía propiedad privada de sus medios de producción. Con el tiempo, esta asociación ha pasado a jugar un doble papel: el de defensa de los intereses de los campesinos y el de supervisión política.

- Las dos reformas agrarias del inicio del triunfo de la Revolución

En vísperas del triunfo de la Revolución en enero de 1959, el área ocupada por fincas de menos de 50 ha era aproximadamente el 20% del territorio nacional (Deere *et al.*, 1995). Alrededor de 100 000 de estas 160 000 fincas tenían una relación precaria con la tierra, bajo diferentes formas de arrendamiento y aparcería.

Tras el triunfo de la Revolución, se promulgó inmediatamente la primera Ley de Reforma Agraria. Se expropiaron las fincas de más de 402 ha, aunque cada uno de los latifundistas podía

conservar tierra hasta este límite. Las tierras expropiadas han sido redistribuidas (una pequeña parte) o han pasado a estar bajo la gestión del Estado (la mayoría). Una especificidad cubana —ligada a la larga historia colonial— es que gran parte de los obreros que trabajaban en las empresas agrícolas capitalistas expropiadas han preferido seguir trabajando como asalariados del Estado que establecerse como campesinos (Rafael Rodríguez, 1959). Si después de la primera reforma agraria el sector privado conservaba el 54% de la tierra, la agricultura campesina solo representaba el 25%.

La convivencia en el sector agrícola privado de dos clases antagonistas resultó conflictiva: los grandes y medianos propietarios, por un lado, intentaban mantener el control político de las zonas rurales, y por otro lado, los pequeños agricultores y aparceros apoyaban en gran medida el proceso revolucionario. Los intentos de la contrarrevolución de la época, con el apoyo de los Estados Unidos, fueron impulsados en gran parte por los terratenientes. Para limitar estos riesgos políticos evidentes, en 1963 fue promulgada una segunda Ley de Reforma Agraria, mediante la cual el tamaño máximo de las fincas se limitaba al tope de 67 ha. Fue también el momento durante el cual se creó la ANAP, como órgano político de liderazgo de este sector económico. Por lo tanto, la mayoría de los antiguos terratenientes optó por abandonar sus tierras, porque no quería renunciar al trabajo asalariado o la aparcería en sus fincas. Otra razón tiene su origen en la ley sobre los bienes inmuebles que impidió que los propietarios tuvieran dos casas propias. Los propietarios urbanos de bienes rurales tuvieron que elegir entre la casa en la ciudad y la casa de campo. Muchos de ellos prefirieron quedarse en la ciudad, no solo por el valor de su casa, sino también por la educación de sus hijos o la mejor calidad de los servicios que ofrece la ciudad.

Después de la segunda Ley de Reforma Agraria, 100 000 agricultores se han beneficiado de la reforma agraria. Ellos controlan el 29% de la tierra, mientras que el 71% se encuentra bajo la gestión del Estado. A nivel nacional, el latifundio se erradicó (Garea y La O Sosa, 2001). La propiedad privada es estrechamente regulada: no existe un mercado de las tierras, y solo el Estado la puede adquirir; la propiedad privada solo se puede transmitir a los herederos directos, si continúan trabajando la tierra. Está claro que el Partido Comunista de Cuba consideró en este tiempo que se daría una transferencia progresiva de las tierras del sector privado hacia la esfera de producción socialista (Rodríguez, 1959). La creación de las CPA a partir de 1977 ilustra esta tendencia histórica.

- Las reformas de 1993

El derrumbe de la Unión Soviética interrumpió esta tendencia. Durante los años setenta y ochenta, la agricultura campesina no se había beneficiado tanto de la Revolución Verde como las granjas estatales: su mecanización no estaba tan desarrollada, su acceso a los insumos estaba más limitado (Douzant-Rozenfield, 2002). Esta situación había permitido mantener itinerarios técnicos más autónomos y con un menor consumo de insumos. Al entrar en el "período especial en tiempo de paz", la agricultura campesina estaba mejor preparada para enfrentar los nuevos desafíos del campo cubano. Se promovieron reformas importantes que autores como Valdez Paz (1997) han calificado como de la tercera reforma agraria. La agricultura tuvo que cambiar el modelo de especialización productiva (caña de azúcar, tabaco), repensar su modo de inserción en la economía internacional y reorientar la producción nacional (CEPAL, 2010). Las principales medidas de estas reformas son las siguientes:

i. La reforma de la vinculación del hombre a la tierra. Para aumentar la producción, se emprendió una descentralización de la producción agrícola. La mitad de las granjas estatales fueron transformadas en cooperativas (UBPC), con tierras concedidas en usufructo gratuito por el Estado. La mayoría de

las UBPC fueron descentralizadas en unidades menores (vaquerías o fincas), donde trabajaban pequeños grupos, a veces familiares. Además, en las zonas urbanas, se asignaron tierras sin cultivar a agricultores privados. Estos productores podían unirse a cooperativas. Integraban la ANAP, lo que explica la creciente evolución del número de sus miembros.

ii. La reforma de la vinculación del hombre con la producción. El sistema de remuneración anterior al período especial estaba caracterizado por las pocas diferencias de salarios. Se ha decidido integrar la posibilidad de completar el salario de base con una parte variable ligada a la superación de los objetivos anuales de producción.

iii. La reforma de la comercialización mediante la reapertura de los agromercados, que han permitido la modulación salarial, porque se complementaron así las ventas al sistema estatal de acopio. Los precios de los agromercados son establecidos por la oferta y la demanda (Rosemberg, 1992).

iv. La reforma de la despenalización de la posesión de las divisas en territorio cubano. Concebida para luchar contra el mercado paralelo del dólar, esta reforma ha permitido que los agricultores que ganaban un mejor salario tengan acceso a la moneda convertible y a los productos de consumo vendidos en esta divisa en las tiendas de recuperación de divisas (TRD).

El sector privado agrícola supo aprovechar estas reformas. Al final de los años noventa, generaba más de la mitad de la producción, con el 20% del área productiva. A pesar del aumento de la producción, los precios libres seguían elevados en los agromercados, lo que generaba insatisfacciones sociales e inequidades salariales que no estaban reguladas por un impuesto sobre la renta, que no fue creado sino hasta en los últimos años. Por tanto, a partir de los años 2000 las autoridades han promovido una serie de correcciones que atemperan algunas de las orientaciones iniciales. Entre otras, se pueden citar las siguientes:

i. Los "mercados topados estatales", que compiten con los agromercados para limitar los aumentos de precios.
ii. El fin de la autorización de la comercialización directa al sector turístico, por parte de los productores.
iii. Un mayor control de la comercialización en las CSS a través de la contratación de un administrador asalariado encargado de la centralización de la venta de los miembros de la cooperativa. Este movimiento, llamado de fortalecimiento de las cooperativas, fue organizado por la ANAP.
iv. El desarrollo del movimiento de la agricultura urbana (Altieri *et al.*, 1999), que fue lanzado para limitar el transporte de las mercancías agrícolas y luchar contra el subempleo urbano. El éxito de la agricultura urbana se explica, en gran parte, por la prioridad de la que se ha beneficiado en las inversiones.

- Las reformas de 2008-2013

La crisis alimentaria mundial del 2008 provocó un fuerte aumento de los precios internacionales de los productos agrícolas. Ese año, la importación de alimentos le costó a Cuba EUR1850 millones. Las dificultades presupuestarias del Estado cubano han conducido a las autoridades a concentrar paulatinamente la ayuda alimentaria de la canasta básica en la parte de la población que más lo necesita. Se traduce en la reducción a la mitad de las cantidades subvencionadas de frijoles, garbanzos y sal distribuidos mensualmente a la población cubana (Mesa-Lago y Vidal-Alejandro, 2009). Consecuentemente, existe una necesidad absoluta de aumentar la producción, vía la implementación de una estrategia de sustitución de importaciones. El gobierno eligió un crecimiento extensivo de la producción, mediante el aumento del área cultivada. Se decidió redistribuir las tierras agrícolas ociosas a través de usufructo gratuito.

2.2 Cuadro jurídico

- Decreto-Ley N.° 259 del 10 de julio 2008

Este decreto define los mecanismos del usufructo:

i. Las tierras adjudicadas son propiedad del Estado y estaban ociosas (artículos N.° 1 y 9).
ii. El usufructo tiene una validez de un máximo de diez años para los individuos, renovable, y de 25 años para las personas jurídicas (artículo N.° 2), también renovable.
iii. El usufructo no puede ser transmitido a terceros ni a los herederos (artículo N.° 4).
iv. La superficie máxima otorgada es de 13,42 ha (una caballería) para aquellos que aún no son agricultores. Esta superficie se puede aumentar para los agricultores activos, si la finca no pasa de 40,2 ha (artículo N.° 6).
v. Las tierras son entregadas a personas naturales (jubilados, sin vínculo laboral o trabajadores por cuenta propia, principalmente) y a personas jurídicas (empresas).

Delgado Guerra (2012) señala que los beneficiarios del usufructo que no son campesinos (la mitad) mantienen mayoritariamente su residencia en la ciudad, y una minoría tiene una carrera anterior relacionada con la agricultura. Son de todas las edades, aunque más jóvenes que la media de la población agrícola. El efecto de la redistribución de tierras sobre la producción agrícola es aún limitado, debido a que muchos de estos nuevos usufructuarios tienen pocos medios de producción, y se les dio tierras que no son inmediatamente cultivables (especialmente aquellas infestadas de marabú[109]). Al 31 de octubre de 2012 (Delgado Guerra, 2012), 172 000 personas físicas y 2200 personas jurídicas eran beneficiarias de un usufructo de 8,75 ha en promedio, correspondiendo a un área total de 1 523 000 ha. Esta área corresponde al 15% de la SAU cubana.

- Decreto-Ley N.° 300 del 20 de septiembre de 2012

El Decreto-Ley N.° 300 completa el Decreto-Ley N.° 259. Aumenta el límite máximo del tamaño de una finca de 42 a 67 ha. Este cambio en el tamaño de las tierras puestas a disposición implica el desarrollo del trabajo asalariado agrícola o de la mecanización, porque una familia no puede enfrentar con trabajo manual o tracción animal tal área de cultivos. La distribución de tierra es mayormente ubicada en las zonas urbanas o cerca de la periferia urbana.

Dicho decreto-ley obliga al usufructuario a incorporarse en alguna estructura cooperativa (CCS, UBPC o CPA). En el caso de una UBPC o una CPA, puede elegir su forma de participación (trabajo individual o colectivo). La integración de nuevos socios, con estatutos a veces diferentes de los otros miembros, puede conllevar cambios en las propias cooperativas.

Una novedad importante del Decreto-Ley N.° 300 es la autorización dada a los beneficiarios para construir una casa o edificios productivos en la tierra concedida. Estas construcciones son transmisibles a los herederos, si continúan viviendo y trabajando en la finca. Esta medida puede facilitar la estabilidad de los nuevos agricultores (Linton Page, 2010).

- La evolución de las UBPC

En agosto de 2012, la resolución 574/12 actualizó las normas de funcionamiento de las UBPC. Les permite obtener personalidad jurídica plena, incluida la apertura de cuentas bancarias en pesos convertibles. Tienen acceso directo al banco para los créditos. Las relaciones comerciales con el Ministerio de Agricultura son normadas con contratos específicos, que abarcan tanto el suministro de insumos como la comercialización

109 *Dichrostachys cinerea.*

de los productos. La designación de los representantes se hace de manera independiente del Ministerio de Agricultura. Se generaliza el enfoque general de desconcentración en los colectivos más pequeños.

- Las orientaciones del VI Congreso del Partido Comunista de Cuba para la agricultura

Las finalidades de la agricultura, tal como se definieron en los lineamentos del VI Congreso del Partido Comunista de Cuba, se refieren a la producción de alimentos baratos para la población cubana (artículos 68, 71 y 190); el ahorro de divisas a través de la sustitución de importaciones (artículo 184); la ampliación y diversificación de sus exportaciones habituales (tabaco, ron, azúcar: artículos 194, 195 y 209); la generación de empleos (artículo 197) y la posible producción local mediante los consejos populares (artículos 37 y 205). Sin embargo, el VI Congreso confirmó el papel del sector privado en la producción agrícola (artículo 2), así como los usufructos concedidos para fomentar la inversión (artículo 189).

Por primera vez, la reforma del modelo económico en la agricultura abarca toda la cadena productiva, y no solo la producción. Así, se programa la creación de tiendas de insumos agrícolas (artículos 182 y 183). El acceso a los insumos es una condición sine qua non de una mayor productividad en la agricultura cubana. Sin embargo, su suministro dependerá, al menos en primera instancia, de la capacidad de importar insumos y equipos y, por lo tanto, el equilibrio de las cuentas externas. También se programa la inversión en la agricultura convencional (incluyendo la petroquímica agrícola: la producción de fertilizantes nitrogenados y plaguicidas) (artículos 228 y 230).

Se introdujo el concepto de cooperativa de segundo grado (artículo 29), que permitirá que las cooperativas de producción (las de primer grado) comparten las funciones que no lograban atender por sí solas (asesoramiento técnico, mercadeo, compras en grupo y mecanización compartida, entre otras). Además, las cooperativas serán más independientes del Ministerio de Agricultura que en el pasado (artículo 180), con la finalización de los subsidios sistemáticos en caso de déficit.

Por último, la organización del sistema de investigación e innovación agrícolas implica una mayor interacción con los usuarios sobre los resultados de la investigación (artículo 134). Se desarrolla una visión sistémica de la innovación (artículo 136).

La organización del sector agrícola también sufrirá cambios. El artículo 17 pone fin a los subsidios anuales que han permitido evitar la quiebra de muchas empresas estatales o cooperativas. En caso de quiebra, estas empresas no serán nacionalizadas. Si la política fiscal especial y favorable que se aplica a la agricultura para promover la producción se mantiene (artículos 58, 59 y 61), las cooperativas estarán sometidas, al igual que las otras entidades económicas, al nuevo impuesto sobre las actividades económicas (artículo 21).

Todos los lineamientos van a sufrir un proceso de negociación ante de su implementación paulatina.

3. Políticas sociales o ambientales

Una serie de políticas gubernamentales tienen un efecto indirecto sobre el sector cooperativo privado:

i. En primer lugar, los enormes esfuerzos de formación, tanto inicial como permanente, tienen un efecto claro sobre la movilidad profesional de los trabajadores cubanos. Pocos cubanos han trabajado en una sola empresa o ministerio. Esta característica también afecta a la agricultura familiar: los hijos de los campesinos trabajan fuera de la finca durante algunos años antes de asumir la responsabilidad de la finca familiar.

ii. El desarrollo de la infraestructura (educación, salud, vías, etc.) en las zonas rurales provocó una concentración del hábitat rural en torno a estos servicios. Esta dinámica es una continuidad de la historia agraria de Cuba, donde la importancia de las "villas" siempre ha sido primordial.

iii. La igualdad entre hombres y mujeres es un verdadero éxito en la sociedad cubana en su conjunto, pero se ha introducido poco en el sector agrícola que ha seguido siendo bastante "masculino".

D. Impacto de las políticas agrarias sobre la agricultura familiar y prospectiva

Las adaptaciones del modelo socioeconómico cubano se reflejan en el sector agrícola, y tendrán probablemente un efecto a largo plazo sobre las dinámicas agrarias.

1. El desarrollo local: autoridades locales responsables de la cohesión social

Un papel nuevo e importante fue otorgado a las autoridades de los gobiernos locales: la planificación territorial (artículo 5), y respecto de la agricultura, la posibilidad de desarrollar la producción adicional de alimentos (artículos 37 y 205) o las actividades turísticas (artículo 243) para compensar la falta de oferta de trabajo en el territorio. Estas actividades podrán financiarse, entre otras cosas, con la introducción de impuestos sobre las empresas (artículo 21).

2. Margen de progreso para la productividad

Existe un enorme potencial de mejoramiento de la productividad en la agricultura cubana (Douzant-Rozenfield, 2002), por cuanto la escasez de inversiones durante los 25 últimos años ha reducido dramáticamente la productividad del trabajo en la agricultura. La política de sustitución de importaciones de alimentos debe propiciar un mayor acceso a los insumos agrícolas en las tiendas especializadas. Las pérdidas posteriores a la cosecha podrán reducirse gracias al vínculo más fuerte entre la producción agrícola y el procesamiento artesanal e industrial. El sistema de comercialización podrá mejorarse mediante una mayor eficiencia del transporte de carga. Estas funciones (suministro, procesamiento, transporte y, en un grado menor, el mercadeo) siguen siendo responsabilidad del Estado. Existen experimentaciones para identificar cuál podría ser la repartición de las responsabilidades entre el Estado, los gobiernos locales y las cooperativas.

3. ¿Propiedad privada, individual o colectiva?

Las necesidades de inversión en la agricultura son enormes para la mecanización, la motorización, la infraestructura en la producción agrícola o ganadera, el almacenamiento de los productos agrícolas y su procesamiento. Estas inversiones son esenciales para aumentar la productividad del trabajo y, a su vez, para garantizar un aumento de la remuneración del trabajo.

Si está claro que se planifica la reducción de la participación del Estado en la producción en los próximos años, queda pendiente la cuestión importante de la forma de propiedad en la agricultura (Nova González, 2011a): ¿individual (tipo CCS) o colectiva (tipo CPA)? Las CCS han mostrado su superioridad productiva en un entorno específico: la falta de insumos, la escasez de equipos. Sin embargo, si las restricciones a la inversión se reducen, las formas colectivas de propiedad podrían tener ventajas comparativas, no solo gracias a las economías de escala en la agricultura convencional, sino también en la organización del trabajo o en la calidad de vida (Mesa-Lago y Vidal-Alejandro, 2011).

Es evidente que el contenido de las futuras regulaciones que rigen las cooperativas desempeñará un papel fundamental en la evolución de estas dos formas distintas del movimiento cooperativo cubano (Piñeiro Harnecker, 2011): los modos de imposición (y los niveles de exención de impuestos) y las diferencias impositivas entre el autoempleo y el empleo asalariado influirán en estos cambios.

E. A modo de conclusión

La experiencia cubana es interesante por tres razones:

i. En primer lugar, muestra la capacidad de resistencia y flexibilidad de la agricultura familiar, que coexistió con los empleadores y las formas capitalistas o estatales (hasta 1959); ha sobrevivido a una nacionalización gradual de la agricultura (1959-1993) y formó el corazón de la dinámica agrícola cubana durante los últimos 20 años.

ii. Además, las sucesivas reformas en lo referente a la tierra han demostrado el papel fundamental de esta en la evolución de la agricultura. La experiencia cubana demuestra que muchas innovaciones institucionales son posibles, tanto en el desarrollo de la propiedad colectiva como en la garantía de los derechos del usufructuario. En cada una de estas dos situaciones, la agricultura familiar ha desarrollado formas específicas de adaptación que confirman el lugar central de la articulación de las esferas productivas y familiares y la situación especial del trabajo y su remuneración en estas formas de producción.

iii. Por último, la alta movilidad de los trabajadores cubanos es, probablemente, una fortaleza de la capacidad de innovación agrícola (alrededor de la agroecología, de la agricultura urbana, de la experimentación campesina, de la selección participativa, etc.), que proporciona respuestas dinámicas a los impulsos estatales.

Bibliografía

Altieri M.A.; Companioni N.; Canizares K.; Murphy C.; Rosset P.; Bourque M.; Nicholls C.I. 1999. The Greening of the "Barrios": Urban Agriculture for Food Security in Cuba. Agriculture and Human Values, 16 (2): 131-40. <URL: http://www.springerlink.com/content/q271877700x43578/fulltext.pdf>.

Álvarez Licea, M.D. 2006. Estructuras de producción y sostenibilidad en la agricultura campesina. *In* Fúnez, F.; Pérez, N. eds. Transformando el campo cubano. La Habana, Cuba, ACTAF.

Bélières, J.F.; Bonnal, P.; Bosc, P.M.; Losch, B.; Marzin, J.; Sourrisseau, J.M.; Baron, V.; Loyat, J.; Etienne, G.; Lutringer, C.; Faysse, N.; Leonard, E. 2013. Les agricultures familiales du monde. Définitions, contributions et politiques publiques. Montpellier, Francia, CIRAD. Informe para AFD, MAE y MAAF.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2010. Situación económica de CUBA. Santiago, Chile. 8 p.

Deere, C.D.; Pérez, N.; González, E. 1994. The view from below: Cuban agriculture in the 'special period in peacetime'. *Journal of Peasant Studies* 21(2):194-234.

Deere C.D. 1995. Household Incomes in Cuban Agriculture: A Comparison of the State, Co-operative, and Peasant Sectors. Development and Change, 26 (2): 209-34.

Delgado Guerra, S. 2012. Decreto-Ley 300: una inyección a la productividad. Periódico Granma. La Habana, Cuba. Año 16. Número 295. 25 de octubre de 2012.

Douzant-Rosenfeld D. 1997. L'approvisionnement alimentaire à Cuba : les producteurs entre l'Etat et le marché. Cahiers Agricultures, 1997, vol. 6, p. 275-287.

Douzant-Rozenfield, D. 2002. Les défis du développement de l'agriculture cubaine. *Les Cahiers des Amériques latines* 31-32:21.

Garea Alonso J.M.; La O Sosa M. 2001. Reforma agraria: la experiencia cubana. Roma: FAO, 2 p.

González, C.A.M. 2010. Ensayo crítico sobre el cooperativismo agrícola en Cuba. *Observatorio de la Economía Latinoamericana. N°135. Agosto del 2010*

Jiménez Guethón, R.; Almaguer Guerrero, R. 2003. El cooperativismo cubano: historia, presente y perspectivas. *UniRcoop* 1(2):178-200.

Linton Page, T. 2010. Can the State Create Campesinos? A Comparative Analysis of the Venezuelan and Cuban Repeasantization Programmes. *Journal of Agrarian Change* 10(2):251–272.

Marzin, J. 2012. Réforme économique ou cure de minceur du modèle social? Les orientations du VIe congrès du Parti Communiste Cubain. *Cahiers des Amériques Latines* (67):10.

Marzin J. 2013. Les lecons et les enjeux du mouvement cooperatif agraire a Cuba. Revue internationale de l'economie sociale, RECMA, (328): 63-74.

Mesa-Lago, C.; Vidal-Alejandro, P. 2011. The Impact of the Global Crisis on Cuba's

Economy and Social Welfare. *Journal of Latin American Studies* 42(04):689-717.

Nova González, A. 2004. El cooperativismo: línea de desarrollo en la agricultura cubana 1993-2003. *In* XXV International Congress of the Latin American Studies Association (octubre 6-8). Las Vegas, Nevada, Estados Unidos.

Nova González, A. 2011a. La propiedad en la economía cubana. *Revista Temas*, 11 de julio. Disponible en http://www.temas.cult.cu/catalejo/economia/Armando_Nova_2.pdf.

Nova González, A. 2011b. Valoración del impacto de las medidas más recientes en los resultados de la agricultura. *In* Pérez Vilanueva, O.E. Political economy of change in Cuba. Nueva York, Bildner Center for Western Hemisphere Studies, The Graduate Center, The City University of New York. p. 87-104. Disponible en http://thecubaneconomy.com/wp-content/uploads/2011/09/2011-09-21-PEchangeCuba-2.pdf.

Pérez Rojas, N.; Echevarría León, D. 2006. Las Unidades Básicas de Producción Cooperativa cubanas (1993-2003). Análisis para un debate. *In* de Grammont, H.C. comp. La construcción de la democracia en el campo latinoamericano. Buenos Aires, Argentina, CLACSO. p. 243-259.

Pérez, N.; García, M.; *et al.* 1994. Autogestión y participación en las Unidades Básicas de Producción Agropecuaria (UBPC). La Habana, Cuba, Universidad de La Habana. EER, Departamento de Sociología.

Piñeiro Harnecker, C. ed. 2011. Cooperativas y socialismo. Una mirada desde Cuba. La Habana, Editoral Caminos.

Piñeiro Harnecker, C. 2012. La contribución de las cooperativas para la actualización del modelo económico cubano. *In* Nova, A. Miradas de la economía cubana. La Habana, CEEC.

Rafael Rodriguez C. 1959. La Reforma agraria en Cuba. Fundamentos, marzo del 1959, n. 151, p. 8.

Rivera Rodríguez, C.A; Labrador Machín, O.; Alfonso Alemán, J.L. 2006. El cooperativismo agropecuario: una vía para el desarrollo económico, productivo y social en el modelo económico cubano. *Revista de Ciencias Sociales* 12(2):223-236. Maracaibo, Venezuela, Universidad del Zulia.

Rosenberg J. 1992. Cuba's free-market experiment: los mercados libres campesinos, 1980-1986. Latin American Research Review, 27 (3): p.51-89. Policy & Planning (General) (EE120).

Rosset, P.M.; Machín Sosa, B.; Roque Jaime, A.M.; Ávila Lozano, D.R. 2011. The campesino-to-campesino agroecology movement of ANAP in Cuba: social process methodology in the construction of sustainable peasant agriculture and food sovereignty. The Journal of Peasant Studies 38(1):161-191.

Tchayanov A. 1990. L'organisation de l'économie paysanne. Paris: Librairie du regard, 344 p.

Valdés Paz, J. 1997. Procesos agrarios en Cuba 1959-1995. La Habana, Editorial de las Ciencias Sociales.

IX. ECUADOR:
¿Qué políticas para la agricultura campesina y familiar?

Francisca Meynard Vivar[110]

110 RIMISP.

A. Introducción

En este capítulo se aborda el caso de Ecuador, país que en temas de desarrollo agrícola no ha contado históricamente con una política pública específica para la agricultura familiar. Ecuador ha considerado a este sector más bien como un objeto de asistencia social y no en términos del rol que puede jugar en el desarrollo nacional, de manera que las políticas relacionadas con la agricultura familiar han sido incorporadas a la política agrícola general, siendo limitadas y, a veces, poco claras. Las políticas públicas orientadas al sector agropecuario han tendido a favorecer un modelo agroexportador por sobre la pequeña agricultura, quedando la agricultura familiar relegada, a pesar de que, en términos del número de productores y de la superficie involucrada, representa un porcentaje significativo, así como en su aporte respecto de la producción de alimentos relevantes como la papa, la cebolla y la carne de ovino.

Una característica del grupo humano asociado a la agricultura familiar es su condición de pobreza, con un limitado acceso a activos productivos. Esto hace que la actividad agropecuaria resulte insuficiente para la manutención de la familia, lo que obliga a la diversificación productiva, como se verá más adelante.

Aunque no haya una política específica, sí es posible identificar, en el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP) y otras instituciones del Gobierno, iniciativas que de alguna u otra forma, a juicio de varios autores especialistas en el tema, afectan al sector de la agricultura familiar.

En este capítulo se revisan tales iniciativas, para lo cual se ha dividido en cuatro partes, basadas en la revisión de distintas publicaciones (libros, informes, etc.) y de información oficial de los organismos de gobierno con competencias en la materia. La primera parte aborda el contexto de la agricultura familiar en el país y su rol como actividad económica. En la segunda parte se repasa el espacio político que ocupa la agricultura familiar en la política agraria y rural de Ecuador. La tercera parte trata de las implicancias de la política agraria/rural sobre la agricultura familiar y presenta las políticas, programas y proyectos que, de una u otra forma, se relacionan con dicha actividad. En la última parte se brindan algunas contribuciones con respecto al impacto de las políticas agrarias y rurales sobre la agricultura familiar. También se presentan algunas acciones que se vislumbran respecto de este tema en el mediano y largo plazo.

B. Contexto de la agricultura familiar en el país

Se observa que en los últimos años, la actividad agrícola del Ecuador ha ido en decrecimiento en términos de su aporte al PIB, si se le compara con otros sectores como el petróleo, la construcción, el comercio y los servicios. Así, entre el 2002 y el 2003 el peso relativo de la agricultura familiar cayó de 9,33% a 8,82%, y mantuvo una tendencia decreciente hasta la fecha, con un 7,9% en 2012. No obstante, la agricultura es todavía un sector estratégico relacionado tanto con el empleo, como con la producción de alimentos y productos de exportación. Este sector emplea directamente a cerca del 70% de la población ocupada en el sector rural. Si se considera este dato de manera indirecta, el porcentaje incluso podría ser mayor, debido a que muchas de las actividades no agrícolas que se realizan en el campo son servicios relacionados con la actividad agropecuaria. Por otro lado, las labores que cumplen las mujeres en las huertas familiares no son contabilizadas en este indicador, porque si se definen como “amas de casa”, son consideradas parte de la población económicamente inactiva (Martínez Valle, 2013; Carrión y Herrera, 2013).

Para Carrión y Herrera (2013), el panorama actual del sector es el decrecimiento de la producción típicamente campesina frente a la agroindustria, lo que se debe, por una parte, a que la apuesta estatal va por la agricultura de exportación. Para ello se ha creado un marco

Pareja agricultora en Loja, Ecuador (foto de RIMISP)

institucional que beneficia a los empresarios agrícolas (precios, infraestructura, crédito, seguridad en el mercado, disponibilidad de tecnología, políticas de fomento), y que en cierto modo empuja a que los pequeños campesinos reconviertan su producción hacia cultivos agroindustriales en detrimento de la producción para el consumo interno. Por otra parte, la coyuntura internacional de altos precios para los cultivos agroindustriales ha favorecido el incremento de los cultivos de exportación, los cuales compiten por tierra, agua y trabajo. A los dos motivos anteriores se suma la debilidad estructural de las economías campesinas, representada por el minifundio, la carencia de riego y tecnología y la falta de un entorno institucional para su promoción y protección (políticas públicas adecuadas, crédito, mercado y precios, asistencia técnica, etc.). Estas condiciones obligan a las familias a migrar hacia otras actividades, como jornaleros o trabajadores precarios, y a alquilar o vender su tierra a la agroindustria. Esta situación amenaza la soberanía alimentaria del país en el mediano y largo plazo. De hecho, la economía familiar campesina ha sostenido en volumen y calidad la alimentación de la mayoría de los ecuatorianos

y ecuatorianas, y en el escenario actual de producción es la que tiene menos oportunidades de reproducción sostenida en el tiempo.

De acuerdo con un estudio realizado recientemente por Martínez Valle (2013) para el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), la agricultura familiar ecuatoriana se compone de 250 000 productores (30% del total de productores), quienes disponen de 4 millones de ha (33% de la superficie agropecuaria total).

Según este mismo estudio y basados en los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) de 2006, que recoge información de los hogares tanto urbanos como rurales, el total de hogares rurales en Ecuador llegaría a 1 112 576 y el número de personas a 4 842 721. De estas últimas un 39,3% equivale a agricultores familiares, con un predominio de la fuerza laboral masculina (87,7%) por sobre la femenina (12,3%), teniendo en consideración la dificultad de calificar el trabajo de la mujer en este contexto.

Cuadro 1. Hogares con agricultura familiar, por región (porcentaje respecto al total de hogares rurales).

	1999				2006			
Región	Hogares agrícolas	%	Personas	%	Hogares agrícolas	%	Personas	%
Sierra	375 271	76,3	1 331 497	58,3	406 099	69,3	1 173 934	47,2
Costa	178 350	46,2	709 455	37,1	210 276	48,4	530 409	28,1
Amazonía					64 813	70,2	197 236	41,9
Total	**553 621**	**63,1**	**2 040 953**	**48,6**	**681 188**	**61,2**	**1 901 579**	**39,3**

Fuente: Martínez Valle, 2013, con base en la ECV, 1999, 2006.

Martínez Valle (2013) define una tipología de agricultura familiar tomando como base las ECV de 1999 y 2006, considerando como población rural aquellos centros poblados con menos de 5000 habitantes, y como unidades de agricultura familiar las que cumplan las siguientes cuatro características:

i. Acceso a algún recurso agropecuario (tierra, agua).
ii. Utilización de mano de obra familiar.
iii. Contratación máxima de un asalariado externo a la familia.
iv. Producción de algún bien agrosilvopastoril.

Luego, utilizando como criterio central y discriminatorio el ingreso agropecuario, se determinó que aquellos hogares familiares que tenían un ingreso agropecuario predominante (75% y más) serían denominados como *agricultura familiar especializada (AFE)*, mientras que aquellos hogares cuyos ingresos provenientes de actividades agropecuarias no eran predominantes (25% o menos) serían considerados como *agricultura familiar diversificada (AFD)*. Definido lo anterior, aparece un predominio de la AFE, que a nivel del país llegaba en el 2006 al 58,8%, mientras que la AFD solo llegaba al 41,2%. Por su parte, la AFE estaría vinculada a la disponibilidad de mayores extensiones de tierra, ingresos provenientes de la actividad agropecuaria, acceso al mercado, crédito y tecnología. En cambio, la AFD es un tipo de agricultura que carece de recursos en tierra y que se ve obligada a diversificar actividades en el plano local o extra local, siendo importante el trabajo asalariado rural.

Por otra parte, este mismo informe preparado para el FIDA destaca el hecho de que la agricultura familiar no dispone de suficiente tierra, a excepción de aquella ubicada en la Amazonía, en donde los productores tuvieron mayor acceso a este recurso a través del proceso de colonización desde mediados del siglo pasado.

Otro tema que es posible desprender de los datos analizados en el referido estudio es que, para ambos tipos de agricultura familiar, un volumen importante de población se encuentra en edades superiores a los 60 años. Por su parte, tomando en cuenta la auto-identificación étnica del jefe de hogar, el mayor porcentaje corresponde a población de tipo mestiza (68,9%), seguido de población indígena (22,1%), y muy por debajo población blanca (5%), negra (2,6%) y mulata (1,3%).

También aparece el hecho de que en las unidades familiares estudiadas es posible encontrar que el ingreso no agropecuario representa el 60,2% del total, siendo por ende más importante que el ingreso agropecuario, que solo alcanza el 37,6%.

Una situación que se pone en discusión es que el rol de la familia como institución clave en el medio rural se encuentra en crisis, y se indica que la familia ya no desempeña un papel tan importante en la viabilidad de la unidad productiva, dado que los hijos no estarían muy interesados en el trabajo vinculado a actividades agropecuarias. Esto abre una importante discusión sobre si conviene o no denominar a estas unidades productivas como familiares, ya que no conforman un tipo de familia tradicional basada en varios núcleos familiares que permiten aprovechar la mano de obra de parientes consanguíneos, siendo esto aún más evidente en la AFD.

Históricamente, según el Instituto de Estudios Ecuatorianos (2010), la agricultura familiar ha sido generalmente asociada a la *agricultura campesina*, a la *pequeña agricultura* o a la *agricultura de subsistencia*, asumiendo estos como términos intercambiables. Al mismo tiempo el estudio destaca que la definición precisa de la agricultura familiar en el Ecuador constituye un problema y exige ir más allá de la superficie como criterio. Wong y Ludeña (2000) también caracterizaron la agricultura familiar en Ecuador en un estudio que elaboraron para la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Estos autores definen la agricultura familiar a partir de tres criterios. Primero tomaron en cuenta las unidades de producción agropecuaria (UPA) en el Ecuador, a partir del Censo Nacional Agropecuario del año 2000, las cuales sumaron 842 882. Luego se filtraron con base en dos criterios: i) el tipo de propiedad, eliminando aquellas en que el Estado o la Iglesia figuran como propietarios, quedando en 837 435, con una superficie de 12 093 389 ha, y ii) se consideró la variable de mano de obra permanente, eliminando las UPA que registran contratación de mano de obra permanente en un número superior al de los miembros de la UPA que permanecen en ella y que desempeñan labores agropecuarias. No fue considerado el criterio de tamaño de la propiedad, por lo que podrían ser identificadas como UPA de agricultura familiar, predios de menos de 1 ha hasta propiedades mayores a las 100 ha. Con el procedimiento indicado se establece un conjunto de 618 684 unidades de producción, con 6 452 878 ha de la superficie productiva del territorio nacional, representando el 73% del total de las unidades de producción y el 52% de la superficie productiva (Wong y Ludeña, 2006).

Finalmente, el estudio establece tres tipos de agricultura familiar, conformes con la tipología de la FAO (FAO e INCRA, 1994; FAO, 2012): i) *agricultura familiar de subsistencia*, aquella en donde la producción está orientada a la reproducción de la unidad familiar, aunque normalmente es insuficiente para tal fin y la mayor parte del ingreso familiar lo componen otras actividades extra-agropecuarias; ii) *agricultura familiar consolidada*, cuya producción está fundamentalmente orientada al mercado, que cuenta con recursos suficientes para la producción y contrata mano de obra de manera permanente, y iii) *agricultura familiar en transición*, considerada como

grupo intermedio entre las dos situaciones anteriores, cuyo recorrido probablemente no es de ascenso hacia la consolidación.

No obstante su trabajo y definiciones, los autores señalan que debido a la ausencia de criterios y a la insuficiencia de datos, no se puede hacer una buena caracterización de lo que hoy es la agricultura familiar en Ecuador ni una medición de su aporte real a la economía nacional.

Según Chiriboga y Wallis (2010), este tipo de productores familiares enfrenta condiciones de pobreza que lo llevan a destinar la mayoría de la producción para el consumo familiar y tienen un acceso muy limitado a activos productivos. Dado que la actividad agropecuaria es insuficiente para mantener a la familia, resulta indispensable buscar fuentes adicionales de ingreso, fundamentalmente en el trabajo asalariado eventual. En el caso ecuatoriano, alrededor del 54,5% de las unidades agrícolas tendrían estas características. Por otro lado, algunos datos muestran la importancia de la actividad para la rama agropecuaria, dado que la agricultura familiar en Ecuador genera el 64% de la producción de papa, el 85% de la de cebolla, el 70% de la de maíz, el 85% de la de maíz suave y el 83% de la de carne de ovino (CEPAL, FAO e IICA, 2009).

C. Espacio político de la agricultura familiar en la política agraria o rural

A pesar de los distintos estudios que muestran que la agricultura familiar en el Ecuador abarca un porcentaje importante respecto de la superficie agropecuaria y de la población, distintos autores señalan que en el país no han existido ni existen políticas públicas específicas orientadas hacia la agricultura familiar, como sí las hay para la agricultura más fuertemente orientada hacia el mercado. Hay que destacar que las políticas de desarrollo rural integral (DRI), implementadas desde fines de los años setenta tampoco estaban dirigidas específicamente hacia el sector familiar campesino, aun cuando probablemente se hayan beneficiado aquellos segmentos del campesinado con más y mejores recursos agropecuarios, tal como se constata en algunas evaluaciones (Martínez Valle, 2013).

Lo antedicho también ha sido confirmado por el Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE), que señala que las políticas públicas de sucesivos gobiernos, hasta las dos décadas de reforma agraria inclusive, han manifestado un sesgo urbano y una falta de apoyo para los pequeños y medianos agricultores. Se destaca que los gobiernos ecuatorianos, durante los años ochenta y especialmente durante la época neoliberal, no han considerado adecuadamente a la pequeña agricultura y la mantuvieron subordinada al modelo empresarial. Hoy la incorporan en parte como objeto de asistencia social, mas no en términos del rol que esta puede jugar en el desarrollo nacional (IEE, 2010).

El IEE destaca también el hecho de que el Estado pasó de un esquema de políticas agrarias dirigidas a la distribución de la tierra mediante programas de reforma, en las décadas de los sesenta y setenta, a un esquema, desde los años ochenta, de políticas de fomento productivo que paulatinamente se fueron encaminando a promover a productores medianos y grandes mejor provistos de recursos y con posibilidades de agroexportación. Las políticas de orientación campesina, en cambio, han tenido expresiones débiles y poco claras en el mismo periodo. Desde 2007 el inicio del gobierno de Rafael Correa ha significado el reposicionamiento del Estado y la redefinición de su rol. Se observa una efectiva recuperación de su presencia en el campo y se advierte un discurso novedoso en cuanto a la orientación de las políticas con respecto a los productores agrícolas, pero las tendencias de gasto público y reformas institucionales efectivas señalan contrapuntos que merecen un esfuerzo de interpretación (IEE, 2010). Martínez Valle (2013) señala que incluso las actuales políticas públicas del gobierno de Correa son mucho más explícitas hacia el sector empresarial de la agricultura que hacia la agricultura familiar.

Hollenstein y Carrión (2011), por su parte, reafirman lo anterior, al señalar que en el presupuesto público, aunque el peso de la agricultura decreció en relación con el presupuesto total (en la década de los ochenta), se vive ahora un momento en que la agricultura ha sido dotada significativamente con mayores recursos económicos. Sin embargo, esto aún no se ha manifestado en un mejoramiento de la calidad de vida de los pequeños hogares rurales (PHR)[111], puesto que la inversión pública tiende a beneficiar a los medianos y grandes productores. El/la pequeño(a) productor(a) agropecuario(a) no es visto(a) como un agente productivo, sino como un objeto de asistencia social. Por ejemplo, señalan que de quince proyectos institucionales del MAGAP con un presupuesto mayor a USD 1 000 000 en el 2010, solo cuatro mencionan los PHR como sus beneficiarios directos.

D. Los instrumentos de política agrícola que afectan a la agricultura familiar en ausencia de una política diferenciada específica

De acuerdo con el IEE (2010), en términos generales la inversión pública en el Ecuador, desde 1980 en adelante, ha estado marcada por varios periodos que dependen por un lado del precio del petróleo, y por otro, del avance de las reformas neoliberales y la acción de resistencia de las organizaciones indígenas y campesinas.

Durante los años ochenta se produce un descenso del gasto del gobierno en agricultura en favor de políticas de ajuste estructural promovidas por el modelo neoliberal, manteniéndose la tendencia a comienzos de los años noventa. No obstante, durante 1994 se observa un incremento del presupuesto en agricultura, lo que responde tanto a la aplicación de la Ley de Desarrollo Agrario como a la atenuación de la lucha social mediante la titularización, lo que no resuelve el problema de la tierra (IEE, 2010).

De acuerdo con Hollenstein y Carrión (2011), existen vacíos relativos a las políticas sociales y sus amplias consecuencias negativas para el desarrollo humano-productivo de la población rural y es evidente que queda mucho que hacer en este ámbito. Pero a pesar de ello, es en este ámbito donde hay tal vez el más claro indicio de que el Gobierno central ha impulsado cambios positivos en las zonas rurales, destacando los programas de vivienda del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), la misión solidaria "Manuela Espejo", la mejora de la oferta e infraestructura educativa, el programa "Aliméntate Ecuador" y el Bono de Desarrollo Humano (Bono Solidario, ahora Bono de Desarrollo Humano, introducido en 1988 para compensar a los pobres por la eliminación de los subsidios al gas y electricidad, así como por el alza en el costo de vida).

Por otra parte, entre las políticas públicas actuales a nivel de diseño está la Estrategia Nacional del Buen Vivir Rural, impulsada desde la Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES), que propone, por lo menos en sus objetivos y métodos, un nuevo paradigma de desarrollo basado en una agricultura más sustentable (SENPLADES, 2009). Esa estrategia privilegia la agricultura familiar y agroecológica como el sector clave para la solución de la pobreza y respeto a los derechos de la naturaleza. Esta apunta al rol que debería tener la agricultura familiar en la producción agropecuaria con base en tres ejes principales: i) el mejoramiento de la capacidad productiva para incidir en la economía territorial rural, ii) la sustentabilidad ambiental, y iii) la disminución de la desigualdad social a través de las prácticas de agroecología y de solidaridad. La

111 Término que usan en alusión a pequeños productores o campesinos.

implementación de estos ejes debería llevar a la disminución de la pobreza rural. En la práctica se propone nuevamente la estrategia de los negocios inclusivos como uno de los mecanismos privilegiados para los productores rurales y en lo referente a la diversificación rural se apuesta al turismo rural. Como no se trata de una política pública implementada desde el MAGAP, se ha elaborado una compleja arquitectura basada en la colaboración-participación de gobiernos locales y una serie de ministerios que desarrollan políticas en el ámbito rural (Andrade, 2011).

Una de las metas que ha propuesto esta estrategia es duplicar la participación de la agricultura familiar campesina en las exportaciones agrícolas (28%) hasta 2013 (SENPLADES, 2009).

Por otra parte, la Constitución de 2008 plantea la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria (LORSA), que fue aprobada en diciembre de 2010 y que corresponde a un paraguas que recoge algunas leyes importantes para el sector rural. Lo interesante de la LORSA es que abre un espacio importante para la consolidación de pequeños y medianos productores rurales en su relación con la producción de alimentos y la conservación del medio ambiente, aunque no se refiere a ellos como agricultura familiar. No obstante, a la fecha no se ha logrado implementar algunas leyes que favorecerían la disminución del actual nivel de concentración de la tierra (Martínez Valle, 2013).

Según el autor antes citado, el predominio de una visión economicista del gobierno ha conducido a que el MAGAP plantee una política denominada de "negocios inclusivos", que comprende procesos de encadenamiento productivo de productores rurales con empresas capitalistas. Destaca que es una política netamente productivista, que no asegura un manejo sostenible de las tierras, el empleo de los jóvenes y el fortalecimiento de la organización social en torno al territorio. Por ahora se plantea como la alternativa para que los productores rurales incrementen su productividad y mejoren sus ingresos y, de esa manera, disminuya la pobreza rural. No está definida explícitamente para la agricultura familiar, pero es probable que sectores con buenos recursos y con cierto nivel de organización se puedan beneficiar de estos negocios inclusivos, como parece ser el caso de los pequeños productores lecheros de la Sierra y los maiceros en la Costa (Martínez Valle, 2013).

E. Redes y coaliciones que han promovido la política agraria o rural

Carrión y Herrera (2013) proponen entender las políticas y las instituciones en el agro ecuatoriano a partir de tres grandes periodos históricos: i) el de la industrialización por sustitución de importaciones (1964-1979), ii) el del ajuste estructural neoliberal (1979-2006), y iii) el del retorno del Estado (2007 en adelante). Estos momentos, si bien han tenido distintos proyectos hacia el campo, tienen en común el subordinar la economía familiar campesina, al favorecer un modelo primario agroexportador.

Los autores advierten que, aunque durante las décadas de 1960 y 1970, no se logró una modernización fundiaria efectiva y las élites territoriales contuvieron los proyectos de reforma agraria. Se planteó la "modernización" del agro y con eso la eliminación de las relaciones "precapitalistas" de producción y se desarrolló un conjunto de instituciones que incorporaron en su acción a tres sujetos: las haciendas a modernizarse, los *huasipungueros*[112] y los campesinos necesitados de tierra (Ley de Tierras de 1964 y 1973, decreto 1001),

112 Nombre que se le da en Ecuador a las personas que ocupan un lote de terreno que pertenece a un patrón dueño de la tierra. Huasipungo es una palabra de origen quichua, cuya traducción es aproximadamente "lote de terreno".

y el creciente sector de los productores para la exportación y el consumo interno. Por su parte, durante las décadas de 1980 y 1990, la orientación neoliberal de las políticas estatales (flexibilización laboral, contrarreforma agraria o apertura del mercado de tierras, reducción del Estado) se enfocó en los grandes productores ligados a la exportación y los agronegocios vinculados al mercado de alimentos, mientras que los pequeños productores campesinos dejaron de ser sujetos de las políticas públicas. Durante los últimos años, entre el 2006 y el 2010, se da un proceso de retorno del Estado y un reposicionamiento de la agricultura familiar campesina como sujeto de las políticas. La Constitución de 2008 introduce la soberanía alimentaria como política de Estado, reposicionando a los "pequeños productores" y las "comunidades costeras" en el MAGAP.

A comienzo de los años noventa se producen en el Ecuador una serie de movilizaciones sociales de grupos indígenas campesinos, producto de la ausencia de políticas que favorecieran a este sector, y coincidentemente con la conmemoración de los 500 años de resistencia indígena, que tiene su momento culminante en 1992. Posteriormente, con la aplicación de la Ley de Desarrollo Agrario en el año 1994 y la falta de una solución al problema del acceso a la tierra, se reactivan las demandas de las organizaciones indígenas, pero estas luego se desmovilizan.

Cabe destacar que La Ley de Desarrollo Agrario promulgada en 1994 desincentivó las formas precarias de acceso a la tierra y fortaleció los derechos de propiedad, eliminando las restricciones para la transferencia de las tierras. Mediante esta ley se limitaron las expropiaciones, y se estableció que el traspaso de la propiedad de la tierra debía efectuarse por pago en efectivo sobre la base de un avalúo de la Dirección Nacional de Avalúos y Catastros (DINAC). El pago en efectivo representó un impedimento para muchos campesinos e indígenas que no disponían de dinero para comprar la tierra y porque además establecía mecanismos para desalojar a los ocupantes de tierras invadidas. La ley también autorizó la división de las tierras comunales en parcelas individuales privadas mediante votación de las dos terceras partes de los miembros de la comunidad. Con esto se afectó mucho la estructura de las tierras comunales, debido a que daba libertad a los nuevos propietarios para revender sus tierras, fomentando la creación de minifundios (Cabrera, 2004).

En 1997 se produjo la caída del gobierno de Abdalá Bucaram, cuando las Nacionalidades y Pueblos Indígenas lideraron una revuelta contra ese gobierno. A raíz de este hecho, en el gobierno interino de Fabián Alarcón en ese mismo año se creó el Consejo de Planificación y Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros (CONPLADEIN), mediante el Decreto Ejecutivo N.° 133 del 13 de marzo, publicado en el Registro Oficial N.° 25 del 28 del mes y año. Entre 1997 y 1998, se reformó la Constitución Política ecuatoriana por la Asamblea Nacional Constituyente, incorporando como eje transversal los derechos colectivos de los pueblos indígenas. A fin de que una institución pública impulsara la vigencia de estos derechos, fue imprescindible la creación del Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE). Esto se concretó mediante el Decreto Ejecutivo N.° 386 publicado en el Registro Oficial N.° 86 del 11 de diciembre de 1998. Estas dos últimas entidades fueron propuestas de los propios pueblos indígenas (CODENPE, 2013).

En la actualidad el CONDEPE tiene entre otras atribuciones: i) diseñar políticas públicas para el desarrollo y mejoramiento de las condiciones económicas, sociales y culturales de las nacionalidades y pueblos indígenas del Ecuador, a partir de sus identidades y de sus propias visiones y realidades, asegurando el respeto de los derechos humanos de hombres y mujeres, y ii) planificar y ejecutar planes, programas y proyectos de desarrollo integral, sustentable y respetuoso de la identidad de las nacionalidades y pueblos indígenas del país (CODENPE, 2013).

En 1999 el Movimiento Indígena inicia un nuevo ciclo de movilización, debido a distintas causas

que se suceden, incluyendo el feriado bancario, el congelamiento de depósitos, medidas privatizadoras, el alza del precio de los combustibles, la facturación y las leyes privatizadoras. Este movimiento exigía un nuevo modelo económico, y ese mismo año se firma un nuevo acuerdo, se instalan mesas de diálogo, pero el gobierno incumple todos sus compromisos. Finalmente en enero del 2000 se produce el gran levantamiento indígena que impulsa la caída del presidente Jamil Mahuad. Las movilizaciones se mantienen hasta el 2001 y pierden fuerza luego. En 2006 se vuelven a reactivar, con una nueva movilización indígena, esta vez en contra del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, y se demanda la anulación del contrato con la OXI, una empresa petrolera estadounidense. En esta etapa se genera una correlación de fuerzas diferentes que marca una ruptura en el ciclo de luchas iniciado en los años noventa. El Movimiento Indígena se encuentra debilitado y nuevos actores "ciudadanos" presionan por un redireccionamiento de la política pública en el marco del gobierno de Alfredo Palacio, lo que se refleja en una mayor atención a la agricultura que por primera vez en cuatro años deja de caer y se estabiliza entre 2006 y 2007 (IEE, 2010).

En la actualidad, de acuerdo con Martínez Valle (2013), el problema de fondo respecto de la agricultura a pequeña escala radica en que no existe una movilización social que pueda impulsar leyes que beneficien a la agricultura familiar y que afecten intereses económicos de los agronegocios rurales. La falta de este capital social en el medio rural es más que evidente frente a problemas centrales como la concentración de tierras y la pobreza rural. Mientras no exista una movilización desde los mismos productores familiares y de las organizaciones sociales que representan en parte a estos productores, no habrá posibilidad de la implementación de políticas públicas favorables para este sector.

Por su parte, se debe tener en consideración que para la elaboración del Plan Nacional para el Buen Vivir se realizó un proceso sostenido de consulta que se inició con la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. Este proceso se caracterizó por la diversidad de actores que tomaron parte, con los cuales se realizaron en distintos momentos veedurías ciudadanas acerca de la ejecución de políticas, consulta ciudadana nacional y regional, y diálogo y concertación con los actores sociales e institucionales. En el marco de estas actividades fueron incorporadas las demandas de las agriculturas y economías familiares campesinas, incluyendo la democratización de los medios de producción, la (re)distribución de la riqueza y la diversificación de las formas de propiedad y organización (SENPLADES, 2009).

A través de este plan, el gobierno se ha planteado impulsar un proceso de democratización de los medios de producción con énfasis en la tierra, el agua y los activos productivos que no cumplen su función social. De igual modo desea promover cambios fundamentales en la producción industrial y artesanal, en los servicios y en la estructura agraria, reconociendo especialmente la potencialidad del sector rural, de la pesquería artesanal y de las agriculturas y economías familiares campesinas. Busca también la diversificación productiva, la diversidad étnico-cultural, el desarrollo institucional, el acceso a oportunidades y activos productivos, la participación ciudadana y el uso sostenible de los recursos naturales. Todo esto quiere realizarlo a través de la democratización del crédito, la tecnología, la asistencia técnica y la capitación, entre otros aspectos, así como la comercialización con énfasis en cadenas cortas y la sinergia productores-consumidores (SENPLADES, 2009).

F. Implicaciones de la política agraria sobre las agriculturas familiares

1. Institucionalidad

Para el IEE (2010), la respuesta del Estado durante los años noventa al sector de la producción agropecuaria a pequeña escala generó un incremento errático de la inversión pública para el

sector. Se crearon programas para financiar las demandas y proyectos productivos en las comunidades indígenas, afrodescendientes y organizaciones campesinas, algunos de los cuales fueron financiados por el Banco Mundial. Por otro lado, diversas organizaciones no gubernamentales (ONG) impulsaron un número importante de iniciativas de desarrollo rural. Una de las más significativas fue el Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP), que tuvo un importante programa para la compra de tierras como un mecanismo para solucionar los conflictos agrarios. Todo este proceso finalmente dio como resultado la fragmentación de la acción pública en la agricultura, con programas que funcionaban por fuera del control del MAGAP, y que terminaron impulsando una multiplicidad de acciones y una atomización de las acciones de desarrollo.

En la actualidad es el MAGAP el que concentra las políticas y programas que atienden los temas ligados al fomento agropecuario y en donde entran los pequeños productores. No obstante, para el IEE (2010), la mayor parte de las políticas que se han elaborado o fortalecido son políticas de fomento agropecuario, y su peso en la distribución de la inversión ha estado más bien orientado a fortalecer a aquellos productores ligados a cadenas productivas vinculadas a los agronegocios.

Entre los instrumentos legales que atañen a la agricultura familiar, se pueden mencionar el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD); el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones; y la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario.

De acuerdo con Andrade (2011), el COOTAD es un cuerpo legal que detalla y precisa los mandatos constitucionales, que plantea que el fomento de la seguridad alimentaria corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados regionales y que, en síntesis, comprende: i) la promoción, concurrentemente con los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) parroquiales, de la asociación de los microempresarios, pequeños y medianos productores; ii) la implementación, entre los tres GAD, de la producción sustentable de alimentos; iii) la planificación y construcción de la infraestructura necesaria para fomentar la producción, la conservación, el intercambio, el acceso, la comercialización, el control y el consumo de alimentos; iv) el fomento del acceso de los ciudadanos a alimentos suficientes y sanos, y v) la promoción de un proceso para el manejo adecuado de animales destinados al consumo humano.

Dicho autor también destaca el rol del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, el cual rige a todas las personas naturales y jurídicas y demás formas asociativas que desarrollen una actividad productiva, en cualquier parte del territorio nacional. Este considera como actividad productiva el proceso mediante el cual la actividad humana transforma insumos en bienes y servicios lícitos, socialmente necesarios y ambientalmente sustentables, incluyendo actividades comerciales y otras que generen valor agregado. Este instrumento tiene entre sus fines principales democratizar el acceso a los factores de producción, con especial énfasis en las micro, pequeñas y medianas empresas y en los actores de la economía popular y solidaria, mediante políticas de fomento, así como de acceso democrático a los factores de producción.

Este instrumento plantea a su vez la democratización productiva (mecanismos e instrumentos que generen la desconcentración de factores y recursos productivos y faciliten el acceso al financiamiento, capital y tecnología para la realización de actividades productivas). El Estado protegerá a la agricultura familiar y comunitaria como garantes de la soberanía alimentaria, así como también a la artesanía, al sector informal urbano y a la micro, pequeña y mediana empresa, implementando políticas que regulen sus intercambios con el sector privado. Deberá implementar medidas dirigidas especialmente a los y las agricultores/as familiares, mujeres y comunidades pueblos y nacionalidades para erradicar la desigualdad y la discriminación.

La Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, por su parte, entiende por economía popular y solidaria la forma de organización económica en que sus integrantes, individual o colectivamente, organizan y desarrollan procesos de producción, intercambio, comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios, para satisfacer necesidades y generar ingresos, basadas en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad. Al hacerlo, privilegian al trabajo y al ser humano como sujeto y fin de su actividad, orientada al Buen Vivir, en armonía con la naturaleza, por sobre la apropiación, el lucro y la acumulación de capital.

A pesar de la existencia de este conjunto de normas, para Chiriboga y Wallis (2010) un tema no resuelto en Ecuador en la actualidad es la ausencia de un marco institucional en el Estado para programas de desarrollo rural. Esto es a pesar de que actualmente el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), los Ministerios de Seguridad Interna y Externa y el SENPLADES tienen bajo su responsabilidad programas que involucran a los agricultores familiares.

El MAGAP tiene varios programas de apoyo a los pequeños productores con un claro enfoque que privilegia la agricultura familiar y que da prioridad al acceso a activos productivos, incluyendo tierra, agua y crédito. Esto se debe principalmente a un diagnóstico realizado por el MAGAP, según el cual el 50% de las UPA corresponde a la agricultura familiar. Por su parte, uno de los principales problemas que se identificaron con este diagnóstico fue una muy baja cobertura en cuanto a asistencia técnica (alrededor de 2%) y de acceso a tecnología (menos de 6%). Otros fueron la falta de acceso al crédito, los altos costos de transacción y los bajos niveles de asociatividad. Una de las dificultades en el caso de la agricultura familiar es que responde a una lógica de minimizar riesgos, en lugar de buscar rentabilidad. Como consecuencia, la factura al Estado por reparaciones por daños climáticos y emergencias alcanza los $25 millones, lo que ha llevado a la consecución de un seguro agrícola multi-riesgos que está funcionando con los cultivos de arroz, maíz, papa y trigo, con una prima variable por cultivo y posición geográfica. Otras políticas y programas incluyen el SIG Tierras, las Escuelas de la Revolución Agraria (ERA), el Programa de Negocios Inclusivos Rurales (PRONERI) y los programas Socio Borrego, Socio Bosque y Socio Siembra (ver anexo 2).

2. Evolución de la política agraria relativa al sector familiar

En el caso ecuatoriano, las políticas agrarias dirigidas a los pequeños campesinos y por extensión a la agricultura familiar campesina se han ido sucediendo o adaptando a los distintos periodos históricos de la economía del país. Entre 1960 y 1979, con el proceso de industrialización por sustitución de importaciones, la agricultura pasa por un proceso de modernización, incorporando subordinadamente a los pequeños productores campesinos. Este periodo es seguido a partir de los años ochenta por la liberalización de la economía (hasta el 2006), cuyo objetivo fue promover y fortalecer la exportación de materias primas (productos agrícolas no tradicionales y minería especialmente). Durante este periodo la reducción del Estado (la privatización o eliminación de instituciones), que se acompañó de un traslado de acciones del Estado hacia los gobiernos locales y la sociedad civil, terminó por desplazar a las familias campesinas y los pequeños productores como sujetos de las políticas públicas (IEE, 2010).

La acción de resistencia de las organizaciones indígenas y campesinas a las políticas de liberalización de la economía y la ausencia de políticas específicas y diferenciadas para la agricultura a pequeña escala generaron un incremento errático de la inversión pública en el sector agropecuario durante los años noventa. También se impulsaron programas como el Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador (PRODEPINE), que se encargó de financiar proyectos productivos en las comunidades

indígenas y afrodescendientes, y el Proyecto de Reducción de la Pobreza y Desarrollo Rural Local (PROLOCAL), orientado a la atención de las demandas de las organizaciones campesinas, ambos financiados por el Banco Mundial.

A partir de 2007, con la llegada del gobierno de Rafael Correa se ha dado lo que se llama el "gobierno progresista", que, en términos generales, se ha caracterizado por el reposicionamiento del Estado en el manejo de la economía y las políticas hacia el agro. Hay un proceso de recuperación y presencia del Estado, visto en el incremento de la inversión, en las fuentes de financiamiento y en la calidad del gasto. A esto le sigue un proceso de restructuración de las políticas hacia el campo, especialmente de las que están en manos del MAGAP y el MIES. Sin embargo, la orientación de las políticas públicas (agrarias, de fomento agropecuario y campesinas) mantiene una tendencia a favor de los medianos y grandes productores y en detrimento de la agricultura familiar campesina (IEE, 2010).

3. Objeto y objetivos de las políticas

Chiriboga y Wallis (2010) presentan una síntesis de las diferentes respuestas de política pública y estrategias de salida de la pobreza rural, las cuales, al no existir una política específica para la agricultura familiar, se harían cargo de esta.

Cuadro 2.
Políticas públicas ecuatorianas.

Tipo de política	Políticas orientadas a las personas *(people-centred)*	Políticas territoriales *(place-based)*	Políticas sectoriales	Políticas redistributivas
Enfoque	a. Protección social/ desarrollo humano	b. Desarrollo territorial rural	c. Política sectorial agricultura	d. Redistribución e. Acceso a activos productivos
Instrumentos	• Programas de transferencias condicionadas, programas de salud y educación con atención a grupos prioritarios • Inclusión económica y social, compras públicas • Programas focalizados: bono de desarrollo humano, INFA, programa "Aliméntate Ecuador"	• Clústeres, cadenas de valor, alianzas productivas, asociatividad, planificación participativa territorial, zonas económicas especiales • Programas de intervención territorial integral (PITI) • Fondos concursables • Proyectos socioproductivos	• Crédito agrícola, asistencia técnica agropecuaria • Programas socioproductivos • PRONERI • Seguro agrícola, escuelas de la revolución agraria	• Reforma agraria • Plan de tierras • Fondo nacional de tierras
Leyes	• Ley de compras públicas • Ley de economía popular y solidaria	• Código de la producción • COOTAD	• Ley de tierras • Ley de desarrollo agrario y empleo rural • Ley de soberanía alimentaria	• Ley de tierras

Fuente: Chiriboga y Wallis, 2010.

Por otra parte, Chiriboga y Wallis (2010) destacan dos agendas intersectoriales respecto del desarrollo rural: i) la Agenda Social 2009-2011, elaborada por el Consejo Sectorial de la Política Social, y ii) la Agenda para la Transformación Productiva 2010-2013, presentada por el Consejo Sectorial de la Producción.

La primera sintetiza los diferentes programas y políticas del sector social, encuadrándolos bajo el marco del Plan Nacional del Buen Vivir y la nueva Constitución. Los ejes principales de la política social incluyen: i) la protección social para la reducción de desigualdades económicas, sociales y territoriales, con particular énfasis en grupos de atención prioritaria (infancia, juventud, discapacidad, tercera edad); ii) la inclusión económica y social para romper los mecanismos de transmisión intergeneracional de pobreza por medio de la capacitación laboral, el acceso al crédito, la asociatividad y el acceso a mercados para pequeños productores; iii) el acceso a activos, al agua, tierra, activos y medios de producción, y iv) la generación de capacidades y oportunidades, bajo un enfoque de derechos, con políticas de universalización de la educación y salud (Chiriboga y Wallis, 2010).

La Agenda para la Transformación Productiva 2010-2013 define las bases para el desarrollo productivo del país. Sus objetivos están dirigidos a transformar el patrón de especialización con alto valor agregado, mejorar la competitividad de la producción reduciendo las brechas intersectoriales, democratizar el proceso de acumulación, maximizar la inversión y la infraestructura, propender a la eficiencia energética y transversalizar la equidad y la inclusión en todas las políticas aplicables. Sus pilares incluyen: i) cambio en la matriz productiva; ii) reducción de la heterogeneidad estructural; iii) democratización y ciudadanización de los recursos; iv) empleo de calidad; v) talento humano; vi) sistema integral de innovación y emprendimiento; vii) competitividad y productividad sistémica; viii) crecimiento verde; ix) cambio cultural e imagen país, y x) fomento de la micro, pequeña y mediana empresa. Los pilares se reflejarán en políticas transversales y sectoriales, las cuales serán ejecutadas a través de programas emblemáticos por cada uno de las instancias que forman parte del Consejo Sectorial de la Producción (Chiriboga y Wallis, 2010).

4. Evolución hacia la transversalidad del desarrollo rural

En relación con el desarrollo rural, el Plan Nacional del Buen Vivir tiene una nueva concepción ampliada de la economía rural, que reconoce su base agropecuaria y forestal, incorporando también la pesca artesanal, la artesanía, la industria, la manufactura y los servicios, incluyendo de igual forma los servicios ambientales y el turismo rural. Además, reconoce una diversidad de estrategias de empleo y generación de ingresos de las familias rurales, incluyendo estrategias de base agropecuaria, rural no agrícola y multi-empleo, sea por cuenta propia o asalariado. Por su parte, la SENPLADES plantea como estrategia para lograr el Buen Vivir Rural la formulación de una política de desarrollo rural territorial con enfoque de género e intercultural, y que promueva la inclusión económica y social de poblaciones con discriminaciones múltiples. A su vez los diversos ministerios sectoriales, articulados por un ministerio coordinador, han definido agendas intersectoriales (Chiriboga y Wallis, 2010).

Respecto del tema de la seguridad alimentaria, esa estrategia plantea que en los territorios rurales es donde se generan las condiciones de base para la soberanía alimentaria y que respecto de este tema es necesario recuperar el rol de la sociedad para decidir qué, cómo, dónde y para quién reproducir, con énfasis en fortalecer a los pequeños productores y productoras campesinas que, en el caso del Ecuador, son quienes producen los alimentos de la canasta básica. En función de esto, se busca apoyar los esfuerzos por lograr una producción de alimentos suficiente, saludable y sustentable, así como sistemas de comercialización justos y equitativos (SENPLADES, 2009).

De acuerdo con Chiriboga y Wallis (2010), las políticas públicas relativas al desarrollo rural en el Ecuador transitaron desde el enfoque del desarrollo rural integral (DRI), cuyo auge fue en los años setenta y ochenta, al desarrollo rural sostenible en la década de los noventa y posteriormente al desarrollo rural con enfoque territorial (DTR). Para cada enfoque los autores hacen un recuento de los programas de desarrollo rural más importantes, partiendo de 1988, cuando el Ministerio de Bienestar Social inicia el Programa Nacional de Desarrollo Sostenible (PRONADER). Sus objetivos incluían elevar los ingresos de los campesinos para mejorar sus condiciones de vida, incrementar la producción de alimentos y fortalecer la democracia en el campo a través de la participación de organizaciones de campesinos. Posteriormente, y en reemplazo del PRONADER, se crea el Proyecto de Reducción de la Pobreza y Desarrollo Rural Local (PROLOCAL), que tenía como componentes principales la gestión del desarrollo local, el fortalecimiento de los proveedores de servicios y sistemas financieros rurales. Respecto de este proyecto, un análisis realizado sobre las políticas de desarrollo rural integral en Ecuador señala que estas crearon frustración entre los campesinos, debido a que en el autoempleo y los microemprendimientos se marginaliza a los productores más pobres y a los asalariados rurales, bajo un enfoque de proyectismo desde abajo, que responde a la demanda de aquellos grupos que pueden elaborar un proyecto, endeudarse y entrar en la lógica empresarial.

El PROLOCAL concluyó en 2007 y en su reemplazo se creó el Programa de Desarrollo Rural Territorial (PRODER), con el objetivo de institucionalizar el PROLOCAL. En abril de 2009, se estableció por decreto N.° 1668 el Instituto de Economía Popular y Solidaria (IEPS), el cual es una entidad adscrita al MIES que propone y ejecuta la política pública y que coordina, organiza y aplica los planes, programas y proyectos que contribuyen a la construcción del Sistema Económico Social y Solidario y del *Sumak Kawsay* (del quichua al español: Buen Vivir). En este se ubicaron tanto el Proyecto del Corredor Central como el PRODER.

G. Impacto de las políticas agrarias sobre la agricultura familiar y perspectivas

1. Algunos elementos de evaluación

Carrión y Herrera (2013) plantean que, luego de veinte años de neoliberalismo en el Ecuador que generaron un proceso de reducción y fragmentación del Estado, el actual gobierno representa un importante proceso de recuperación de la institucionalidad y de una política agraria centralizada en el MAGAP. Esto ha ido acompañado de la recuperación discursiva de los pequeños productores como beneficiarios de la política pública agropecuaria. No obstante, a pesar del incremento del gasto del gobierno en agricultura hasta el 2009, esto en la práctica no se ha traducido en una nueva institucionalidad a favor de los pequeños campesinos; por el contrario, las acciones del gobierno desplazan los mandatos constitucionales que favorecen las políticas de soberanía alimentaria y sitúan a la agricultura familiar (mujeres rurales, pequeños campesinos, comunidades indígenas, campesinos sin tierra, etc.), como beneficiaria de los programas de inclusión económica y asistencia social, y no como sujetos de la política que incentiva la producción y el desarrollo agropecuario.

Los autores citados señalan que la orientación del gasto público y la nueva organización institucional, a pesar de los mandatos constitucionales, muestran una enorme complicidad con el modelo primario agroexportador. Esto ocurre no solo porque subordinan y marginan a la economía familiar campesina, sino también porque favorecen los intereses de los grandes capitales. Con el actual gobierno y su política se han ampliado las brechas de oportunidad entre los grandes y pequeños productores, con mínimos avances en la distribución de tierras, lo que muestra la falta de voluntad

política para levantar acciones redistributivas de recursos productivos a favor de un modelo de soberanía alimentaria. Persiste una enorme desigualdad en la distribución de los recursos, en especial tierra, agua y capital, herencia de la colonia, la hacienda y condición estructural del modelo primario agroexportador, favoreciendo la concentración de recursos en manos de propietarios ligados a la agroindustria y la exportación, situación que pone en riesgo la sobrevivencia y la reproducción de la economía familiar campesina, y obliga a sus miembros a migrar o multiplicar el número de actividades económicas (Carrión y Herrera, 2013).

Estos autores consideran que la política agraria tiene implicaciones serias para la producción típicamente campesina, la economía familiar y la soberanía alimentaria, debido que esta favorece principalmente el crecimiento de la agroexportación y la agroindustria y, al mismo tiempo, favorece el decrecimiento de la producción para el consumo interno, tradicionalmente en manos de los pequeños productores.

Martínez Valle (2013), por su parte, refiriéndose a la inclusión de la agricultura familiar en la Estrategia Nacional de Buen Vivir, señala que más allá de buenas intenciones, en la práctica se propone nuevamente la estrategia de los negocios inclusivos como uno de los mecanismos privilegiados para los productores rurales y, en lo referente a la diversificación rural, se apuesta al turismo rural. Como no se trata de una política pública implementada desde el MAGAP, se ha elaborado una compleja arquitectura basada en la colaboración-participación de gobiernos locales y una serie de ministerios que desarrollan políticas a nivel rural. Se parte de una visión ingenua de la solidez de las organizaciones rurales o de la existencia de un capital social a nivel de las comunidades como base de la viabilidad de esta estrategia.

2. Perspectivas para 2015-2030

Entre las políticas públicas actuales a nivel de diseño está la Estrategia Nacional del Buen Vivir Rural, impulsada desde la SENPLADES. Esta estrategia privilegia la agricultura familiar como el sector clave para la solución de la pobreza y el respeto a los derechos de la naturaleza. Fuera del discurso en base a las supuestas ventajas de las prácticas ancestrales de los pueblos originarios, esta estrategia apunta al rol que debería tener la agricultura familiar en la producción agropecuaria a partir de tres ejes principales: i) el mejoramiento de la capacidad productiva para incidir en la economía territorial rural; ii) la sustentabilidad ambiental, y iii) la disminución de la desigualdad social a través de las prácticas de solidaridad. La implementación de estos ejes llevaría a la disminución de la pobreza rural (Martínez Valle, 2013, p. 30-31).

Esta estrategia plantea que el Buen Vivir Rural es un proceso fundamentado en el protagonismo político de los pobladores rurales en cuanto a la definición de la sociedad rural deseada y valorada, partiendo desde una perspectiva integral y multisectorial del territorio rural, buscando alcanzar la sustentabilidad en las dimensiones ambiental, social, económica, cultural y política, mediante un esfuerzo descentralizado, social e institucionalmente compartido, que considera la complejidad y la diversidad de las realidades rurales, dirigido principalmente a trasformar los condicionantes estructurales.

El Plan Agropecuario 2006-2017, a pesar de distanciarse del modelo neoliberal, está orientado a políticas de fomento agropecuario para medianos productores y agronegocios, compartiendo algunos elementos comunes con el Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir. Entre ellos cabe mencionar: la recuperación de la institucionalidad, la inclusión de los pequeños productores, un nuevo proceso de modernización tecnológica de las actividades, la incorporación de campesinos a los mercados, la investigación, estándares de calidad y sanidad, y una relación más controlada con los mercados (IEE, 2010).

El estudio realizado por Martínez Valle para FIDA en el 2012 señala que las políticas

implementadas por el actual gobierno son mucho más explicitas hacia el sector empresarial de la agricultura que hacía la agricultura familiar. Destaca que si bien la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria (LORSA) es un paraguas que recoge algunas leyes importantes para el sector rural y abre un espacio para la consolidación de pequeños y medianos productores rurales en su relación con la producción de alimentos y la conservación del medio ambiente, todavía no se ha logrado implementar.

Para el autor de dicho informe, uno de los problemas de fondo es la carencia de movilización social que pueda relevar la agricultura familiar y ponerla en la agenda de las políticas públicas.

Dos son los principales elementos que se señalan en cuanto a alternativas para la agricultura familiar:

Primero, deben existir condiciones para una reactivación productiva de la agricultura familiar; es decir, políticas públicas que releven el rol productivo de la agricultura familiar en relación con el tema de la soberanía alimentaria, además de políticas en relación a tecnología, crédito, capacitación, mercados de proximidad, etc. Fundamental es fortalecer el capital social de los productores familiares, para lo cual es necesario crear y robustecer los niveles de asociatividad y cooperación, para poder enfrentar los desafíos y las amenazas del mercado, y generar encadenamientos en forma colectiva.

En segundo lugar, se deben crear las condiciones para una dinamización de los territorios a partir de esa reactivación. Esto supone la participación de los dos tipos de agricultura familiar identificadas: i) la agricultura familiar especializada (AFE), y ii) la agricultura familiar diversificada (AFD). Se destaca que la AFD también permite, a través de actividades no agrícolas, la recuperación del patrimonio y las tradiciones artesanales, así como la generación de turismo rural asociado a estas facetas de la cultura, amenazadas por los procesos de globalización. Por otra parte, se debe visibilizar a numerosos asalariados que viven en los territorios, frente a los cuales no hay políticas públicas claras, y destacar el rol de los jóvenes y las mujeres rurales.

Por último, respecto a la pobreza rural, se señala que no puede ser resuelta mediante políticas públicas orientadas exclusivamente a la agricultura familiar, ya que son varios los elementos que entran en juego. Un ejemplo de ello son los procesos de concentración de tierra en la Costa o la concentración de población indígena en la Sierra. Esto requiere políticas específicas para estos temas, como redistribución de la tierra, y políticas de diversificación ocupacional en los territorios que podrían ser mucho más efectivas.

Bibliografía

Andrade, M.E. 2011. La institucionalidad para el desarrollo rural territorial en el Ecuador. Quito, Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo – RIMISP, FIDA, IDRC.

Cabrera, C.N. 2004. El acceso legal a la tierra y el desarrollo de las comunidades indígenas y afroecuatorianas: la experiencia del PRODEPINE en el Ecuador. *In* FAO. ed. Reforma Agraria: Colomización y Cooperativas (1):96-109.

Carrión, D.; Herrera, S. 2013. Ecuador rural del siglo XXI: soberanía alimentaria, inversión pública y política agraria. Quito, Instituto de Estudios Ecuatorianos.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Chile); FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Italia); IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, Costa Rica). 2009. Perspectivas de la agricultura y el desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe. San José, Costa Rica, IICA.

Chiriboga, M.; Wallis, B. 2010. Diagnóstico de la pobreza rural en Ecuador y respuestas de política pública. Quito, Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo – RIMISP, FIDA, IDRC.

CODENPE (Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador). 2013. Sitio web institucional. Quito. Disponible en http://www.codenpe.gob.ec.

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Italia). 2012. Marco Estratégico de Mediano Plazo de Cooperación de la FAO en Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe 2012-2015. Buenos Aires, Argentina.

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) e INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária). 1994. Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável para a pequena produção familiar. Brasília.

Hollenstein, P.; Carrión, D. 2011. Las prioridades de la política pública para la reducción de la pobreza rural en Ecuador. Quito, Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo – RIMISP, FIDA, IDRC.

IEE (Instituto de Estudios Ecuatorianos). 2010. Análisis de la inversión y la política pública para agricultura en Ecuador. Quito, OXFAM Internacional.

_____. 2013. Sitio web institucional. Quito. Disponible en http://www.iee.org.ec.

IEPS (Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria, Ecuador). 2013. Sitio web institucional. Quito. Disponible en http://www.ieps.gob.ec/.

MAGAP (Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, Ecuador). 2013. Sitio web institucional. Quito. Disponible en http://www.agricultura.gob.ec.

Martínez Valle, L. 2013. La agricultura familiar en el Ecuador. Quito, RIMISP-FIDA. Manuscrito no publicado.

MIES (Ministerio de Inclusión Económica y Social, Ecuador). 2013. Sitio web institucional. Quito. Disponible en http://www.inclusion.gob.ec.

Programa SIG Tierras. 2013. Sitio web institucional. Quito. Disponible en http://servicios.sigtierras.gob.ec/.

SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Ecuador). 2009. Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural. Quito.

_____. 2013. Sitio web institucional. Quito. Disponible en http://www.planificacion.gob.ec/.

Wong, S.; Ludeña, C. 2000. Caracterización de la agricultura familiar en Ecuador. Quito, FAO.

Anexo 1. Organizaciones.

Organización	Objetivos	Qué hace	Programas	Normativa asociada
Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP)	• Fortalecer la institucionalidad del sector público del agro, para que sea un factor coadyuvante al desarrollo de la competitividad, sostenibilidad y equidad de los recursos productivos. • Mejorar las condiciones de vida de los agricultores y comunidades rurales mediante estrategias de: inclusión social de los pequeños y medianos productores; vinculación al mercado nacional e internacional; y, de acceso a los beneficios del desarrollo de los servicios e infraestructura. • Elevar la competitividad del agro, a través del desarrollo productivo con un Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca – MAGAP, fortalecido administrativa y técnicamente, para alcanzar con altos estándares de productividad, bajos costos unitarios y calidad, que garanticen la presencia estable y creciente de la producción del agro en los mercados internos y externos. • Establecer un sistema de seguimiento y evaluación a la gestión del agro, que garantice la soberanía alimentaria y su desarrollo. • Impulsar la modernización del agro, orientado a la reactivación productiva, en función de la demanda y con énfasis en la calidad, diferenciación y generación de valor agregado orientado a su desarrollo sustentable • Desarrollar factores productivos, que proporcionen condiciones humanas, naturales y materiales en las cuales se sustente la producción competitiva, a través de mesas de concertación, con el enfoque de cadenas agroalimentarias que consoliden y modernicen al agro. • Actualizar permanentemente el marco jurídico institucional y sectorial de acuerdo al entorno cambiante, para que constituyan instrumentos jurídicos y que aporten soluciones oportunas, dentro de la perspectiva del desarrollo sustentable. • Establecer mecanismos de coordinación interinstitucional con entidades adscritas y otras relacionadas con el agro, para planificación, ejecución y evaluación de políticas y planes. • Programas y proyectos que permitan mejorar la prestación de servicios, fortaleciendo los espacios de diálogo entre el sector público y privado a nivel nacional, zonal y local.	Institución rectora del multisector, para regular, normar, facilitar, controlar, y evaluar la gestión de la producción agrícola, ganadera, acuícola y pesquera del país, promoviendo acciones que permitan el desarrollo rural y propicien el crecimiento sostenible de la producción y la productividad del sector, impulsando al desarrollo de los productores, en particular representados por la agricultura familiar campesina, manteniendo el incentivo a las actividades productivas en general.	• Muelles y facilidades pesqueras. • Unidad Técnica 2kR. • Proyecto AgroSeguro. • Fiebre aftosa. • Ganadería sostenible. • Sigtierras. • Redes comerciales. • Plan Tierras. • PRONERI.	

Organización	Objetivos	Qué hace	Programas	Normativa asociada
Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (IEPS)	• **Crear capacidades** para que los actores de la Economía Popular y Solidaria se consoliden como sujetos económicos-sociales-políticos que participan en el nuevo régimen del buen vivir. • **Crear las condiciones** para el desarrollo de los actores de la Economía Popular y Solidaria a través de su acceso a los factores productivos y de la coordinación y articulación de políticas, normas y acciones que impulsan y/o ejecutan las Instituciones del Estado, los gobiernos autónomos descentralizados, las organizaciones sociales, las universidades y la comunidad en general. • **Generar oportunidades** y espacios para el fortalecimiento y dinamización de los procesos de producción, distribución, circulación, financiamiento, comercialización y consumo de bienes y servicios de los actores de la economía popular y solidaria.	Es una entidad adscrita al Ministerio de Inclusión Económica y Social que propone y ejecuta la política pública, coordina, organiza y aplica los planes, programas y proyectos que contribuyen a la construcción del Sistema Económico Social y Solidario y del *Sumak Kawsay*. **- Fortalecimiento organizativo** Fortalecemos las capacidades técnicas y organizativas de los actores de la Economía Popular y Solidaria. **- Fomento productivo** Articulamos los emprendimientos de la Economía Popular y Solidaria a los circuitos económicos. **- Intercambio y mercados** Fortalecemos estrategias y promovemos el intercambio y el acceso a mercados a las formas de organización de la Economía Popular Solidaria. **- Gestión del conocimiento** Sistematizamos y difundimos información, conocimientos, experiencias y acciones aprendidas sobre los procesos de la Economía Popular y Solidaria.	Fortalecimiento de los actores de la Economía Popular y Solidaria.	**Ley de la Economía Popular y Solidaria N.° 1061.**

Anexo 2. Programas

Programa	Objetivos
Programa Sistema Nacional de Información y Gestión de Tierras Rurales e Infraestructura Tecnológica (SIGTIERRAS)	Establecer un sistema integrado de administración eficiente de la tierra que garantice la seguridad de su tenencia y que proporcione información para la planificación del desarrollo nacional, el ordenamiento territorial y la toma de decisiones estratégicas para el área rural y la aplicación de políticas tributarias justas y equitativas.
Escuelas de la Revolución Agraria (ERA)	Constituyen una opción que incrementa, en las Escuelas de Campo de Agricultores (ECA), la posición crítica y de reivindicación que necesitan los productores/as rurales, complementa la asistencia técnica de innovación tecnológica a una posición integral del ciudadano/a con derechos y obligaciones frente al desarrollo del país; es decir, el NUEVO CIUDADANO/NA RURAL.
Programa de Negocios Inclusivos Rurales (PRONERI)	Fomentar iniciativas de articulación productiva y comercial entre pequeños productores y empresas agroindustriales que contribuyan al "Buen Vivir Rural", a través de alianzas de beneficio mutuo que garantizan el acceso al mercado en condiciones equitativas, el acceso al crédito, a la transferencia de tecnología, al riego tecnificado, y que permitan el fortalecimiento de la asociatividad.
Programas Socio Borrego, Socio Bosque, Socio Siembra	Socio Bosque consiste en la entrega de incentivos económicos a campesinos y comunidades indígenas que se comprometen voluntariamente a la conservación y protección de sus bosques nativos, páramos u otra vegetación nativa.
Unidad Técnica Permanente Segunda Ronda Kennedy **(UTP-2KR)**	Apoyar a pequeñas organizaciones campesinas del sector, mediante la ejecución de proyectos agroproductivos (agrícolas, ganaderos, acuícolas y pesqueros), insertados en las competencias y en el marco de las políticas del sector o los programas emblemáticos del MAGAP, con la finalidad de involucrándolas al desarrollo económico y social del país.
Plan Tierras	Construir un modelo de desarrollo rural basado en la economía social solidaria, que garantice la soberanía y seguridad alimentarias y el buen vivir en el marco de la participación social.
Programa Ganadería Sostenible	El objetivo de este programa es garantizar la producción, manufactura, industrialización y comercialización de productos y subproductos pecuarios, que sean económicamente rentables, amigables con el medio, socialmente justos, sostenibles en el tiempo, que permitan incrementar los niveles de vida. Se enmarca en la actividad pecuaria de pequeños y medianos productores, con modelos de producción amigables con el ambiente. Promueve el desarrollo participativo e inclusivo, para alcanzar los objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir y la Soberanía Alimentaria. Es ejecutado por la Subsecretaría de Ganadería.

Fuente: MAGAP, 2013.

X. MÉXICO:
Políticas para la agricultura campesina y familiar: un marco de referencia

Gonzalo Chapela[113], Carlos Menéndez[114]
y Héctor Robles Berlanga[115]

113 Universidad Autónoma Chapingo, Observatorio Civil de Políticas Públicas para el Campo, A.C.
114 Doctorando del Programa en Problemas Económico Agroindustriales, CIESTAAM, Universidad Autónoma Chapingo. Texcoco, Estado de México, México. Correo electrónico: cmenendez@ciestaam.edu.mx.
115 Profesor investigador de la UAM-Xochimilco/Coordinador de la página web Subsidios al campo.org.mx

Huerta familiar en Comunidad La Concepción, Municipio Ometepec, Guerrero, México (foto de Carlos Menéndez).

La agricultura familiar, o pequeña agricultura, y su carácter multifuncional, han sido señalados como una parte importante del desarrollo rural. Esto fue negado en la transformación neoliberal, hasta que el modelo agroalimentario entró abruptamente en crisis en 2008, lo que evidenció su vulnerabilidad ante la "*financierización*" especulativa (como lo describió Rubio, 2011), la nueva demanda por biocombustibles, los cambios de patrones alimentarios y los efectos del cambio climático.

El discurso posterior cuestiona el sesgo de las políticas públicas hacia el agronegocio con el sacrificio de las unidades de producción en pequeño, basadas principalmente en el trabajo familiar. La Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) celebrada en Roma en 2008 y el número de dicho año de la *Panorámica de la Alimentación Mundial* fueron destinados al desafío de un mercado globalizado. La FAO declaró 2014 como el *Año Internacional de la Agricultura Familiar*, mientras que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) incrementan su atención a este segmento de la agricultura.

Hay diversos conceptos de agricultura familiar, que incluyen elementos como el acceso limitado a recursos productivos, la escala pequeña, el trabajo familiar, la diversa articulación con el mercado o la puesta en juego de redes de solidaridad y redes regionales y locales de valor que, entre

Cuadro 1. Unidades de producción agrícola en México
(según tipo de agricultura).

Fuente: FAO, 2012.

otras cosas, aportan elementos de resiliencia que compensan su vulnerabilidad (Echenique, 2009; FAO, 2011a; Emery, *et al.*, 2006). En este texto utilizaremos como sinónimos *agricultura en pequeño* y *agricultura familiar*, y diremos que los agentes productivos de esas agriculturas son los *campesinos*, productores que no siguen estrictamente la lógica de mercado y utilizan tecnologías bajas en capital y altas en fuerza de trabajo.

La FAO (2012) estima que en México las agriculturas pequeñas —no vinculada al mercado, de subsistencia vinculada al mercado, y consolidada— representan el 73,9% de las 5 424 430 unidades de producción del país.

En este texto se procura acopiar y ordenar datos y argumentos que encuadran la condición y las perspectivas de las agriculturas en pequeño, o familiares, sabiendo que son complementarias con la producción de los agronegocios.

En la primera parte se muestra un contexto histórico que se remonta brevemente al México prehispánico, como uno de los centros mundiales de invención de la agricultura, pasando luego por la historia colonial y las revoluciones modernizadoras de 1810 y 1910, hasta llegar al cambio neoliberal.

Un segundo apartado ofrece un perfil de la pequeña agricultura, basado principalmente en datos de las fuentes estadísticas. En este perfil se muestra una participación creciente de la agricultura familiar en la demografía, la gestión de los recursos y la economía.

El tercer apartado examina la participación de la agricultura familiar en la economía y su papel en las estrategias de vida en una economía en crisis, de alta volatilidad, con importante exportación de materias primas e importación alimentaria.

La cuarta sección está dedicada a los instrumentos de política, dentro de su marco jurídico y con un énfasis en las formas, los montos y los enfoques del ejercicio del gasto público a través de los programas mediante los cuales este se ejecuta.

Un quinto apartado aborda algunos de los temas en que las agriculturas familiares concurren con otras preocupaciones como la seguridad y soberanía alimentarias, la biodiversidad y otros temas ambientales, en el marco del apartado anterior. Aborda también la migración, los grupos emergentes de población en el campo y la gobernabilidad de los territorios.

Por último, el sexto apartado emprende la formulación de algunas perspectivas de la agricultura familiar en la coyuntura actual y hacia los próximos años.

A. Contexto histórico de la agricultura familiar en México

México, en el momento del contacto con los españoles, mostraba un mosaico poco coherente de pueblos con grados heterogéneos de organización y desarrollo tecnológico:

El norte árido del Altiplano y el Noroeste, correspondiente a la Aridoamérica (Hernández Xolocotzi, 1977), albergaba comunidades nómadas, con fuerte autonomía y un sofisticado conocimiento de los ciclos naturales de los recursos de caza, pesa y recolección. En el centro del país, hasta el Istmo, el imperio tributario de Tenochtitlán dominaba a pueblos milperos. Hacia la península de Yucatán y la actual frontera con Guatemala y Belice, los pueblos mayas practicaban una agricultura más parecida al *conuco*, con mayor predominancia del uso del fuego que en el centro del país (Palerm, 1972).

Al contacto, se entroniza un poder fuertemente centralizado, que otorga amplios territorios del fértil Bajío a españoles peninsulares y después a criollos, para la apertura al cultivo, gracias a la técnica del arado de tipo egipcio con tracción animal. Se genera una agricultura mercantil de granos básicos (trigo y maíz) que, tan temprano como 1553, ya satisfacía prácticamente toda la demanda del Caribe, destinado por los conquistadores a la producción de caña de azúcar (Semo, 1973). Esta nueva forma de producción se basó en el sistema de *encomienda* para la provisión de fuerza de trabajo con una relación laboral servil. Mediante las *mercedes* virreinales, las comunidades conservaron para su reproducción territorios que no eran disputados por la producción colonial debido a su marginalidad y la baja productividad. Estos territorios incluyeron las zonas forestales, lo que es un antecedente de la prevalencia campesina en la propiedad de este tipo de recurso.

En el norte del país, en la época colonial e independiente, la minería fue la actividad predominante, principalmente en los estados de Zacatecas, Aguascalientes y Durango (Semo, 1973).

La guerra de independencia (1810-1821) generó un hito de liberalización del comercio internacional y del consumo doméstico, lo que significó un gran desarrollo económico, así como la sustitución de las encomiendas por las haciendas, latifundios que recogieron y prolongaron las relaciones laborales serviles, encubiertas, mediante la figura de los *peones acasillados*[116], con una forma de aparente pago de salario.

116 El peón acasillado fue vigente en la legislación mexicana hasta el de 2 de diciembre de 1969, cuando se promulgó la nueva Ley Federal del Trabajo. Se consideraba peones acasillados a los individuos que vivían gratuitamente en una casa construida dentro de los límites de la hacienda, y previo contrato que determinara su condición, haciendo depender habitualmente sus medios de subsistencia del jornal o salario que recibían por trabajos relativos al cultivo de la tierra. El peón acasillado recibía gratuitamente casa habitación, por voluntad del patrono y como efectos del contrato.

Hacia la segunda parte del siglo XIX, la Reforma impulsada por la corriente representada por Benito Juárez dio un carácter laico al Estado, a la vez que buscó la movilización de los recursos del país hacia el mercado, especialmente las tierras, a través de las *Leyes de Desamortización de Bienes Ociosos*, que despojaron a la Iglesia de la mayoría de sus tierras, lo mismo que a las comunidades indígenas. Sobre esta nueva base, la política de la Reforma, encabezada por Porfirio Díaz, promovió condiciones para la inversión privada, especialmente la extranjera, mediante facilidades fiscales, la entrega de tierras *desamortizadas* y la construcción de infraestructura de comunicación e irrigación, manteniendo en lo básico las haciendas e incorporando, de manera simultánea, el modelo de plantaciones, junto con fundos mineros o mezclados con estos (Bartra, 1996).

Años después de la revolución agraria y social mexicana de 1910-1917, el gobierno mexicano implementó una política de Estado para un importante reparto agrario. Mientras la Revolución inició como un movimiento pro-democratización, básicamente impulsado por clases medias, rápidamente fue convirtiéndose en un gran movimiento social de obreros y campesinos. El reclamo del movimiento campesino del centro y sur se expresó de manera sintética en los lemas: *la tierra es de quien la trabaja,* y *tierra y libertad*. El triunfo real de la Revolución no fue para los obreros, indígenas y campesinos, sino para una coalición con un proyecto de modernización capitalista. Esta se orientaba principalmente al desarrollo industrial y comercial, basado en las transferencias de valor provenientes de un campo con su centro en unidades privadas de producción tipo *farmer,* que coexistían obligadamente con las unidades campesinas (Córdova, 1972; Azaola, 1982).

La Reforma agraria inicia con la promulgación de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, pero en la práctica avanza lentamente y entregando tierras de productividad marginal hasta la década de 1930, en que el régimen de Lázaro Cárdenas impulsó el reparto sustancial de tierras de buena calidad. También desarrolló una institucionalidad gubernamental robusta, irrigación, comunicaciones y otras obras de infraestructura, así

Figura 1. México. Reparto agrario por periodo presidencial 1900-1992 (ha).

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI (2009), Estadísticas Históricas de México.

como políticas públicas favorables a las agriculturas familiares. Posteriormente, el programa agrario tuvo un desarrollo irregular hasta que, casi 30 años después, un nuevo y prácticamente último arranque agrarista promovió la entrega de tierras y reforzó elementos para el desarrollo económico, principalmente orientado a la integración de los campesinos al mercado.

A partir de 1982, coincidentemente con la llamada *crisis de la deuda* de los países latinoamericanos y en un contexto que Klein (2009) llamara *de shock*, la coalición en el poder inició la instrumentación de un viraje económico radical hacia el modelo de integración al proceso neoliberal de globalización.

En 1986 México firmó el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) y en 1994 suscribió el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. En este camino fueron liquidadas las agroindustrias del Estado, la capacidad instalada para la producción y distribución de fertilizantes y de semillas, el servicio de extensión agrícola, la regulación de precios, el control de las importaciones y, prácticamente, la banca de desarrollo. También fueron privatizadas las funciones de almacenamiento, reducidas las capacidades y participación del Estado, alineados los precios de bienes y servicios a los parámetros internacionales y otras medidas, para pasar de un modelo de *sustitución de importaciones* orientado al mercado interno y con rasgos de *Estado de Bienestar,* a una economía de libre competencia en el mercado global. Este fue impuesto a pesar de las resistencias que se pueden identificar en los resultados electorales en 1988, 2000 y 2006.

Para el campo, el ajuste incluyó el desmantelamiento de los instrumentos, instituciones y recursos diseñados para la inclusión de la producción familiar y un claro cambio de interlocución que probablemente ha tenido su manifestación más clara en la clasificación, en 1988, de productores empresariales con potencial productivo y el resto, que fueron desenganchados de las políticas productivas para destinarlos al régimen de subsidios no productivos mediante transferencias directas. En 1992 se reformó el artículo 27 constitucional, para permitir la privatización de las tierras de propiedad social, con

Figura 2. México. Suficiencia alimentaria relativa (1=100%), excluye café.

Fuente: UNCTAD, 2013.

el argumento de atraer la inversión a un sector agropecuario descapitalizado y así poner en el mercado las tierras campesinas. Paralelamente a la suscripción del Tratado Trilateral de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con Estados Unidos y Canadá, México ingresó a la Organización Mundial del Comercio (OMC) y renunció expresamente a ser parte del bloque de *Los 77 + China*.

A veinte años de TLCAN, los agronegocios y las grandes corporaciones orientadas muy fuertemente a la exportación hacia los Estados Unidos dominan el panorama rural de México y son determinantes en las políticas públicas, que los favorecen frente a las agriculturas familiares (Palacio y Cavalotti, 2001; Wise, 2013). El contraste entre los productores de México y los Estados Unidos es abismal: el tamaño de los predios es 21 veces más grande en los Estados Unidos; los subsidios directos son 18 veces más altos y los rendimientos casi cuadruplican a los mexicanos (Robles, 2013). La pobreza ha avanzado, así como la inequidad y la dependencia alimentaria, que alcanza ya el 42% (UNCTAD, 2013).

B. Perfil y lugar de la pequeña agricultura

Después de 30 años de políticas orientadas a desplazarla, la pequeña agricultura mexicana sobrevive, más como refugio y estrategia de vida de sectores golpeados por el modelo económico-político, que como un proyecto alternativo al agronegocio global.

La pequeña agricultura contemporánea tiene lugar en un escenario de nueva ruralidad con una población sin acceso a la tierra, de propietarios en edad avanzada. La población rural está crecientemente feminizada, con el 18% de las unidades de producción en manos de mujeres. Ellas administran sus unidades productivas sin la presencia de sus parejas varones, con la carga de múltiples jornadas y serios problemas para gestionar la parcela, especialmente frente a las instituciones gubernamentales, que exigen documentación que frecuentemente está en manos de los varones.

Casi la cuarta parte de la población nacional es rural: 27,7 millones de personas en localidades menores a 2500 habitantes, básicamente familias que practican la agricultura en pequeña escala, ya que los dueños de unidades empresariales raramente habitan fuera de núcleos urbanos. El contingente del fondo de la pirámide social está formado por 3,8 millones de jornaleros, en condiciones de inestabilidad, insalubridad y salarios ínfimos. Asimismo, 6194 ejidos y comunidades enfrentan la problemática de asentamientos humanos irregulares que irrumpen en sus territorios y que constituyen un lacerante cuadro de generaciones familiares enfrentadas. En cuatro de cada seis núcleos agrarios los avecindados y sus familias son mayoría y se estima que en 2050 habrá 12 millones de personas con 20 años o más viviendo en el medio rural y sin acceso a la tierra (FAO, 2012).

México cuenta, entre sus riquezas, con una fuerte presencia indígena, portadora de conocimientos y prácticas con potencial para fortalecer el conjunto de la agricultura pequeña. Con 12 millones de hablantes de lenguas indígenas, este sector de la población del campo mexicano representa el 10% de la población nacional. Además, 6830 núcleos agrarios son indígenas y representan el 22,9% de las tierras bajo régimen comunal o ejidal. El 25,7% de los ejidatarios y comuneros, 900 000 personas, detentan 22 624 000 ha (21,9% de la superficie); a esa cifra se agregan 206 000 propietarios privados indígenas (14,7% del total). Son también indígenas el 50% de los núcleos agrarios en selvas y el 29% de los núcleos agrarios con bosques (Robles y Concheiro, 2004).

La tierra donde se ubica la agricultura familiar es principalmente de propiedad social, que puede ser ejidal o comunal, aunque también existen numerosas unidades pequeñas de propiedad privada, así

como *colonias* y terrenos nacionales mayormente en manos de pequeños agricultores. En la propiedad social el promedio de superficie por unidad es de 26,4 ha y la de propiedad privada es de 45,5 ha, incluyendo bosques y tierras con otros usos diferentes de la agricultura.

Cuadro 2. México. Formas de propiedad de la tierra.

	Cantidad de unidades	%	Superficie (ha)	%
Social	3 844 601	67,9	101 428	51,6
Ejidos	*3 236 234*	*57,2*	*84 569*	*43,0*
Comunidades	*608 367*	*10,7*	*16 858*	*8,6*
Privada	1 606 573	28,3	73 125	37,2
Colonias	62 346	1,1	3 847	2,0
Nacionales	144 000	2,5	7 200	3,7
Otros			11 115	5,7
Total	**5 657 520**		**196 718**	

Fuente: RAN, 2004.

Al margen de las formas de propiedad, la forma de acceso a la tierra es compleja, lo que dificulta la clasificación, elaboración de tipologías y, consecuentemente, de políticas adaptadas a las condiciones de sus destinatarios: el 22% de las unidades productivas maneja dos parcelas, el 10% maneja tres y el 11% maneja más de tres predios. Esto puede ser mediante el usufructo directo de la propiedad, de manera separada o combinadas. El 42% de las unidades están en aparcería, el 38% en renta y el 20% en préstamo.

El aspecto de asociatividad es crucial en la viabilidad de las agriculturas familiares. En 2004 existían 29 000 organizaciones registradas ante el Registro Agrario Nacional (2012). Más de la mitad de ellas no operan por problemas económicos (mercados, financieros) o administrativos (impericia en el manejo de recursos de los socios, corrupción).

Se puede hacer un balance de la presencia de las unidades pequeñas en el campo, mediante los rasgos siguientes:

1. La pequeña unidad es predominante en el campo mexicano

De acuerdo con el Censo Agrícola y Ganadero de 2007 (INEGI, 2007), a pesar de la reforma agraria hay una polarización y concentración en la propiedad de la tierra. Las pequeñas unidades productivas con menos de 5 ha son el 67,8% de las 4 069 938 unidades de producción (UP) con actividad agropecuaria o forestal, pero únicamente representan el 8% de la superficie, mientras que las unidades mayores de 50 ha, que solo son el 3,6%, acaparan el 68% de la superficie.

Cuadro 3. Unidades de producción (UP) totales y con actividad agropecuaria y forestal por tamaño de predio.

Tamaño de predio	UP	Ha	Con actividad agropecuaria y forestal			
			UP	%	Ha	%
Hasta 1 ha	1 533 327	992 890	1 125 020	27,64	765 865	1,12
Más de 1 hasta 2 ha	882 389	1 539 236	674 831	16,58	1 210 004	1,77
Más de 2 hasta 5 ha	1 270 515	4 511 651	961 931	23,64	3 457 323	5,05
Más de 5 hasta 10 ha	807 668	6 093 711	595 064	14,62	4 513 579	6,60
Más de 10 hasta 20 ha	490 310	7 279 716	348 666	8,57	5 226 142	7,64
Más de 20 hasta 50 ha	319 627	10 077 746	217 310	5,34	6 865 140	10,03
Más de 50 hasta 100 ha	120 722	8 702 408	77 963	1,92	5 623 535	8,22
Más de 100 hasta 1000 ha	111 776	29 291 866	62 524	1,54	16 157 343	23,61
Más de 1000 hasta 2500 ha	7 364	11 620 392	3 772	0,09	5 967 642	8,72
Más de 2500 ha	5 147	32 239 493	2 857	0,07	18 649 030	27,25
Total	**5 548 845**	**112 349 110**	**4 069 938**	**100**	**68 435 603**	**100**

Fuente: INEGI, 2007.

2. El número de unidades pequeñas ha aumentado

La pequeña propiedad es la clase de unidad de producción que más se ha incrementado en el país. Las UP menores de 5 ha, en lugar de disminuir en el transcurso del tiempo, como se pretendió con muchas políticas agrarias, se han multiplicado; su crecimiento en 80 años fue del 708,7%, al pasar de 332 000 en 1930, a 2.6 millones de unidades en 2007 (ver cuadro 4).

Cuadro 4. Unidades de producción (UP) con menos de 5 ha (1930-2007).

Año	UP	Menos de 5 ha	%
1930	614 101	332 439	5,.1
1940	858 209	567 874	66,1
1950	1 383 212	1 004 839	72,6
1960	1 220 324	928 757	76,1
1970	846 994	567 129	67,0
1980	3 062 950	1 792 654	58,5
1990	3 504 510	2 114 622	60,3
2007	4 069 938	2 688 611	67,8

Fuente: Elaboración de Robles, 2013 b. subsidios al campo.org.mx con información del Censo Agrícola Ganadero I a VIII.

3. Las pequeñas unidades producen una parte muy significativa de nuestros alimentos

A pesar de sus condiciones precarias para producir y a la falta de apoyos económicos gubernamentales, la pequeña agricultura tiene una enorme importancia en la economía agropecuaria de México, con el 39% de la producción agropecuaria nacional (IICA, 2012). Además, siete de cada diez productores de maíz (blanco y amarillo) y seis de cada diez productores de frijol tienen menos de 5 ha. Los pequeños productores son mayoría en la producción de maíz y frijol, principales cultivos en nuestra dieta, y los encontramos prácticamente en todo el país, en los distintos climas, en condiciones orográficas contrastantes y con sistemas de producción muy diversos entre sí.

Cuadro 5. Productores de maíz amarillo y blanco y frijol por tamaño de predio.

Cultivo	Predio	UP	%
Maíz amarillo	**Total**	510 311	100
	Hasta 5 ha	374 372	73,4
	Más de 5 hasta 10 ha	66 152	13,0
	Más de 10 ha	69 787	13,7
Maíz blanco	**Total**	2 283 629	100
	Hasta 5 ha	1 610 275	70,5
	Más de 5 hasta 10 ha	336 272	14,7
	Más de 10 ha	337 082	14,8
Frijol	**Total**	622 264	100
	Hasta 5 ha	377 227	60,62
	Más de 5 hasta 10 ha	121 394	19,51
	Más de 10 ha	123 643	19,87

Fuente: elaboración subsidios al campo.org.mx con información del Censo Agrícola Ganadero 2007.

4. Las unidades pequeñas generan la mayor parte del empleo agropecuario

En las UP menores de 5 ha está el 56,8% de los empleos del sector, tanto familiares como contratados. Si les sumamos las UP de hasta 10 ha, esa proporción llega al 74,1%. Es decir, tres de cada cuatro empleos se localizan en la pequeña y mediana agricultura, mientras que en las UP mayores o iguales a 100 ha solo se contrata el 7,9% de los trabajadores agrícolas.

Cuadro 6. Empleo familiar y contratado por tamaño de predio.

Tamaño de predio	Total	%	Trabajo familiar	%	Contratado	%
Hasta 2 ha	3 371 142	39,0	1 786 586	50,9	1 584 556	30,8
Más de 2 hasta 5 ha	2 113 675	24,4	779 256	22,2	1 334 419	26,0
Más de 5 hasta 20 ha	2 127 215	24,6	692 538	19,7	1 434 677	27,9
Más de 20 hasta 50 ha	534 059	6,2	153 517	4,4	380 542	7,4
Más de 50 hasta 100 ha	229 432	2,7	54 801	1,6	174 631	3,4
Más de 100 hasta 1000 ha	248 697	2,9	41 319	1,2	207 378	4,0
Más de 1000 hasta 2500 ha	15 097	0,2	1 715	0,0	13 382	0,3
Más de 2500 ha	11 022	0,1	820	0,0	10 202	0,2
TOTAL	**8 650 339**	**100**	**3 510 552**	**100**	**5 139 787**	**100**

Fuente: elaboración subsidios al campo.org.mx con información del Censo Agrícola Ganadero 2007.

5. Es la UP predominante para la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH)

En los 400 municipios donde se inicia la CNCH, el tipo de UP predominante es el de los pequeños productores: de los 1 313 000 de UP que registró el Censo Agrícola, Ganadero y Forestal 2007, 961 000 tienen menos de 5 ha, lo que representa el 73,2% del total de productores; de ahí que cualquier acción de gobierno en estos municipios debe considerar de manera prioritaria a las pequeñas unidades de producción.

Cuadro 7. Unidades de producción (UP) con actividad agropecuaria y forestal en los 400 municipios de la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH).

Tamaño de predio	UP		Superficie	
	Número	%	Ha	%
Hasta 1 ha	411 043	31,3	288 384	2,2
Más de 1 hasta 2 ha	239 494	18,2	435 965	3,3
Más de 2 hasta 5 ha	311 327	23,7	1 124 612	8,5
Más de 5 hasta 10 ha	169 723	12,9	1 308 508	9,9
Más de 10 hasta 20 ha	100 466	7,6	1 545 755	11,7
Más de 20 hasta 50 ha	55 307	4,2	1 747 047	13,3
Más de 50 hasta 100 ha	16 757	1,3	1 258 519	9,6
Más de 100 hasta 1000 ha	8 867	0,7	2 568 683	19,5
Más de 1000 hasta 2500 ha	367	0,0	829 445	6,3
Más de 2500 ha	275	0,0	2 065 790	15,7
Total	**1 313 626**	**100**	**13 172 707**	**100**

Fuente: elaboración subsidios al campo.org.mx con información del Censo Agrícola Ganadero 2007.

6. La agricultura en pequeño es también importante en el abasto de la agroindustria

Distintos tipos de agroindustria se relacionan de diversas maneras con los productores (Robles, 2012):

i. agroindustrias donde sus socios no son propietarios de tierra y solo compran materias primas;
ii. grandes y medianos productores tecnificados que son parte de la empresa y operan como empresarios y productores;
iii. empresas que establecen, con los productores primarios, convenios de abastecimiento de materias primas; y
iv. productores de pequeña escala, que venden a intermediarios su producción para abastecer a la agroindustria.

La mayoría de los productores ligados a la agroindustria son minifundistas. Los maiceros tienen 2,7 ha en promedio por productor; los proveedores de caña de azúcar, 5 ha; los de hortalizas, 6 ha; los de frutas, 5 ha o menos; los de café, 1,9 ha; los de cebada, 6 ha, y los de tabaco, 2 ha (Robles, 2012).

C. Inserción de la agricultura familiar en la economía

Dentro del modelo de sustitución de importaciones y Estado de Bienestar (aproximadamente 1930-1992), el papel de la agricultura familiar fue, fundamentalmente, contener y alimentar políticamente a la coalición forjada en el cardenismo mediante su política corporativista de masas y, por otro lado, un contexto temporal de guerra y posguerra con amplio mercado de exportación. Ello impulsó a la producción empresarial hacia bienes salario para las partes contendientes en un primer momento y para la reconstrucción en un segundo momento, a la vez que para soportar los procesos de industrialización y urbanización que se dispararon en forma sincronizada.

La agricultura familiar tuvo un papel importante como financiadora de la producción, reposición y amortiguación de la inestabilidad de la fuerza de trabajo, al proporcionar la seguridad del alojamiento y alimentos a través de las redes de solidaridad propias de la organización de las comunidades campesinas. En última instancia, ambas formas de agricultura se tradujeron en salarios baratos y estabilidad macroeconómica (Hewitt de Alcántara, 1978).

Hacia el fin del siglo pasado, el aporte del sector primario al producto interno bruto (PIB) del sector agropecuario perdió importancia en la economía nacional, hasta ubicarse actualmente en alrededor del 3% del total, por el mayor crecimiento relativo de otros sectores y por la reducción de la inversión pública en el campo, así como por una política deliberada de disminución de las capacidades productivas. Adicionalmente, la dominancia de corporaciones multinacionales genera un flujo de inversiones potenciales a sus países sede o a destinos especulativos, en detrimento de la inversión productiva en el sector.

La agricultura familiar, en este contexto, ha sido afectada por la creciente participación de las corporaciones multinacionales, la captura de la mayor parte de la comercialización directa por las tiendas departamentales de autoservicio, de la provisión de insumos y equipos y, recientemente, a través de sofisticadas formas de integración asimétrica mediante el manejo de patentes o el incremento de la importancia de la agricultura por contrato (Suárez, 2012).

El TLCAN trajo consigo un incremento sustancial de las exportaciones de productos hortofrutícolas, a la vez que un crecimiento más que proporcional de las importaciones, especialmente de alimentos que compiten con los que producen las unidades familiares campesinas.

Figura 3. Distribución del gasto público total por sexenio y etapa económica (% del total).

Fuente: Decretos de egresos de la Federación, Cuenta Pública SHCP e Informes del Banco de México.

Figura 4. Importaciones y exportaciones agrícolas de México (en miles de millones de USD).

Fuente: UNCTAD, 2013.

Al cabo de un proceso de 30 años, las tasas de desempleo y falta de oportunidades en los sectores urbanos de la economía y la creciente importancia de los aspectos ambientales están causando un creciente y renovado interés por las agriculturas familiares, que aún está por traducirse en cambios sustanciales en las políticas públicas.

La agricultura en pequeño persiste gracias en parte a su bajo costo de oportunidad y baja rentabilidad marginal y también gracias a las remesas de los migrantes desde los Estados Unidos que, a pesar de las restricciones de la economía y la política en ese país, sigue alcanzando cifras no lejanas a los históricos USD23 000 millones (BBVA, 2013), lo que representa una oportunidad que requiere un esfuerzo sustancial: organizativo, de diseño, de creación de capacidades y de concertación (Chapela y Burstein, 2013).

Figura 5. Flujo de remesas de migrantes (en millones de USD).

D. Políticas para la agricultura familiar

1. Principales políticas relativas a la agricultura familiar

El tratamiento a la agricultura familiar en las políticas públicas refleja la ambigüedad de su coexistencia con la promoción preferente de los agronegocios. El marco formal de políticas públicas es la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) promulgada en 2001, que avanza parcialmente de una concepción estrictamente agropecuaria hacia un enfoque territorial, integral, de lo rural.

La LDRS tiene como centro el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PECDRS), que integra a las políticas públicas para el sector rural e incluye los programas productivos agropecuarios, los de infraestructura básica y productiva, los ambientales, los asistenciales sociales y los educativos, con un mandato para el diseño de políticas diferenciadas por tipo de productor, donde es reconocida la participación de las agriculturas en pequeño. La LDRS también prevé la creación de

instancias de participación ciudadana en la identificación y priorización de líneas de acción para el desarrollo rural de sus territorios.

El programa más importante para el campo ha sido el PROCAMPO (hoy PROAGRO), que consiste en la transferencia directa, no condicionada, de USD100 por hectárea a 3 millones de productores empadronados en 12 millones de hectáreas, lo que alcanza la suma de 13 500 millones de pesos, equivalentes a USD1200 millones anuales (SHCP, 2014). Este programa tiene un diseño fiscal regresivo, al ser asignado por superficie sembrada, incluyendo el doble pago en parcelas con disponibilidad de riego, y no aporta a incrementar la producción, pero ha llegado a ser un componente importante del ingreso familiar de los pequeños productores, de los que 1,8 millones son unidades menores de 5 ha (ASERCA, 2013).

El PROCAMPO, en el discurso oficial, fue diseñado para, que en los 15 años del periodo de desgravación total del maíz y el frijol pactado en el TLCAN, contribuya a mejorar las condiciones de inserción al mercado de cerca de 2,2 millones de pequeñas unidades de productores rurales integradas por campesinos ejidales, comunales y pequeña propiedad rural, aunque la falta de condicionamiento lo convirtió en un subsidio al ingreso.

Las agriculturas en pequeño capturan la menor parte de los subsidios

En el ejercicio del gasto público se observa con claridad la predilección gubernamental por los agronegocios y no por las agriculturas familiares. Tomando como muestra el ejercicio de gasto de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), se aprecia que favorece a productores de mayor escala productiva, se inclina por programas aplicables a los agronegocios y, regionalmente, se concentra en las entidades donde estos se encuentran (Robles, 2013a):

Figura 6. Presupuesto versus superficie promedio por unidad de producción.

Fuente: Adaptado de Robles, 2013a. Ejercicio del presupuesto de la sagarpa por programa y entidad federativa.

Diversas causas generan este desigual acceso a los recursos públicos. Entre las que se han señalado de manera más insistente, están las dificultades para conocer y manejar las reglas de operación y los protocolos para sustanciar los subsidios, así como las reglas que obligan a desembolsos previos sustanciales, lo que deja fuera a los productores pequeños y descapitalizados. A la complejidad de las reglas de operación, se suma la confusión que representa la multiplicidad de más de 300 programas y sus modalidades, las cuales cambian de denominación, lo que hace prácticamente imposible su trazabilidad (Chapela, 2007). En el mismo sentido, la operación de banca en el campo ha tenido una baja considerable y prácticamente está dedicada a las operaciones de los agronegocios; las agriculturas familiares solo tienen acceso a recursos muy escasos procesados por medio del sistema de banca social (figura 7).

Figura 7. México: evolución del ejercicio de crédito (en millones de pesos corrientes).

Fuente: UNCTAD, 2013.

Es importante mencionar el Programa Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA), que destaca unidades de asesoría integral para la planeación y ejecución del desarrollo de microrregiones. Este programa, originalmente auspiciado por la FAO, ha desarrollado una experiencia sustancial que puede ser asimilada, especialmente en el marco de la *Cruzada contra el Hambre*, que otorga un papel significativo a las agriculturas familiares. Ello es consistente con el cambio reciente de discurso, posterior a la crisis alimentaria de 2008, en el que el Gobierno Federal incorpora un énfasis en la pequeña producción, mientras mantiene su predilección por los agronegocios.

Además del PESA, en los últimos años se ha comenzado incipientemente a instalar el Programa de Modernización Sustentable de la Agricultura Tradicional (MasAgro), explícitamente destinado al incremento en la productividad de las unidades campesinas. Dicho programa retoma nuevamente el esquema de los *paquetes tecnológicos* homogéneos, basados en el uso de genética industrial propia de las compañías de semillas, fertilizantes y agroquímicos.

2. Agricultura familiar y políticas de desarrollo sustentable

La perspectiva de la agricultura familiar está directamente relacionada con la calidad de los territorios y la calidad de sus recursos naturales, como base productiva. Desde este punto de vista, es muy relevante señalar que dos terceras partes del territorio nacional se encuentran afectadas por procesos de degradación de las tierras que incluyen, principalmente, la pérdida de fertilidad, la erosión hídrica y eólica y la salinización (ver figura 8).

En estas condiciones, se desplazan anualmente 540 millones de toneladas de azolves; 960 000 ha de riego han quedado inutilizadas por salinización, a un ritmo anual de 10 000 ha (Comisión Nacional del Agua, 2012. Estadísticas del agua); hay una pérdida grave de fertilidad en el 17% de las tierras (SEMARNAT y COLPOS, 2003); la disponibilidad de agua per cápita ha pasado de 11,2 m^3/habitante en 1995 a 3,8 (Comisión Nacional del Agua, 2012) y se estima que la deforestación alcanza 230 000 ha al año (INEGI, 2005 y 2010). Chapela y Barragán (2009) estimaron las pérdidas acumuladas por degradación de las tierras en un 7,4% del PIB, una cifra alrededor de USD80 000 millones por año.

Los impactos de la degradación y escasez de recursos naturales son sustancialmente más fuertes en las zonas secas con ganadería pastoril, en las tierras forestales que mayoritariamente son parte de unidades productivas campesinas y en terrenos pequeños de agricultura familiar (CENTROGEO y Mecanismo Mundial de la CNULD, 2008).

El Estado destina 1700 millones de pesos a la conservación y manejo de recursos naturales y prepara un programa de regeneración de tierras.

Figura 8. México: tipo de degradación de las tierras como % de la degradación total.

Fuente: SEMARNAT y COLPOS, 2003.

Estas respuestas son, en parte, efecto de las acciones de las organizaciones campesinas y ONG. En 1996 se constituyó la Red Mexicana de Esfuerzos contra la Desertificación y la Degradación de los Recursos Naturales (RIOD-MEX), como capítulo mexicano de la red internacional que existe como contraparte no gubernamental en el contexto de la Convención de las Naciones Unidas para la Lucha contra la Desertificación (CNULD). En 2003 una coalición amplia de organizaciones de pequeños productores bajo el lema "el campo no aguanta más" logró 282 acuerdos para el campo (2003), entre los que está una línea de pagos por servicios ambientales y promoción de prácticas sustentables de manejo, como el actual Programa de Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua (COUSSA), el PROGAN y el Programa de Reconversión Productiva.

En 2009, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y la RIOD-MEX promovieron la Estrategia Nacional de Manejo Sustentable de Tierras y está en la agenda legislativa la Ley General de Conservación y Restauración de las Tierras.

La sensibilidad hacia la problemática del cambio climático ha hecho que este tema se encuentre obligadamente en la agenda de las instituciones y de las organizaciones de los productores familiares, especialmente en lo que se refiere a la reducción de emisiones por deforestación y degradación forestal (REDD+). Esta avanza en medio de cuestionamientos de las comunidades respecto de las salvaguardas ambientales y sociales, la distribución de beneficios, el derecho al acceso productivo a los recursos naturales de las comunidades y la aplicación de procedimientos de *consentimiento previo informado* (ONU, 2006), ante la aplicación de políticas conservacionistas que restringen el uso de los recursos naturales por las comunidades, como las áreas protegidas y el pago por servicios ambientales.

Este debate tiene lugar en el contexto de una importante reforma constitucional, de noviembre de 2011, en materia de derechos humanos, dentro de los cuales está el carácter vinculante de los instrumentos internacionales suscritos por México, incluida la Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

3. Políticas para agricultores familiares orientadas a las personas

Uno de los lineamientos más importantes de la política pública de fines de los años ochenta fue la diferenciación de los subsidios productivos de los de asistencia social (Dávila, E.; Levy, S.; López Calva, L.F. 1995). Dicho enfoque tuvo concreción en el diseño del actual *Oportunidades,* que ha sido modelo de programas de transferencias directas condicionadas, abandonando las inversiones y programas de fomento a las agriculturas familiares (Adato, 2011). El enfoque *subsidiario* y el marco jurídico de la política social asistencialista se plasma en la Ley General de Desarrollo Social de 2004.

Se debe considerar al PROCAMPO en el recuento rápido de políticas individuales, no obstante su declarado propósito productivo, ya que se ha convertido en un recurso de vida para el segmento de productores familiares, que se reparten el 15% de los recursos del programa, mientras que el 85% de dicha bolsa la reciben el 15% los productores mayores, ya que su aplicación es por hectárea.

Un caso especial de programas de subsidios es el destinado a coinvertir con migrantes en sus lugares de origen, en un esquema denominado "3 por 1", en el que, idealmente, por un tanto aportado por los emigrados, el gobierno federal aporta una cantidad igual y otros tantos provienen de los gobiernos municipal y estatal (SEDESOL, 2014). Dicho programa ha sido destinado principalmente a subsidiar a los gobiernos locales en la ejecución de obra pública, pero los movimientos sociales relacionados con migrantes están negociando la habilitación de ese programa como palanca de desarrollo regional en las zonas de expulsión y el ajuste en montos para equilibrar los

recursos asignados al programa, por alrededor de USD30 millones anuales (SHCP, 2014) con los USD23 000 millones que alcanzan anualmente las remesas enviadas por los trabajadores mexicanos en los Estados Unidos (SHCP, 2013).

E. Evolución para la transversalidad del desarrollo rural

1. Una planificación sectorial

La formulación y ejecución de políticas en México tiene un carácter compartimentado. El mandato de la Ley de Planeación de enero de 1983 establece un plan nacional de desarrollo, planes estatales y municipales y cuatro tipos de programas: *institucionales, regionales, especiales y sectoriales.* Estos últimos se deben publicar dentro de los seis meses siguientes a la publicación del Plan Nacional de Desarrollo. Para el periodo 2013-2018 destacan los siguientes programas sectoriales: Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, Desarrollo Social, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Energía, Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario, Comunicaciones y Transportes, Educación, Salud, Trabajo y Previsión Social, Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, y Turismo. Cada uno de ellos tiene sus metas, indicadores, programas, distribución geográfica e instrumentos de intervención.

A partir de la publicación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), en diciembre de 2001, se modificaron los fines, procedimientos, órganos, instancias de planeación y participación ciudadana en el desarrollo del ámbito rural. En este contexto, algunos ejercicios, como el emprendido en Michoacán de 2003 a 2005, se orientaron a la instrumentación de la LDRS. Particularmente, es destacable el ejercicio de identificación de los campos de convergencia intersectorial para la construcción de las agendas territoriales para la formulación y gestión del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2014-2018 (PEC) en los términos que establece la ley: un proceso de planeación y concertación participativa, anidado de lo local a lo nacional.

También apareció como una necesidad de la concurrencia, la homologación de las circunscripciones territoriales sectoriales, de manera tal que haya coincidencia de actores y recursos sobre la mesa de negociación que conforma el sistema de consejos municipal, distrital y estatal.

Otro ejemplo reciente hacia la gestión integral es el del Corredor Biológico Mesoamericano-México (CBMM), que, en vez de plantearse la ampliación de las áreas decretadas como protegidas, se abocó a la inducción de prácticas productivas sustentables entre dichas áreas, lo que ha llevado a promover intensamente un acercamiento entre instituciones, con un funcionamiento semejante al del PESA, a través de Agencias de Desarrollo (CONABIO, 2012).

En algunas cuencas se ha explorado la construcción de acuerdos en torno al abastecimiento de los sistemas operadores del agua potable, con esquemas de transferencia de parte de los pagos de los usuarios hacia la conservación de la cuenca. El considerar como espacio delimitado a un territorio naturalmente demarcado ha propiciado la generación de acuerdos de integración que, en el caso de tres cuencas de Jalisco, son soportadas institucionalmente por *Juntas Intermunicipales* (Graf *et al.*, 2006).

2. Políticas territoriales

El enfoque territorial en México ha sido planteado desde el gobierno de Lázaro Cárdenas, en un enfoque basado en la política de desarrollo de enclaves propia del proyecto modernizador de la Reforma hacia el fin del siglo XIX. En la década de 1970, se planteó el paradigma del *desarrollo rural integral (DRI)*, con una influencia de los experimentos israelíes en planeación y gestión del desarrollo y de las corrientes

de planeación por cuencas hidrográficas. Esas iniciativas tempranas dieron lugar a proyectos y programas como el Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER), que tuvo su expresión jurídica en las Leyes de Desarrollo Agropecuario y de Distritos de Desarrollo Rural. Todas esas iniciativas procuraban integrar la gestión de la producción agrícola y sus encadenamientos en el mercado. En paralelo, la política indigenista de corte integracionista, de mediados del siglo XX, dio pie a la creación y operación de Centros Coordinadores Indigenistas, donde se aplicaban de manera integrada los instrumentos y acciones del Estado.

La revisión conceptual sobre el desarrollo rural, que propone la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, apunta hacia un enfoque territorial muy claro, organizado en espacios coherentes, ubicados como 192 Distritos de Desarrollo (DDR) y 713 Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (Calderón, 2012). Estos están dotados de órganos de concurrencia y concertación entre los órdenes de gobierno, los segmentos especializados en aspectos sectoriales del desarrollo y los agentes particulares, donde se abre un marco institucional con gran potencial para el protagonismo de los campesinos organizados.

A partir de dicha ley y de otras que la siguen, como la Ley de Desarrollo Social o la Ley de Aguas Nacionales de 2003, se conservan y fortalecen algunas experiencias, programas e instituciones, como los Fondos Regionales Indígenas y los esquemas de planeación y concertación en Consejos (de desarrollo rural, de desarrollo social, de cuenca, forestal, etc.). Correlativamente, se produce la generación de programas que incorporan criterios de territorialidad. Algunos ejemplos de estos programas son el Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA), que se enfoca en la delimitación de microrregiones que son intervenidas en planos diversos; el Programa de Desarrollo Sustentable, que propone la gestión basada en el ordenamiento del territorio, con un énfasis ambiental, y el Proyecto de Microcuencas, que propone la formulación concertada de planes rectores de manejo. Algunas experiencias de campo, como las emprendidas por las comunidades de la Sierra Juárez de Oaxaca (ERA, 1992), han mostrado una utilidad sustancial en la construcción de gobernabilidad y acción colectiva, con muchos de los rasgos de las instituciones locales que señalan los cánones inspirados en dichas experiencias (Ostrom, 1990). Es de destacar el componente del Programa de Desarrollo y Producción Forestal (PROÁRBOL), destinado al levantamiento y concertación de ordenamientos comunitarios.

F. Elementos de evaluación, desafíos e perspectivas

1. Elementos de evaluación del impacto de las políticas agrarias sobre el sector familiar y campesino

En los últimos 25 años, a partir de los compromisos de México ante la OMC para que el Estado mexicano no intervenga como actor en la economía, se ha desmantelado una variada gama de entidades gubernamentales que estaban encaminadas a fortalecer el bienestar social. El Estado mexicano se retiró de estas actividades, para pasarlas a manos privadas o, simplemente, como huecos no atendidos de la agenda de desarrollo. Algunos aspectos en estas funciones son: ordenamiento de los mercados; crédito; manejo de riesgo y otros servicios financieros; desarrollo de infraestructura; regulación y provisión de medios de producción (fertilizantes, semillas, equipo); asistencia técnica, extensión rural y capacitación.

El mercado ha sido desregulado y se han suprimido las reservas estratégicas, los precios de garantía y las compras de gobierno en función de abasto, principales salvaguardas de las economías familiares y de viabilidad de los mercados regionales. En forma paralela, se ha propiciado el desarrollo de grandes empresas en el ámbito de la comercialización, principalmente en manos de

corporaciones con matriz estadounidense, que capturan los apoyos a la comercialización, como el *precio objetivo* o los beneficios de las *coberturas cambiarias y de precios*, entre otros.

El esquema de integración de *sistemas-producto*, planteado en la LDRS, ha sido torcido para generar un sustituto de las organizaciones regionales y especializadas, donde no participan, conciertan ni se comprometen los agentes ubicados en eslabones previos o posteriores de la producción primaria, dejando el dominio de las cadenas a las potentes corporaciones de provisión de insumos y equipos o de la esfera de la comercialización. En estas condiciones, la agricultura familiar no tiene cabida y, por otra parte, también son devorados por las corporaciones los mercados de nichos de especialidades, donde podría ubicarse una oportunidad de los pequeños productores de autoconsumo para la obtención de efectivo.

En materia de crédito, prácticamente ha desaparecido la banca de desarrollo, al instalarle criterios competitivos con la banca comercial, a la vez que, en su mayoría, los servicios de acompañamiento del crédito fueron sustituidos por exigencias rígidas y altas en la constitución de garantías, que muy rara vez pueden ser satisfechas por los productores pequeños. El resultado es prácticamente la extinción de la operación de banca de desarrollo en el campo de la pequeña producción, en un marco de escasez generalizada de flujo crediticio que solo llega a 5% de las unidades de producción rural (UNCTAD, 2013).

Esta situación ha sido acompañada por una contradictoria política que, por un lado, promueve organismos sociales para la intermediación de servicios financieros, con programas significativos para facilitar el acceso a ese factor productivo y, por otro lado, los persigue con crecientes exigencias de capital pagado, encaje bancario, auditoría y más, a pesar de los notables avances alcanzados en materia legislativa como la Ley de Ahorro y Crédito Popular, contemporánea de la LDRS.

A partir de 2000 las políticas privilegiaron las modalidades individualizadas, en demérito de la organización, tanto en la perspectiva política, como en lo que se refiere al papel del asociacionismo en la viabilidad de las unidades familiares en un contexto de competencia inmisericorde.

Las movilizaciones campesinas de 2003 mitigaron en alguna medida la ofensiva desde el gobierno a las organizaciones de los productores y lograron la creación de oportunidades, como son los programas de fortalecimiento a las organizaciones sociales que ofrecen la SAGARPA, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) o la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR). Estos avances consolidan, de alguna manera, experiencias anteriores, especialmente las promovidas por el Instituto Nacional para el Desarrollo Social (INDESOL) desde el sexenio de 1995 a 2000.

Una de las principales fallas de las políticas al campo ha sido la prioridad otorgada a la intervención por medio de activos privados, en vez de activos públicos, como son las obras de infraestructura y los bienes de conocimiento, incluyendo la investigación básica y aplicada o la información de mercado. Este sesgo propicia que los productores mejor informados, con mayor capacidad de negociación y para llenar los requisitos complicados y poco accesibles de los respectivos programas, capturen los recursos públicos como rentas, inhibiendo no solo el desarrollo de las agriculturas familiares, sino también el de empresas competitivas.

Diversas evaluaciones demuestran que sus recursos llegaron a estratos medio y alto y no al bajo (Vargas, 2007; Fox y Haight, 2011) y el análisis por vertientes de gasto en el Programa Especial Concurrente de 2013 muestra la inclinación del presupuesto hacia el fomento a los agronegocios, a pesar de los contenidos discursivos gubernamentales (Robles, 2013b). Como muestra, se pueden enunciar los ejemplos contrastantes del PROCAMPO, con un

sentido estrictamente regresivo, discutido anteriormente y, en contraste, la Alianza para el Campo (hoy Programa de Adquisición de Activos), orientada principalmente a la compra de maquinaria y equipos para el proceso productivo agroalimentario, incluyendo tractores e implementos. Su población objetivo son los productores ubicados en zonas de alta y muy alta marginación de acuerdo con los criterios del Consejo Nacional de la Población (CONAPO), pero los destinatarios principales son productores con capacidad para adquirir y utilizar tales equipos, lo que queda generalmente fuera del alcance de los productores familiares.

2. Algunas perspectivas

La FAO (2013) visualiza como potenciales de las agriculturas familiares el empleo, el desarrollo de tecnologías apropiadas, el cuidado y uso específico de los recursos naturales, el desarrollo de mercados específicos de nicho, la custodia de la biodiversidad, el suministro de agua y servicios paisajísticos, entre otros. Con esta lista como marco, se pueden destacar algunas perspectivas adicionales:

2.1 Aprovechamiento del bono demográfico

La configuración demográfica del campo contemporáneo está en la plenitud del potencial del bono demográfico, pero la falta de oportunidades en una economía de desindustrialización y escaso desarrollo terciario puede convertir esta oportunidad única en un conflicto de dimensiones inmanejables. En las pequeñas agriculturas, el aprovechamiento del bono demográfico no es una opción, sino una necesidad urgente frente a la acelerada pérdida de gobernabilidad en los territorios rurales, lo que pende de la oportunidad en la construcción de redes locales de valor y aglomeraciones de procesamiento y servicios, que hagan posible la reconstrucción de territorios con calidad ambiental, económica y social.

2.2 La pequeña agricultura y la soberanía alimentaria

La problemática alimentaria actual obliga a incluir el tema de la soberanía para enfrentarla, en un contexto de distorsiones en el mercado. Al entender la soberanía como la búsqueda de grados crecientes de autonomía en el ámbito nacional, lo mismo que en la escala regional, comunitaria y familiar, liga necesariamente la soberanía alimentaria con la agricultura familiar y no solo a la gran producción mercantil y el mercado internacional.

Lo anterior incluye el desarrollo de estrategias directamente gestionadas en parcela, la reducción de mermas poscosecha, la construcción de mercados regionales y reservas estratégicas, entre otras líneas de acción en las que los productores familiares pueden actuar eficazmente si logran conformar o rehabilitar elementos de capital social, de solidaridad y de emprendimiento asociativo.

2.3 La gestión ambiental: pros y contras

La mirada sustentable del desarrollo rural tiene beneficios a corto plazo en la medida que la regeneración de los ecosistemas, la regulación de las cuencas y la calidad de las tierras producen beneficios tangibles inmediatos.

Por otra parte, la prestación de servicios ambientales es una posibilidad de canalizar beneficios para el desarrollo local y de los agentes de la agricultura familiar, que requiere un proceso de maduración y, por otro lado, les plantea un reto en cuanto a mantener el protagonismo y ser auténticos negociadores de las transacciones dentro de este campo. Por la complejidad y sofisticación de los conceptos y mecanismos que forman el cuerpo de los esquemas de pago por servicios ambientales (PSA), es indispensable que los organismos sociales de los productores se propongan con decisión la construcción de capacidades locales de conocimientos y habilidades para manejar estos tópicos especializados.

2.4 Los migrantes: algo fuerte e importante está cambiando

El estancamiento de la economía estadounidense y el manejo político-ideológico a que ha dado lugar están endureciendo fuertemente las circunstancias de migración, reduciendo el flujo de migrantes y de remesas e incrementando los tiempos de retorno o aumentando la migración definitiva. Al mismo tiempo, provocan una ola de deportaciones nunca vista, en la que quedan involucrados ciudadanos con tiempos largos de permanencia, a costa de la destrucción de lazos familiares y en medio de graves violaciones a los derechos humanos.

Frente a esto, es urgente una estrategia para la reducción de las condiciones de expulsión y la reconstrucción de territorios favorables para la reinserción, que puede ayudarse de recursos provenientes de las remesas, para el desarrollo de unidades de agricultura familiar de objetivo mixto, tanto para el consumo familiar como para mercados regionales y en nichos de exportación.

2.5 La crisis de las economías tradicionales dominantes

El escenario internacional se está moviendo y la economía de los Estados Unidos, lejos de desaparecer inminentemente como mercado y fuerza económica dominante, sí se muestra proclive a una decadencia y debilitamiento frente a otros polos de desarrollo, como el del oriente, el europeo o el de las activas economías de Australia y Nueva Zelandia, sin descartar un creciente papel de los países latinoamericanos y de los países llamados BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) en la economía mundial. En este plano, las agriculturas a pequeña escala tienen una *ventana* de oportunidad en la exploración de nuevos mercados y reducir la dependencia de uno solo.

2.6 Nueva ruralidad y agriculturas familiares

Los cambios demográficos y en la sensibilidad de la sociedad obligan a reconsiderar a fondo un papel importante para la agricultura familiar en el desarrollo de los territorios. Entre los principales emergentes están las nuevas generaciones de jóvenes y la participación creciente de las mujeres y los indígenas (Chapela, 2012), que hacen indispensable modificar la perspectiva del campo y evitar que estas nuevas condiciones sean causa de deterioro y, al contrario, incorporarlas como fortalezas.

Bibliografía

Adato, M. 2011. Programas de transferencias monetarias condicionadas: beneficios y costos sociales. *In* Boltvinik, J.; Damián, A. (coords.). La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos. México, Gobierno del Estado de Tamaulipas, Siglo XXI.

ASERCA, Apoyos y Servicios de Comercialización para el Campo, 2013. Padrón de usuarios del PROCAMPO Productivo. México.

Azaola, E. 1982. Rebelión y derrota del magonismo agrario. México, Fondo de Cultura Económica.

Bartra, A. 1996. El México bárbaro. Plantaciones y monterías en el Sureste Durante el Porfiriato. México, El Atajo Ediciones.

BBVA. 2013. Situación de la migración. México, Servicio de Estudios Económicos del Grupo BBVA.

Calderón, F. 2012. VI Informe de Gobierno. México, Presidencia de la República.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México. 1917. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*, 5 de febrero de 1917. Última reforma publicada DOF 07-07-2014.

_____. 1983. Ley de Planeación. México, Secretaría de Servicios Parlamentarios. *Diario Oficial de la Federación,* 5 de enero.

_____. 1992. Ley de Aguas Nacionales. México, Secretaría de Servicios Parlamentarios. *Diario Oficial de la Federación,* 1.º de diciembre.

_____. 2001a. Ley de Ahorro y Crédito Popular. Sustentable. México, Secretaría de Servicios Parlamentarios. *Diario Oficial de la Federación,* 4 de junio.

_____. 2001b. Ley de Desarrollo Rural Sustentable. México, Secretaría de Servicios Parlamentarios. *Diario Oficial de la Federación,* 7 de diciembre.

_____. 2013. Ley del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014. Anexo 10. Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable. México.

CENTROGEO (Centro de Investigación en Geografía y Geomática "Ing. Jorge L. Tamayo", A.C); Mecanismo Mundial de la CNULD. 2008. Valoración económica de la degradación y manejo sustentable de las tierras, VEDET. Determinación de prioridades en la identificación de ventanas. Nota de trabajo. México.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Chile); IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, Costa Rica). 2013. Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2014. San José, Costa Rica.

Chapela, G. 2007. Armonización de programas de desarrollo y manejo sustentable de las tierras. México, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, Cámara de Diputados. Serie Estudios e Investigaciones.

_____. 2012. Apuntes para una estrategia de soberanía alimentaria. *In* Hernández, M.C.; Meléndez, J. (coords.). Alimentación contemporánea: un paradigma en crisis y respuestas alternativas. Hermosillo, México,

Centro de Investigaciones en Alimentación y Desarrollo, Clave Editorial. p. 51-78.

_____; Barragán, M. 2009. Cálculo económico preliminar de la interacción del cambio climático y la agricultura en México. *In* Alviar, M.L. (coord.). Impacto del cambio climático en las tierras y sus características. México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

_____; Burstein, J. 2013. Fondo pro-migrantes de desarrollo sustentable. Bosquejo preliminar. México, Colectivo PND–Migración, Red Mexicana de Organizaciones Campesinas Forestales.

Chevalier, F. 1975. La formación de los latifundios en México. México, Fondo de Cultura Económica.

Comisión Nacional del Agua, 2012. Estadísticas del Agua. México

CONABIO (Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad). 2012. Desarrollo Territorial Sustentable. Programa Especial de Gestión en Zonas de Alta Biodiversidad. México.

Córdova, A. 1972. La formación del poder político en México. México, Editorial Era. Serie popular 15.

Dávila, E.; Levy, S.; López Calva, L.F. 1995. Empleo rural y combate a la pobreza: una propuesta de política. *Revista Economía Mexicana Nueva Época* 6(2), segundo semestre de 1995. México.

Echenique, M. 2009. Innovaciones institucionales y tecnológicas para sistemas productivos basados en agricultura familiar. San José, Costa Rica, IICA. Citado en: Rivas, G.G.; Gutiérrez, I.A.; Ramírez, F.; Padilla, D.; Suchini, J.G.; Hernández, L.; Rodríguez, L.; Juarez, M. 2012. Hacia el fortalecimiento de una agricultura familiar: pilar de los territorios rurales. Turrialba, Costa Rica, CATIE, Programa Ambiental Mesoamericano. Policy Brief n.º 12.

El Campo No Aguanta Más. 2003. Acuerdos para el Campo. México.

Emery, M.; Fey, S.; Flora, C.B. 2006. Using community capitals to build assets for positive community change. Kansas, Estados Unidos, Community Development Society.

ERA (Estudios Rurales y Asesoría, A.C., México). 1992. La planeación del aprovechamiento de los recursos naturales por las comunidades. Oaxaca, México.

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Italia). 2009. Declaración de la Conferencia de Alto Nivel Sobre Seguridad Alimentaria: los retos del cambio climático y la bioenergía. Roma, Italia.

_____. 2011a. Marco estratégico de mediano plazo de cooperación de la FAO en agricultura familiar en América Latina y el Caribe 2012-2015. Roma, Italia.

_____. 2011b. Price Volatility in Food and Agricultural Markets: Policy Responses. Policy Report including contributions by FAO, IFAD, IMF, OECD, UNCTAD, WFP, the World Bank, the WTO, IFPRI and the UN HLTF. Roma, Italia. June, 2011.

_____. 2012. Agricultura familiar con potencial productivo en México. México.

_____. 2013. Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en México 2012. México.

Fox, J.; Haight, L. 2012. Síntesis de hallazgos: tendencias en la política de subsidios agrícolas. *In* Subsidios para la desigualdad: las políticas públicas del maíz en México a partir

del libre comercio. Santa Cruz, California, Estados Unidos, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Centro de Investigación y Docencia Económicas, University of California, Santa Cruz.

Gobierno del Estado de Michoacán. 2004. Regionalización única para la gestión del desarrollo concurrente del Estado de Michoacán. Morelia, México, Secretaría de Planeación del Desarrollo.

Graf Montero, S.; Santana Castellón, E.; Martínez Rivera, L.M.; García Ruvalcaba, S.; Llamas, J.J. 2006. Collaborative governance for sustainable water resources management: the experience of the Inter-municipal Initiative for the Integrated Management of the Ayuquila River Basin, Mexico. *Environment and Urbanization* 18(2):297-313.

Hernández Xolocotzi, E. 1977. Agroecosistemas de México. Montecillos, México, Colegio de Postgraduados.

Hewitt de Alcántara, C. 1978. La modernización de la agricultura mexicana: 1940-1970. México, Siglo XXI.

IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, México). 2012. Aportes del IICA a la gestión del conocimiento de la agricultura en México. México.

INEGI (Instituto Nacional de Geografía y Estadística, México). 2005 y 2010. Carta de cobertura vegetal, series V y VI. México.

_____. 2007. Censo Nacional Agropecuario. México.

_____2009. Estadísticas Históricas de México. México.

Klein, N. 2009. La terapia del shock: el auge del capitalismo del desastre. Barcelona, España, Paidós.

Mörner, M. 1975. La hacienda hispanoamericana: examen de las investigaciones y debates recientes. *In* Florescano, E. (coord.). Haciendas, latifundios y plantaciones en América Latina. Simposio de Roma organizado por CLACSO. México, Siglo XXI.

Nuñez, J.M.; Couturierú S. 2013. Propuesta metodológica para normar la evaluación de la tasa de deforestación y degradación forestal en México. México, Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible.

ONU (Organización de las Naciones Unidas). 2006. Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI). Nueva York, Estados Unidos.

Ostrom, E. 1990. Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Common Action. Cambridge, Cambridge University Press. Edición en español: 1992. El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones para la acción colectiva. México, Fondo de Cultura Económica.

Palacio, V.; Cavallotti, B. 2001. Globalización, apertura comercial y sector agropecuario. *In* Mata, B.; Villanueva, C.; Hernández, A. (coords.). México rural: políticas para su reconstrucción. Universidad Autónoma Chapingo.

Palerm, Á. 1972. Agricultura y sociedad en Mesoamérica. México, SEP, Editorial Sepsetentas.

Robles, H. 2012. El caso de México. *In* Soto Baquero, F.; Gómez, S. (eds.). Dinámica del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: Concentración y Extranjerización. México, FAO.

_____. 2013a. Programas y componentes del presupuesto de SAGARPA 2007-2012. *In* Subsidios para la desigualdad: las políticas públicas del maíz en México a partir

del libre comercio. Santa Cruz, California, Estados Unidos, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Centro de Investigación y Docencia Económicas, University of California, Santa Cruz.

_____. 2013b. www.subsidiosalcampo.org.mx.

Robles, H.; Concheiro, L. 2004. Entre las fábulas y la realidad, los ejidos y comunidades con población indígena. CDI-UAM. México.

Rubio, B. 2011. La nueva fase de la crisis alimentaria mundial. *Revista Mundo Siglo XXI* 24(6). México, Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales (CIECAS) del Instituto Politécnico Nacional (IPN).

SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social, México). 2010. Estrategia Nacional para el Manejo Sustentable de las Tierras. México.

_____. 2014. Reglas de operación del programa "3X1". México.

SEMARNAT (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, México); COLPOS (Colegio de Postgraduados, México). 2003. Degradación del suelo causada por el hombre en México. México.

Semo, E. 1973. Historia del capitalismo en México. Los orígenes. 1521-1763. México, Editorial Era. Colección El Hombre y su Tiempo.

Senado de la República de México. 2009. Iniciativa de Ley para la Conservación y Restauración de las Tierras. Gaceta parlamentaria. México.

SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México). 2013. Criterios generales de política económica 2014. México.

_____. 2014. Presupuesto de egresos de la Federación 2014. Clasificación económica por: unidad responsable, funcional y programas presupuestarios. México.

Suárez, V. 2012. La agricultura mexicana del siglo XXI: el fracaso de la alternancia de derecha y de la continuidad neoliberal. *Revista ALASRU* 6:265-299. México, Asociación Latinoamericana de Sociología Rural.

UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development). 2013. Mexico's Agriculture Development: Perspectives and Outlook. Ginebra, Suiza.

Vargas Larios, G. 2007. Metaevaluación de programas de la SAGARPA, dirigidos a productos agrícolas básicos. Resultados generales. México, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, Cámara de Diputados. Serie Estudios e Investigaciones.

Vía Campesina. 1996. Declaración de Tlaxcala. *In* II Conferencia Internacional de la Vía Campesina Tlaxcala, México. 18-21 de abril.

Wise, T.A. 2013. El TLCAN: el arte de entregar los valores. *La Jornada del Campo* 74, 16 de noviembre.

XI. NICARAGUA:
Evoluciones y perspectivas de las políticas agrarias y la agricultura familiar.

Francisco J. Pérez[117] y Sandrine Fréguin-Gresh[118]

117 Instituto Centroamericano para el Desarrollo de las Capacidades Humanas, IXMATI, Managua, Nicaragua.
118 CIRAD-ART-Dev, UCA-Instituto Nitlapán, Managua, Nicaragua.

A. Introducción

La agricultura familiar es un concepto que ha venido tomando fuerza en la formulación de políticas públicas en América Latina, y de manera más reciente en Centroamérica (Soto Barquero *et al.*, 2007; Schejtman, 2008; González, 2010; Sanches Peraci, 2011). Desde 2006-07, en el marco del proceso de integración regional, la formulación de la Política Agrícola Centroamericana (PACA) abre un debate sobre las políticas dirigidas a mejorar los niveles de competitividad de lo que se denomina la "pequeña agricultura empresarial" (CAC, 2007). Así, desde el punto de vista de la equidad en términos de distribución del ingreso, se busca estimular el crecimiento económico de una clase media campesina que, en el mediano plazo, debe cambiar la tendencia de polarización de la estructura agraria. De hecho, Centroamérica por muchos años (a partir de 1870) ha basado el crecimiento de su economía en un modelo agroexportador (Segovia. 2004) que ha generado como resultado una agricultura polarizada: de un lado, una agricultura a gran escala orientada principalmente hacia la exportación con altos estándares de calidad y tecnología, con altos niveles de productividad (del capital y en términos de utilización de insumos y de mano de obra asalariada) y, del otro lado, una agricultura a veces denominada "agricultura de subsistencia", con bajos niveles de productividad (de la tierra), de tecnología y de calidad, que apenas logra asegurar las necesidades básicas de las familias productoras, aunque suelen comercializar algunos excedentes. Entre ambos extremos, con peso y características variables de un lugar a otro, ha venido desarrollándose un sector de agricultura comercial basada principal, aunque no exclusivamente, en el trabajo familiar, con diversos grados de especialización productiva orientada algunas veces hacia el mercado interno y otras hacia el de exportación, tanto a otros países de la región centroamericana como de regiones como Norte y Suramérica, Europa y Asia.

Recientemente en Nicaragua se ha planteado que "la reducción de la pobreza, el desarrollo humano y el crecimiento económico sostenido" […] principales misiones del Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional [del Presidente Ortega], se materializan a través de las políticas sociales, dentro de una estrategia económica para las familias rurales" (Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional, 2009). Desde esta perspectiva, se considera a los sectores sociales "familiares" o "campesinos" como la mejor alternativa de "*reactivación productiva*" (ibíd.) para tratar de reducir los niveles de inequidad en el sector agrícola[119], dado su aporte en la ocupación, la generación de empleo temporal y la obtención de ingresos en los territorios rurales. Es por ello que desde diferentes políticas se ha estado haciendo énfasis en incentivar y fortalecer a este sector social, interviniendo de diferentes formas en la promoción de lo que se denomina desde entonces "economía familiar". Es así también que en el 2012, la priorización se convierte en un eje de la política de desarrollo nacional con la creación de un ministerio específico para atender a este sector social: el Ministerio de Economía Familiar, Comunitaria, Cooperativa y Asociativa (MEFCCA) (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2012).

El presente capítulo propone un análisis de cómo las políticas dirigidas al sector agrícola y rural en Nicaragua han incorporado el concepto de la agricultura familiar. En una primera sección, se presentan las grandes características actuales del sector, reposicionándolo en las dinámicas sociales y económicas más globales del país. En una segunda sección, se estudian los cambios agrarios que ha sufrido Nicaragua, haciendo énfasis tanto en el contexto nacional como en la institucionalidad y las orientaciones del referencial de política dominante en cada periodo, a través de un recorrido en el tiempo desde el proceso de inserción de Nicaragua en los mercados internacionales a través

119 Los resultados de las políticas agrarias implementadas en Brasil en cuanto a reducción de la pobreza rural han sido un importante estímulo para repensar el marco de políticas con que se trabaja con el sector en Nicaragua.

Cosecha de plátano en El Cua, Nicaragua (foto de S. Freguin-Gresh)

del café, cuando el Estado comienza a implementar políticas agrarias específicas (1870), hasta la fecha. En la tercera sección, se presentan dos programas actuales que se insertan en la promoción de la economía familiar y que son claves en la política del Gobierno actual de Nicaragua. El capítulo termina con algunas reflexiones sobre las perspectivas de la agricultura familiar en Nicaragua.

B. El sector agrícola y el lugar de la agricultura familiar en Nicaragua

1. Un país "orgullosamente" agropecuario que apenas comienza su transición económica en un contexto de bono demográfico

Como lo afirmó de nuevo recientemente uno de los dos más importantes periódicos de país en un análisis especial de la economía nacional, Nicaragua se ve "orgullosamente" como "una enorme finca agropecuaria" (El Nuevo Diario, 2013). Con más de 59 000 km² y 8,5 millones de manzanas (mz)[120] dedicadas a la explotación agropecuaria, en las que pastorean más de 4,2 millones de cabezas de ganado bovino y donde se utilizan casi 2 millones de mz de tierra para producir bienes agrícolas, incluyendo granos básicos y cultivos de exportación (INIDE, 2011), el sector agropecuario es considerado "clave" en Nicaragua, porque genera el 31% del empleo, contribuye con el 71% de las exportaciones del país y aporta el 21% al producto interno bruto (PIB), según las últimas cifras oficiales del Banco Central de Nicaragua. Sin embargo, las estadísticas nacionales indican también que Nicaragua se ha estancado en su transición económica y en su transición demográfica (Pérez, 2011).

Por un lado, un análisis de las estadísticas macroeconómicas muestra que el peso del sector agropecuario no ha evolucionado mucho en los

120 Una manzana (mz) de tierra en Nicaragua es equivalente a 7026 m².

Figura 1. Aportes de los sectores económicos al PIB y al empleo.

Fuente: Elaborada con base en Grigsby Vado y Pérez, 2007.

últimos 30 años y que la economía nicaragüense se ha caracterizado por una fuerte inercia (ver figura 1). Esta situación contrasta con el modelo de transición económica, que se basa en la trayectoria histórica de la transformación estructural; es decir, un desplazamiento gradual de la agricultura a la industria y luego hacia los servicios como sector económico preponderante, lo cual en los países del Norte ha contribuido al "desarrollo". De hecho, la dinámica que subyace la transición económica (componente clave de la transformación estructural) se basa en el incremento de la productividad en la agricultura, que promueve el cambio tecnológico y permite que el trabajo y el capital fluyan hacia otras actividades económicas. Al mismo tiempo, las economías tienden a experimentar una reestructuración geográfica, que ocurre cuando la fuerza de trabajo se traslada de actividades dispersas (agricultura) hacia actividades más concentradas (industria), y se aceleran los procesos de urbanización. Este proceso de cambio se traduce en un aumento de los ingresos, mayor riqueza y mejores condiciones de vida (Losch *et al.*, 2012).

Por otro lado, según las teorías de la transición demográfica desarrolladas por Thompson en la década de 1930[121] (ver figura 2), Nicaragua

121 La transición demográfica se refiere a un proceso que permite pasar de un régimen de demografía con altos niveles de mortalidad y fecundidad (fase I: estacionaria alta), a una nueva situación caracterizada por una caída de la mortalidad y de la fecundidad (fase IV: estacionaria baja). Entre los dos regímenes de equilibrio, se pueden identificar dos fases de transición demográfica. En una primera etapa (fase II de expansión temprana) se reducen las tasas de mortalidad, debido a avances básicos en la atención sanitaria mayormente, mientras que las tasas de fecundidad continúan siendo muy altas. Se produce un crecimiento muy rápido de la población, especialmente de la población joven. En esta etapa, existe una tasa de dependencia alta; es decir, una elevada proporción de la población dependiente (principalmente infantil) en relación a la población activa o en edad de trabajar (15 a 64 años de edad). Posteriormente, cuando esa población se incorpora a la fuerza laboral al tiempo que baja la natalidad, se produce, lo que Thompson llamó "bono demográfico", una suerte de "ventana de oportunidad" poblacional, con una baja tasa de dependencia, con una mayor proporción de la población en edad de trabajar.

se encuentra actualmente en una situación de "bono demográfico"; es decir, en una fase de expansión tardía de su población. De hecho, la tasa de mortalidad se ha reducido de forma sostenida desde los años de 1950. Por su parte, la tasa de fecundidad —estimada en 5,7 en la década de 1980— ha disminuido más lentamente. En la actualidad, la población en edad activa, en particular la población joven, crece rápidamente. Esto significa que, según las proyecciones y estimaciones (ver las cifras en ONU, 2009), para una población estimada de entre 5,8 millones y 6,2 millones, la población activa representa entre 3,5 y 3,9 millones de personas en edad de trabajar, cuya mayoría habita en las áreas rurales, lo que se traduce en una tasa de actividad (el inverso de la tasa de dependencia) de entre 1,6 y 1,7. Esta tasa de actividad seguirá aumentando hasta 2035-2040. Esta situación se traduce concretamente en cohortes de jóvenes activos, que ya nacieron, que representan entre 119 000 y 125 000 personas (en promedio para el periodo 2010-2015) que actualmente entran cada año en el mercado laboral. Esto representa el mayor crecimiento de la población en edad de trabajar en la historia de Nicaragua (ver figura 3).

Figura 2. Teoría de la transición demográfica.

Fuente: Crespo Santiago *et al.*, 2011 (Universidad de Cantabria, OCW).

Figura 3. Transición demográfica en Nicaragua.

Fuente: Elaborada con base en ONU, 2009 y 2010.

A la vez, Nicaragua presenta una segunda dimensión demográfica, la transición rural[122]-urbana, que avanza a pasos más lentos que la etaria. Aunque hubo un proceso de movilización importante de la población rural en el periodo 1950-1971, cuando el peso de la población rural se redujo en 12,5 puntos porcentuales, esta tendencia cambió a partir de 1995. A partir de ese año se observa que el peso relativo de la población rural tiende a estabilizarse (una diferencia de 1,5 puntos porcentuales en una década). En ese momento de la historia, la población total es 2,3 veces mayor que la de 1970 (INEC, 2006), por lo que en términos absolutos la población rural no ha dejado de crecer y en el 2005 era 1,9 veces mayor que la reportada en 1970 (ver figura 4). La combinación de ambas dimensiones da como resultado una elevada población rural económicamente activa que demanda activos para producir o alternativas de empleo que le generen los ingresos para satisfacer sus necesidades materiales, de formación y recreación. Esto está íntimamente ligado al segundo proceso de transición económica, dado que son los diferentes sectores económicos los que generan ocupación y empleo, siendo los más dinámicos los que puedan presentar una alternativa para esta población rural.

122 De acuerdo con el Instituto Nacional de Información de Desarrollo (INIDE), las áreas rurales comprenden los poblados de menos de 1000 habitantes que no reúnen las condiciones urbanísticas mínimas indicadas (trazado de calles, servicio de luz eléctrica, establecimientos comerciales o industriales, etc.) y la población dispersa.

Figura 4. Población rural en términos absolutos y relativos.

Fuente: Elaborada con base en Grigsby Vado y Pérez, 2007.

En esta situación, el desafío del "bono demográfico", que consiste en aprovechar las oportunidades que abre la tasa de actividad elevada para crear buenas condiciones económicas para enfrentar la etapa siguiente que corresponde al envejecimiento de la población, es muy dependiente de la incorporación de un gran porcentaje de la población activa al mercado laboral. De hecho, el "bono demográfico" que los países del Sudeste de Asia han aprovechado para reducir la pobreza en un periodo relativamente corto y que les ha permitido convertirse en países con altos ingresos per cápita (Bloom, 2011), estuvo asociado a un mercado laboral nacional que les ofrece suficientes empleo y fuentes de ingresos.

Pero según los datos oficiales más recientes del Banco Central de Nicaragua, la tasa de participación de la fuerza laboral en el mercado de empleo nacional sería actualmente de solamente el 75%, con una tasa de desempleo del 6,3% y un nivel de formalidad de solo 23%. Otro estudio reciente que utiliza datos de panel a nivel de hogares muestra igualmente que la tasa de subempleo[123] sería en realidad del 44% de la población total —49% en zonas rurales— y afirma que la proporción de trabajadores asalariados (empleados, obreros, jornaleros y peones) representaría menos de la mitad de la población ocupada, destacando una precariedad laboral muy alta en zonas rurales: 29% de los trabajadores rurales no son remunerados y solo el 35% son asalariados (FIDEG, 2012).

123 Se consideró subempleados a todos aquellos trabajadores que por razones ajenas a su voluntad trabajaban menos de 40 horas a la semana.

2. Un sector agropecuario marcado por la importancia de los "pequeños y medianos productores"

El análisis de la estructura agraria del país permite caracterizar otro aspecto del sector agropecuario. De hecho, desde la década de 1960 se plantea que en Nicaragua la gran mayoría de las explotaciones son fincas de tamaño pequeño a mediano, más de la mitad de ellas menores de 7 ha y ¾ de ellas menores de 35 ha. Esta situación no ha evolucionado mucho en el tiempo, ya que en 1971 los productores de menos de 35 ha representaban el mismo porcentaje, y en 2011 las explotaciones agropecuarias con áreas menores a 35 ha representarían el 85% (ver cuadro 1).

Cuadro 1. Evolución del número de propiedades agrícolas por tamaño de fincas entre 1963 y 2011.

Año censal	1963		1971		2001		2011	
Tamaño	**Número**	Área	**Número**	Área	**Número**	Área	**Número**	Área
0-7 ha	50,8	3,5	44,3	2,2	47,4	4,3	59,4	5,6
7,1-35 ha	27,4	11,2	31,5	10,9	33	20,5	25,6	19,9
35,1-70 ha	10,7	12,4	12,1	11,5	10,9	18,7	8,1	17,9
70,1-140 ha	6,2	14,1	6,5	12,2	5,4	18,1	4,2	18
140,1-350 ha	3,5	17,6	3,7	15,6	2,6	18,4	2,1	19,4
Más de 350 ha	1,5	41,2	1,9	47,6	0,8	19,8	0,6	19,2

Fuente: Elaborado por los autores.

El cuadro 1 no solo muestra la importancia numérica de los pequeños y medianos productores, sino otra característica relevante del sector: la desigual distribución de la tierra y la presencia de un sector agropecuario a gran escala, que controla todavía una parte sustancial de la tierra agrícola del país. Con una serie de incentivos para los cultivos que demandan grandes extensiones de tierra como caña o maní y para la ganadería, la producción agropecuaria a gran escala, mayormente orientada hacia la exportación, se apoya en los estratos de más de 35 ha en términos del acceso de la tierra. A pesar de representar únicamente el 15% de las explotaciones, este sector controla todavía el 74,5% de la tierra agrícola del país, lo cual se traduce en un alto nivel de concentración de la tierra. Como se aprecia en la curva de Lorenz, abajo, el 10% de las fincas más grandes del país controlan el 63,5% de la tierra, mientras el 70 % de las fincas más pequeñas solo acceden al 10 % de la tierra (ver figura 5).

Esta situación no es ajena a las trayectorias histórico-sociales de las políticas hacia el sector agrícola y rural, que no solamente han marginalizado a la mayoría de los productores, los más pequeños, durante siglos, sino que también han considerado que el sector agropecuario no podría contribuir al "motor del desarrollo" de Nicaragua (Pérez, 2011). Además, aunque por muchos años la política sectorial ha cumplido con el rol que le demanda la política macroeconómica en cuanto a elevar las exportaciones para reducir el déficit comercial y mejorar la balanza de pagos, a partir del 2007 el sector también incluye en sus objetivos la reducción de la pobreza rural.

Figura 5. Tenencia de la tierra según el censo agrario de 2011.

Fuente: INIDE, 2011.

C. Trayectorias sociohistóricas de las políticas hacia el sector agropecuario y rural en Nicaragua

El propósito de la política macroeconómica en Nicaragua desde hace más de un siglo ha estado centrado en el balance fiscal, lo que en la práctica se ha traducido en una mejora de la balanza comercial (Grigsby Vado y Pérez, 2007). Por ello, los incentivos han estado centrados en el aumento de las exportaciones, en particular desde la agroexportación, y más recientemente las zonas francas. Esta estrategia ha conducido a juegos de poder para controlar los capitales, en particular el capital físico (la tierra), permitiendo generar divisas e instalar unidades de producción para la exportación. El análisis siguiente de las trayectorias histórico-sociales de las políticas permite mostrar cómo se ha expresado concretamente esta estrategia, y cuál ha sido el lugar asignado a la agricultura familiar las dinámicas agrarias del país.

1. La burguesía agraria en el periodo post-independentista (1821–1890)

Este periodo se puede dividir en dos etapas:

i. ***De 1821 a 1853,*** cuando el país prosiguió con la misma dinámica de la Colonia española, con producción de alimentos para el consumo interno y venta de añil, con gran inestabilidad política en torno al debate entre ser parte de la Federación Centroamericana o ser un Estado independiente (1821-1838), y por las diferentes sucesiones de políticos como jefes de Estado nicaragüenses. Podríamos establecer que en este periodo se mantuvo la inercia de la Colonia, en donde el Estado, la Iglesia y la burguesía ganadera controlaban el poder

y la mayoría de los medios de producción, en especial la tierra, para producir añil y ganado, principalmente para la exportación. La legislación sobre el trabajo (1841) contribuyó a la constitución y movilización de una capa de obreros agrícolas que tenían que trabajar para las clases dominantes (Merlet, 1990).

ii. De 1856 a 1890, cuando los liberales (leoneses) más proclives a la idea de modernizar el país no pudieron ejercer la presidencia de la República por 30 años, por su papel en la llegada al país del filibustero William Walker. Las políticas de la época tendieron a mantener el estatus quo heredado de la Colonia, aunque se iniciaron algunas obras de modernización de la infraestructura del país. Se establecieron plantaciones de café en la meseta de Carazo y el ferrocarril comenzó a completar tramos entre las ciudades más cercanas a la capital, ubicada en Managua (1852).

En los intersticios del sistema, se desarrollaron entretanto "formas de producción campesinas", de lógica familiar, en las tierras nacionales. Oficialmente se consideraba que "permitir que los miembros de las clases inferiores se instalen como productores representaba un peligro potencial para el resto de la sociedad. No solamente la tierra que ocupaban ya no era disponible para los finqueros, que se sentían rápidamente bloqueados en su desarrollo espacial, pero, además, en la medida en la cual estos campesinos se desarrollaban de una manera independiente en el interior, ya no constituían una mano de obra barata para las clases superiores" (Merlet, 1990).

Las políticas del Estado en este periodo favorecieron principalmente a las grandes propiedades y buscaron atraer inversiones extranjeras. Las leyes agrarias de 1858 y 1862 promovieron el desarrollo de haciendas y latifundios para estimular la agroexportación, favoreciendo la apropiación individual de la tierra por una minoría (IDERU, 2001). Este proceso se fortalece con el decreto de la Ley Agraria de 1877, en la que se establece el derecho a comprar y denunciar tierras nacionales, con límites de 500 mz (350 ha) de "pan llevar[124]" y 2000 mz (1400 ha) para conformar haciendas ganaderas. Eso estableció un marco legal apropiado para el establecimiento de latifundios y el despojo de tierras a pequeño y medianos campesinos y a las comunidades indígenas de la región central del país (Pérez, 2001).

2. El periodo de inserción al mercado mundial y de consolidación de la dualidad agraria (1890–1950)

La revolución liberal (1890) marca el inicio de la modernización capitalista del país y su inserción más fuerte en el mercado internacional a través de la exportación creciente de café. Junto a la promoción de la producción de café, se dio un proceso de concentración de la tierra fértil. A finales del siglo XIX, el Estado nicaragüense ya implementaba una política de privatización de la tierra de las comunidades indígenas de la Costa Atlántica a favor de grupos empresariales del Pacífico e inversionistas agrarios extranjeros, principalmente alemanes. En 1895, en su decreto 1900, la Asamblea Nacional "concedió" 3000 ha de tierras nacionales a la nueva municipalidad (Zelaya) y "autorizó" la adjudicación de lotes de 4 mz para cada núcleo familiar indígena de los que conforman los pueblos y caseríos del territorio misquito. La política de fomento de la producción combinaba la expropiación de tierras a la Iglesia y a las comunidades indígenas, base sobre la que se crea la nueva burguesía agraria del país, que una vez consolidada económicamente se convirtió en una élite política y económica (Paige, 1985). En el periodo 1908 a 1935, el interés se centra en las áreas del interior del país, dado el auge y las políticas de incentivo

124 Para la producción agrícola.

al establecimiento del cultivo del café. En este periodo el concepto de "tierras nacionales" fue un argumento que se utilizó en contra de la pequeña y mediana propiedad campesina. La inversión en infraestructura pública es una de las áreas de mayor dinamismo, con políticas de fomento al transporte a través del ferrocarril del Pacífico e inversión en medios como telégrafo, puertos y tecnología de comunicación y transporte.

Todo este periodo fue políticamente inestable, con intervenciones extranjeras, guerra civil y golpes de Estado. Sin embargo, es el periodo en que se establecen los servicios de asistencia técnica (STAN), el Liceo Agrícola (hoy conocido como la Universidad Nacional Agraria) y los centros experimentales El Recreo (1943), La Calera (1949) y Masatepe (1950), como puntos de generación de tecnología para la agroexportación. Todos ellos estuvieron bajo la influencia del establecimiento de la *United Fruit Company,* que inicialmente se estableció en el Caribe del país y luego, por problemas de manejo de enfermedades en sus plantaciones, se trasladó al Pacífico de Nicaragua. El Ministerio de Agricultura y Trabajo (MAT), que luego se convierte en un Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), fue creado en 1948, con el objetivo de impulsar algunos productos estratégicos (principalmente algodón, ajonjolí, maní, café y ganadería), favoreciendo la extensión de la superficie total cultivada (Le Coq *et al.*, 2013).

En este periodo las políticas agrarias no tenían un interés en promover la agricultura de pequeña escala o familiar, sino que el sistema establecido favorecía las grandes explotaciones, tanto a través de la inversión extranjera en enclaves productivos o de los terratenientes productores de café y ganado.

3. El periodo somocista de apogeo del modelo liberal agroexportador (1950-1979)

Esta es la fase de consolidación del modelo de desarrollo agroexportador capitalista que se implanta en Nicaragua, afianzando su inserción en el mercado mundial con la producción de algodón, café, carne, caña y tabaco. Se da un crecimiento acelerado de los estratos de campesinos pobres y de obreros agrícolas asalariados como efecto de la concentración de tierras. Ante esta problemática, como válvula de escape se abre la frontera agrícola con programas de infraestructura y de reforma agraria en el interior del país bajo el Instituto Agrario Nicaragüense (IAN).

En 1950, Nicaragua ya contaba con 1,1 millones de habitantes; es decir, la población se había duplicado en 45 años. Las familias rurales representaban dos tercios de la población total y la economía giraba alrededor de los rubros del café, el algodón, el azúcar, el arroz y el maíz (IBRD, 1953). La agricultura (40,5%), la manufactura (14,1%) y el comercio (10,5%) eran los pilares de la economía. La misión del IRD estimó que el 1% más rico de las familias accedía al 25% del ingreso nacional, lo cual se asocia al incremento de las exportaciones de algodón y el café (IBRD, 1953). Esta fue la estructura económica con base en la cual se desarrolló la primera ola de modernización de la agricultura nicaragüense (1945-1965), conocida como el *boom* algodonero.

En las áreas del Pacífico de Nicaragua, las zonas de planicie fueron ocupadas por la producción algodonera, la cual trajo consigo un proceso de concentración de la tierra y de expulsión de familias campesinas hacia las áreas de frontera agrícola. La producción de algodón se basó en una tecnología moderna que incluía mecanización, uso de variedades mejoradas e insumos agroquímicos para incrementar los rendimientos. Las familias rurales experimentaron una profundización de su diferenciación e integración al sistema: asalariados rurales, familias de subsistencia con poca tierra o en áreas de mucha pendiente, la familia campesina de minifundio en áreas periurbanas y los campesinos de frontera agrícola. En el periodo 1950-1970, el área dedicada a la producción agrícola aumentó unas 150 000 mz anuales, es decir un acumulado de 2,1 millones de hectáreas (IBRD, 1953).

En 1963 se aprueba la primera Ley de Reforma Agraria (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 1963), que tiene como objetivo "la reforma social y económica del agro nicaragüense a través de una modificación fundamental de la tenencia de las tierras y de la estructuración jurídica y sistemas de explotación de la misma…" (artículo10). Una de las estrategias para lograr este objetivo consistía en "la transformación de las comunidades indígenas en cooperativas de producción" (artículo 20). Esta Ley establece la expropiación de tierras privadas, nacionales, ejidales y estatales que no cumplan la función social, además crea el IAN, el cual organizó y dirigió la colonización del interior del país. En la frontera agrícola este proyecto cubrió 4 962 376 mz, 99,7% de las cuales estaban ubicadas en el interior del país.

En 1976 se promulga la Ley de Expropiación, la cual define los conceptos de utilidad pública e interés social e incluye la expropiación para fines de reforma agraria. Estas bases de expropiación fueron parte de la segunda ola de modernización de la agricultura (1965-1979), conocida como el *boom* ganadero (Pérez, 2001). En el caso del café, la expansión de los grupos de poder se dio hacia las zonas de Wasaka, San Juan de Río Coco y Pancasán, mientras en la producción ganadera se expandieron hacia Camoapa y Quilalí (Maldidier y Marchetti, 1996).

De acuerdo con el censo agrario de 1963, el 41,2% de la tierra estaba concentrada en fincas de más de 500 mz (351 ha) y le pertenecía a 1,4% de la población rural. La producción campesina con menos de 50 mz (35 ha) representaba el 14,7% del área en producción y el 78,2 % de las familias. El nivel de inequidad era tal que el 5% de las familias rurales de mayores recursos acumulaba el 58,8% de las áreas en producción. Spoor (1995) estima que en 1971 el 70% de las familias rurales tenían economías cuyos ingresos y alimentación dependían parcial o totalmente del mercado laboral rural; una de las consecuencias

Figura 6. Curva de Lorenz de la tenencia de la tierra según el censo agrario de 1963.

Fuente: Elaborada con base en datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), 2005.

del *boom* algodonero fue la de transformar familias campesinas en asalariados rurales. Esta situación fue básica para el financiamiento y la promoción de la colonización de la frontera agrícola en el centro del país. La distribución y la tenencia de la tierra ha sido un elemento estructural en el tema de la pobreza rural desde los tiempos de la Colonia y se reforzó con el modelo agroexportador de los años sesenta y setenta. Las curvas de Lorenz de los censos de 1963 y 1971 demuestran que la tendencia general del país hacia 1971 era la de aumentar los niveles de inequidad en el acceso a la tierra. Esto se explica por la concentración de las tierras fértiles del Pacífico en manos de los sectores agroexportadores de caña, algodón y banano. La presión social y la estrategia contrainsurgente de los Estados Unidos favorecieron, a través de la Alianza para el Progreso, el establecimiento de programas de colonización de frontera agrícola como vía para lograr una mejor distribución de los recursos. Como resultado, para 1978, se habían entregado a lo largo del país unas 300 000 mz (210 720 ha), que representaban el 4% del área productiva a la fecha. La curva de Lorenz del censo de 1971 mantiene una distribución bastante desigual de la tierra. En ambos casos (1963 y 1971) las curvas solo toman en cuenta la población rural que posee tierras y no se incluyen los campesinos sin tierra, que son los más vulnerables.

En 1973, el modelo empezó a dar señales inequívocas de agotamiento, ya que el ritmo de crecimiento del país fue menor, aunque siempre creciente, acompañado con un proceso de endeudamiento externo del país, en el marco de la iniciativa de industrialización para sustitución de importaciones del Mercado Común Centroamericano (MERCOMUN). El algodón fue el primer rubro en estancarse en cuanto a los rendimientos obtenidos. El abuso en el uso de pesticidas generó resistencia en las plagas asociadas a este cultivo, y como reacción se incrementaron las aplicaciones y se importaron nuevos plaguicidas, lo que conllevó un aumento significativo en los costos de producción.

Figura 7. Curva de Lorenz de la tenencia de la tierra según el censo agrario de 1971.

Fuente: Elaborado con base en datos del MHCP, 2005.

Hacia 1978 existía una polarización en la estructura de la tenencia de la tierra, con una alta concentración de esta, principalmente en las regiones Pacífico y Central. El IRAM (2000), citando al Ministro Wheelock, estimaba que había unas 2000 propiedades de más de 500 mz, 575 de las cuales concentraban el 37,5% de las áreas en fincas del país, mientras unos 52 000 campesinos poseían solo el 3,4% de las tierras en fincas.

Al mismo tiempo, las exportaciones agropecuarias se habían incrementado de USD40 millones en 1960 a USD400 millones en 1978. En el periodo 1950-1978 la producción de café creció 151%, la de azúcar 250%, la de algodón 500% y la de carne 377%, mientras la de granos básicos únicamente se incrementó 60% (Maldidier y Marchetti, 1996). Estos datos fortalecen la visión del establecimiento del modelo agroexportador, pues los rubros asociados a la exportación crecieron de manera sostenida, mientras la producción para el consumo interno tuvo crecimientos relativamente modestos.

Al igual que en el periodo anterior, este se focaliza en la promoción de los grupos empresariales de exportación y en la construcción de la infraestructura necesaria para exportar. Si bien hay una apertura de políticas al sector de la pequeña y mediana producción, en realidad esta es reactiva y con un enfoque anti-insurgente. La reforma agraria se utiliza como un proceso que permitía estabilizar políticamente el país. Es por ello que favorece la colonización interna y la expansión de la frontera agrícola, pero no cuestiona la dualidad de la estructura agraria ni el modelo de desarrollo agrícola (Roux, 2011).

4. El periodo revolucionario de rehabilitación parcial de la familia campesina en el agro (1979-1990)

Los años ochenta fueron marcados por el rol del Estado en la economía y por el énfasis en la reforma agraria. La reforma agraria sandinista se realizó en dos fases importantes. La primera comenzó durante la guerra de liberación en 1979, y se extendió hasta la promulgación de la Ley de Reforma Agraria de 1981 (Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional de la Republica de Nicaragua, 1981). Se caracteriza por una fuerte presión campesina por la tierra, por el inicio de las confiscaciones y expropiaciones de la gran propiedad y por el acceso de los trabajadores agrícolas a la organización. Una segunda fase va desde la preocupación por organizar un área de propiedad estatal y un movimiento cooperativo fuertes, en la que se registra la agudización de la agresión imperialista y un serio deterioro de las condiciones de vida en el campo, hasta la promulgación de la reforma a la Ley de Reforma Agraria en 1986 (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 1986), cuando se imponen las entregas masivas de tierra para poder cumplir con la presión campesina (Ortega, 1986; Núñez Soto, 1987). En consecuencia, la estructura de tenencia de la tierra es impactada por la Ley de Reforma Agraria Sandinista y reduce la tenencia en el sector latifundista del 37,5% al 6% del área en fincas. Strasma (1999) considera que unas 5000 propiedades fueron afectadas y con ellas 21 millones de ha (30 millones de mz) (Strasma, 1999). Esta Ley y las políticas del Estado privilegiaron a las grandes empresas estatales y al modelo de producción en cooperativas, creando las Cooperativas Agrícolas Sandinistas, sin responder a la reivindicación histórica de tierra individual del campesinado nicaragüense.

A comienzos de 1986, ya se había aprobado la Ley No. 14 (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 1986) que reformaba la Ley de Reforma Agraria, abordando por primera vez las demandas específicas de las comunidades indígenas de la Costa Atlántica. No obstante, no es sino hasta la aprobación de la Constitución Política de Nicaragua en 1987 (República de Nicaragua, 1987) que el Estado reconoce "la existencia de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas, sus deberes y derecho a mantener y desarrollar su identidad y cultura, tener sus propias formas de organización social y administrar sus asuntos locales,

así como mantener las formas comunales de propiedad de sus tierras y el goce, uso y disfrute de las mismas, y su pleno acceso y aprovechamiento de los recursos naturales, estableciéndose un régimen de autonomía" (artículo 89). Con la promulgación en 1987 del Estatuto de Autonomía de las Regiones Autónomas, conocido también como Ley No. 28 (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 1987), se adoptó un modelo propio de administración por parte de la región del Caribe, sobre la base de principios que por primera vez en la historia nacional, de manera clara y expedita, reconocen los derechos y las responsabilidades de las comunidades de la Costa Atlántica, creando a su vez dos Regiones Autónomas en el anterior Departamento de Zelaya: Regiones Autónomas del Atlántico Norte (RAAN) y Sur (RAAS). De esta manera, durante el periodo 1986-1989, el Estado cambió su política respecto a las comunidades indígenas, reconociéndolas y titulándoles miles de hectáreas de tierras a los Mayangnas en la Costa Atlántica y en Tasba Pri (UN-REDD Programme, 2012).

Debido a la presión campesina, el Estado da menor énfasis a su modelo de producción cooperativa. Strasma (1999) estima que en el periodo de 1980 a 1990 se extendieron 54 886 títulos, que corresponden a un total de 3 715 543 mz. Los títulos entregados en los años ochenta generalmente eran documentos provisionales. El IRAM (2000) estima que al inicio de 1990 el 70% de los títulos no podían ser inscritos, pues los límites y las áreas no estaban bien definidas. Strasma (1999) estima que el 25% de las propiedades tenían conflictos actuales o potenciales entre el ocupante y personas que reclamaban el derecho de propiedad, aunque el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) estimó esa proporción en 40%.

En el periodo de entrega de Gobierno, conocido como de transición, se emitieron leyes que protegieron los beneficiarios de la Ley de Reforma Agraria de 1981 (Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional de la Republica de Nicaragua, 1981) y su reforma de 1986 (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 1986). Entre las principales tenemos las siguientes: i) la Ley No. 84 (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 1990), que elimina el intervencionismo del Estado en el movimiento cooperativo; ii) la Ley No. 87 (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 1990), que traslada los aspectos relacionados con la tenencia de la tierra y sus conflictos al Poder Judicial; y iii) la principal es la Ley No. 88 (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 1990), conocida como de Protección de la Propiedad Agraria, la cual convierte los títulos provisionales entregados en el periodo 1979-1990 en títulos definitivos.

Cuadro 2. Distribución de tierras en Nicaragua por regiones y procesos.

	Superficie en finca (miles MZ)	Reforma agraria 80s	Titulación especial 80s (IAN)	Titulación OTR
Región I Segovias	882.7	242.5	65.2	96.4
Región V Centro Sur	1451.9	423.9	638.4	129.6
Región VI Centro Norte	1966.2	417.6	415.1	175.9
Región II Occidente	981.2	376.8	8.1	64.1
Región III Managua	388.3	189.6	1	17.8
Región IV Pacífico Sur	642.7	302.8	2.6	18.8
RAAN	1414.9	15.2	193.3	181.6
RAAS	1663.8	24.8	118.2	372.3
Río San Juan	414.7	297.8	18.1	221.7
Total	9806.4	2291	1460	1278.3

Fuente: Elaborado con base en datos de IRAM, 2000.

En 1988 el gobierno inicia un proceso de ajuste estructural que incluye medidas dirigidas a la reforma monetaria, la compactación (reducción) del Estado, la disminución del déficit público y la inflación, y la liberalización de los mercados campesinos. Ya desde 1986 se había incrementado el traspaso de la tierra a las cooperativas, reduciéndose el banco de tierras y equipos que poseían las empresas estatales de producción agropecuaria. Las exportaciones habían sido seriamente afectadas por la política monetaria (tasa de cambio) y el mercado local presentaba una seria escasez de productos. Para 1989, las exportaciones totales del país alcanzaban los USD330 millones. La economía en general, que a partir de 1978 había sufrido un descenso en el PIB, en 1987 (USDM 4.511) tenía proporciones similares a las de 1979 (USDM 4.250), mucho menor que el PIB de 1978 (USDM 5.181) Luego de tres años de recesión económica, el PIB de 1990 (USDM 3.878) llegó a ser tan bajo como el de 1967 (USDM 3.935)[125].

Este es un periodo clave en la historia en que se impulsa un cambio radical en el referencial de políticas, basado en el socialismo, con objetivos de modernización del sector agropecuario como motor de una política de sustitución a las exportaciones (Baumeister, 1999). Para ello, en 1981 se crea el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria (MIDINRA)[126], que se convierte en el ente normador de políticas y administrador de las actividades agropecuarias. Sus funciones incluyen la política de reforma agraria, la definición de las regiones de desarrollo agropecuario, la "cooperativización", la atención y desarrollo de la pequeña y mediana producción, la creación y coordinación de las UPE, la agroindustrialización, la política crediticia y la de asistencia técnica. Para ello se generan direcciones y programas sectoriales (café, arroz, caña de azúcar, oleaginosas, etc.), con un énfasis en el control de los circuitos de comercialización interna y de exportación (Le Coq *et al.*, 2013).

Aunque en este periodo hay un énfasis en la reforma agraria y el apoyo a las nuevas opciones de tenencia de la tierra, el conflicto armado y las medidas relacionadas con el control de los precios y del abastecimiento de alimentos a las ciudades a través del Ministerio de Comercio Interior (MICOIN) generaron muchas protestas del sector campesino, que además con el enfoque de colectivización, se sentía excluido o forzado a entrar en un modelo de trabajo que se promovía desde el Estado. Paradójicamente, la organización campesina para la comercialización regresaría como modelo de extensión veinte años después, mediante los proyectos de acceso a mercados a través de cadenas de valor.

5. El periodo de la "democracia de libre-mercado" y de contrarreforma agraria (1990-2006)

Este es un periodo crítico para el país, pues luego de un largo conflicto (1977-1989) se necesitaba un proceso de estabilización y ajuste estructural de la economía. En este proceso se hizo una reducción importante del Estado y los ministerios quedaron con muy poco personal. Además, se liberaron los mercados (interno y externos) y, dado que la política macroeconómica estaba focalizada en reducir el déficit comercial, las políticas para la promoción de las exportaciones fueron una prioridad. Bajo este reto en el corto plazo, los incentivos fueron colocados priorizando al sector empresarial grande, que en el corto plazo podría generar e incrementar la exportaciones de productos agropecuarios, regresando al modelo de la década de 1970: café, carne, soja (en vez de algodón) y caña de azúcar.

125 Todos los datos del PIB se brindan en miles de millones de dólares a precios constantes como año base 2000.
126 Decreto Ley No. 697 del 4 de abril de 1981, La Gaceta No. 80 del 7 de abril de 1981.

La tenencia de la tierra en este periodo es pieza clave en la reestructuración de la agricultura en el país. Tres situaciones se combinan: por un lado, la falta de registro final de una alta proporción de los títulos de reforma agraria; la revisión de las confiscaciones (devolución de tierras a los antiguos dueños) y la nueva reforma agraria con el objetivo de cumplir con los acuerdos de paz. Con un país que no cuenta con todo su territorio catastrado, la doble y hasta triple titulación se convirtió en un elemento que no solo generó conflictos, sino también ventas de tierra y bajos niveles de inversión en la producción.

Además, con el proceso de privatización los sindicatos lograron retener como accionistas cierta proporción de las tierras de las que fueron empresas estatales. Sin embargo, el proceso de revisión de las confiscaciones de tierras, base para la reforma de los años ochenta, y un deficiente manejo en el proceso de regularización de las tierras reformadas en el periodo anterior, generaron mucha incertidumbre en la legalidad de las propiedades. En el periodo 1995-1996, fueron liberados los títulos de reforma agraria al mercado de tierras[127]. Para el año 2000, el resultado neto de ambos procesos, estimado por el IRAM (2000), fue la reducción de la propiedad reformada en un 10%. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) estima que la reducción de la propiedad reformada fue mayor, pues para 1995 estima que se había reducido en el 22% y que para el año 2002 dicha disminución alcanzaba el 71%. Esta reducción es a lo que algunos autores llaman la contrarreforma agraria de los noventa.

Esa contrarreforma ha consistido, entre otras cosas, en un significativo proceso de reconcentración de tierras del sector "reformado" hacia el sector privado, especialmente hacia el segmento de la mediana propiedad (Lucas Aráuz, 2003). En los mercados de tierra urbana y periurbana, la especulación es fuerte como resultado de los bajos precios que tienen las tierras reformadas por su inseguridad jurídica y de los mejores precios que tienen propiedades con antecedentes registrales que no muestran intervención del Estado: las nuevas urbanizaciones, centros turísticos, comerciales e industriales se desarrollan en buena medida sobre tierras provenientes del sector reformado.

De manera general, tanto las cooperativas como los desmovilizados del conflicto armado beneficiados con tierras, redujeron su acceso, mientras los colonos y los desplazados del ejército incrementaron su participación en la tenencia de tierras reformadas. El sector de los propietarios privados individuales creció en este periodo no solo en su peso en la tenencia de áreas agrícolas totales (de 55% en 1990 a 84% en 2002), sino también en cuanto a extensión, ya que las áreas de explotación pasaron de 8,1 a 8,9 millones de mz (5,7 a 6,3 millones de ha) (ver cuadro 3).

Cuadro 3. Peso de los sectores beneficiados por tierras reformadas.

Sector	1990	2000
Cooperativa	46,1	34,5
Reformados individuales	22,2	17,2
Desmovilizados de la Resistencia Nicaragüense	24	17,2
EPS – MINGOB	0	11,5
APT	7,7	5,7
Colonos	0	13,8

Fuente: Elaborado con base en datos de IRAM (2000).

En cuanto a la distribución de la tierra, se ha pasado de un esquema en que el 80% de las familias rurales accedía únicamente al 16% de las tierras

127 En su versión original, la tierra adquirida por reforma agraria no podía ser vendida.

(1971), a otro en que acceden al 24%. Sin embargo, el tema de la concentración de la tierra sigue siendo una asignatura pendiente en la política de tierras, ya que el 5% de las familias más ricas controla el 45% de la tierra. A diferencia de 1971, en el año 2001 el sector medio campesino incrementó el acceso a la tierra del 22% al 31%; sin embargo, la tendencia general es en el sentido de un mayor nivel de concentración e inequidad en el acceso a la tierra.

Una muy buena parte de las tierras de reforma agraria ha sido vendida a terratenientes y especuladores a precios muy por debajo del valor invertido por el Estado en su compra o indemnización a los expropiados. El III Censo Nacional Agropecuario (CENAGRO) reporta que aproximadamente el 75% de estas tierras no se encuentra en manos de los beneficiarios originales.

En lo que se refiere a las comunidades indígenas, cabe resaltar que en 1996 se crea la primera Comisión de Demarcación, y en el 2003, se promulgó la Ley No. 445 (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2003), mediante la cual el Estado de Nicaragua, a través de su Ley del Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz, se plantea el garantizar a los pueblos indígenas y comunidades étnicas el pleno reconocimiento de los derechos de propiedad comunal y del uso, administración y manejo de las tierras tradicionales y sus recursos naturales, mediante la demarcación y titulación de esas tierras. En dicha ley se define que la Asamblea Comunal constituye la máxima autoridad de las comunidades indígenas y étnicas. Además, se reconoce categóricamente que la propiedad comunal indígena está constituida por las tierras que las comunidades indígenas han poseído tradicionalmente, partiendo de un derecho posesorio, convirtiendo el título, además de un reconocimiento a ese derecho, en un instrumento para ejercer el dominio de estas tierras.

La política de tierras se ha centrado en el tema de la regularización, con el propósito de favorecer los mercados de tierra y el acceso a otros mercados rurales, principalmente los de financiamiento rural. Sin embargo, si los estimados del MHCP son certeros, lo que esta política ha facilitado en el país ha sido más bien la concentración de la tierra y el incremento de los sectores sociales en condiciones de subsistencia y vulnerabilidad en el campo. Esta inequidad, medida por el índice GINI de concentración, es estimada entre 0,72 y 0,86 (World Bank, 2007), una de las más altas a nivel mundial.

En el aspecto institucional, dada la situación de posguerra, hay una fuerte presencia de las agencias de cooperación que colocan fondos en los procesos de reactivación productiva del agro, principalmente en el rubro café. Dado el restringido presupuesto público dirigido al sector, la cooperación comienza a jugar un rol de mucha importancia en la implementación de políticas y programas para la producción. En 1990 el MIDINRA se convierte en el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), siendo una versión muy reducida, dejando una serie de vacíos que luego fueron llenados con instituciones autónomas tales como el Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria (INTA) (1993), que centra sus actividades en la investigación y la transferencia de tecnología agropecuaria; el Programa de Polos de Desarrollo (POLDES), que luego se convirtió en el Instituto de Desarrollo Rural (IDR), con la construcción de la infraestructura rural; y el Instituto Nacional de Forestación (INAFOR), para temas forestales. En 1998, el MAG se convierte en el Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR), quedando adscritos el INTA y el INAFOR (Le Coq *et al,*. 2013), mientras que el IDR quedó como una entidad autónoma.

En 1998, el huracán Mitch azotó Centroamérica y generó importantes daños en la infraestructura y la producción de la región. Honduras y Nicaragua fueron de los países más afectados. Sin embargo, este fenómeno fue una doble oportunidad para el país: por un lado, se obtuvieron

recursos frescos para la reconstrucción de las vías de comunicación del país y, por otro, brindó al país la oportunidad de ser parte de la iniciativa internacional para los países altamente endeudados, conocida como iniciativa HIPC *(Heavily Indebted Poor Countries)*. Como parte de las condicionalidades del perdón de la deuda, el país tenía que desarrollar una estrategia de reducción de la pobreza.

En este periodo se presentaron tres versiones oficiales de la Estrategia de Reducción de la Pobreza en Nicaragua (2000, 2001, 2005). Tanto en la segunda como en la tercera se buscaba cambiar el enfoque social por un enfoque más económico. Al comprar las versiones I y II, se identifica que en la primera había una prioridad en cuanto a actuar en temas estructurales a la pobreza y a la pobreza extrema. Esto se ve reflejado fundamentalmente en los indicadores trazados de reducción de la pobreza extrema y en la inversión urgente en educación rural. La versión II fija metas en el área de la educación, pero reduce los compromisos adquiridos en materia de educación y pobreza para el periodo 2001-2005. El Estado de Nicaragua se compromete en ambos casos a incrementar el gasto en reducción de la pobreza, pero no fija una meta de su reducción, lo cual es una liberación de responsabilidades a la hora de evaluar los resultados e impactos del gasto público efectuado. En el tema de consistencia, se podría plantear que los pilares 2 y 3 pierden importancia en esta versión (Wiggins, 2007).

6. El periodo actual y la incorporación de la noción de agricultura familiar en las instituciones públicas (desde el 2007)

En el año 2007, ocurre un cambio importante de paradigma en la gestión pública. La concepción del rol del Estado en las dinámicas económicas y sociales del país cambia, de un Estado regulador a un Estado implementador de acciones que permitan reducir los efectos del sistema económico. En la política social, los tres ejes fundamentales son la educación, la salud y la reducción del hambre. Dado que los mayores niveles de pobreza se han ubicado históricamente en las zonas rurales, se generaron programas para incrementar la capacidad de producción de alimentos. Con estos ejes, se hizo una revisión de la última estrategia de reducción de la pobreza, conocida como el Plan Nacional de Desarrollo Operativo (PND-0, 2005) y se transformó en el Plan Nacional de Desarrollo Humano (Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional, 2012). En este sentido, por primera vez en la historia de Nicaragua, se ha priorizado una política dirigida a las familias agrícolas, en particular a las menos favorecidas, a través de un énfasis en el tema de la seguridad alimentaria, la pequeña y mediana producción y la capitalización campesina. En este contexto, en particular a partir de 2012, se ha hecho un mayor énfasis en la economía familiar, con la creación del Ministerio de Economía Familiar, Comunitaria y Cooperativa (MEFCCA), el cual se centra en la promoción de las empresas familiares tanto urbanas como rurales; e incluso con la creación de la Dirección de Agricultura Familiar en el mismo Ministerio. Partiendo del principio de que las micro- y pequeñas empresas "de emprendimiento económico familiar" son las que "contribuyen al sostenimiento socio económico de las familias, a la vez que contribuyen a la economía comunitaria y a la nacional", se han generado programas de apoyo a la agricultura familiar que son desde entonces las principales herramientas de la política hacia el sector rural del país.

D. Políticas actuales e implicaciones sobre y para la agricultura familiar

Uno de los elementos que hace diferencia en la forma en que se implementan las políticas agrarias en Nicaragua es el enfoque sectorial, bajo el cual las diferentes instituciones que intervienen en el desarrollo rural productivo convergen en un plan de mediano plazo (de cuatro años) que permite tener una visión y acción sectorial. Este

plan, conocido como PRORURAL Incluyente, está terminando una segunda fase y se prepara para una tercera en el marco de la nueva fase del Plan Nacional de Desarrollo Humano (PNDH, 2012-2016).

1. La estrategia sectorial productiva: PRORURAL

A partir del cambio de paradigma del Gobierno y de la reconfiguración institucional para el apoyo al sector rural y agropecuario: "El PRORURAL Incluyente es la expresión de la política nacional hacia el sector agropecuario, forestal y rural, que representa una Estrategia de Desarrollo para el sector, a través de diez ejes estratégicos que serán ejecutados por las instituciones del SPAR y agencias relacionadas, en donde se incorporan la formulación de políticas agropecuarias y forestales, servicios de acceso a insumos y equipos, asistencia técnica, asociatividad, certificación de la producción, sanidad e inocuidad agroalimentaria, manejo forestal sostenible, transformación de productos y acceso a mercados, entre otros servicios públicos, público-privados y privados, que de manera organizada y territorializada proveen a la población rural, en correspondencia con las competencias definidas por ley y los roles institucionales en el marco del enfoque sectorial y se retoma en el PRORURAL Incluyente que será con énfasis en los trabajadores del campo, pequeños y medianos productores, comunidades indígenas y pueblos afrodescendientes, lo que permitirá la eficiencia y efectividad de los recursos nacionales, recursos privados y de la cooperación logrando un mejor desempeño del sector" (Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional, 2009).

PRORURAL Incluyente le permite al Estado recuperar su función de generador y promotor de tecnología agropecuaria, a la cual había renunciado en los últimos dos gobiernos liberales, así como la de promoción e implementación de alternativas de microfinanzas y contratos agrícolas con los pequeños productores rurales. Además, el Estado retoma su función de garantizar una reserva de alimentos para momentos de crisis y reactiva la Empresa Nacional de Alimentos Básicos (ENABAS). Esta es un instrumento que le permite comprar a los pequeños productores con un precio más alto que los intermediarios tradicionales y, a la vez, esta garantía de compra es útil para acceder a los fondos de otro programa denominado CRISSOL, que financia insumos para la producción.

El PRORURAL se organiza operativamente en tres programas: el Programa Nacional de Alimentos, el Programa Nacional Forestal y el Programa Nacional de Agroindustria. De esta manera, se cubren las áreas estratégicas que se demandan del sector productivo rural: producción e inocuidad de los alimentos, generación de valor agregado y equilibrio ambiental. Sin embargo, instituciones claves como el Banco de la Producción, el Ministerio del Ambiente (MARENA), el Ministerio del Transporte e Infraestructura (MTI) y la ENABAS se encuentran fuera de esta planificación interinstitucional. Es decir, los factores de capitalización (a través del crédito), de comercio (ENABAS y el Ministerio de Comercio, que autoriza las importaciones de alimentos) y de infraestructura básica están fuera de este plan sectorial. Esto tiene como limitante que los procesos que se plantean desde el enfoque de producción no incorporan las áreas claves para lograr los resultados estratégicos esperados.

A diferencia de otras áreas de la política pública (como los sectores salud y educación), el sector productivo tiene metas estratégicas cuya consecución no está a su alcance. Es decir, los volúmenes de producción de alimentos e inclusive las exportaciones en realidad dependen mucho de las decisiones que toman los productores sobre qué, cuándo y con qué objetivo utilizar sus activos. En este caso, la política pública tiene herramientas limitadas para generar incentivos que reduzcan la incertidumbre o las barreras de acceso a los mercados, ya sean financieros o de productos y, en el caso de los hogares con mayores limitantes de activos, para facilitar procesos

de capitalización productiva que les permitan alcanzar un nivel de activos necesario para acceder a los mercados de servicios.

El PRORURAL tiene como segundo énfasis el de promover procesos de capitalización productiva para los hogares excluidos de los mercados de servicios. En este marco, hay una serie de intervenciones para garantizar los insumos necesarios para la producción de alimentos: semillas mejoradas, fertilizantes y creación de alternativas locales de bancos de semillas, de manera que las comunidades puedan acceder a tecnología y reproducirlas sin tener que depender de los mercados tradicionales de semilla. En paralelo, las instituciones de infraestructura avanzan en un proceso de mejoras de caminos y carreteras, principalmente en las áreas de producción láctea y de café, como también en la promoción del acceso a servicios financieros y de comercio. En una tercera esfera se ubican las intervenciones del Estado que contribuyen al desarrollo rural desde áreas claves no productivas como la educación, la salud, el turismo, la seguridad, etc.

Figura 8. Esferas de implementación de la política de desarrollo rural en Nicaragua.

El **Programa Nacional de Alimentos** tiene como metas principales garantizar la producción de alimentos y la inocuidad de las exportaciones. En el plano interno, este programa se centra en el aumento de la producción primaria de alimentos, para lo que cuenta con las siguientes herramientas que le permiten generar incentivos para incrementar los volúmenes de producción:

- El ***Bono Productivo Alimentario,*** que es un programa dirigido a familias con menos de 10 mz, con un énfasis en la atención de mujeres rurales. Combina la entrega de tecnología y animales para la producción de carne, huevo y leche, como una opción importante en la mejora de la dieta de las familias.

- El ***Plan Especial de Producción de Granos Básicos Cristiano Socialista y Solidario (CRISSOL)*** es un instrumento enfocado en la estabilización de los precios de los alimentos, en la reducción del desabastecimiento de zonas alejadas de los principales centros de mercado y en la población vulnerable.

Su grupo meta principal son los pequeños productores de granos (áreas de producción menores o iguales a 1,4 ha), quienes en su mayoría establecen áreas para autoconsumo, con una limitada oferta de productos al mercado nacional de granos. Este programa combina financiamiento, semillas mejoradas, insumos para la producción y acopio de maíz y frijol.

- El ***Programa de Asistencia Alimentaria (PSAN)*** distribuye la ayuda alimentaria gestionada por el Programa Mundial de Alimentos (PMA). El grupo meta principal de esta intervención son las zonas vulnerables a sequías y de mayor inseguridad alimentaria, principalmente en la región central norte del país.

- El ***Programa de Sanidad y Trazabilidad Agropecuaria*** es un componente de mucha importancia para garantizar la sanidad e inocuidad de los alimentos. Sin embargo, es el programa que mejor representa el dualismo de la producción alimentaria del país. Mientras en las exportaciones hay un alto nivel de control y regulación, con una eficiencia tal que los rechazos son menores del 1% del volumen total exportado, el mercado interno tiene un sistema débil de seguimiento y control de los procesos productivos. En la trazabilidad animal se han dado los mayores avances, dado el requisito para la exportación de carne y en lo referente a lácteos. La vigilancia estricta de procesos se lleva a cabo en las plantas industriales, mataderos y procesadores lácteos, mientras que el resto de la industria (mataderos municipales, plantas artesanales y semi-industriales) carecen de un mecanismo sistemático de vigilancia.

- El ***Programa de Innovación Tecnológica*** es el programa de generación y validación tecnológica, principalmente de nuevas variedades que contribuyen a enfrentar limitantes en la producción, especialmente a variaciones climáticas (como INTA sequía) o de tolerancia a enfermedades (virus, bacterias, micoplasmas) y como alternativas de manejo integrado de los cultivos y los animales.

- Los procesos de validación se hacen en el marco del ***Programa de Promotoría Rural,*** con una amplia red de líderes tecnológicos, que establecen parcelas de validación tecnológica.

De manera general, excepto los componentes de vigilancia sanitaria y asistencia alimentaria, los instrumentos del Programa Nacional de Alimentos tienen como principal grupo meta a los hogares que se incluyen en la definición de la agricultura familiar y en los cuales descansa la producción de granos para el consumo interno del país.

El **Programa Nacional de Agroindustria Rural (PNAIR)** es el instrumento del PRORURAL que fomenta los procesos de generación de valor agregado de la producción primaria, mediante la transferencia de tecnología, el manejo poscosecha y la mejora y transformación de la producción agropecuaria y forestal. Como parte del Ministerio de Economía Familiar, Cooperativa, Comunitaria y Asociativa, enfatiza el trabajo con pequeños productores, promoviendo esquemas de asociación y organización, con la meta de fortalecer el movimiento cooperativo nacional.

El PNAIR prioriza tres grupos de beneficiarios(as):

- Familias productoras y otros actores con bajos niveles de articulación en cadenas de valor. Con ellas se realizarán principalmente acciones para el fortalecimiento de la asociatividad para elevar los niveles organizacionales y el poder de negociación de los grupos asociativos.

- Familias rurales sin potencial de articulación, pero con potencial para ofrecer servicios a las cadenas de valor de los territorios (jóvenes rurales, mujeres, pequeños empresarios rurales). Con ellas se fortalecerán capacidades

(componente de Desarrollo del Talento Humano) para mejorar sus oportunidades de conseguir empleo o prestar servicios a las cadenas atendidas en los territorios correspondientes, además de proveer servicios como promotores rurales de la asociatividad.

- Los beneficiarios sin potencial de articulación y sin potencial para ofrecer servicios a las cadenas (productores muy pobres y con bajos niveles de capitalización). Con estos se trabajará en la mejora de las capacidades productivas (componente de Desarrollo del Talento Humano), para que eleven los niveles de producción de alimentos y puedan generar excedentes para los mercados comunales y locales cercanos (Calidad e inocuidad de alimentos, Promoción Comercial).

Esto es un cambio importante, ya que en las intervenciones de agroindustria no prioriza los grupos tradicionales con un nivel de capital, sino aquellos que por sus características necesitan un apoyo integral y sostenido a mediano y largo plazo para mejorar sus procesos productivos y de acceso al mercado.

Para su intervención, el PNAIR prioriza tres líneas de acción:

- Mejora y desarrollo de nueva infraestructura productiva y equipamiento. Esta es una línea de capitalización productiva de los grupos meta, de manera que puedan realizar los procesos de transformación o mejora de la calidad de los productos agropecuarios y forestales.

- Fortalecimiento de capacidades técnicas productivas, gerenciales y organizativas de las agroindustrias. Este es el elemento clave del modelo, el fortalecimiento de las capacidades técnicas y gerenciales de las organizaciones que se promueven dentro del programa, de manera que la intervención del Estado tenga un límite de tiempo, y que luego las organizaciones (cooperativas) sean sostenibles por sí solas en sus procesos.

- Apoyo a la formación de nuevas empresas agroindustriales. Esta se centra en los procesos de acceso a información, mercados y promoción comercial.

El PNAIR tiene como principal elemento el estar centrado en los hogares de la agricultura familiar e incluir a los grupos tradicionalmente excluidos; sin embargo, ese mismo es su principal reto. Alcanzar los niveles organizativos, empresariales y de requisitos de calidad para acceder a mercados de estos grupos es un proceso que debe ser planteado en el mediano plazo. Sin embargo, la presión por los resultados inmediatos traerá la tendencia de no completar procesos, lo que minará la sustentabilidad del proceso en sí.

El Programa Nacional Forestal (PNF) es el instrumento mediante el cual se pretende reducir la tasa anual de deforestación del país; aumentar el empleo, el aporte del sector en el PIB y el volumen financiero de las exportaciones y consolidar la economía campesina, comunitaria y de dueños de bosques a través de un incremento en el valor de sus recursos forestales y de sus ingresos. Su grupo meta incluye a todos los productores, aunque establece que su preferencia es trabajar con los grupos medios, lo que en el caso de áreas de bosques o manejo forestal tiene mucho sentido.

El PNF desarrolla cuatro líneas de acción para cumplir con sus resultados estratégicos:

- Reforestación y Restauración Forestal, cuyo instrumento principal es la Cruzada Nacional de Reforestación. Incluye desde el establecimiento de los viveros forestales y la garantía del material genético hasta la promoción de las actividades de reforestación.

- Manejo y Conservación Forestal. Son las actividades centradas en el establecimiento, monitoreo y supervisión del cumplimiento de los planes de manejo forestal de bosques y plantaciones; procesos de certificación forestal, manejo y prevención de incendios. Estas

actividades son desarrolladas principalmente con dueños de bosques y plantaciones forestales; es decir, con grupos que tienen un importante acceso a tierras.

- Desarrollo de la Industria y el Comercio Forestal. Contempla acciones dirigidas a los eslabones de trasformación (industria) y comercialización de los productos forestales, con énfasis en procesos de certificación, innovación tecnológica y trazabilidad.

- Generación y Gestión del Conocimiento Forestal. Incluye acciones dirigidas a promover la educación ambiental del país, así como el entrenamiento de personal técnico en temas de manejo forestal.

El PNF podría ser el programa con menos acciones dirigidas a la agricultura familiar, excepto en el caso de la Cruzada Nacional de Reforestación. En el resto de las actividades, sus grupos metas son hogares con capacidad de establecer plantaciones forestales o acceder a áreas de tierra que les permitan establecer planes de manejo forestal, lo que, aparte de la tramitología correspondiente, demanda la contratación de un regente forestal.

En resumen, se puede establecer que en el marco de la estrategia sectorial productiva, los hogares de la agricultura familiar son integrados de manera importante en los programas de producción de alimentos y de promoción de agregación de valor a los procesos de capitalización productiva, generada a partir del Bono Productivo Alimentario.

2. Intervenciones específicas dirigidas a la agricultura familiar

A partir del año 2012, el Estado de Nicaragua establece una vía alternativa de atención a las familias de la economía familiar (urbana y rural) a través del establecimiento de un ministerio específico que atienda a este sector social, en el cual una alta proporción de familias han sido tradicionalmente excluidas de las dinámicas económicas del país. Sin embargo, esta no es una combinación fácil. Por un lado, la base del MEFCCA es el IDR, por lo que la integración de las micro, pequeñas y medianas empresas urbanas en su dinámica es un tanto compleja. De igual manera, la integración de temas nuevos como servicios rurales (turismo, empleo no agrícola, comercialización) y cooperativismo son productos y servicios que se tendrán que organizar e integrar sistemáticamente en la función del nuevo ministerio. De hecho, la transformación de instituto descentralizado a ministerio conlleva una serie de ajustes administrativos (licitaciones, contrataciones, movimientos financieros internos, ajustes presupuestarios), que en conjunto con la definición de la estructura organizacional demandarán al menos 18 meses de ajustes.

En el tema específico de la atención a la agricultura familiar, un detalle importante es que la definición del grupo meta con el que se trabaja es aún muy amplia. En el ámbito rural se establecen umbrales de productores propietarios de hasta 100 mz (70 ha), lo que representaría trabajar con el 93,1% de los productores. Este productor de 100 mz (70 ha) de tierra representa a diferentes sectores sociales dependiendo de la zona agraria en donde se encuentre: por ejemplo, en las planicies fértiles del Pacífico es un empresario, y puede ser un campesino medio en la región central, o uno descapitalizado en la frontera agrícola. Por consiguiente, a no ser que se diseñen políticas específicas por sectores sociales (subsistencia, campesinos, pequeños empresarios agrarios), la eficacia del nuevo ministerio será limitada.

Dos de los programas claves para promover la agricultura familiar son el Bono Productivo Alimentario (BPA) y el Programa de Promoción de Semillas Mejoradas de Frijol. En el caso del BPA, inició como parte de la estrategia general conocida como “Hambre Cero”, mediante la cual a las familias pobres con tierra, que

trabajan en agricultura de subsistencia y que tienen limitantes para completar los requerimientos necesarios de una dieta adecuada, se les entrega un stock de animales que les garantice la proteína animal, asumiendo que los carbohidratos, principalmente maíz, los producen ellos. En el caso de la producción de semillas para siembra, el objetivo básico es aumentar la disponibilidad de alimentos, principalmente de frijol (proteína vegetal), a través de la promoción de variedades mejoradas resistentes a plagas, enfermedades y sequía.

2.1 El Bono Productivo Alimentario (BPA)

El BPA ha sido un programa símbolo de la nueva fase en la política pública nicaragüense. Hasta el año 2012, el BPA había beneficiado a unas 118 953 familias y en el primer semestres del 2013 se reporta la entrega de 4129 bonos, con lo que se alcanzaría un poco más de 123 000 bonos, beneficiando al 29% del total de hogares rurales. La meta al 2016 es alcanzar los 200 000 bonos entregados, y con ello cubrir a un importante segmento de la población rural (ver cuadro 4).

Cuadro 4. Bonos productivos entregados entre 2007 y 2012.

Año	Familias	Acumulado BPA	Acumulado Patio
2007	12,729 con Bono casi completo 4,000 con Bono de Rehabilitación por incidencia de Huracán Félix	12 729	
2008	20,673 Familias que inician la recepción del bono productivo alimentario. 1,524 familias que reciben el Bono de Patio	33 402	1 524
2009	16,192 familias que inician la recepción del bono productivo alimentario 6,717 que reciben el Bono de Patio	49 594	8 241
2010	10,559 familias que inician la recepción del bono productivo alimentario	60 153	
2011	39,857 familias que inician la recepción del bono productivo alimentario; 110,765 productores bajo CRISSOL.	100 010	
2012	18,493 bonos familias que inician la recepción del bono productivo alimentario. 22,161 productores bajo CRISSOL	118 953	

Fuente: Elaborado con base en los reportes de PRORURAL Incluyente.

Los beneficiarios del BPA son familias con poca tierra (1 a10 mz; 0,7 a 7 ha) y sin ganado bovino. Se considera que, dados sus activos, sus procesos de capitalización son bastante limitados, por lo que el Estado les asigna un stock de animales, alimentos y materiales para construir la infraestructura necesaria para el manejo de ellos. Este programa combina dos aspectos: un fuerte enfoque de género, dado que las propietarias de los animales son las mujeres, y un fortalecimiento local a través de los procesos de organización para el comercio y la gestión comunitaria. La meta es que a mediano plazo los núcleos de mujeres organizadas puedan transitar hacia un esquema de organización cooperativa.

Los retos en la implementación del BPA están relacionados con:

- La oferta de animales (cerdos) con la calidad requerida y en el tiempo esperado. El programa asumió desde un principio que había suficiente oferta de animales para comprar y ser asignados a las familias. La demanda del Estado no solo era mayor que la oferta, sino que además elevó los precios de los animales, mientras que el Estado tenía muchas limitaciones para incrementar sus umbrales máximos de precios. Esto obliga a tener que reducir ciertos estándares o comprar animales a mayor distancia del punto de entrega.

- Los procesos de asistencia técnica, que garanticen un proceso de reproducción del bono, en el corto plazo, en este caso centrado en el manejo de la reproducción tanto del ganado bovino, como de las aves y cerdos.

- La selección de los beneficiarios, en particular, ya que las mujeres, principales beneficiarias, en la mayoría de los casos no tienen tierra y esta es un requisito. Ello ha obligado a encontrar mecanismos que permitan a las mujeres cumplir con los requisitos que se demandan para ser beneficiarias.

- Como opciones de mayor cobertura de asistencia técnica se ha apostado por un sistema piramidal basado en promotores comunitarios, de manera que cada técnico logre cubrir de 150 a 250 familias. El supuesto es riesgoso en la medida que el promotor no sea preparado adecuadamente, ya sea en la capacitación técnica, de mercadeo o manejo de grupos, ya que los tres componentes son claves para alcanzar la meta propuesta de convertir a los núcleos de mujeres en cooperativas de producción.

2.2 El Programa Semillas

En este programa, se han establecido bancos de semillas en las comunidades, de manera que haya disponibilidad de semilla de calidad, principalmente de maíz y frijol. El INTA facilita las variedades y las semillas, como parte de la estrategia de promoción de seguridad y soberanía alimentarias.

En este caso se trabaja con productores de granos que establecen en promedio entre 0,5 a 2 mz (0,35 a 1,4 ha) de granos, rotando en dos ciclos de siembra, y el objetivo básico es abastecer de semillas mejoradas a las comunidades rurales. El INTA implementa el proceso, facilitando la semilla básica y acompañando la multiplicación de las semillas y la transferencia tecnológica en las comunidades.

Figura 9. Modelo de expansión piramidal del programa.

Fuente: Elaborada por los autores.

Para el trabajo con las familias rurales se utiliza la metodología de extensión de las Escuelas de Campo (ECA), en cuya primera fase los técnicos capacitan promotores, acompañando todo el ciclo del cultivo, desde la siembra hasta el manejo de poscosecha, de manera que haya una demostración completa de cómo manejar las variedades que se promueven. A su vez, los promotores implementan lo aprendido, con parcelas de demostración (ver figura 9).

Con este modelo, el INTA espera alcanzar un mayor nivel de cobertura, siendo su nivel histórico cuando alcanzó el equivalente a 24% del total de productores, de acuerdo con el CENAGRO IV (ver cuadro 5).

Cuadro 5. Número de productores atendidos por el INTA en 2007-2012.

Años	Cobertura Nacional	Productores	Mujeres	Hombres
2007	24.0	62 896	27 351	35 545
2008	21.5	56 449	25 921	30 528
2009	23.1	60 609	36 365	24 244
2010	15.7	41 307	15 234	26 073
2011	12.5	32 733	11 263	21 470
2012	19.0	49 975	25 987	23 988

Fuente: MAGFOR, Informes Anuales Sectoriales (2007-2011).

Los principales retos han estado relacionados con la cantidad de semillas que se entrega a las comunidades y la capacidad existente para multiplicarlas sin opciones de riego. Dado que se trabaja con poca cantidad de semillas (1-2 kg), el poder generar la cantidad necesaria de semillas para la comunidad tomará varios ciclos productivos. Las comunidades ubicadas en las zonas secas del país tienen una sola oportunidad en el año de multiplicar semillas, lo cual hace que los procesos sean más lentos, dado que los ciclos son anuales.

E. Conclusión y perspectivas

Al revisar los objetivos de las políticas agrarias a lo largo de la historia en Nicaragua, se comprueba que estas han tenido como objetivo principal cumplir con la función que se le asigna al sector agropecuario desde la política macroeconómica: reducir el déficit comercial y mejorar la balanza de pagos. Bajo este enfoque, las políticas se han centrado en la promoción de exportaciones, beneficiando a los sectores económicos con potencial exportador, que son productores con acceso a tierra fértil, financiamiento y tecnología. Se trata de grupos económicos con fuerte inversión tecnológica y que integran completamente sus cadenas de valor. El limitado aporte del presupuesto nacional al gasto público en el sector ha favorecido que la cooperación internacional haya tenido un papel mayor en el diseño y ejecución de políticas. Esto hace que los programas y proyectos apunten a lógicas independientes y con poca coordinación.

A partir de 2007, hay un cambio de paradigma que recupera la función del Estado en la economía y en el abordaje de la inequidad en el país.

Aunque el enfoque hacia la exportación y la estructura agraria aún se mantienen, hay una serie de políticas de compensación, cuyo objetivo es incrementar los activos y el nivel de competitividad de los productores con agricultura de subsistencia y productores con producción para el mercado interno. El concepto actual de economía y agricultura familiar es relativamente amplio y tiende a incluir diferentes sectores económicos del país. La agricultura familiar debe ser definida con base en procesos y no en un umbral de tenencia de tierra.

La agricultura familiar tiene un rol importante en la política sectorial, relacionado fundamentalmente con la producción de alimentos para el consumo interno. Hay una clara expresión de voluntad de parte del Estado nicaragüense para atender al sector de la economía familiar, tradicionalmente excluida. Sin embargo, es un proceso de mediano plazo, dado que primero se tendrá que construir una nueva institucionalidad y luego, los problemas estructurales del grupo meta, demandan transformaciones a lo largo del tiempo.

Bibliografía

Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. 1963. Ley de Reforma Agraria. Aprobada 6 de febrero de 1963, Publicada en La Gaceta No. 85 del 19 de abril de 1963. Decreto Legislativo No.797. Managua.

_____. 1986. Reforma a la Ley de Reforma Agraria. Aprobada el 11 de enero de 1986. Publicada en La Gaceta No. 8 del 13 de enero de 1986. Ley No. 14. Managua.

_____. 1987. Estatuto de la Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua, Publicado en La Gaceta No. 238 de 30 de octubre de 1987. Ley No. 28/1987. Managua.

_____. 1990a. Ley de Cooperativas Agropecuarias y Agroindustriales. Adoptada el 24 de marzo de 1990. Publicada en La Gaceta No. 62 de 28 de marzo de 1990. Ley No. 84. Managua.

_____. 1990b. Ley de Protección a la Propiedad Agraria. Aprobada el 2 de abril de 1990. Publicada en La Gaceta No. 68 de 5 de abril de 1990. Ley No. 88. Managua.

_____. 1990c. Ley de Traslado de Jurisdicción y Procedimiento Agrario. Adoptada el 2 de abril de 1990. Publicada en La Gaceta No. 68 de 5 de abril de 1990. Ley No. 87. Managua.

_____. 2003. Ley de Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los Ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz, Publicada en la Gaceta Diario Oficial No. 16 del 23 de enero de 2003. Ley No. 445/2003. Managua.

_____. 2012. Ley de Reforma y Adición a la Ley No. 290. Aprobada el 6 de julio de 2012. Publicada en La Gaceta No. 134 del 17 de julio de 2012. Ley No. 804. Managua.

Baumeister, E. 1999. Iniciativas campesinas y la sostenibilidad de los resultados de las reformas agrarias. Discussion paper n°105. Ginebra, Suiza, UNRISD.

Bloom, D.E. 2011. Population Dynamics in India and Implications for Economic Growth. PGDA Working Paper No. 65, Program on the global demography of aging, Harvard School of Public Health.

CAC (Consejo Agropecuario Centroamericano). 2007. Política Agrícola Centroamericana 2008-2017. Una agricultura competitiva e integrada para un mundo global. San José, Costa Rica.

Crespo Santiago, D.; Reques Velasco, P.; González-Carrero López, M.I.; Fernández Viadero, C. 2011. Biogerontología 2011: materiales de clase. El marco teórico del envejecimiento. Universidad de Cantabria, Departamento de Anatomía y Biología Celular. Open Course Ware (OCW). Disponible en http://ocw.unican.es/ciencias-de-la-salud/biogerontologia/materiales-de-clase-1/capitulo-4.-transicion-epidemiologica/4.2-el-marco-teorico-del-envejecimiento.

El Nuevo Diario. 2013. Nicaragua una enorme finca agropecuaria. Managua. 24 de abril.

FIDEG (Fundación Internacional para el Desafío Económico Global). 2012. Encuesta de Hogares para Medir la Probreza en Nicaragua. Informe 2011. Managua, Nicaragua.

Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional. 2009. Plan sectorial PRORURAL Incluyente 2010-2014. Managua, Nicaragua, Gobierno de Nicaragua, MAGFOR.

_____. 2012. Plan Nacional de Desarrollo Humano 2012-2016. Managua, Nicaragua.

González, M., H. 2010. Identificación e inventario de políticas públicas, institucionalidad, programas y proyectos para la agricultura familiar en Centroamérica. San José, Costa Rica, FAO, RUTA, VECO.

Grigsby Vado, A.H.; Pérez, F.J. 2007. Structural Implications of Economic Liberalization on Agriculture and Rural Development. RuralStruc Program Nicaragua-Phase I. Managua, Universidad Centroamericana, Nitlapán.

IBRD (International Bank for Reconstruction and Development). 1953. The Economic Development of Nicaragua. Baltimore, Estados Unidos, Johns Hopkins University Press.

IDERU (Iniciativa para el Desarrollo Rural, Nicaragua). 2001. Bases para un plan de desarrollo rural de Nicaragua. Managua, IDERU, Universidad Centroamericana, MAGFOR, AECI.

INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Nicaragua). 2006. VIII Censo de Población y IV de Vivienda. Managua.

INIDE (Instituto Nacional de Información de Desarrollo, Nicaragua). 2011. IV CENGARO (Censo Nacional Agropecuario 2011). Managua.

IRAM (Instituto de Investigación y Aplicación de Métodos de Desarrollo, Francia). 2000. Estudio sobre la tenencia de la tierra. Parte I. Marco Legal institucional. Contrato de consultoria No. OPA-001-2000.

Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional de la República de Nicaragua. 1981. Ley de Reforma Agraria. Decreto No. 782/1981. Managua.

Le Coq, J.F.; Fréguin-Gresh, S.; Saenz-Segura, F.; Pérez, F.J. 2013. Transfert de la notion de développement durable dans les politiques publiques centroaméricaines lecture croisée des évolutions de référentiels et des trajectoires de politiques rurales au Costa Rica et au Nicaragua. Colloque international CANAL2013 - Circulations et appropriations des normes et des modèles de l'action locale. Montpellier, Francia.

Losch, B.; Fréguin-Gresh, S.; White, E. 2012. Structural Transformation and Rural Change Revisited: Challenges for Late Developing Countries in a Globalizing World. Washington DC, Estados Unidos, World Bank, Agence Française de Développement.

Lucas Aráuz, C.P. 2003. Reforma y contrarreforma agraria en Nicaragua. ¿Hacia dónde van los campesinos nicaragüenses?" Disponible en http://carloslucas-blog.wordpress.com/2010/09/20/contrareforma-agraria-en-nicaragua/

Maldidier, C.; Marchetti, P. 1996. El campesino finquero y el potencial económico del campesinado nicaragüense. Tomo 1. Tipología y regionalización agrosocioeconómica de los sistemas de producción y los sectores sociales en el agro nicaragüense. Managua, Instituto de Investigación y desarrollo Nitlapàn, UCA.

Mattern, J. 2002. Autonomía regional en Nicaragua: una aproximación descriptiva. Managua, PROFODEM/GTZ, Componente Fortalecimiento del Proceso de Descentralización.

Merlet, M. 1990. El siglo diecinueve en Nicaragua. Auge y derrota de la vía campesina. (1821-1934). *In* Simposio Las sociedades agrarias centroamericanas. Heredia, Costa Rica, Escuela de Historia de la Universidad Nacional.

Núñez Soto, O. 1987. Transición y lucha de clases en Nicaragua (1979-1986), México,

Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), Siglo XXI Editores.

ONU (Organización de las Naciones Unidas). 2009. World Population Prospects: The 2008 Revision. Nueva York, Departamento de Asuntos Sociales y Económicos, División de Población.

_____. 2010. World Urbanization Prospects: The 2009 Revision. Nueva York, Departamento de Asuntos Sociales y Económicos, División de Población.

Ortega, M. 1986. La reforma agraria sandinista. *Nueva Sociedad* 83 (mayo-junio:17-23.

Paige, J.M. 1985. Coffee and Politics in Central America. *In* Ninth Annual Conference of the Political Economy of the World System. Nueva Orleans, Estados Unidos, Tulane University.

Pérez, F.J. 2001. Intervenciones públicas en la tenencia de la tierra en Nicaragua. Bases para un plan de desarrollo rural en Nicaragua. Managua, UCA.

_____. 2011. Sin cambios estructurales no habrá una reducción sostenible de la pobreza rural. *Revista Envío* 350 (mayo 2011).

República de Nicaragua. 1987. Constitución Política de la República de Nicaragua con su Reforma de 1995.

Roux, H. 2011. Contre-réforme agraire au Nicaragua, instrument de reconquête du pouvoir 1990-2010. París, Francia, Université Paris I – Panthéon-Sorbonne. Tesis de doctorado.

Sanches Peraci, A. 2011. Agricultura familiar: evolución conceptual, desafíos e institucionalidad (versión preliminar 5 de mayo 2011). *In* V Reunión del Grupo de Trabajo (GT2025), Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre 2025. Lima, Perú, FAO.

Schejtman, A. 2008. Alcances sobre agricultura familiar en América Latina. Diálogo Rural Iberoamericano. Documento de trabajo # 21. San Salvador, El Salvador, Programa Dinámicas Territoriales Rurales, Rimisp.

Segovia, A. 2004. Centroamérica después del café: el fin del modelo agroexportador tradicional y el surgimiento de un nuevo modelo. *Encuentros. Revista Centroamericana de Ciencias Sociales* 1(2): 5-38.

Soto Barquero, F.; Rodríguez Fazzone, M.; Falconi, C. 2007. Políticas para la agricultura familiar en América Latina y el Caribe. Santiago, Chile, Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, BID.

Spoor, M. 1995. The State and Domestic Agricultural Markets in Nicaragua: From Interventionism to Neo-liberalism. Basingstoke, Reino Unido, Macmillan, Institute of Social Studies.

Strasma, J. 1999. Nicaragua: mercado de tierras. Managua, FAO, BID.

UN-REDD Programme. 2012. Tenure of indigenous peoples territories and REDD+ as a forestry management incentive: the case of Mesoamerican countries Empowered lives. Roma, Italia, FAO.

Wiggins, S. 2007. Poverty Reduction Strategy Review Country Case: Nicaragua. Background Paper for the Chronic Poverty Report 2008-09 Londres, Reino Unido, Chronic Poverty Research Center.

World Bank. 2007. Nota de políticas sobre el acceso a la tierra. Washington DC, Estados Unidos.

XI. PERÚ:
A la espera de políticas específicas para la agricultura familiar

Francisca Meynard Vivar[128]

128 Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP).

A. Introducción

En este capítulo se aborda el caso de Perú, país en el que no había existido una política específicamente orientada hacia la agricultura familiar (más bien reconocida como agricultura campesina, comunidades campesinas y pequeños productores). Sin embargo, el sector familiar campesino es el mayor proveedor de fuentes de trabajo en el área rural del Perú y el principal abastecedor de alimentos de la población que vive en las ciudades. Durante el periodo de liberalización económica entre los años 1990 y 2011, las políticas públicas peruanas han considerado a este sector más como un objeto de asistencia social que como un actor del desarrollo. En cambio se han favorecido las inversiones privadas extractivas, como la minería y la agricultura comercial. No obstante, progresivamente, en el marco de la nueva política agraria general del Ministerio de Agricultura (MINAG) y del recientemente creado Ministerio de Inclusión Social (MIDIS) algunos programas e instrumentos buscan favorecer a este sector.

El capítulo consta de seis apartados, los cuales fueron desarrollados con base en información secundaría a partir de la revisión de distintas publicaciones (libros, informes, etc.), e información oficial de los organismos de gobiernos con competencias en el tema. El primer apartado trata sobre el contexto en que se sitúa la agricultura familiar en el país, el concepto de agricultura familiar y algunas características generales de la actividad. En la segunda parte se hace un reconocimiento del espacio político que ocupa la agricultura familiar en la política agraria y rural de Perú. En el tercer apartado se abordan las políticas públicas dirigidas al campesino o pequeño productor. En el cuarto se presentan las implicaciones de la política agraria/rural sobre la agricultura familiar, así como aquellas políticas, programas y proyectos que, de una u otra forma, se relacionan con dicho sector. El quinto apartado trata sobre el impacto de las políticas agrarias y rurales sobre la agricultura familiar y sobre acciones que se vislumbran respecto de este tema en el mediano y largo plazo. En la sexta parte se brindan las conclusiones del capítulo.

B. Contexto de la agricultura familiar en el país

El agro es un sector importante para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza rural en el Perú, donde casi un tercio de la población vive en las zonas rurales y aproximadamente el 50% de sus ingresos proviene de la agricultura. En el año 2010, el 25% de la población económicamente activa ocupada trabajaba en el sector agropecuario, que aportaba el 7,1% al PBI nacional y el 10% del total de las exportaciones del país. El sector agrario ha tenido un crecimiento sostenido durante el periodo 2001-2011, con una tasa promedio de crecimiento del PBI de 4,8% (MINAG, 2012).

Tomando como superficie la unidad agropecuaria (UA) de menos de 20 ha, la pequeña agricultura representaría el 92,1% del total de las 1 500 000 de UA del Perú, con una extensión de 5 300 000 ha aproximadamente, lo que equivale al 38% de la superficie total. Predomina la explotación agropecuaria conducida por familias propietarias de las tierras que cultivan y en menor medida las superficies administradas por comunidades campesinas y nativas, que por lo general son tierras de menor calidad (Baca y Roncal, 2011).

Para Baca y Roncal (2011), el concepto y las políticas de desarrollo rural en el Perú han evolucionado desde un modelo intervencionista propio de los años setenta y ochenta, en el cual lo agrario era un eje central, en particular con políticas y reformas referidas a la tenencia de tierras (reforma agraria y titulación de tierras comunales), hacia un modelo en los años noventa en que el acento agrario disminuyó sustancialmente en favor de un mayor reconocimiento de otras actividades no agropecuarias que realizan los pobladores rurales, de un lado, y un fuerte apoyo a la agricultura empresarial para exportación del otro.

1. Políticas de reforma agraria y leyes de comunidades campesinas y nativas

En una investigación realizada en el seno del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) (2012), se señala que, desde la reforma agraria de fines de la década de 1960, la diversidad del sector agropecuario peruano no ha permitido contar con una visión clara acerca del papel de este sector en términos de su aporte al producto interno y a la generación de empleo. En particular, no se tenía claridad sobre si era posible impulsar un proceso sostenido de aumento de la productividad basado en la pequeña y mediana propiedad. El documento citado señala que la transición capitalista en la agricultura andina nunca pudo completarse y que, con la implementación de las políticas de ajuste estructural, los efectos de largo plazo en el bienestar y en los activos de los hogares rurales no han resultado homogéneos. Con nuevas herramientas metodológicas e instrumentos de gestión pública, en la primera década del presente siglo ha surgido una nueva aproximación al dinamismo de los mercados rurales, asociada al nuevo enfoque de la gestión territorial del paisaje rural y a la comprensión de la necesidad de construir nuevas formas de gobernanza ambiental, todo ello en el marco de un acelerado y desordenado proceso de descentralización.

De acuerdo con Castillo *et al.* (2004) es en el contexto del reformismo político gubernamental de los años setenta y ochenta que se ha observado el mayor crecimiento en el número de unidades productivas en el área total correspondiente, y en el conjunto de familias declaradas como integrantes de comunidades campesinas y reconocidas como tales. Al respecto, hubo en cambio un decrecimiento en los años noventa. A juicio de los autores citados, dicho crecimiento y posterior decrecimiento es una expresión de la «historicidad» de las comunidades campesinas, en tanto actores sociales y como parte de un proceso mayor en el que se desenvuelven, interactuando con su entorno y definiendo sus estrategias frente a los cambios del poder político.

Históricamente, el primer año del gobierno del presidente Fernando Belaúnde, en 1963, fue marcado por grandes movilizaciones campesinas y las primeras tomas de tierras especialmente en Pasco, Junín, Cusco, Ayacucho, Lima, Ancash, Cajamarca y Huánuco. Las comunidades campesinas ocupaban las tierras sobre las que tenían reclamos legales. Posteriormente, en 1969, inició la reforma agraria, durante el gobierno militar presidido por Juan Velasco Alvarado, cuya fase de mayor auge duró hasta 1976. En este proceso se combinaron la expropiación y adjudicación organizada por el Estado con la toma de tierras por las organizaciones campesinas y su posterior legalización. Ello sucedió en un contexto marcado por un retroceso de la «oligarquía peruana», sustentada en una ya debilitada alianza entre los terratenientes y la gran burguesía agroexportadora, y una movilización política y social cuyos lemas ejes eran «la tierra para quien la trabaja» y «el patrón no comerá más de tu pobreza» (Castillo *et al.*, 2004).

De acuerdo con estos mismos autores, la reforma agraria no consideró finalmente a las comunidades campesinas como adjudicatarias privilegiadas, de manera que en 1978 la tierra adjudicada a las comunidades solo representaba el 10% del total adjudicado. Las tierras comunales fueron adjudicadas a las Sociedades Agrícolas de Interés Social (SAIS), empresas asociativas en las que fueron integradas formalmente como comunidades socias. La opción del gobierno militar fue el modelo empresarial asociativo y, aunque no fue dicho en ningún discurso oficial, los militares parecen haber visto a las comunidades como una suerte de lastre, como una organización tradicional sin condiciones para constituir una base de la modernización del campo. Esto explicaría que en 1970 se les impusiera, a través del llamado **Estatuto Especial de Comunidades Campesinas,** la modificación de su organización interna por otra, tomada del modelo cooperativista, con un Consejo de Administración y un Consejo de Vigilancia (Castillo *et al.,* 2004).

La Ley de Reforma Agraria de 1969, en su artículo 115, introduce el concepto de Comunidades

Campesinas, destacando que a partir de ese momento se llamaría así a las comunidades indígenas, que en la actualidad son regidas por la Ley N° 24656 General de las Comunidades Campesinas de 1987 (Mayer, 2009). De acuerdo con este instrumento, se trata de organizaciones de interés público, con existencia legal y personería jurídica, integradas por familias que habitan y controlan determinados territorios. Se encuentran ligadas por vínculos ancestrales, sociales, económicos y culturales, expresados en la propiedad comunal de la tierra, el trabajo comunal, la ayuda mutua, el gobierno democrático y el desarrollo de actividades multisectoriales, cuyos fines se orientan a la realización plena de sus miembros y del país. Según Salazar-Sole (2013), "a pesar de la utilización política por el poder de símbolos y figuras emblemáticas del pasado prehispánico, el gobierno del general Velasco Alvarado no hizo de la cuestión étnica un eje de su política". Así, se decidió prohibir la utilización del término "indio" [129] y reemplazarlo por el término más "neutro" de "campesino", término basado más bien en una actividad y en un esquema de clases sociales (Mayer, 2009).

No obstante, las comunidades campesinas y las comunidades nativas son organizaciones legales reconocidas constitucionalmente en el Perú desde 1920. Desde esa misma época data el tratamiento proteccionista de sus tierras, el cual se mantuvo sin mayores alteraciones por más de setenta años. Con la aprobación de la Ley General de Comunidades Campesinas y la Ley de Deslinde y Titulación del Territorio Comunal (Ley Nº 24657), en el "periodo velasquista" se le dio un fuerte impulso al reconocimiento de sus derechos. Posteriormente, en 1993, la nueva Constitución Política, manteniendo el reconocimiento de la existencia legal y de la autonomía de las comunidades, recortó el régimen de protección de sus tierras y les reconoció la facultad de disponer libremente de ellas, incluso para su explotación comercial. La modificación se orientaba a permitir a las comunidades campesinas y nativas que ejercitaran en forma plena, al igual que cualquier propietario de tierras, las facultades del derecho de propiedad, asumiendo que el mantenimiento de la propiedad en forma colectiva era una de las causas de su pobreza (CEPES, 2013).

2. La pequeña agricultura peruana

Según Roncal *et al.* (2010), la pequeña agricultura es el mayor proveedor de fuentes de trabajo del área rural del Perú y el principal abastecedor de alimentos de la población que vive en las ciudades. Según este mismo estudio, la población rural del Perú está subestimada por las estadísticas nacionales, desconociendo la multidimensionalidad de la ruralidad, dado que, para el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), en 2007 la población rural en el Perú ascendía a 6,6 millones de personas (24% de la población total del país). En cambio, de acuerdo con el Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES), con base en un criterio más amplio de la definición de ruralidad, la población rural representa alrededor del 40% del total.

Por otra parte. se señala que el 70% de la población económicamente activa rural (PEAR) está empleado en la agricultura y que de cada 10 toneladas de alimentos, 6 provienen de la agricultura familiar. No obstante, al año 2009 la tasa de pobreza rural del Perú fue del 60,3%, cifra que llega al 70% en los departamentos de la Sierra, sector donde se concentra la pequeña agricultura. Otro dato relevante es que las exportaciones agrarias se triplicaron entre 2004 y 2010, jugando un papel importante la agricultura familiar, debido a que el principal producto

129 Sin embargo después de la promulgación de la Ley de Reforma Agraria seguirán otras medidas para promocionar y revalorizar la cultura indígena. El quechua será reconocido como lengua oficial y por primera vez se trata de incorporar esta lengua al sistema de educación. Se reconoce legalmente la existencia de las "comunidades nativas" de la Amazonía (Salazar-Soler, 2013).

Feria agrícola en Perú (foto de RIMISP)

de exportación del Perú es el café, que representa cerca del 30% del valor de las exportaciones agrarias, y es producido principalmente por pequeños agricultores agrupados en cooperativas cafetaleras. Los pequeños agricultores de igual forma aportan a la oferta exportable del país en otros productos como el cacao, el maíz blanco y la fibra de alpaca, rubros en que son responsables de hasta el 90% de la producción nacional (Roncal *et al.*, 2010).

Desde los años ochenta del siglo pasado, la importancia de esta actividad no se ha traducido en acciones efectivas por parte del Gobierno, pues el presupuesto per cápita nacional para la pequeña agricultura llega a USD107, cifra que es baja en comparación con algunos otros países de la región, como Colombia (USD163) o Brasil (USD344), siendo aún menor en aquellas regiones con alta tasa de pobreza rural como Huancavelica (USD64), Apurímac (USD79) o Cusco (USD35) (Baca y Roncal, 2011, p. 5.). De acuerdo con esos mismos autores, el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) para la pequeña agricultura se multiplicó por 1,6 en el periodo 2006-2010, creciendo a una tasa promedio de 20% anual en dicho lapso. En el 2010 este presupuesto sufrió una caída de 5% El presupuesto total de inversión para pequeña agricultura (PIM) en el Perú pasó de S/.1227 millones en 2006 a S/.2860 millones en el 2010, lo que significa un incremento del 133% (Baca y Roncal, 2011, p. 33 y 39). Según el reporte 2013 de Propuesta Ciudadana (2013), el presupuesto para la pequeña agricultura de 2012 ascendió a S/.3674 millones, monto que supera

en 20% al de 2011, e incluso al de 2009, que registra el mayor monto del quinquenio 2008-2012. Con este incremento el presupuesto para la pequeña agricultura representa el 3% del presupuesto total, con lo cual se revierte una tendencia de disminución en los dos últimos años.

C. Espacio político de la agricultura familiar en la política agraria o rural

Para Baca y Roncal (2011, p. 10), las recientes políticas públicas que involucran a la pequeña agricultura tienen un derrotero fácil de identificar. Están inscritas dentro del proceso de reformas neoliberales implementadas en el Perú a inicios de los años noventa y pueden resumirse en la ecuación: desarrollo rural = promoción de mercados + reducción de la intervención del Estado al mínimo indispensable.

Según el estudio realizado por el Grupo Propuesta Ciudadana (2011), el crecimiento económico no ha beneficiado a importantes sectores sociales, entre ellos la población rural de la Sierra y Selva, espacios donde predomina la agricultura familiar campesina. Para los responsables del modelo económico actual, este sector donde prima el minifundio es improductivo y, por consiguiente, poco atractivo para las inversiones. Por otro lado, el gobierno actual y los anteriores han venido promoviendo inversiones privadas para las actividades mineras en territorios ocupados por comunidades rurales, lo cual ha generado conflictos socioambientales crecientes, sobre todo por el acceso a los recursos naturales, agua y tierras. La pequeña agricultura ha quedado en el olvido y sujeta a las políticas sociales de corte asistencialista (Baca y Roncal, 2011).

En 2011, se formula el Plan Estratégico Sectorial Multianual 2012-2016 (PESEM) del MINAG, el cual define las políticas públicas para el sector agrario, señalando que en el Perú existen cuatro tipos diferenciados de agricultura que desarrolla el productor según el nivel tecnológico, la capacidad de acceso a servicios y la articulación al mercado:

i. agricultura con producción de subsistencia,
ii. agricultura familiar de pequeños negocios rurales,
iii. agricultura de producción comercial (pequeños y medianos productores), y
iv. agricultura intensiva y de agroexportación: producción agraria empresarial.

Así, la agricultura familiar asociada a los "pequeños negocios rurales" se segrega de la agricultura comercial de pequeños y medianos productores y se define luego una serie de medidas para estos últimos, sin volver a hacer mención de la agricultura familiar.

Este plan estratégico tiene el mérito de reconocer la existencia de las *comunidades campesinas* anteriormente tituladas desde la época Velasquista, existiendo en el país 6066 comunidades campesinas reconocidas y 1786 comunidades nativas[130] (MINAG, 2012). De acuerdo con el IV Censo Nacional Agropecuario (CENAGRO 2012), habría 6277 comunidades campesinas, concentradas mayoritariamente en la zona sur del país (Puno 22,9%; Cusco 15,9%; Huancavelica 9,9%; Ayacucho 9,3%; Apurimac 8,1%; Junín 6,4%) (Castillo C., 2013).

De acuerdo con Castillo *et al.* (2004), las comunidades campesinas, tal como se conocen hoy, son una expresión histórica de cambios y desafíos de desarrollo de la institución social original,

130 Organizaciones que tienen origen en los grupos tribales de la selva y ceja de selva, constituidas por conjuntos de familias vinculadas por los siguientes elementos principales: idioma o dialecto, caracteres culturales y sociales, tenencia y usufructo común y permanente de un mismo territorio, con asentamiento nucleado o disperso (Art. 8.° del D.L. N.° 22175). Mapa etnolingüístico del Perú 2009, INDEPA-INEI (MINAG, 2012).

frecuentemente denominada «común de indios» en la época pre-republicana. Posteriormente se la conoció como «comunidad indígena» hasta la década de 1960, y más recientemente, desde el gobierno militar reformista presidido por Juan Velasco Alvarado como «comunidad campesina».

Por otra parte, la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural (DS. N°065-2004-PCM) no usa el término «agricultura familiar», sino que se refiere a *pequeños productores* y *comunidades campesinas, comunidades rurales* y *comunidades indígenas* (PCM, 2004).

D. Políticas públicas dirigidas al campesino o pequeño productor

Dentro de los lineamientos generales de la política agraria, destaca la promoción del desarrollo productivo en las pequeñas unidades de producción agraria, con criterios de focalización y gradualidad, a fin de generar economías rurales sostenibles, bajo un enfoque inclusivo, y promover el manejo eficiente de los recursos: suelo, forestal y fauna silvestre, conservando su biodiversidad y respetando a las comunidades campesinas y nativas.

Dentro de sus pilares de intervención, la política define un pilar de inclusión para contribuir a mejorar las condiciones económicas en las zonas rurales de menor desarrollo, para lo cual el MINAG generará mayores oportunidades, a fin de que los pequeños productores obtengan mayores ingresos y se articulen más al mercado. Para ello, se priorizará la intervención en productores de la Sierra y la Selva en condiciones de pobreza y extrema pobreza, bajo un criterio de focalización y gradualidad, estableciendo cinco políticas específicas y sus correspondientes estrategias (ver cuadro 1).

Perú cuenta con un marco institucional para la promoción de la seguridad alimentaria establecido en el Acuerdo Nacional y en la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria 2004-2015 (ENSA 2004-2015). Su objetivo es prevenir los riesgos de deficiencias nutricionales y reducir los niveles de malnutrición, priorizando a las familias con niños y niñas menores de cinco años y gestantes, más vulnerables, incluyendo entre otras medidas el desarrollo de una oferta sostenible y competitiva de alimentos de origen nacional (MINAG, 2012).

De igual modo, el Gobierno en los últimos años ha venido avanzando en la profundización de sus políticas de apoyo en zonas de pobreza: creación del Programa Juntos, Estrategia Crecer, creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), y en el plano sectorial el Programa AGRO RURAL, que implementa proyectos FIDA (Aliados, Sierra Norte, Sierra Sur). Sin embargo, las tasas de pobreza en el medio rural siguen siendo elevadas (MINAG, 2012).

De acuerdo con el PESEM (2012), en los últimos cinco años los productores agropecuarios que incrementaron más su ingreso fueron los residentes de la sierra rural. Esto se debería a los programas sociales que el Estado viene desarrollando, como el Programa Juntos, que tiene como uno de sus objetivos "contribuir a reducir la brecha de ingresos de los hogares más pobres". Este es un programa de transferencias monetarias condicionadas que opera en el seno del MIDIS.

Por su parte, *Crecer* es una estrategia nacional de intervención articulada de las entidades públicas (Gobierno Nacional, Regional y Local), entidades privadas y de la cooperación internacional, que directa o indirectamente estén vinculadas a la lucha contra la desnutrición crónica infantil (PCM, 2008).

En temas indígenas, actualmente se encuentra en debate un proyecto legislativo denominado Ley de Consulta Previa a los Pueblos Indígenas, que representa una adecuación al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y al artículo 19 de la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos*

Cuadro 1. Políticas y estrategias del Pilar Inclusión del PESEM 2012-2016.

Políticas específicas	Estrategias
Promover el acceso del pequeño productor y poblador rural agrario en ámbitos de pobreza y pobreza extrema a los servicios agrarios públicos y privados	1.1. Fortalecer capacidades y orientar al poblador rural agrario en el uso apropiado para la selección de insumos y activos productivos de calidad. 1.2. Desarrollar tecnologías tradicionales e intensificar la oferta y uso de tecnologías adecuadas a la cultura andina y amazónica para la pequeña agricultura y poblador rural. 1.3. Promover y asegurar la buena provisión pública de servicios agrarios. 1.4. Promover el apoyo agropecuario a pequeños productores en las zonas cocaleras.
Promover el desarrollo de capacidades en gestión y organización de los pequeños productores/as y poblador rural agrario en ámbitos de pobreza y pobreza extrema.	2.1. Capacitar a pequeños productores y pobladores rurales en gestión y organización en centros poblados y comunidades nativas y campesinas. 2.2. Fomentar adecuados niveles de organización de los pequeños productores/as y pobladores rurales agrarios. 2.3. Formalización de la actividad productiva del poblador rural agrario.
Fortalecer un adecuado posicionamiento para la comercialización y la transformación de productos agrarios por parte de los pequeños productores/as y poblador rural.	3.1. Desarrollar un sistema de oferta eficiente de productos agrarios rurales para el mercado interno. 3.2. Capacitación a pobladores rurales en temas de comercialización y mercados.
Promover el adecuado manejo y conservación de los recursos naturales en los ámbitos de pobreza rural.	4.1. Fortalecer la gestión apropiada en el manejo de los recursos naturales (planificación, seguimiento y evaluación) en el ámbito de los pequeños productores/as. 4.2. Establecer un apropiado acceso al agua con fines agrarios. 4.3. Generar capacidades de adaptación a los efectos adversos del cambio climático (mitigación, prevención, gestión del riesgo). 4.4. Socialización de tecnologías modernas y tradicionales para el manejo y conservación de los recursos naturales en ámbitos de pobreza y pobreza extrema.
Promover el fortalecimiento institucional gubernamental y privado para gestionar inversiones productivas e incentivar la productividad del productor agrario en zonas de pobreza y extrema pobreza.	5.1. Consolidación de los diferentes programas públicos con el fin de ampliar, fortalecer y desarrollar capacidades y temas relacionados a la comercialización de los productos agropecuarios que produce el poblador agrario. 5.2. Otorgar suficiente capacidad gubernamental para la gestión del desarrollo productivo. 5.3. Suficiente inversión pública en infraestructura.

Fuente: MINAG, 2012.

indígenas, adoptados, en su momento, por el Estado peruano. El objetivo de esta ley es crear un marco jurídico de protección y respeto hacia los pueblos indígenas, y contempla la realización de una consulta previa a la comunidad involucrada, antes de adoptar medidas legislativas y administrativas susceptibles de afectarla directamente, cualquiera que sea el sector o el nivel de gobierno (Baca y Roncal, 2011).

Respecto del cambio climático, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) introduce, a partir del 2007, el concepto de análisis de riesgo (AdR) para la formulación y la evaluación de todos los proyectos de inversión pública de los diferentes sectores económicos, de tal forma que las autoridades identifiquen su vulnerabilidad social, de estructura física o de actividad económica, con el fin de diseñar mecanismos de reducción del riesgo. Con la creación en el 2008 del Ministerio del Ambiente (MINAM), cuya tarea principal es elaborar las políticas del sector con el objetivo de mejorar la gestión ambiental y hacer frente al cambio climático, surge la política nacional respecto a este tema en forma de la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC), que se encuentra en proceso de revisión y adaptación por el MINAM.

Por su parte el MINAG, entre los pocos avances que presenta en el tema, creó el Grupo de Trabajo Técnico de Seguridad Alimentaría y Cambio Climático, encargado de proponer la visión sectorial del tema en los sistemas productivos

agrarios del país y recomendar, sobre esta base, medidas que orienten procesos y acciones interinstitucionales, así como la articulación intersectorial para la adaptación al cambio climático.

1. El rol de las redes y coaliciones en la política agraria y rural

Como se vio con anterioridad, en 1963, durante el primer año del gobierno del presidente Fernando Belaúnde, se producen grandes movilizaciones campesinas y se expanden las primeras tomas de tierra. Posteriormente, en 1969, se inicia la aplicación de la reforma agraria durante el gobierno militar presidido por Juan Velasco Alvarado, cuya fase de mayor auge duró hasta 1979 (Castillo *et al.,* 2004). Los autores citados hablan de dos tipos de reforma agraria: la reforma agraria "desde arriba", que se da mayoritariamente durante la década de los setenta, y la reforma agraria "desde abajo", que se desarrolla mayormente durante los años ochenta.

La reforma agraria desde arriba fue profundizada por los de abajo. De hecho, un sector de comunidades logró recuperar parte de sus tierras y otro fue declarado comunidades socias de la Sociedad Agrícola de Interés Social (SAIS), empresa asociativa en la que fueron integrados formalmente como comunidades socias a las que se adjudicó sus tierras, antes en dominio de la hacienda.

La reforma agraria "desde abajo" significó ante todo el aseguramiento de la propiedad campesina ante los riesgos asociados a las políticas sectoriales y legislativas de lo que se denominó la «contrarreforma agraria». Las primeras acciones de reforma agraria desde abajo se dieron en el contexto de la aplicación de la Ley de Reforma Agraria promulgada en el Gobierno de Velasco Alvarado a partir de 1969, precisamente en los lugares donde ya había resistencia de las comunidades campesinas o nativas a la ocupación de sus tierras. Por eso en los años setenta la toma de tierras continuó siendo la principal forma de lucha campesina, en el contexto de las expropiaciones de los fundos, y fue dirigida contra hacendados y terratenientes. En las comunidades campesinas de la Sierra, las primeras experiencias se dieron en Cusco (Cooperativa de Antapampa) a fines de los años setenta y en Puno a mediados de los años ochenta (Castillo *et al.* 2004). Posteriormente las retomadas de tierras se realizaron a las empresas asociativas, lo que comenzó en el Alto Piura por acción de los comités de campesinos y su respectiva Federación.

Para Damonte (2010), las comunidades campesinas no han logrado mantener federaciones sólidas que les permitan tener una presencia política unitaria a nivel regional. La Confederación Campesina del Perú (CCP)[131] y la Confederación Nacional Agraria (CNA), que tuvieron un importante rol en las movilizaciones campesinas para la reforma agraria, han perdido parte de su capacidad de representación y movilización. El agotamiento del discurso de lucha por la tierra luego de la reforma agraria, la guerra interna, así como los serios problemas de debilidad institucional comunes en la sociedad civil peruana, serían las causas más notorias de la fragmentación y falta de liderazgo regional de estas organizaciones (Damonte, 2010).

En la última década, la Confederación Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería (CONACAMI) buscó articular nuevamente a las comunidades sobre la base de un nuevo discurso que desplazaba el foco reivindicativo de la tierra a los recursos naturales, y posteriormente a los derechos territoriales indígenas, pero el esfuerzo no logró constituir una representación regional o nacional significativa.

131 Se fundó el 11 de abril de 1947, como culminación de un proceso de unidad de comunidades campesinas, braceros, yanacones y pueblos indígenas de la selva, que luchaban por la tierra.

Para Fernández (2011), la CNA fue, sin lugar a dudas, la organización campesina más grande y representativa durante los años setenta y ochenta en el Perú. Gestó y realizó el Primer Paro Nacional Campesino en la historia de la República del Perú en noviembre de 1982. Luego, a partir de 1985 el movimiento campesino entró en un proceso de repliegue, debido a que el Partido Comunista del Perú (Sendero Luminoso) y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) comenzaron a desplegar sus acciones armadas con mayor amplitud territorial, con el consiguiente proceso de militarización del espacio rural, lo que empezó a desplazar a la actividad política en las zonas rurales del Perú. Esta situación provocó un debilitamiento de las organizaciones campesinas, que ya habían perdido fuerza, debido al proceso de parcelación o privatización de las cooperativas agrarias de producción, ubicadas principalmente en la costa.

De aquella época a la fecha, los procesos de parcelación, privatización y reconcentración de tierras, han recompuesto la estructura de propiedad y tenencia de la tierra. En este nuevo escenario agrario, las organizaciones campesinas de fines del siglo pasado no han podido aún recobrar su importancia gremial, fortaleciéndose en cambio otros tipos de asociaciones de agricultores, como las vinculadas al tema del manejo del agua de regadío (juntas de usuarios de los distritos de riego, juntas y asociaciones de regantes, etc.) (Fernández, 2011).

Scurrah y Bebbington (2012), por su parte, destacan que durante los últimos quince años han proliferado en Perú las organizaciones de alcance nacional que pretenden representar y defender los intereses y derechos de la población rural, tales como las siguientes: i) la Asociación Nacional de Productores Ecológicos (ANPE), creada en 1998 para representar a los agricultores orgánicos; ii) la Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería (CONACAMI), fundada en 1999 para defender a las comunidades frente a las empresas mineras; iii) la Central Única Nacional de Rondas Campesinas (CUNARC); iv) la Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú (FEMUCARINAP), creada en 2008, v) la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP), fundada en 2010 para defender los derechos de las mujeres rurales; vi) la Alianza de Gremios y Organizaciones Agrarias; y vii) el Pacto de Unidad de Organizaciones Indígenas del Perú.

Estos movimientos sociales con bases rurales han pasado de una situación de relativa subordinación a partidos políticos y de alianzas con organizaciones no gubernamentales (ONG) nacionales e internacionales, a una creciente autonomía con asesores bajo su control directo. Esta mayor complejidad y presencia con dimensión nacional, junto con la creciente diversidad del campo, ha contribuido a una fragmentación, con alianzas minoritarias y sin ningún mecanismo que coordine los esfuerzos de las organizaciones o articule en una sola plataforma los reclamos, las necesidades y las propuestas de los distintos sectores de la población rural. Como consecuencia, la mayor visibilidad a nivel nacional no ha sido acompañada por una mayor influencia. Dichas organizaciones no presentan una visión y programa de cambio y desarrollo que pueda, por un lado, unificar los esfuerzos de los distintos actores rurales y, por otro, presentar propuestas que provoquen la reacción de los demás actores nacionales y que generen cambios en las políticas públicas y estructuras nacionales. Falta que las organizaciones puedan tejer alianzas con otras, que asuman agendas de lo rural en su totalidad y que no solo representen intereses específicos (Scurrah y Bebbington, 2012).

Esta pérdida de fuerza y unión de los movimientos sociales en las políticas agrarias del Perú refleja la poca importancia que se le ha dado a la pequeña agricultura. Esto se ha traducido en la disminución del porcentaje de inversiones en el presupuesto nacional en los programas que la favorecen, que pasó de 2,8% en 2008 a 2,4% en 2012; además, el presupuesto de AGRO RURAL disminuyó de S/.179 millones en 2010 a S/.111 millones en 2012 (MINAG, 2012).

Las políticas públicas siguen favoreciendo lo urbano, la minería y la agroexportación sobre la pequeña y mediana agricultura.

2. Institucionalidad

El Ministerio de Agricultura y Riego es el órgano rector del sector agrario y establece la Política Nacional Agraria, cuya misión es conducir la política nacional agraria, aplicable en todos los niveles de gobierno, generando bienes y servicios de excelencia a los sectores productivos agrarios, con énfasis en la familia campesina y el pequeño productor, promoviendo, en un ambiente sostenible, el crecimiento y desarrollo competitivo con equidad social e identidad cultural.

En el marco de la articulación interinstitucional, desde enero del año 2003 las Direcciones Regionales de Agricultura y sus Agencias Agrarias pasaron a depender de cada Gobierno Regional, principalmente como órgano de la Gerencia Regional de Desarrollo Económico.

La política agraria, por su parte, define diferentes instrumentos de política para cada uno de sus pilares. En el de gestión, en temas relativos a los pequeños y medianos productores, se encuentra el Programa Agroideas, de cobertura multirregional, el cual entrega financiamiento no reembolsable a planes de negocio; promueve la asociatividad, la adopción de tecnología y la gestión empresarial y formaliza a las organizaciones de productores y las articula al mercado. En el pilar de competitividad se encuentran Investigación e Innovación Agraria (INIA) y el Fondo Agro Perú, enfocados en los pequeños y medianos productores. En el pilar de inclusión, los instrumentos de política que apoyan a los pequeños productores agrarios y comunidades campesinas son los Módulos de Servicios Agrarios, el programa Agro Rural, y el programa de recuperación de andenes y proyectos de infraestructura rural. Por último, el pilar de sostenibilidad contempla proyectos de riego y campañas de reforestación.

En temas relativos a las comunidades indígenas, la Ley General de Comunidades Campesinas (Nº 24656) de 1987 regula la organización de estas instituciones, sus facultades y administración, así como la protección de las tierras de las comunidades campesinas. Esta ley fue complementada con una segunda ley, aprobada en abril de 1987, la Ley de Deslinde y Titulación del Territorio Comunal, Nº 24657, la cual reconoce que la mayor seguridad de las tierras comunales pasa por que ellas cuenten con sus títulos de propiedad y que ellos estén inscritos en los registros públicos. La promulgación de esta ley permitió acelerar procesos de saneamiento en curso, pero posteriormente el Estado abandonó la tarea de avanzar en el proceso de formalización de la propiedad de estas organizaciones, y en la actualidad aún existe un número importante de comunidades campesinas sin sus títulos de propiedad o con títulos que presentan problemas. El organismo a cargo de la formalización de la propiedad informal es el COFOPRI (Del Castillo *et al.,* 2011).

En 1992 se conformó, dentro del Ministerio de Agricultura, el Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT), con la finalidad de sanear legalmente a favor del Estado los predios expropiados por la reforma agraria. A sus funciones se agregó el deslinde y titulación de las tierras de las comunidades campesinas y la demarcación de las comunidades nativas. En 2007, el PETT pasó a formar parte del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI). Este entregó títulos de propiedad individuales sobre las casas y huertas de comuneros en tierras comunales, sin respetar el derecho de propiedad de las comunidades. A comienzos del 2010 se dispuso que las facultades del COFOPRI en materia de formalización y titulación rural pasaran a los gobiernos regionales (Del Castillo *et al.,* 2011).

En diciembre de 2004, se creó el Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano (INDEPA), mediante la Ley Nº 28495, publicada el 15 de abril de 2005. Fue creado como un organismo

público descentralizado, con rango ministerial y pliego presupuestal propio, encargado de delinear las políticas nacionales en materia de pueblos andinos, amazónicos y afroperuano. Este organismo fue cuestionado por usarse con fines distintos de aquellos para los cuales fue creado. Al iniciarse el periodo presidencial de Alan García, como parte del proceso de reorganización del Estado, se dispuso la fusión y absorción del INDEPA con el Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (CONADIS).

Respecto de este tema, Valdivia *et al.* (2007) plantean que un balance de las políticas del Estado durante los últimos quince años permite establecer que la mayor parte de las iniciativas legislativas relacionadas con esta temática han tenido que ver con las poblaciones indígenas, sean andinas o amazónicas, y que se ha normado poco en relación con la población afrodescendiente.

E. Implicaciones de la política agraria sobre las agriculturas familiares

Las políticas públicas actuales que involucran a la pequeña agricultura tienen su origen en el proceso de reformas neoliberales implementadas en el Perú a inicios de los años noventa, las cuales abordaban el desarrollo rural a partir de la promoción de los mercados y una disminución de la intervención del Estado al mínimo indispensable. Estas reformas surgieron en reacción a las anteriores políticas de intervencionismo del Estado de los años setenta y ochenta, donde había un énfasis en lo agropecuario por sobre otro tipo de actividades. El abordaje de la ruralidad fue ampliado a otros ámbitos y fuentes de ingresos en los años noventa. Durante estos años, en lo que respecta al sector agrícola se privilegió el desarrollo de los mercados y la exportación a mercados globales, para lo cual se priorizó aquella agricultura que estaba mejor dotada de factores de producción como capital, tierra y mano de obra, en desmedro de la pequeña agricultura que tenía serias deficiencias en estos aspectos. Por consiguiente fue la agricultura ubicada en los valles y en la costa la más beneficiada. Este proceso estuvo acompañado de una concentración de la propiedad (Baca y Roncal, 2011).

1. Objeto y objetivos de las políticas

Entre las políticas y programas que destacan en el ámbito del desarrollo rural y agrario del Perú, están los programas que apuntan al mejoramiento de los servicios básicos y la infraestructura rural, como agua, electrificación y caminos (ver cuadro 2).

Respecto de estas materias, en 2013 se crea el Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONIE), dependiente del MIDIES, mediante el Artículo 23 de la Ley Nº 29951 - Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013. Su finalidad era financiar estudios de preinversión, ejecución de proyectos de inversión pública o mantenimiento, presentados por los gobiernos regionales, locales, el propio sector o las personas jurídicas privadas, para la ejecución de infraestructura de agua y saneamiento, electrificación, telecomunicaciones y caminos vecinales, de forma preferentemente simultánea, con el objeto de generar un impacto en el bienestar y una mejora de la calidad de vida en los hogares rurales.

Mediante el Decreto Legislativo Nº 997, del 13 de marzo de 2008, se creó el Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural (AGRO RURAL), con la finalidad de promover el desarrollo agrario rural, a través del financiamiento de proyectos de inversión pública en zonas rurales con menor grado de desarrollo económico. Este programa se constituye como Unidad Ejecutora adscrita al Viceministerio de Agricultura y nace como consecuencia de la fusión y la sinergia de organismos públicos descentralizados (OPD) y programas activos del MINAG tales como Pronamachcs, Proabonos, Prosaamer, Marenass, Aliados, Corredor Puno Cuzco, Proyecto Sierra Norte y Proyecto Sierra Sur (ver cuadro 3).

Cuadro 2. Proyectos y programas que intervienen en el desarrollo agrario y rural.

Proyectos / programas	Objetivos	Institución ejecutora
Pronasar - Agua para Todos Rural	Contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población rural, disminuyendo la incidencia de enfermedades diarreicas a través de la implementación y el mejoramiento de la calidad de los servicios de agua y saneamiento, la adopción de mejores prácticas de higiene por parte de la población, el fortalecimiento de las capacidades de los municipios y otras organizaciones responsables de la administración, operación y mantenimiento de los servicios, para asegurar de esta manera su sostenibilidad.	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
Electrificación Rural	Mejorar la electrificación rural mediante la aplicación de fondos concursables (FONER), cuyo objetivo general es proveer de manera eficiente y sostenible el servicio de electricidad a la población rural del país. Este proyecto es ejecutado por el Ministerio de Energía y Minas (MEM), a través de la Dirección de Electrificación Rural.	Gobierno del Perú, el Banco Mundial y el GEF
Programa de Caminos Rurales	Este programa realiza actividades asociadas fundamentalmente al incremento del capital físico público en el medio rural (obras de infraestructura vial), con el objetivo de aliviar la pobreza y generar igualdad de oportunidades de la población a través de un mayor acceso a servicios confiables de infraestructura vial rural (caminos transitables), permitiendo una mayor integración de los pueblos y ciudades rurales, el desarrollo de actividades productivas, el incremento de los activos productivos de los pobres y el acceso a mercados y servicios públicos.	Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción (MTC)
Proyecto Sierra Exportadora	Luchar contra la pobreza mediante la generación de empleo productivo en la Sierra, a través del desarrollo de actividades económicas en condiciones de competitividad, facilitando el acceso al mercado de los productores de la zona andina. Para ello busca articular y potenciar el esfuerzo público con actores privados, mediante alianzas estratégicas que permitan el fortalecimiento de organizaciones, la introducción de nuevas tecnologías, la capacitación productiva y el acceso a nuevos mercados.	Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)
Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural (AGRO RURAL)	Promover el desarrollo agrario rural a través del financiamiento de proyectos de inversión pública en zonas rurales de menor grado de desarrollo económico. Sus funciones son: i) formular e implementar políticas y estrategias para la gestión del desarrollo rural en zonas de pobreza; ii) desarrollar el capital humano de las personas en condición de pobreza (podríamos asociarla a Pronamachs); iii) mejorar el acceso de los productores rurales a mercados de bienes y servicios, nacionales e internacionales, a partir de asistencia técnica, capacitación y gestión de información (podríamos asociarla a Prosaamer); iv) fortalecer las capacidades de las familias y organizaciones de las comunidades, mediante capacitación, entrenamiento y comunicación (podríamos asociarla a Marenass); y v) promover el establecimiento de alianzas estratégicas en todos los niveles, con la finalidad de optimizar recursos.	Viceministerio de Agricultura

Fuente: Baca y Roncal, 2011.

De acuerdo con el Grupo Propuesta Ciudadana (2013), AGRO RURAL es el programa ejecutor que alinea diversos proyectos que tienen como propósito el desarrollo agrario rural, especialmente para la pequeña agricultura en las zonas rurales más pobres del país y pasa por una reducción constante de recursos y presupuesto desde su creación. El presupuesto del 2012 fue de S/.157,5 millones, monto menor en 6% del asignado en 2011, que fue de S/.167,4 millones.

Cuadro 3. Programas y proyectos del Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural (AGRO RURAL).

Programa/proyecto	Objetivos
Programa de Servicios de Apoyo para Acceder a los Mercados Rurales (PROSAAMER)	Mejorar el acceso de los productores rurales a mercados de bienes y servicios, nacionales e internacionales, mediante el suministro de servicios tales como la información, la capacitación empresarial y la modernización de la gestión del sector público agrario.
Proyecto de Manejo de los Recursos Naturales en la Sierra Sur (MARENASS)	Entidad encargada de ejecutar actividades, proyectos y/o programas de manejo de recursos naturales para promover el desarrollo de las familias campesinas, articulando sus negocios rurales a los mercados con el fin de mejorar la calidad de vida de las poblaciones asentadas en las zonas de pobreza crítica de la sierra del Perú. El ámbito de intervención del MARENASS se encuentra entre las regiones sur oriental y sur central del Perú y abarca trece provincias de los departamentos de Apurímac, Ayacucho (zona sur) y Cusco (provincias altas).
Proyecto Sierra Norte	Es un proyecto de fortalecimiento de activos, mercados y políticas de desarrollo rural en la Sierra Norte (Cajamarca, Amazonas, La Libertad y Lambayeque) que está en su fase de inicio. Tiene como objetivo mejorar las capacidades de los productores rurales para valorar sus activos y aprovechar las oportunidades de generación de ingresos en la Sierra Norte del Perú. El objetivo principal es incrementar el valor de los activos humanos, sociales, naturales, físicos y financieros de los pobladores rurales, pequeños productores y microempresarios.
Proyecto Especial Sierra Centro Sur (PESCS)	Impulsar y ejecutar proyectos de infraestructura económica, productiva y social en zonas focalizadas de pobreza y extrema pobreza, promoviendo un desarrollo sostenido de las regiones de la sierra centro sur del país, en un proceso continuo de integración a la economía nacional y el mejoramiento del nivel de vida e ingreso de las poblaciones circunscritas.
Programa de Apoyo a las Alianzas Rurales Productivas de la Sierra Aliados	Mejorar los activos y las condiciones económicas de las familias campesinas en el área de intervención del programa a través de: i) la promoción de negocios rurales, impulsando las alianzas estratégicas entre los productores y los compradores que demandan bienes y servicios y generando oportunidades económicas en la sierra rural de seis departamentos del país; y ii) apoyo al desarrollo comunal: Estima cofinanciar 133 proyectos de desarrollo comunal para la diversificación productiva y manejo de recursos naturales, que beneficiarán aproximadamente a 5985 familias rurales pobres.
El Proyecto Desarrollo del Corredor Puno-Cusco	Se formula y ejecuta por la asociación del FIDA y el Foncodes. El eje dinamizador del proyecto es la demanda de recursos complementarios de campesinos y microempresarios de las localidades del corredor para alcanzar mayores niveles de eficiencia en sus actividades productivas, comerciales y/o de servicios. El ámbito de ejecución se ubica en la zona sur de los Andes peruanos, un espacio geográfico continuo que se extiende desde las zonas altiplánicas de Puno, hasta la selva de La Convención en Cusco.
Proabonos	Tiene por finalidad conservar la biodiversidad marina costera, recolectar y comercializar el guano de las islas a nivel nacional. Ejerce administración y dominio en 22 islas y en nueve puntas del litoral, en una extensión territorial de 2874 ha. Promueve el uso y acceso del guano a los pequeños agricultores, comunidades campesinas y nativas, con el fin de mejorar la productividad de sus cultivos como mecanismo de superación de la pobreza.

Fuentes: Baca y Roncal, 2011.

2. Implementación de las políticas

En términos generales las reformas implementadas en la década de los noventa permitieron liberalizar tanto los mercados de productos e insumos como el mercado financiero e introducir el mercado de tierras, así como titular y registrar los predios rurales. Para esta tarea fue necesaria una institucionalidad del sector agrario, dentro de la cual el MINAG administraba las funciones normativas y reguladoras en agricultura, ganadería, silvicultura, conservación de recursos naturales y agroindustria, mientras que los organismos públicos descentralizados (OPD) se encargaban

de las funciones ejecutivas de investigación, sanidad y manejo de recursos naturales. Esta estructura carecía de una visión compartida entre los diferentes OPD y el MINAG, porque no se organizaron bien los ámbitos de intervención de cada uno de ellos, que en muchos casos se superponían. El MINAG era débil respecto del diseño, ejecución y evaluación de sus políticas públicas agrarias, dando lugar a una gran desarticulación de servicios e intervenciones en el sector, sobre todo en aquellos donde los beneficiarios eran los pequeños agricultores (Baca y Roncal, 2011).

Con la implementación del proceso descentralizador en el Perú a partir del año 2003 se complejiza la situación de las competencias institucionales. Cada gobierno regional exigía un mayor ámbito de intervención, con fuertes restricciones institucionales y presupuestales para las instancias que dependían del MINAG, generando diferentes institucionalidades dentro del mismo sector. En el 2004 se formula la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural (ENDR), que nace al interior de la Comisión Intersectorial de Asuntos Sociales (CIAS) de la Presidencia del Consejo de Ministros, como foro de coordinación de políticas sociales de lucha contra la pobreza por parte del Poder Ejecutivo. En ella se establecía el objetivo de impulsar el desarrollo humano en el espacio rural con criterios de sostenibilidad económica, social y ambiental, equidad y democratización de las decisiones locales. Esta estrategia nunca fue implementada apropiadamente. Paralelamente a esta se promulga la Ley N° 28298 Marco para el Desarrollo Económico del Sector Rural, con objetivos compartidos con la estrategia.

Tras la firma del tratado de libre comercio con Estados Unidos en el 2007, y con la finalidad de facilitar la implementación y el aprovechamiento de dicho tratado, el gobierno aprobó en marzo del 2008 el Decreto Legislativo 997, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura – MINAG, mediante el cual se crea el AGRO RURAL, el cual se aleja de los lineamientos de la ENDR en lo que respecta de la promoción social y gestión integral de riesgos en la producción e infraestructura rural.

El MINAG en julio de 2008 emitió el Plan Estratégico Sectorial Multianual de Agricultura 2007–2011 (PESM), en el que mantiene la estrategia exportadora y consolida un modelo liderado por grandes empresas agroexportadoras, que en el escenario óptimo incorporaría también a los pequeños productores, unidos en cadenas productivas específicas, para determinados mercados internacionales. El desarrollo de la pequeña agricultura se obtendría por medio del eje estratégico de desarrollo rural, que buscaba la focalización de la intervención en zonas de pobreza, principalmente en la Sierra y la Selva, para lograr que el pequeño productor agrario acceda a los servicios básicos y productivos. Esta estrategia de desarrollo rural estaría representada en la creación del AGRO RURAL, cuyo enfoque enfatiza la inserción en los mercados locales y regionales, lo cual lleva a que se priorice la pequeña agricultura con capacidad y recursos productivos para alcanzar dicha inserción. Por lo tanto, la pequeña agricultura con menores posibilidades (con poca tierra, sin riego, tecnología tradicional y bajos niveles de educación) podría quedar fuera de la acción priorizada por el Estado y sin muchas posibilidades reales de mejora. En consecuencia, para los pequeños productores con pocas potencialidades de vincularse al mercado solo quedan las políticas de asistencia social, quedando excluidos de la acción promotora del Estado mediante políticas de mejora de sus capacidades productivas, de sus ingresos y de su seguridad alimentaria (Baca y Roncal, 2011).

En el año 2007 se formula el Plan de Reforma de Programas Sociales (PRPS), aprobado por DS 029-2007- PCM., el cual toma como base el Plan Nacional de la Superación de la Pobreza 2004-2006 (PNSP), y desarrolla tres ejes de intervención: i) desarrollo de capacidades humanas y respeto de derechos fundamentales; ii) promoción de oportunidades y capacidades económicas, y iii) establecimiento de una red de protección social.

Por su parte para articular las diferentes intervenciones respecto de temas de desnutrición crónica y pobreza extrema se crea la Estrategia Nacional Crecer (ENC) mediante DS 055-2007- PCM, la que adopta los ejes de intervención del PNSP. Del segundo eje —promoción de oportunidades y capacidades económicas— nace la Estrategia Nacional Crecer Productivo (ENCP), que además retoma los planteamientos de la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural, olvidada hasta entonces.

3. Evolución para la transversalidad del desarrollo rural

Para Baca y Roncal (2011), la evolución de las políticas de desarrollo rural en el Perú desde un modelo intervencionista hacia un enfoque de Nueva Ruralidad no pasa solo por el ámbito de la producción agropecuaria, sino también por otros espacios relevantes como la equidad, la participación social, la sostenibilidad ambiental, la descentralización y el desarrollo local.

Estos enfoques son recogidos en el Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESM) del Ministerio de Agricultura 2012-2016, los cuales orientan los procesos de intervención en el medio rural y la agricultura, convirtiéndose en herramientas claves para el desarrollo y para el diseño de políticas públicas agrarias.

El PESM recoge los enfoques de desarrollo rural con enfoque territorial, cadenas productivas y clústeres, seguridad alimentaria, inclusión social, enfoque de cuencas y desarrollo sostenible, y los define como sigue:

3.1 D*esarrollo rural con enfoque territorial*

Es la revaloración de lo rural como un concepto integral, ligado al territorio en donde interactúan o se interrelacionan las dimensiones económica, social, ambiental, cultural y político-institucional, conformando una concepción integral, la cual es importante que se incorpore con la visión sectorial, para no restringirse solamente a la dimensión económica.

3.2 Enfoque de cadenas productivas y clústeres

Las cadenas productivas son aquellas estructuras dinámicas donde participa un conjunto de actores articulados e interrelacionados entre sí, desde la producción, la transformación y la comercialización hasta el consumo, generando beneficio para los actores que en ella participan. La asociatividad de los productores agropecuarios es clave para desarrollar el enfoque de cadena productiva.

Se entiende por clúster una concentración geográfica formada por un conjunto de empresas e instituciones conexas vinculadas a una actividad económica concreta, interactuando, complementándose, generando una dinámica y encadenamientos entre sí. El clúster se extiende verticalmente en la cadena de valor incluyendo a proveedores e industrias auxiliares, y horizontalmente hasta la tecnología y sectores relacionados.

3.3 Seguridad alimentaria

Es la situación en que existe una oferta disponible y estable de alimentos en todo momento, y todos los individuos tienen acceso físico y económico a suficiente alimento, seguro y nutritivo para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias, con el objeto de llevar una vida activa y sana, destacando cuatro componentes básicos: la disponibilidad de alimentos, la estabilidad, el acceso y el consumo y utilización biológica. En el 2004 se conformó la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS), que tiene a su cargo aprobar políticas y estrategias nacionales en materia de seguridad alimentaria y nutricional. Se creó también un comité técnico, encargado de generar propuestas de políticas y estrategias nacionales en este tema, en el cual participa la sociedad civil (RIMISP, 2012).

3.4 Inclusión social

Es la situación en la que todos los ciudadanos y ciudadanas en todo el territorio nacional pueden ejercer sus derechos, acceder a servicios públicos de calidad y tener capacidades esenciales para aprovechar las oportunidades que abre el crecimiento económico y participar en la comunidad nacional.

3.5 Enfoque de cuencas

Se asocia a temas de gestión ambiental, de ordenación del territorio, de desarrollo regional y de todas las acciones orientadas al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de una cuenca. Cabe recordar que lo que se debe "manejar" primero no es la cuenca en sí, sino las intervenciones que el ser humano realiza en ella, considerando el efecto que estas ocasionan en la dinámica de la cuenca.

3.6 Desarrollo sostenible

Proceso de transformaciones naturales, económico-sociales, culturales e institucionales que tienen por objeto un aumento acumulativo y durable para mejorar de forma equitativa la seguridad y la calidad de la vida humana y asegurar el mejoramiento de sus condiciones de vida, sin deteriorar el ambiente natural ni comprometer las bases de un desarrollo similar para las futuras generaciones (armonía entre dimensiones económica, ambiental y social).

F. Impacto de las políticas agrarias sobre la agricultura familiar y perspectivas

Las reformas instauradas en los años noventa han sido exitosas respecto de la promoción del sector agroexportador, incrementando sostenidamente inversiones privadas, lo que ha significado a su vez el aumento de la demanda por más infraestructura pública que permita aumentar la producción de las empresas agroindustriales. El Estado ha invertido enormes cantidades de recursos públicos en proyectos de irrigación en la costa para satisfacer las necesidades de las inversiones privadas. Sin embargo, los resultados no han sido buenos en la agricultura de pequeña escala y de sierra. Los niveles de pobreza, desnutrición crónica, calidad educativa y competitividad regional confirman el enorme atraso de las zonas rurales y el poco éxito que han tenido veinte años de políticas públicas para este sector de la economía (Baca y Roncal, 2011).

Para dichos autores, por una parte la creación de AGRO RURAL marca un cambio importante en las políticas agrarias por su carácter innovador en su concepción del desarrollo rural, considerando de modo más amplio las acciones para incrementar ingresos agrarios y proponiendo estrategias para incrementar ingresos no agropecuarios, como el turismo, la artesanía, el comercio, etc. Por otra parte, a juzgar por los planteamientos plasmados en la Estrategia Crecer Productivo que orienta las acciones del AGRO RURAL, esta intervención mantiene el sesgo de la inserción en los mercados, lo que la lleva a priorizar un sector de pequeña agricultura y excluir a otro, según su mayor o menor capacidad de vincularse a ellos. En realidad, hasta ahora, AGRO RURAL se ha limitado a ser una fusión de organismos que da solución a un problema administrativo.

Un estudio realizado por RIMISP en 2009 plantea una serie de propuestas de medidas o acciones para mitigar los efectos de la crisis en la población rural, destacando que deberían implementarse políticas conducentes a diversificar los ingresos de los pobladores rurales, sin perder de vista la inversión en infraestructura productiva y de servicios tradicionales, puesto que la construcción de obras viales de gran envergadura permite a los pobladores rurales el acceso a distintos mercados de productos y factores productivos. Además, la habilitación de la infraestructura tradicional en las zonas rurales (agua, desagüe, electricidad,

internet, telefonía fija y celular, etc.) no solo mejora el nivel de bienestar de los hogares, sino que permite también el desarrollo de mercados tales como el sistema financiero, que tiende a expandirse principalmente a las zonas que cuentan con servicios básicos, por cuanto disminuyen sus costos de operación. En definitiva, los pobladores rurales y pobres requieren mercados diversos o acceso a múltiples mercados y que existan algunos servicios claves: sistema financiero, servicios públicos, protección social para diversificar sus actividades y poder manejar y estabilizar sus ingresos a lo largo del tiempo (Yancari, 2009).

Por último se debe destacar que con la creación del MIDIS en octubre de 2011, el Gobierno del Perú ha marcado un hito fundamental en la institucionalización de la inclusión social como política de Estado. Con esto se da inicio a la reforma de una política de desarrollo e inclusión social que enfatiza la focalización de las intervenciones, articula procesos de manera intersectorial e intergubernamental y evalúa los resultados obtenidos.

El MIDIS ejerce hoy la rectoría de la política de desarrollo e inclusión social del Perú, para lo cual cuenta con diversos instrumentos que le permiten ejercer esta responsabilidad en concordancia con los criterios y procedimientos de gestión de la política pública. Esta tarea se enmarca en la implementación del Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (SINADIS), donde se explicitan las reglas de juego de la política de desarrollo e inclusión social. El SINADIS es un sistema funcional encargado de asegurar el cumplimiento de las políticas públicas que orientan la intervención del Estado destinada a reducir la pobreza, las desigualdades, las vulnerabilidades y los riesgos sociales. El MIDIS ejerce esta rectoría promoviendo la articulación de la política de desarrollo e inclusión social, que enlaza esfuerzos intergubernamentales e intersectoriales. En el marco de operación del SINADIS, el MIDIS ha elaborado la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social "Incluir para Crecer" como un instrumento de gestión que sirve de documento marco para organizar las intervenciones que vienen desarrollando los actores del sistema en torno a resultados y metas comunes (MIDIS, 2012).

La Estrategia parte de un enfoque de ciclo de vida, en el cual se han priorizado cinco ejes estratégicos: i) nutrición infantil, ii) desarrollo infantil temprano, iii) desarrollo integral de la niñez y la adolescencia, iv) inclusión económica, y v) protección del adulto mayor.

El MIDIS enfoca preferentemente sus intervenciones en la población más pobre, y especialmente en la denominada "población en proceso de desarrollo e inclusión social" (PEPI). Esta población se define como aquella que proviene de hogares que presentan al menos tres de las cuatro circunstancias asociadas históricamente al proceso de exclusión en el Perú:

- Hogar rural, es decir, aquel ubicado en centros poblados de 400 viviendas o menos.
- Hogar con jefa o cónyuge mujer con nivel educativo igual a primaria incompleta o menos.
- Hogar con jefe o cónyuge con lengua originaria.
- Hogar ubicado en el primer quintil de la distribución nacional del gasto per cápita.

Por su parte, el desarrollo de las actividades que enmarca la Estrategia involucra un esfuerzo conjunto de diversos actores, dentro de lo cual cobra particular relevancia el hecho de que la provisión efectiva de bienes y servicios hacia la población se realiza en el territorio (enfoque territorial), a un nivel progresivamente descentralizado. Así, se reconoce el importante rol de los gobiernos regionales y locales para la implementación de la Estrategia y la obtención de los resultados esperados, para lo cual es de gran importancia su rol como responsables de la articulación de la política de desarrollo e inclusión social en el ámbito de sus territorios.

Además, el MIDIS busca asegurar la transversalización de sus intervenciones, con la adecuación

de las políticas y prestaciones sociales, para lo cual cuenta con instrumentos complementarios específicos. Otro elemento clave para la articulación es la utilización de fondos que faciliten la gestión articulada para las intervenciones y generen incentivos a los sectores y distintos niveles de gobierno para orientar parte de sus esfuerzos al logro de resultados en materia de desarrollo e inclusión social. Un ejemplo de estos fondos promotores de la articulación es el Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONIE).

G. Conclusión

El gobierno del presidente Humala, electo en 2011, había generado muchas expectativas en el sector de la agricultura familiar y campesina, anunciando un "reencuentro histórico con el Perú rural" y ofreciendo una política de inclusión social y productiva original con relación a las administraciones anteriores. Sin embargo, la inestabilidad política (tres ministros de agricultura durante el primer año de mandato) y la presión de los sectores empresariales parecen haber diluido ese programa promisorio.

Los pocos estudios y evaluaciones sobre la política del actual gobierno con relación a la agricultura familiar concuerdan en reconocer el interés y la gran importancia del Programa AGRO RURAL, mas deploran la reducción continua de su presupuesto. El estudio del Grupo Propuesta Ciudadana (2013, p. 8) indica que la mayoría del financiamiento para la pequeña agricultura (48% a 52% del total nacional) viene de los gobiernos subnacionales (regiones y municipalidades). Sin embargo el presupuesto nacional dedicado a ese sector creció de manera significativa en 2013, llegando a casi el 3% del presupuesto nacional con 3094 millones de soles en comparación con 2317 millones de soles en 2012.

El Programa de Compensaciones para la Competitividad (AGROIDEAS) y el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES), con colaboración entre el MINAG y el MIDIS, son considerados muy adaptados y pertinentes para la agricultura familiar, pero con cobertura y recursos insuficientes. El Fondo Mi Riego y la Iniciativa de Apoyo a la Competitividad Productiva (PROCOMPITE) son dos programas para pequeños productores considerados prioritarios y bien elaborados, pero se esperan todavía los resultados.

Bibliografía

AGRO RURAL (Programa Agrorural, Perú). 2014. Sitio web institucional. Lima. Disponible en http://www.agrorural.gob.pe/.

Baca, E.; Roncal, N. 2011. Políticas públicas y presupuesto para la pequeña agricultura en el Perú. Lima, Grupo Propuesta Ciudadana.

Castillo C., P. 2013. IV Cenagro y las comunidades del país: su presencia es innegable. *Revista Agraria* (155):12-13.

Castillo, M.; Del Castillo, L.; Monge, C.; Bustamante, M. 2004. Las comunidades campesinas en el siglo XXI. Situación actual y cambios normativos. Lima, Allpa.

CCP (Confederación Campesina del Perú). 2014. Sitio web institucional. Lima. Disponible en http://movimientos.org/cloc/ccp.

CEPES (Centro Peruano de Estudios Sociales). 2013. El tratamiento legal de las comunidades campesinas. Lima. Disponible en http://www.cepes.org.pe/legisla/Tratam_legal_comunidades.htm.

_____. 2014. Sitio web institucional. Lima. Disponible en http://www.cepes.org.pe/.

COFOPRI (Organismo de Formalización de la Propiedad Informal, Perú). 2014. Sitio web institucional. Lima. Disponible en http://www.cofopri.gob.pe/.

Damonte, G. 2010. Dinámicas rentistas: transformaciones institucionales en contextos de proyectos de gran minería. *In* GRADE (Grupo de Análisis para el Desarrollo, Perú). Desarrollo rural y recursos naturales Lima, CENDOC, GRADE. p. 95-122.

Del Castillo, L.; Castillo, P.; Calvo, J.M. 2011. Políticas públicas aplicadas a las comunidades campesinas (segundo informe 2010). Lima, Perú, ALLPA.

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Italia). 2012. Marco Estratégico de Mediano Plazo de Cooperación de la FAO en Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe 2012-2015. Roma.

_____. 2014. 2014 Año Internacional de la Agricultura Familiar. Roma, Italia. Disponible en http://www.fao.org/family-farming-2014/es/.

Fernández, C. 2011. Lo indio, indigenismo y movimiento campesino en el Perú. *Revista Andina de Estudios Políticos* I(1).

GRADE (Grupo de Análisis para el Desarrollo). 2012. Desarrollo rural y recursos naturales. Lima, CENDOC, GRADE.

_____. 2014. Sitio web institucional. Lima. Disponible en http://www.grade.org.pe/.

Grupo Propuesta Ciudadana. 2011. Políticas públicas y presupuesto para la pequeña agricultura en el Perú. Lima.

_____. 2013a. La pequeña agricultura sector importante postergado por los distintos gobiernos. Lima, Perú.

_____. 2013b. Políticas públicas y presupuesto para la pequeña agricultura en el Perú. Reporte 6 balance 2012. Lima.

IEP (Instituto de Estudios Peruanos). 2014. Sitio web institucional. Lima. Disponible en http://www.iep.org.pe/.

Mayer, E. 2009. Cuentos feos de la reforma agraria peruana. Lima, IEP/Centro Peruano de Estudios Sociales.

MIDIS (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, Perú). 2012. Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social. Lima.

_____. 2014. Sitio web institucional. Lima. Disponible en http://www.midis.gob.pe.

MINAG (Ministerio de Agricultura, Perú). 2012. Plan Estratégico Sectorial Multianual del Ministerio de Agricultura 2012-2016. Lima, Ministerio de Agricultura, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Unidad de Política Sectorial.

_____. 2014. Sitio web institucional. Lima. Disponible en http://www.minag.gob.pe.

PCM (Presidencia del Consejo de Ministros, Perú). 2004. Estrategía Nacional de Desarrollo Rural (Decreto Supremo N.º 009-2004-PCM). Lima.

_____. 2008. Política social: nuevo enfoque. Lima.

Programa Pronasar. 2014. Sitio web institucional. Lima. Disponible en http://www.vivienda.gob.pe/pronasar/.

Programa Sierra Exportadora. Sitio web institucional. Lima. Disponible en http://www.sierraexportadora.gob.pe/.

Proyecto Especial Sierra Centro Sur. 2014. Sitio web institucional. Lima, Perú. Disponible en http://www.sierracentrosur.gob. pe.

Proyecto Juntos. 2014. Sitio web institucional. Lima, Perú. Disponible en http://www.juntos.gob.pe.

Proyecto Sierra Norte. 2014. Sitio web institucional. Chachapoyas, Amazonas, Perú. Disponible en http://www.sierranorte.gob.pe.

Revista Agraria. 2014. Sitio web. Lima, Perú. Disponible en http://www.larevistaagraria.org/.

RIMISP (Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Chile). 2012. Levantamiento de información preliminar para la puesta en marcha del proyecto propuesto. Santiago.

Roncal, N.; Baca, E.; Ninayahuar, C. 2010. La pequeña agricultura en Perú. Un sector importante, pero históricamente postergado. Lima, Grupo Propuesta Ciudadana.

Salazar-Soler, C. 2013. "¿Qué significa ser indio o indígena? Reflexiones sobre estas categorías sociales en el Perú andino", *Nuevo Mundo Mundos Nuevos.* http://nuevomundo.revues.org/66106

Scurrah, M.; Bebbington, A. 2012. El movimiento social rural actual en el Perú. *Revista Agraria* 146:4-5.

SEPIA (Seminario Permanente de Investigación Agraria, Perú). 2014. Sitio web institucional. Lima. Disponible en http://www.sepia.org.pe/.

Valdivia, N.; Benavides, M.; Torero, M. 2007. Exclusión, identidad étnica y políticas de inclusión social en el Perú: el caso de la población indígena y la población afrodescendiente. *In* GRADE (Grupo de Análisis para el Desarrollo, Perú). Desarrollo rural y recursos naturales Lima, CENDOC, GRADE. p. 603-655.

Yancari, J. 2009. Crisis financiera y pobreza rural en América Latina: el caso de Perú. Santiago, Chile, Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp. Documento de Trabajo N.° 41.

XI. URUGUAY:
La agricultura familiar entre dos proyectos contrapuestos

María Fernanda de Torres Álvarez[132],
Pedro Arbeletche[133], Eric Sabourin[134],
Joaquin Cardelliac Gula[135] y Gilles Massardier[136]

132 Universidad de la República (UDELAR), Facultad de Ciencias Sociales.
133 UDELAR, Facultad de Agronomía.
134 Cirad/ART-De. y UnB/CDS
135 UDELAR, Facultad de Ciencias Sociales.
136 Cirad/ART-Dev

A. Introducción

Uruguay ofrece el caso de un país que inició una política pública específica para la agricultura familiar hace relativamente poco tiempo, en 2005. El país ya había introducido algunas políticas rurales de carácter social (para el acceso a tierra, vivienda y educación) desde la década de 1950, aunque sin una referencia particular al sector familiar. Por otra parte, desde 1989-1990, Uruguay conoció una política agraria liberal y modernizante liderada por el sector empresarial, bastante organizado y bien representado. El apoyo público a la agricultura empresarial continuó, incluso cuando se introdujeron programas específicos para el sector familiar. De cualquier modo, el objetivo ha sido mejorar la competitividad de los productores familiares para integrarlos a las agrocadenas.

Más recientemente, desde 2009, Uruguay ha lanzado una política de ordenamiento territorial y de medio ambiente que, con recursos limitados, está iniciando un diálogo con el potente Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP). La síntesis que se ofrece en este capítulo no pretende cubrir en detalle el conjunto de esas políticas ni su trayectoria completa, sino enfatizar en instrumentos que corresponden a la especificidad del país y de su sector familiar, y que permitan esclarecer el papel particular y la evolución de ese sector en el agro y en la sociedad uruguaya.

El documento se divide en cinco partes: 1) el contexto de la agricultura familiar en Uruguay; 2) la elaboración de una política específica para el sector familiar; 3) el contenido y la implementación de instrumentos específicos de esa política; 4) algunos elementos de análisis más transversales de las políticas agrarias en el país; y 5) elementos de evaluación y perspectivas.

B. Contexto de la agricultura familiar en el país

1. La agricultura en la economía uruguaya

La economía de Uruguay se caracterizó, hasta finales del siglo pasado, por el peso relativo de la producción agropecuaria, pero a partir de los noventa comienza un descenso en su participación en el producto nacional[137]. A pesar de la caída del PIB agropecuario en el producto nacional, aquel se triplicó en diez años, entre 2002 y 2012, pasando de USD13 603 millones a USD49 930 millones. Lo mismo sucedió también con el PIB agroindustrial, quedando al mismo nivel en pesos constantes. El impulso de tal crecimiento estuvo marcado por el ritmo de la producción agrícola, el cual desplazó en el periodo 2005-2007, por primera vez en la historia nacional, a la producción pecuaria. Entre 2001 y 2011, el PIB agrícola creció a una tasa media anual de 6,7%, superior al crecimiento anual de 3,8% del sector forestal y al 0,8% anual de la pecuaria. Como consecuencia, se modifica la importancia relativa de las distintas actividades, creciendo notoriamente el peso de la agricultura en el PIB sectorial, pasando de 22% en 2001 a 32% en 2011. Aun cuando el crecimiento de la agricultura y la forestación transformó la economía y buena parte de los paisajes rurales, la superficie nacional sigue siendo mayoritariamente ocupada, según el Censo general agropecuario de 2011 (MGAP-DIEA, 2013) por la ganadería. En efecto, son aproximadamente 22 000 establecimientos dedicados fundamentalmente a la ganadería para producción de carne bovina, que ocupan más de 10,6 millones de hectáreas. Si a estas explotaciones se les añaden las 7000 que obtienen su principal ingreso de los otros dos rubros "fuertes" de la producción pecuaria (lechería y ovinos), la superficie total ocupada por explotaciones en

137 La tendencia a la baja de su participación se inicia en los años noventa, cuando el producto agropecuario representaba el 11% del PIB. En 2000 este valor descendía al 10,5% y en 2010 vuelve a descender al 7%. Este fenómeno se da en un contexto de elevado crecimiento del producto uruguayo, donde otros rubros como el comercio y los servicios ganan participación relativa (www.ine.gub.uy).

Granja ovina familiar en el norte de Paysandú, Uruguay (foto de Solene Raoul)

que predomina la producción animal alcanza a 12,4 millones de hectáreas, más del 75% del área total (MGAP-DIEA, 2013). En síntesis, los productores que tienen como primera fuente de ingreso a uno de los tres principales rubros de producción animal o a uno de los dos principales rubros de producción vegetal, ocupan casi el 97% de la superficie agropecuaria total del país.

Respecto a las exportaciones agropecuarias (tanto las primarias como las que implican algún proceso de industrialización), su perfil histórico también se ha modificado en los últimos años. Los productos derivados de la actividad agrícola (tanto materias primas como productos agroindustriales) junto con la madera, se transformaron en los principales rubros exportados. Los productos agroindustriales conformaban hace diez años el 57% del total exportado de bienes, mientras que en 2009 representaron el 70%. Además, cabe destacar que en 2009, por primera vez, la exportación en valor de productos agrícolas (USD1371 millones) superó a la de carne bovina (USD971 millones). Se puede apreciar un significativo aumento de la participación de la agricultura en los últimos años. En este sentido, las exportaciones de granos se incrementaron desde USD50 millones en el año 2000 a USD909 millones en 2009. Asimismo, en cultivos como la soja y el trigo se ha generado un fuerte proceso de concentración de las exportaciones, siendo que en 2008 apenas cinco empresas concentraban el 76% de las exportaciones en el caso de la soja, mientras que para el trigo las mismas cinco empresas concentraban el 78% del total exportado.

La tendencia en la tenencia de la tierra indica una concentración extremadamente fuerte: el tamaño medio por explotación se ha duplicado desde 1956 y el número de explotaciones se ha reducido a la mitad de lo que era en 1956 (Censo Agropecuario de 2011). Como señala Piñeiro (2011), los últimos diez años se caracterizaron por un fuerte proceso de ventas y arrendamientos de tierras de propietarios uruguayos a sociedades anónimas. Este proceso acompaña la expansión de la agricultura y la forestación antes referida, que llevaron el precio de la tierra a un registro global, o al menos regional. Este proceso presionó a los pequeños productores —familiares en su mayoría— a buscar mejores rendimientos con menos tierra para sostenerse dentro de la actividad productiva. Por esta razón, la organización de productores que representa a la agricultura familiar le demandó al Estado detener el proceso de concentración y extranjerización asociada a la expansión agrícola y forestal (Piñeiro, 2011). Pero al mismo tiempo, las demandas de las organizaciones rurales no fueron *fuertes,* debido a que también significó la revalorización de su propio capital (Piñeiro, 2011). En otras palabras, los actores tienen intereses cruzados. La estructura de tenencia de tierra es desigual y concentrada. Mientras el 60% de la superficie está en manos de 4138 establecimientos, solo el 4,5% de la superficie está ocupada por 45 000 explotaciones (cuadro 1). Es importante señalar que de los 3 286 314 habitantes de Uruguay, solo 175 613 residen en áreas dispersas; es decir, el 5,3 % de la población (Censo de población, 2011)[138]. En otras palabras, no todos los que trabajan o viven de la agricultura habitan en el medio rural.

Cuadro 1. Número de explotaciones y superficie explotada, según tamaño de la explotación.

Tamaño de la explotación (ha)	Explotaciones		Superficie explotada		
	Total	%	Total (ha)	%	Hectáreas por explotación
Total	**44 890**	**100,0**	**16 227 088**	**100,0**	**361**
1 a 19	12 274	27,3	104 696	0,6	9
20 a 99	12 657	28,3	632 564	3,9	50
100 a 199	5540	12,3	790 426	4,9	143
200 a 499	6473	14,4	2 078 220	12,8	321
500 a 999	3808	8,5	2 680 466	16,5	704
1.000 a 2.499	2970	6,6	4 493 059	27,7	1513
2.500 y más	1168	2,6	5 447 657	33,6	4664

Fuente: Censo general agropecuario de 2011 (MGAP-DIEA, 2013).

En efecto, salvo los casos de producción familiar, ya no existe un tipo de población que viva y resida en el campo. Lo que se encuentra son poblaciones que viven del campo y, aunque algunos habitan en el campo, los más residen en los pueblos y ciudades de la zona. Con una definición abierta de la *población rural*, esto es, considerando los rubros como sistemas de pueblos, ciudades y estancias (de Torres, 2013), se puede explicar un lento proceso de reacomodo espacial de la población[139]. Piñeiro y Cardelliac (2013) muestran un crecimiento en el número

138 Para más información ver: www.ine.gub.uy.
139 El problema de la definición de la escala espacial para considerar la población rural es, en efecto, vital para una estimación más adecuada. La discusión es presentada en de Torres (2013).

de habitantes de los pueblos de más de 5000 habitantes, que pasaron del 35% de la población total en 1985 al 41% en 2011, lo que refuerza la idea de una escala de *lo rural* más amplia.

2. El lugar de la agricultura familiar

En 2004 aparecen los primeros datos oficiales de medición de la producción familiar en Uruguay, en un estudio realizado por el MGAP. Entonces se relevaron 39 120 explotaciones agropecuarias que fueron identificadas como de tipo familiar, el 79% del total, ocupando el 25% del suelo productivo del país y generando aproximadamente la cuarta parte del Valor Bruto de Producción (VBP) (OPYPA, 2005). El 88% de la producción familiar, relevado por el estudio antes referido, se concentraba en tres rubros: ganadería (65%), lechería (11%) y horticultura (12%). El peso de la explotación de tipo familiar en los rubros productivos examinados en el trabajo de la OPYPA (2005) es mayor en la horticultura, con un 88% de productores familiares, de los cuales el 90% reside en el predio. En el caso de la ganadería, el 79% de la producción es de tipo familiar, con un 65% de residencia en el predio. La participación de la producción rural familiar en el VBP en los rubros analizados se estima en el 26% para el año del censo del 2000, con un mínimo del 13% para los cereales y oleaginosos y un máximo del 52% para la horticultura (Rossi, 2010). Otra información que contribuye con la caracterización y merece importancia es que la mayoría de los productores familiares no contratan mano de obra ni permanente (85%) ni zafral (78%). La residencia en el predio es 77%, movilizando el trabajo familiar en sus predios. La Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR) del MGAP lleva adelante el registro de productores familiares, con carácter voluntario de la inscripción, a partir del cual organiza sus políticas dirigidas a este sector. Hasta la fecha se han auto-registrado unos 22 000 productores familiares, lo que les facilita el acceso a varios instrumentos de la política pública.

3. Breve historia de las políticas agrarias con impacto sobre pequeños productores

El problema principal identificado para la expansión del modelo civilizatorio europeo y el progreso material fue el latifundio. El sueño del progreso se asentaba en colonias colectivas integradas por varias familias, que aplicaran la tecnología que se creaba en la universidad, con servicios locales de educación y salud. Si bien no todos los proyectos fueron aprobados, porque muchos iban más allá, cuestionando la legitimidad de la propiedad privada de la tierra, estos sentaron las bases para nuevas propuestas en esta clave.

Durante los años sesenta, la preocupación por el desarrollo estaba en su auge, dedicada a estudiar el conjunto de actores rurales que entorpecen o facilitan los caminos hacia el progreso económico y social. En dicha oportunidad, se vuelve sobre los aspectos positivos de la producción agrícola-ganadera a mediana y pequeña escala, como anverso de lo negativo de la ganadería extensiva.

En un contexto latinoamericano de discusión sobre el campesinado, Uruguay, sin campesinos, tuvo una discusión interna entre el latifundio y el minifundio, encontrando en este último la posibilidad de transformación hacia paisajes agrarios más intensivos y productivos. De un lado, el latifundio ganadero, y de otro el sueño de un mundo intensivo en pequeñas unidades dedicadas a la agricultura (Moraes y de Torres, 2013).

El origen de la pobreza rural y el desempleo estaban asociados y comenzaron a visibilizarse con fuerza en la segunda mitad del siglo XX como el lado inverso del latifundio, en los diagnósticos oficiales y de intelectuales de su tiempo. El problema de la vivienda rural, como expresión material de las carencias de la población rural, no solo fue un problema de tipo social, sino también de salud pública y moral. A instancias de la iniciativa y experiencia privada, en 1967 se crea por ley el Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre en el Medio Rural (MEVIR). Unos años antes, en 1948, se había formalizado

el Instituto Nacional de Colonización (INC), sobre la experiencia pasada de colonias de pequeñas unidades de producción y las del Departamento de Tierras del Banco Hipotecario del Uruguay. Dos décadas antes se había regulado el régimen de la jornada de trabajo[140], se reglamentó el salario mínimo rural y en los años sesenta se creó el Estatuto del Trabajador Rural.

Finalmente, cabe señalar que la gremial que representa la producción familiar, la Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR), fue reconocida por ley en 1915, a través de la cual se le otorgó el control y la organización de las sociedades de fomento rural, que fueran creadas a instancias de la Compañía de Ferrocarriles de Uruguay. En efecto, en cada estación de ferrocarril de entonces se creó una sociedad de fomento que permitiría divulgar la tecnología y el sueño de un paisaje agrícola intensivo en pequeñas unidades, de tal manera de conseguir un volumen importante de transporte de bienes para el comercio. Desde entonces la CNFR representa la producción agraria de las familias rurales que se sostienen en pequeñas y medianas unidades de tierra. Sin embargo, no es sino hasta la década de 1980 cuando la producción familiar aparece como una categoría de análisis (Astori, 1984; Piñeiro, 1985) y recién en 2005 es objeto de política pública explícita.

C. Elaboración de la política específica de apoyo a la agricultura familiar

1. Bases de la política específica para la agricultura familiar

Como se señaló antes, a partir de 2005 aparecen las primeras mediciones oficiales de la agricultura familiar sobre la siguiente definición, que fuera confirmada luego mediante resoluciones ministeriales del 2008 y 2009. La definición señala un conjunto de atributos que deben cumplir a la vez, para ser reconocido por el Estado como productores familiares: i) realizar la actividad productiva con la colaboración de hasta dos asalariados permanentes, o su equivalente en jornales zafrales; ii) residir en la explotación o a una distancia no mayor a 50 km; iii) explotar un total de hasta 500 ha CONEAT 100[141] bajo cualquier forma de tenencia; y iv) obtener su principal ingreso de la actividad y/o cumplir la jornada laboral en la explotación.

La definición presente conduce el diseño de la política pública del gobierno no solo en materia de desarrollo rural, sino también sobre todas las políticas que suponen reconocimiento y mejora de las condiciones generales de vida. La priorización de las políticas (p. ej., donaciones para mejoras en el predio, raciones ante carestía de forraje, etc.) trae consigo controversias sobre aquello que se denomina *familiar* y prioritario para la política pública.

La discusión sobre qué es un productor familiar sigue siendo controvertida, al menos para quienes habitan el mundo agrario y por distintas razones quedan por fuera de la prioridad pública. Como señala Piñeiro (2005), la principal controversia versa sobre el tamaño de la explotación, es decir, una variable continua donde se traza un límite arbitrario, de manera que según el tipo de actividad que se realice podrá ser un mediano productor (ganadería en suelo superficial) o grande (horticultura). En otro orden, la caracterización del productor como *familiar* señala, por oposición, a otro conjunto, que por no cumplir con todos los atributos antes señalados, no son reconocidos con el adjetivo.

140 El tratamiento a los trabajadores rurales es desigual, no solo al interior del sector primario, sino también respecto de los trabajadores urbanos, durante todo el siglo XX. En efecto, la regulación de la jornada de trabajo fue definida solo para los rubros de actividad: montes, bosques y turberas; esquila y trabajadores de tambos (Moreira, 2009). La aprobación de estas leyes fue una reivindicación central en las huelgas de los tamberos y arroceros de la época (González Sierra, 1994).

141 Comisión Nacional de Estudio Agronómico de la Tierra.

El Registro de Productores Familiares a 2013 permite saber que en el 65% de los 21 038 predios[142] auto-identificados, los titulares de las explotaciones son varones. En relación con la edad, la media entre los productores registrados es de 53 años[143], siendo el tramo etario más frecuente el que va de los 50 a los 65 años. Si en lugar de tomar como centro a los titulares de las explotaciones se analiza a las 65 620 personas vinculadas a estas explotaciones registradas, se observa que el 43% tiene entre 30 y 49 años, el 40% tiene entre 50 y 65 años, el 7% tiene más de 65 años, el 6% son jóvenes entre 14 y 29 años y el 4% restantes son menores de 14 años. A su vez, esta población está compuesta por un 53% de mujeres y un 47% de varones. Esta distribución por sexo revierte la tendencia de la población rural dispersa, que según el Censo de Población de 2011 está compuesta por un 44% de mujeres.

En cuanto a la superficie, los productores auto-identificados como familiares que integran el registro en 2013 acumulaban 1 642 111 ha. Si se analiza la distribución por tamaño, se observa que el 40% trabaja 20 ha o menos, el 25% de 50 a 100 ha, el 20% de 20 a 50 ha, el 11% de 100 a 300 ha, y solo el 3% más de 300 ha.

Otro aspecto sustantivo para comprender el fenómeno de la producción familiar son las relaciones de producción. Al respecto, el 85% de los productores familiares que componen el registro no contrataron ningún asalariado permanente, el 14% contrató un asalariado permanente y solo el 1% contrató dos. Si se analizan los jornales contratados, se observa que el 79% no contrató jornales, el 5% contrató de 1 a 100, el 14% contrató de 100 a 350 y el 2% contrató más de 350 y menos de 500[144]. En relación con la residencia, los datos del registro muestran que el 77% de los productores identificados residen en el predio, mientras que el resto lo hacen fuera.

Por último, cabe señalar que la producción familiar es un mandato que se pasa de generación a generación; al heredar la propiedad se asume también una identidad, la que centra toda la actividad en la persona. En efecto, la herencia del establecimiento comienza con la designación de un sucesor, el que habitualmente es varón (Gallo y Peluso, 2013). A pesar de esta modalidad de formación, de enseñar en el gusto por la tarea de campo, no siempre los jóvenes optan por continuar el proyecto familiar. Esta es, sin dudas, una de las principales preocupaciones de las organizaciones de productores familiares.

2. Socio-génesis y trayectoria institucional de la política

2.1 Organizaciones de productores agropecuarios

Si bien existen cuatro organizaciones o gremiales de productores agropecuarios, solo una típicamente representa la producción familiar, la CNFR, y en otras aparecen de manera lateral, como en las Cooperativas Agrarias Federadas (CAF) en su participación en las cooperativas de productores. Las otras dos gremiales históricas, la Federación Rural y la Asociación Rural, representan productores medianos y grandes en términos del tamaño de la propiedad, respectivamente. La primera también representa a la producción forestal, agrícola y la segunda a las cabañas de razas bovinas, equinas y ovinas.

142 Como el formulario prevé la posibilidad de que exista más de un titular por predio, el número de personas físicas "productores familiares", en tanto que titulares de explotaciones, asciende a 23 103.

143 Procesamientos propios sobre la base del CGA de 2000 aplicando la definición oficial en lo que hace al tamaño y la mano de obra, pero agregando la exigencia de residencia en el predio, dan como resultado que la edad media de los productores familiares en el 2000 fuera de casi 52 años, mientras que en el resto de los productores censados era de poco más de 50.

144 De la definición oficial de productor familiar se deriva que 500 jornales equivalen a 2 asalariados permanentes.

La CNFR reúne a 15 000 productores familiares de todos los rubros, salvo arroz. Cabe señalar que en la práctica, en el terreno, los productores muchas veces se traslapan en el registro de las gremiales y en su identificación. En particular sucede entre la Federación Rural y la CNFR en la producción ganadera.

Las cooperativas agrarias tienen más de 50 años de experiencia y 30 años como gremial, reuniendo a 13 000 productores agrupados en 26 cooperativas, casi el 30% de los productores agropecuarios, que producen el 20% del producto bruto agropecuario. En 2008 se creó por ley el Instituto Nacional del Cooperativismo, donde la CAF desempeña un rol clave en el apoyo, fortalecimiento y promoción del cooperativismo en Uruguay. Si las cooperativas son fuertes, sostienen a los pequeños productores en un contexto de mayor competencia y escala para el desarrollo del negocio agropecuario. Las cooperativas agrarias son una posibilidad de reunir capacidades que permitan desarrollar competitividad y participar con escala, en las formas del negocio agropecuario actual. Ejemplos exitosos en este sentido son la Cooperativa Nacional de Productores de Leche (CONAPROLE), una empresa de producción de leche y derivados que tiene más del 60% de la producción nacional, y la Cooperativa Agraria Nacional (COPAGRAN), formada por un conjunto de cooperativas del litoral dedicadas fundamentalmente a la producción agrícola (el 8% de la exportación de granos). Esta empresa surge en el 2003, cuando se forma el Consorcio de Cooperativas Agrícolas, por parte de las cooperativas primarias integrantes de la Central Cooperativas de Granos, como paso previo a la fusión en una empresa única (COPAGRAN) que permitiera ganancias de competitividad a partir de las ventajas de una mayor escala. Desde entonces la estrategia de la COPAGRAN se ha orientado a la gestión centralizada de la comercialización, buscando un aprovechamiento más eficiente de su infraestructura de almacenaje y acondicionamiento de granos, y la consolidación e incorporación de otras actividades (raciones, biocombustibles, comercialización de insumos, producción de semillas, servicio de *feedlot*, página en Internet de negocios ganaderos, etc.). En algunos casos el fuerte endeudamiento del sector cooperativo ha sido obstáculo importante para lograr avances más significativos.

2.2 Redes y coaliciones que promovieron la política de agricultura familiar

Desde el punto de vista de los movimientos sociales, la agenda de agricultura familiar ha sido influenciada por los países vecinos (Brasil, Argentina) con la creación de la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF) del Mercado Común del Sur (Mercosur) en 2003 y la incorporación de un eje de investigación sobre agricultura familiar por el Programa Cooperativo para el Desarrollo Tecnológico Agroalimentario y Agroindustrial del Cono Sur (PROCISUR). La DGDR del MGAP coordina la sección nacional de la REAF en Uruguay en articulación con las Mesas de Desarrollo Rural (MDR). Desde la creación de la REAF, la participación nacional se ha integrado con dos gremios nacionales de segundo grado. Hoy la participación alcanza a las organizaciones de productores de base, a través del proceso de descentralización que implican las MDR y directamente en la REAF. La agenda de trabajo excede las competencias del MGAP, porque incluye en el trabajo aspectos relativos a la vida en el campo, como la educación, la energía y la salud, entre otros. La apertura de los espacios de participación y el diálogo regional son novedosos en esta materia, y requieren la continuidad del vínculo y la posibilidad de alcanzar respuestas concretas.

Es en el contexto del crecimiento agrario con la modalidad de concentración de tierra y del negocio agropecuario bajo el control de capitales extranjeros en el que la opción por la producción familiar tiene vigencia. Si bien la gremial que representa a la producción familiar ha buscado construirse como actor y objeto legítimo de las políticas públicas, más aún luego de la apertura irrestricta de los mercados, es en el contexto

actual y con el gobierno de la izquierda que consiguen capturar la atención. El presidente de la CNFR señaló que por primera vez en su historia de 15 años de militante, y probablemente en la historia de la organización, fueron recibidos por el Presidente de la República, en este caso José Mujica, con agenda abierta y sin hora de finalización[145].

3. Una nueva política para la agricultura familiar en el MGAP

¿Por qué el apoyo a la agricultura familiar?

La pertinencia de la política pública a favor de la producción familiar está centrada no solo en disminuir la desigualdad, en un país que no es tan desigual como el resto de América, pero que tiene la oportunidad de redistribuir en el contexto de crecimiento económico. Sobre todo se sostiene en un enfoque de justicia social que busca la sustentabilidad de la producción familiar como alternativa a los procesos de expansión del capitalismo agrario.

La búsqueda de una mejor competitividad para la producción familiar pasa por integrarla a las cadenas productivas, lo que asegura un desarrollo con inclusión de la producción más vulnerable. Sin embargo, esta política no es universal por las propiedades específicas de cada rama de actividad. Un ejemplo de ello es la búsqueda de nuevos productos de origen ovino y la promoción de modalidades empresariales de gestión en la ganadería bovina familiar con una marca propia (sin *feedlot* salvo en la terminación) o la producción de leche o vegetales de manera orgánica.

La política pública de promoción de la producción familiar retoma la historia de visiones pasadas sobre el futuro y el progreso agrario. En efecto, sigue habiendo una idea de promoción de la pequeña producción como alternativa a la gran propiedad, mientras se deja sin discutir la propiedad privada de la tierra, como sucede durante buena parte del siglo XX. La promoción de una racionalidad más empresarial entre los productores agrarios ya era una preocupación de los años sesenta en los trabajos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) y el Instituto de Economía (IECON) de la Universidad de la República. La novedad actual es la de transversalizar, o al menos buscar hacerlo, entre varias carteras con distintas agendas, de tal manera de alcanzar el total del territorio nacional con un enfoque más abarcador.

Por otra parte, en el periodo actual de gobierno se aprobó la Ley 18.126, de Descentralización y Coordinación de las Políticas Agropecuarias con Base Departamental. La misma crea tres órganos: el Consejo Agropecuario Nacional (CAN), los Consejos Agropecuarios Departamentales y las Mesas de Desarrollo Rural (MDR). El CAN es presidido por el MGAP y reúne al Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el conjunto de las instituciones agropecuarias (INAC, INAVI, INASE, INALE, INIA, IPA, INC). Cada una de esas instituciones, integradas por miembros del Poder Ejecutivo y del sector privado, representantes de gremiales rurales e industriales en cada caso, coordinan sus acciones con la política pública en dicho consejo. Esta institucionalidad es una novedad en el modo de conducción de las instituciones que tenían, hasta entonces, márgenes de libertad hasta para apartarse de las prioridades definidas en las políticas públicas. La gremial de la producción familiar ha entrado por primera vez en el Instituto Nacional de Carnes (INAC), donde no tenía representación, aun cuando son la mayoría de los productores ganaderos.

145 En entrevista realizada en CNFR, a cargo de María Fernanda de Torres Álvarez, agosto de 2013.

Para el Director de la DGDR la pertinencia del énfasis de la política pública en la producción familiar radica en al menos cuatro elementos fundamentales. En primer lugar, porque representa, junto a muchos asalariados rurales, la población estable del mundo rural. El poblamiento del territorio nacional, como se vio antes, forma parte del interés de varios gobernantes y líderes políticos a lo largo del proceso de colonización del territorio. En segundo lugar, porque son los productores familiares quienes conservan y hacen crecer un conocimiento específico sobre la actividad que desarrollan. Más aún, son ellos quienes forman a los trabajadores rurales en las tareas propias de las actividades que desarrollan. En tercer lugar, porque vinculados a su tierra por generaciones y proyectados en sus hijos hacia el futuro, se comprometen a conservar las propiedades de la tierra que trabajan. Este perfil no solo se extiende sobre sus propias tierras, sino también sobre la región que viven y conocen a diario. Finalmente, destacó el director, la producción familiar permitirá, por todas las razones anteriores, tener una reserva de conocimiento específico que permitirá expandirse el día que se retiren de la tierra las grandes inversiones que protagonizan el crecimiento económico actual.

D. Contenido e implementación de la política específica para la agricultura familiar

1. Cambio político y proyectos específicos para agricultura con apoyo externo

Durante el primero gobierno del Frente Amplio se trazaron, desde el MGAP, tres programas que buscan promover el desarrollo, apoyando principalmente a la producción familiar. Un primero proyecto, *Uruguay Rural*[146] (PUR), que tuvo vida durante el primer periodo de gobierno, 2005-2009, fue implementado desde la DGDR. Su objetivo fue mejorar la distribución de la riqueza generada en el campo y erradicar las causas de la pobreza rural. El foco de atención de esta política se centró en los asalariados rurales y productores familiares, promoviendo su inserción en las cadenas productivas. Este proyecto fue financiado por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) a través de deuda pública. Paralelamente, con antecedentes en proyectos y diagnósticos anteriores, en 2005 se inicia el Proyecto de Producción Responsable[147] (PPR), financiado por el Banco Mundial. Este parte de la necesidad de realizar un manejo integrado de los recursos naturales de uso agropecuario, conservando la diversidad biológica, de manera económica y ambientalmente viable. Si bien este proyecto es generalista en su alcance (pequeños, medianos y grandes productores), prioriza a la producción pequeña, con más trabajo familiar que asalariado y cuyos propietarios residen en el predio o en centros poblados cercanos. Finalmente, el Programa Ganadero (PG), financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), otorga subsidios a emprendimientos innovadores y a productores familiares, buscando integrarlos a las cadenas de producción a través de la competitividad, la integración a los mercados y el mejoramiento de la sustentabilidad de la producción familiar. Estos proyectos buscan además fortalecer la formación o sostenibilidad de las instituciones de productores rurales, a fin de mantener el trabajo colectivo como modalidad de acción local.

Las políticas públicas buscaron la acción colectiva de los actores rurales, prefiriendo a las organizaciones de productores para el diálogo, más que a productores agropecuarios aislados. Esta estrategia revitalizó el trabajo de las gremiales rurales en el territorio, en particular a las Sociedades de

146 http://www.mgap.gub.uy/URural/inicio.html
147 http://www.cebra.com.uy/presponsable/institucional/objetivo-central/

Fomento Rural que nuclean a la producción familiar[148]. Por otra parte, las cooperativas de producción también fueron beneficiadas. La política modela la acción colectiva, al mismo tiempo que los actores aprenden a presentarse a sí mismos como colectivos y a estilizar el discurso familiar, para reforzar el apoyo público en su beneficio. En efecto, la estilización viene de la mano de la circulación de informes e investigaciones de la academia, que encuentran en la pequeña producción la *resistencia* a la expansión del capitalismo agrario, caracterizada por los grandes emprendimientos agrícolas y forestales. Las recientes políticas públicas a favor de la agricultura familiar en Uruguay enfrentan una tensión fuerte con la lógica neoliberal dominante en la agricultura uruguaya, marcada por las evoluciones del sector empresarial. A pesar de una voluntad política por parte del Frente Amplio, parece que la "norma nacional" sigue siendo la del modelo agroempresarial (agronegocio). La agricultura familiar tendría que adaptarse a la lógica productivista de máxima intensificación, como lo hace el sector cooperativo (CAF). Los segmentos que no consigan adaptarse podrían beneficiarse de un tratamiento social.

Paralelamente, Uruguay está adaptando las normas internacionales de transversalidad en materia de políticas ambientales (preservación de aguas y suelos) o políticas territoriales en menor grado. En el período actual se captaron fondos de adaptación al cambio climático para implementar políticas específicas hacia la producción familiar ganadera, en el basalto y las sierras del este, para la promoción de la sustentabilidad y la conservación de la diversidad biológica. Pero la implementación de estas políticas y de todo tipo de instrumentos de regulación (territorial, ambiental, de mercado o de tierras) encuentra dificultades en la medida en que entran en tensión u oposición con los intereses del sector empresarial, entre otros de la minería.

Proyectos específicos para agricultores familiares

Durante el 2012, se revisaron los programas mencionados antes (PUR, PG, PPR). A partir de evaluaciones realizadas y en vista de la existencia de nuevos fondos y de un mayor conocimiento de la población objetivo, se rediseñaron los planes, aunque persistirá el apoyo a los productores medianos y familiares. Esta política ha sido sostenida financieramente por deuda pública mediante préstamos con el BIRD, el BID y el FIDA, a través de ventanillas globales de sustentabilidad, de desarrollo o de adaptación al cambio climático. A través del PUR se fomentó la asistencia técnica, el fortalecimiento de organizaciones colectivas, inversiones prediales y microcapitalizaciones para productores familiares con programas de microcrédito. El PUR incluyó el apoyo a grupos de asalariados rurales en asesoramiento técnico y en la gestión de predios colectivos para la ganadería. El PPR sumó al trabajo del Ministerio un enfoque de sustentabilidad para el tratamiento de efluentes en los tambos, uso de fertilizantes orgánicos y proyectos de reservas de agua para la producción animal. El PPR busca promover el uso sustentable del ecosistema de pastizal para ganadería, promoviendo asesoramiento a la producción familiar. Finalmente el PG buscó establecer una racionalidad empresarial a través de los planes de gestión predial entre la producción ganadera familiar (ovina y bovina) y la inversión en mejoras básicas prediales, así como la modelación para la acción colectiva de actores que supone disgregados. El PG, en su evaluación de 2011 (Rearte, 2011), señaló que aún era necesaria una caracterización social y productiva de la ganadería familiar, de modo de adecuar aún más las intervenciones.

El registro de productores familiares ha sido utilizado para otras intervenciones contingentes,

148 En una entrevista realizada al presidente de la CNFR, este señaló que las prioridades del gobierno hacia la producción familiar habían recuperado sociedades de fomento que estaban vacías de participación, así como la apertura de otras nuevas en el centro del país (p. ej.: departamento de Durazno). Entrevista realizada por María Fernanda de Torres en agosto de 2013.

como el Fondo de Emergencia Agropecuaria en el contexto de sequías recientes (2008-09; 2010-11), para las cuales financió la compra de semillas, fertilizantes y raciones para la alimentación animal (lechería y ganadería). Así también se subsidió a la ganadería para bajar la carga animal en otoño de 2009, y para atender las heladas en el sur en la viticultura (2009) o la reconstrucción productiva de la granja (2008-09). El Registro de Productores Agropecuarios Familiares fue utilizado también en la coordinación de servicios con otras dependencias del Estado. Se diseñó un trato excepcional para la normativa de uso de semillas propias por pago de 'royalties', condiciones favorables en la competencia para las compras del Estado, financiamiento diferenciado para infraestructura productiva a través del MEVIR, reducción impositiva, acceso a operaciones oftalmológicas que coordinó el Ministerio de Desarrollo Social y un trato diferenciado para el endeudamiento con la banca nacional.

Las políticas diferenciadas inducirán trabajo de grupo y organización de base en zonas de población dispersa y aislada, en gran mayoría productores familiares o medianos. Hubo una reformulación más "social" del programa ganadero, menos productivista que la prevista originalmente, en particular a la luz de la existencia de 17 000 propietarios de ganado sin tierra, que hacen más complejo el panorama general de la producción ganadera a pequeña escala (Rearte, 2011).

2. Principales políticas públicas relativas a la agricultura familiar

2.1 Regulación del mercado de tierra

Con el proceso de extranjerización y concentración de la tierra, el Presidente de la República le pidió a un grupo de senadores de confianza que elaboraran una respuesta de control de este proceso. La propuesta formaba un sistema donde se integraba información dispersa en el Estado sobre la tenencia de la tierra y la identidad de las sociedades anónimas. Varios proyectos de ley quisieron protagonizar la solución. Sin embargo, aún se está en la elaboración de una respuesta concreta. La controversia no está solo centrada en el origen del capital que detenta la tierra, sino también y sobre todo, el uso que se le da. Aquí el "enemigo" del desarrollo y el progreso no son tanto los *pools de siembra* y los capitales forestales, sino la ganadería extensiva que le da continuidad al paisaje de los tiempos coloniales y remite al problema del latifundio. Para los parlamentarios oficialistas, las nuevas formas de capitalismo agrario traen consigo, a partir del desarrollo de las fuerzas productivas, el progreso material rural y la novedad de relaciones laborales modernas para los trabajadores agrarios. Entre el control del mercado de tierras y el proyecto político de principios de siglo XX por borrar la ganadería extensiva, arcaica y arcaizante en la lectura de los "progresistas" se balancean los proyectos.

En este sentido, la *ley de suelos,* presentada más adelante, permite tener una respuesta más pragmática sobre el problema de la modalidad del crecimiento agrario. La implementación de esta ley está limitada por el problema de la fiscalización, es decir, por la falta de recursos humanos competentes para la tarea. La prioridad de esta política es comenzar por aquellas empresas agrarias que manejan más de dos mil hectáreas, de modo de regular, en una primera instancia, más tierra en menos tiempo.

2.2 La política de tierras

El Instituto Nacional de Colonización (INC) tiene planificada la compra de más tierras para nuevas adjudicaciones. El universo del Instituto está compuesto por más de 600 inmuebles (algunos agrupados entre sí) de muy variada extensión. La superficie total integrada a lo largo de los años asciende a 556 313 ha, de las cuales más de la mitad se ha incorporado a lo largo de los últimos 50 años. Sin embargo, el área directamente afectada a la Ley llega hoy a 491 638 ha. El modelo tradicional de colonización del INC

no es el más rápido, pues solo se capta el 6% de las tierras accesibles de la prioridad del Estado. Por lo tanto, a partir de 2006 el Gobierno intentó promover nuevas herramientas que permitieran aumentar el alcance de su intervención, a través de modalidades colectivas de manejo y uso de la tierra (en régimen de arrendamiento a privados e instituciones públicas). Una prioridad para el otorgamiento de tierras está en los asalariados rurales, en forma individual, pero también colectiva (p. ej., sindicato de trabajadores de la caña de azúcar y citrícolas) y a los productores familiares, favoreciendo a las titulaciones femeninas[149]. El programa de *estabilidad del lechero arrendatario* está destinado a buenos productores familiares que se encuentran en riesgo de salir de la actividad por la venta de la tierra que arriendan. Otro ejemplo son los campos de recría, donde se gestionan colectivamente campos de forraje para la producción ganadera, de carne y leche, de tipo familiar. Si bien el INC define sus propias políticas y el plan estratégico, digamos de arriba hacia abajo, es creciente la importancia de las opiniones relevadas en los Consejos Agropecuarios Departamentales y las MDR para el diseño de las herramientas.

En el primer periodo de gobierno del Frente Amplio se entregaron 45 000 ha y se espera alcanzar las 55 000 ha al final del periodo, señaló el presidente del INC[150], de tal manera que en los diez años de gobierno se adquiera el 25% del total de tierras que hoy tiene. El INC controla que los productores vivan en la fracción, que cuiden el recurso suelo y que, por lo tanto, no se lo arrienden a las multinacionales. De acuerdo con el INC ha habido un aumento de los presupuestos asignados a la adquisición de tierras y la cantidad de familias asentadas en las mismas en los últimos años (cuadro 2).

Cuadro 2: Distribución de tierras por el INC.

	2010	2011	2012
Tierras ofrecidas (ha)	177 600	196 163	163 495
Valor promedio (USD/ha)	3900	4500	5440
Tierras compradas (ha)	6000	6194	11 705
Fracciones adjudicadas	177	48	77
Superficie adjudicada	28 000	8985	8 628
Adjudicatarios individuales	177	36	51
Adjudicatarios grupales	378	276	381
Adjudicatarios totales	555	312	432

Fuente: Elaborado por los autores con base en datos del INC.

Los procesos de asentamiento han ido acompañados de algunas obras de infraestructura complementarias: i) la construcción y reparación de caminos rurales; ii) la renovación o construcción de viviendas rurales junto con el MEVIR; iii) obras de almacenamiento y distribución de agua, y iv) acceso a la energía eléctrica para uso doméstico y productivo.

149 Si bien esta no es una política explícita del INC, sí es una práctica en la asignación de tierras. Así lo manifestó el presidente del Instituto en entrevista realizada por María Fernanda de Torres Álvarez en agosto de 2013.
150 Entrevista realizada en agosto de 2013 en el INC.

2.3 Política ganadera y agricultura familiar

La producción familiar en la ganadería representa el 70% del total, y se caracteriza por ocupar las tierras más pobres en términos de rendimiento de biomasa, y más vulnerables a la variabilidad climática. En particular, la ganadería del norte del país depende de suelos de basalto vulnerables a la sequía, que afectan la oferta de forraje natural. Para estos productores, los animales representan un activo familiar, un ahorro que acompaña una lógica patrimonial que se encuentra lejos de la lógica de mercado. Otra zona típicamente de producción familiar ganadera son las sierras del Este, donde también ocupan tierras que están limitadas en términos de la biomasa que pueden producir. Ambas regiones, el Norte basáltico y las Sierras del Este, están siendo priorizados por la política pública de desarrollo rural, a través de los fondos de adaptación al cambio climático y la conservación de la biodiversidad, así como de las experiencias de descentralización de la Universidad de la República.

Para el MGAP[151] el principal desafío para la ganadería es aumentar la producción y mejorar la competitividad en menos tierra, debido a los precios crecientes de esta. Las estrategias conducen necesariamente a la intensificación de la producción ganadera. Las propuestas reiteradas son complemento del campo natural con agricultura forrajera en reducidas áreas, el aumento de la inversión en divisiones con aguadas y sombras y la terminación de los animales a granos en *feedlots*. Ahora bien, los mercados internacionales de comercio de carne son bien diferenciados, no solo en términos de cortes, sino también de requerimientos durante el proceso de crecimiento del animal. Mientras que algunos frigoríficos ubican la carne en los mercados indiferenciados de los Estados Unidos, por ejemplo, otros frigoríficos participan en las cuotas de exportación de cortes de calidad para Europa. Cada mercado exige calidades diferenciales, aunque no necesariamente se expresan en el precio de venta que recuperan los productores, particularmente los de cría, en la puerta de los frigoríficos. La producción familiar, en este contexto, busca identificarse con la carne a cielo abierto, de manera de conjugar su legitimidad a existir en el paisaje de actores de la economía ganadera, en una clave actual de la agenda del bienestar animal y la producción natural de alimentos. Sin embargo, en esta clave queda mucho por hacer, en particular a favor de quienes hacen crecer las poblaciones de bovinos, en lo referente a formas sustentables de producción y en la valorización del conocimiento de los criadores de bovinos. El problema de las políticas públicas actuales, que suponen la participación colectiva de la producción familiar, es fundamentalmente que las instancias de participación suponen el alejamiento y el descuido del establecimiento propio. En la ganadería del norte, especialmente allí, la dispersión de las personas es más pronunciada, derivada del tipo de suelo, lo que dificulta la coordinación entre los productores y de éstos con la política pública.

2.4 Crédito y seguro agrícola

El empleo del microcrédito rural para proporcionar financiamiento a corto plazo (de hasta un año) fue promovido por el MGAP, y en este contexto se aplican descuentos de intereses por efectuar los pagos dentro de los plazos. La Corporación Nacional para el Desarrollo del Uruguay cuenta con programas específicos de apoyo financiero a algunos sectores considerados típicamente como de la agricultura familiar (por ejemplo, el sector lechero). Ofrece financiamiento a mediano y largo plazo (hasta cinco años), con periodos de gracia para la amortización y tasas de interés preferenciales. El seguro agrícola moviliza recursos públicos para subsidiar la contratación de seguros comerciales en actividades de producción específicas de la agricultura familiar, con el fin de suministrar socorro en situaciones de catástrofe o

151 Entrevista al Dr C. Paulino director de OPYPA en el MAGP, realizada en mayo de 2012.

desastre provocadas por eventos climáticos como el granizo o los vientos fuertes. Contribuye por un monto de hasta el 70% del costo anual de la póliza, con limitaciones variables de la superficie agrícola por cubrir en función del rubro de producción. El MGAP está estudiando en la actualidad un sistema de seguro para la ganadería, que permita controlar los grados de intensificación, en la relación animal/forraje, y asegurar contra la sequía, que ha sido el problema climático fundamental de la ganadería de cría.

2.5 El Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR)[152]

El MEVIR es una persona jurídica pública de derecho privado, creada por ley en 1967 a impulsos del Dr. Alberto Gallinal con el objetivo de erradicar la vivienda insalubre del asalariado rural. Con los años MEVIR amplió su objetivo original, pasando a trabajar en forma integral tanto con asalariados rurales como con pequeños productores familiares de bajos recursos, facilitando no solo la construcción o refacción de viviendas, sino también edificaciones productivas, servicios comunitarios, infraestructura (agua, electricidad, saneamiento), capacitación y asistencia técnica. El funcionamiento de MEVIR es posible gracias al compromiso conjunto de sus participantes, de la institución y la sociedad. Es cofinanciado por el Fondo Nacional de Vivienda instrumentado por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, mediante un impuesto a las transacciones rurales y partidas del presupuesto nacional, donaciones y herencias. Los participantes interesados hacen su aporte en horas de trabajo en la construcción de las viviendas y a través del pago de las cuotas mensuales, de bajo monto, en función del costo total de la obra. Por otra parte, el Presidente de la República se comprometió a cumplir la meta de cobertura universal de energía eléctrica entre las poblaciones rurales para el 2015. En esta clave, la Dirección Nacional de Energía planifica la cobertura a través de energías renovables, para la generación de electricidad colectiva como en los hogares a través de calentadores solares de agua. Para ello canaliza fondos de la cooperación, en el contexto de una agenda de adaptación al cambio climático.

2.6 La política de extensión y educación rural

La Comisión Honoraria del Plan Agropecuario surge como una oficina del MGAP en la segunda mitad del siglo XX, 1961, al impulso modernizador del agro uruguayo a través de la implementación del paquete tecnológico neozelandés y mejoras básicas para la ganadería en el territorio nacional. Igual que las otras instituciones agropecuarias, está integrada por las gremiales rurales y por representantes del gobierno en su directiva. La experiencia de esta institución ha acumulado conocimiento sobre la ganadería a cielo abierto, de tal manera que se apartó del perfil que le dio origen. En efecto, el IPA (su sucesor creado en 1996) busca contribuir al desarrollo sostenible, centrado en promover un uso responsable de los recursos naturales. En esta clave, la institución es promueve la innovación en la producción ganadera y el mejoramiento de la condición económica, familiar y humana de sus productores, fundamentalmente medianos y pequeños establecimientos, a través de la extensión, capacitación y articulación con otras instituciones. Su especialización la ha convertido en un actor clave para la implementación de políticas públicas en la ganadería de cría del país. El pasaje de un modelo de transferencia de tecnologías hacia un enfoque de integrar conocimientos les permitió reconocer tecnologías y aspiraciones familiares, más allá de lo productivo, y mejorar así los resultados de su acción. En la práctica, dejaron de restringir su

152 Durante por lo menos dos décadas, este Movimiento buscó sustituir las viviendas de barro y techo de paja por viviendas de mayor calidad. La situación de la vivienda rural insalubre fue denunciada por maestros rurales e intelectuales a mediados del siglo pasado, no solo por los problemas sanitarios del hacinamiento y las plagas asociadas (p. ej., el mal de chagas), sino también por valoraciones morales sobre los modos de vida y por el hecho de que era una postal expresa sobre la desigualdad en el medio rural.

enfoque al potrero, para integrar una dimensión mayor de la cuestión rural ganadera.

En lo que refiere a la educación básica, desde el periodo anterior se incorporó la alfabetización digital, a través del modelo *one laptop per child* en la enseñanza primaria, y más recientemente secundaria, con conexión *wifi* libre en las escuelas y plazas públicas del país. Esta política, de alto impacto, significó una serie de cambios en las familias que no habían tenido acceso antes al mundo digital. Los primeros videos grabados con las laptop de los niños están vinculados al mundo rural, donde además, las laptop son usadas, a través del manejo de los niños, para chequear información vital para la producción del establecimiento. El uso productivo, para consultas y trámites, de las *ceibalitas* (nombre de las *laptop*) es tan frecuente que muchas políticas públicas buscan tener divulgación en el sistema operativo de dichas máquinas.

Otras políticas públicas se canalizan a través de la Agencia Nacional de Innovación e Investigación (ANII). Las mismas se refieren a la investigación en tecnología de procesos y productos que busquen agregar valor a los productos primarios. La articulación entre la ANII y otras agencias e institutos (SUL, INIA, INAC, INALE, UdelaR y cámaras empresariales, entre otras) ha favorecido investigaciones sobre mercados potenciales para la creación de nuevos productos. Estas experiencias han sido un aprendizaje de articulación entre instituciones con distintos lenguajes y tradiciones, aunque no incluyen en la mayor parte de los casos relevados demandas de base. El *cordero pesado* es el resultado del esfuerzo por articular varias instituciones y agencias que está dando una oportunidad a los criadores de ovinos en una doble apuesta, lana y carne.

2.7 Investigación agronómica para la agricultura familiar

En el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA), es reciente la integración de una línea de trabajo en agricultura familiar, con un enfoque de co-construcción de la demanda de conocimiento. El resto de la institución se aboca al desarrollo de tecnología para mejorar los rendimientos productivos de los distintos rubros productivos. Hoy día, la investigación específica en agricultura familiar en el INIA representa el 5% del presupuesto, y cuenta con 20 investigadores que atienden demandas específicas de tecnología e innovación. Sin embargo, la institución sigue pensando, en la mayoría de sus líneas de trabajo, en la clave de transferencia de tecnología. En otras palabras, esta opción supone que la no adopción de sus hallazgos por parte de los productores se debe a un carácter irracional; es decir, en sentido contrario de los esfuerzos por pensar el problema de la innovación. La investigación en agricultura familiar, si bien es un tema tradicional en la sociología rural, es minoritaria en los estudios agrarios, más aún cuando esta categoría aparece hoy con fuerza. En los enfoques actuales, tanto en el INIA como en la Facultad de Agronomía, hay una preocupación por atender al conjunto de los problemas estructurales ligados a aspectos como educación, salud y comercialización. Como se dijo antes, crece la necesidad de una metodología de investigación-acción o investigación/extensión, un enfoque de co-innovación con experimentación predial y no solo en la estación experimental. Las mesas de desarrollo (territoriales) han tenido un papel importante en el desarrollo de estas líneas de trabajo.

E. Evolución para la transversalidad del desarrollo rural

1. Desarrollo rural y descentralización de la política agrícola

1.1 Proceso de descentralización del desarrollo rural en el MGAP

En relación con el acceso de los productores familiares a los programas específicos antes referidos, es necesario puntualizar que el Estado desde el 2007 emprendió un proceso

de descentralización. Para ello se constituyeron varias mesas de diálogo interinstitucional e interactoral en todo el territorio nacional. El MGAP organizó mesas de desarrollo rural (MDR), mientras que otras carteras desplegaron sus espacios en paralelo. Las MDR se instalaron en todo el país (35 en total), buscando la negociación entre los gobiernos locales y nacionales, pero también con el sector privado, y hoy suman más de 400 instituciones. Si bien el diseño comenzó en una modalidad de arriba hacia abajo, el proceso de descentralización está abriendo espacios para revertir esta modalidad, de tal manera de responder a demandas concretas, donde poco a poco emerge un enfoque territorial de los problemas. Las dificultades en la implementación son de distinto tipo. En primer lugar, surgió la necesidad de generar capacidades en diversos niveles para integrar y favorecer la participación. En segundo lugar, la nueva institucionalidad y los modos de representación buscaron acercar a las organizaciones de base de las gremiales rurales y sindicatos de trabajadores, que no tenían antes trayectorias de este tipo. En los hechos, es mayor la participación de las organizaciones de productores que la de los trabajadores rurales, que poco a poco se organizan donde antes no había sindicatos.

1.2 Las Mesas de Desarrollo Rural (MDR)

En las MDR se prevé un lugar de voz y voto a los gobiernos locales, la representación del gobierno nacional para la coordinación de intervenciones (electricidad, salud, educación, etc.), las gremiales rurales y un espacio pocas veces ocupado para las organizaciones colectivas de asalariados rurales. La elaboración de proyectos para aplicar a los fondos de los distintos programas se hace en las sociedades rurales y las intendencias junto con los productores. Una vez presentados, las MDR repasan los proyectos para garantizar la pertinencia de cada propuesta y las elevan al MGAP para su aprobación. En estas negociaciones, los gobiernos locales y las gremiales de productores coinciden en la necesidad de elevar la mayor cantidad de proyectos, porque significa la adjudicación de más recursos para el territorio. Al mismo tiempo, los delegados de los ministerios deben controlar la pertinencia y la calidad de los proyectos, sobre los que son calificados como producto de su trabajo de articulación.

Por otro lado, las MDR son un campo de batalla por el protagonismo del gasto presupuestal entre el gobierno local y el nacional, más aún cuando son del signo opuesto. El enfoque de las MDR sobre el mundo rural es mayoritariamente productivo y responde a líneas pensadas desde el gobierno central, lo cual deja poco espacio para un enfoque territorial del desarrollo. Sin embargo, es posible pensar que estos nuevos nodos de descentralización están en un proceso reciente de instalación, por lo que se podría esperar un desempeño mayor que incluya demandas desde lo local para atender especificidades concretas. En la evaluación del PG se puede ver cómo a través de cada ventanilla (planes de gestión, planes de silvo-pastoreo y planes de infraestructura, entre otros) la demanda de recursos de los productores familiares parece seguir una estrategia expansiva; es decir, de la reiteración de una demanda en todos las oportunidades abiertas por el MGAP. Por ejemplo, la creación en el año 2012 de la Mesa de Campo Natural tiene el objetivo principal de asesorar al Ministro que dirige las políticas sobre ganadería, entre otras, en relación al ecosistema de pastizales. La misma está conformada por representantes de la Universidad de la República, el Instituto Plan Agropecuario, el INIA y miembros de distintas divisiones de dicho Ministerio: la DGDR, la Dirección General de Recursos Naturales Renovables (RENARE) y el coordinador del Proyecto de Adaptación al Cambio Climático, financiado mayormente con deuda pública.

Con menos de un año de funcionamiento la MCN reunió a todos los investigadores en campo natural y ganadería en diciembre de 2012, e intenta establecer una agenda propia que incluya aspectos de conservación del recurso (regulación y capacitación de técnicos

privados, entre otros). La heterogeneidad de instituciones (de investigación, extensión, gobierno, enseñanza) es acompañada también por las especialidades y disciplinas de sus integrantes (ingeniería agronómica, veterinaria y ecología), lo que resulta en distancias epistemológicas y de prioridades a la hora de planificar la relación con el ecosistema.

2. Medio ambiente y ordenamiento territorial

Aunque las políticas públicas por definición modelan las relaciones entre las personas y entre estas y su ambiente, existe un conjunto de gestos del Poder Ejecutivo y del Legislativo que tienden a regular la expansión de la intensificación agraria. El Gobierno promovió o hizo aplicar recientemente tres leyes que regulan el uso del suelo: i) la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos (2008), que busca promover planes de manejo entre los privados; ii) la Ley de Aguas, que busca centralizar la regulación y planificación de ese recurso, ya sea para uso productivo como para el consumo o servicios ambientales; y iii) la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (2009).

2.1 Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos

Esa ley intenta regular la explotación desordenada e intensiva de la agricultura con aspectos técnicos que el mercado no regula. Hace diez años, había 300 000 ha de agricultura, hoy son 1,5 millones de ha, dedicadas a la exportación. La regulación era más que urgente. La ley fue votada en 1981, regulada en 1990 y su aplicación se inició en 2008, lo que da una idea de la resistencia en el sector mayoritario dentro del Parlamento y gobierno, y probablemente del lobby del sector empresarial.

Para la RENARE del MGAP, el modelo agroexportador requiere inversión, pero esta no puede ser permisiva[153]. Las nuevas normas de uso de las tierras deben cuantificar cuál es el nivel tolerable de inversión para la sociedad en su conjunto. El cambio del modelo de producción lleva a problemas de erosión y también de acceso a la tierra. Incluso el aumento de prospecciones mineras muestra la carencia de coordinación en relación con el cuidado del suelo y los recursos naturales en general, que llevan también a la pérdida de tierras de la ganadería.

La principal herramienta de la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos es el índice CONEAT. Este es el resultado de una cartografía que busca distinguir áreas homogéneas del territorio nacional en función de su capacidad productiva en términos de lana y carne bovina y ovina en pie (MGAP/DGRNR/CONEAT, 1979). Esta capacidad es relativa a un índice medio nacional, base 100. Con base en este indicador se establece una serie de medidas para el uso y la cobertura del suelo, pero también para estimar disponibilidad de agua y su gestión, entre otras. Sobre este indicador y el Catastro Rural se elabora una serie de medidas impositivas, así como la regulación del uso y la conservación de los suelos e incluso la posibilidad de establecer seguros que cubran los riesgos frente a la variabilidad del clima y la carga animal[154].

Concretamente, se trata de construir una relación entre MGAP/RENARE y técnicos de campo para promover un clima de acreditación técnica, manejar los conflictos con gremios de ingenieros agrónomos y veterinarios y conseguir

153 Entrevista realizada por los autores a Mariana Hill, Directora de Recursos Naturales Renovables.
154 La Mesa de Campo Natural recibe consultas desde la dirección del MGAP, para establecer parámetros que permitan determinar la carga animal de acuerdo a cada zona por el índice CONEAT.

la acreditación de consultores. Hasta 2011, la RENARE solo tenía dos jóvenes recién formados para fiscalizar todo el país.

La Ley ha comenzado en una fase piloto, a través de la cual algunos privados concurrieron a la elaboración de planes de manejo para la agricultura de secano. Dicha fase se prolongó en plazos, debido a dos razones fundamentales: en primer lugar, porque carece de mecanismos de homogeneización de las prácticas privadas de los técnicos que asesoran especialmente la agricultura. Para ello, el MGAP está promoviendo la colegiación de los ingenieros agrónomos, aunque esto está en proceso y presenta tanto sus resistencias como sus defensores. En segundo lugar, el atraso está vinculado al diagnóstico de las autoridades del MGAP sobre el conocimiento de suelos entre los técnicos privados. Todavía existe una falta de técnicos para la aplicación de la Ley, a la vez que existe superposición de competencias entre la RENARE del MGAP y la Dirección de Medio Ambiente del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA). La Ley ya está vigente y operando desde el invierno de 2013.

2.2 Ley de Aguas

La ejecución y fiscalización de la Ley de Aguas se da a través del Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA), una nueva institucionalidad dentro del MVOTMA, que busca concentrar la planificación sobre el recurso. Se prevé la regulación en los Consejos Regionales de Recursos y Comisiones de Cuencas, como órganos deliberativos y asesores, que recientemente comenzaron a funcionar. La articulación entre los niveles de participación produce malentendidos y tensiones, que permiten ajustar y mejorar las herramientas. De hecho este nuevo modo de políticas públicas exige mucha más institucionalidad.

Hay cuencas locales o regionales que prohíben actividades que ni siquiera están previstas en la Ley (fertilizantes químicos o *feedlots*, por ejemplo). Si bien hay participación, dicha ley es deficitaria en competencias y capacidades, lo que va en desmedro de lo que busca esta legislación: ampliar la incidencia ciudadana en la planificación colectiva del uso del territorio y sus recursos naturales. La temática ambiental no solo es novedosa en el ámbito público como realidad biofísica de los problemas de existencia, sino que también es una novedad que se trata parcialmente (p. ej., según proyectos nacionales futuros, formas de conocimiento, etc.), prestándose fácilmente para la confusión y la manipulación.

En cuanto a la relación con la agricultura y la ganadería, la tradición técnica del manejo de agua ha sido llevada adelante por las ingenierías (hidráulica y agronómica), incluyendo la construcción de obras infraestructurales para la distribución de agua potable entre la población como en el diseño de riego para uso productivo, entre otras. En este último sentido, vale decir que el MGAP promueve la expansión del uso del riego entre los productores agropecuarios como una de las estrategias fundamentales para hacer frente a la variabilidad y cambio climáticos. Los conocimientos que han manejado el recurso hasta hoy día deben abrir paso a otras formas de conocimiento —experto y no experto— que tienen otros criterios de relevancia sobre los que se debe articular para el diseño de la planificación.

2.3 Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS)

En paralelo a la Ley de Descentralización que regula la creación de municipios, en 2009 también fue promulgada la descentralización a escala local, mediante la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS).

La LOTDS fue elaborada desde el gobierno central por un grupo de técnicos expertos en planificación urbanística, pero sin mucha experiencia en planificación rural. Durante el proceso de formulación de la ley, surgieron varias críticas en distintos ámbitos de la vida en colectivo, derivadas

del no reconocimiento de la legitimidad de otros actores (otros organismos de gobierno, ámbitos locales, regionales, etc.) para participar en ese proceso y en la toma de decisiones.

Sin embargo, esta ley les ha permitido a los gobiernos departamentales realizar "gestos" políticos de distinto signo al gobierno nacional, en particular respecto de la prohibición de la forestación en el suelo de sus jurisdicciones. Subrayamos el hecho de llamarlos "gestos", porque están dirigidos a plasmar una voluntad que no puede extremarse por falta de recursos humanos para la fiscalización. Éste último rasgo es común para la implementación de todas las leyes antes mencionadas, dado que el Estado retaceó los fondos para la fiscalización durante la década de los noventa, y es lenta la capacitación y la reorganización del trabajo entre las carteras.

La consulta a los otros ministerios fue realizada a posteriori, bajo la animación de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT) en el Comité Nacional de Ordenamiento Territorial para reglamentar las directrices de la ley. Es evidente que esta forma de trabajar trajo conflictos y controversias que se posan sobre las diferencias de competencias y las dificultades de articulación. Para el MGAP, la Ley concede mucho a la ejecución de los departamentos, pero no contempla las MDR como articuladoras territoriales de desarrollo. De hecho, la tensión entre el MVOTMA y los otros ministerios refleja una asimetría de poder, donde los asuntos de medio ambiente son siempre minoritarios. Es clara la necesidad de articulación del MVOTMA con el MGAP, dado que este último tiene funcionarios y herramientas descentralizadas que le dan capacidad de intervención en el conjunto de territorio, lo que no es el caso de la nueva DINOT. De hecho, la relación privilegiada entre el MGAP y la profesión agrícola puede mantener efectos neo-corporativistas que constituyen frenos al diálogo, a la coordinación y a la necesaria incorporación de dimensiones rurales a la aplicación de la nueva ley. En efecto, se trata de un pasaje obligatorio que la DINOT percibió, buscando alianzas locales o regionales con el MGAP o las MDR. Además, en la novedad de la descentralización los actores que participan suelen repetirse en un contexto de poca formación y tradición participativa. Sin coordinación se puede llegar a tensiones entre la DINOT, la DINAGUA, la RENARE-MGAP y los gobiernos departamentales. Algunos esfuerzos han comenzado el trabajo de coordinación entre la DINOT y la DGDR del MGAP en el Este del país, como en el departamento de Cerro Largo.

Se puede advertir que este tipo de proceso de consulta y participación pasa por un lento aprendizaje, para lo cual no alcanza el mero hecho del decreto. Es necesario, además, contar con incentivos presupuestales que hagan de la participación la potencia de transformar y redirigir recursos hacia ámbitos locales y regionales de planificación.

Se trata precisamente de que a través de este tipo de dispositivo se produzca conocimiento situado y luego una "experticia" nacional y local, sobre lo que podría ser la intensificación ecológica y la territorialización de los sistemas de ganadería, o las opciones para la conservación de ciertos sistemas, saber-hacer, modos de vida, tipos de producción y de productos, procesos y mercados agroalimentarios asociados.

Esa experiencia constituye un verdadero laboratorio propio a las especificidades históricas, culturales, demográficas, políticas y territoriales de Uruguay. Esas especificidades en un país pequeño, históricamente centralizado y aún marcado por las consecuencias de la dictadura (1973-84) y de una liberalización económica acelerada (1990-2000), contrastan bastante con las propuestas de organismos interamericanos (BID, IICA). Se observa, además, la tendencia a ofrecer capacitaciones y modelos de desarrollo territorial rural copiados de experiencias europeas, como el programa LEADER (cooperación española), o brasileñas (modelo difundido por el IICA), concebidas en un contexto radicalmente diferente (Massardier y Sabourin, 2013).

F. Elementos de evaluación de las políticas para el sector familiar y perspectivas

1. Efectos de las políticas públicas sobre la agricultura familiar

Como se afirmó antes, los últimos diez años han estado caracterizados por un fuerte proceso de crecimiento del sector agropecuario. A ese impulso económico se sumó un cambio de gobierno, y la llegada de la coalición de izquierda al poder implicó un giro hacia políticas de desarrollo productivo y social. Entre los dos procesos, es posible encontrar buena parte de las causas de la reducción de los niveles de pobreza, medida según los ingresos de la población del Uruguay en general. No obstante, el impacto sobre la población rural del crecimiento agropecuario y el nuevo gobierno es menos claro. Así, al mismo tiempo que se ha dado una caída de la población que vive dispersa en el territorio, con base en las encuestas de hogares es posible determinar que la incidencia de la pobreza entre esos hogares ha disminuido, aunque esto se deba fundamentalmente a que el número de integrantes de los hogares que se ocupan es mayor hacia 2011 de lo que era en el 2000, y en particular, al hecho de que las mujeres se incorporan al mercado de trabajo (Cancela *et al.*, 2004; Cardeillac, 2013). En síntesis, cambios a nivel de los hogares que han podido permanecer son los que han permitido aprovechar mejor un contexto de oportunidades menos restrictivo que el de inicios de siglo.

Por otro lado, retomando las discusiones previas sobre la definición de población rural, es pertinente detenerse a analizar los resultados que los procesos de crecimiento económico, derivados de la captación de rentas gracias a los muy favorables precios internacionales de los bienes agropecuarios que produce el Uruguay, han tenido sobre los individuos que trabajan como asalariados en ese sector de la economía. En tal sentido, no han sido los asalariados rurales en quienes la incidencia de la pobreza ha bajado en mayor medida. Si bien entre los asalariados de la ganadería[155] la incidencia de la pobreza cayó más de 80% entre 2006 y 2011, para el resto de los asalariados rurales, la disminución de la incidencia de la pobreza por ingresos siempre está por debajo de lo que sucede con los asalariados no rurales. Excepto en la ganadería, se observa que la incidencia de la pobreza por ingresos es casi 70% más entre los asalariados del cultivo de cereales, hortalizas y legumbres, que entre los asalariados no rurales; casi 80% más entre los asalariados de la granja (citricultura y animales pequeños) y casi 135% más entre los asalariados de la silvicultura (Cardeillac *et al.,* 2013).

2. Evaluación plural: opiniones de las organizaciones de beneficiarios

Según los dirigentes de la CNFR, el marco de la política de Uruguay fue siempre, hasta poco (2006), contrario a la agricultura familiar. Existe una fuerte herencia de una visión de agricultura productivista; es decir, sin límites a la explotación de los recursos naturales. Hoy día, aún con un gobierno favorable a la agricultura familiar, persisten amenazas: inversión de capitales, concentración de tierras e inseguridad de acceso, cadenas controladas por sectores industriales y financieros internacionalizados. Las políticas públicas para la agricultura familiar han sido accesibles a través de sus organizaciones y han generado más asociaciones o sociedades de fomento y más bases sociales revitalizadas, en particular mediante el proceso de las MDR. La CNFR participa de la dirección colegiada del INIA, el IPA, el SUL, el INAC y mesas de riego,

155 Debe aclararse que los umbrales de la línea de pobreza para la población dispersa (llamada "rural" por el INE) son más bajos que los de las demás, y es más frecuente que los hogares de asalariados ganaderos sean también de población rural dispersa.

donde comparte con otras gremiales rurales, el gobierno y las cámaras empresariales. La negociación allí depende siempre de las relaciones de fuerzas, que son desiguales, en general en detrimento de la agricultura familiar. Por ejemplo, el INIA tiene convenios con Monsanto para su Plan Nacional de Semillas a través del cual capta fondos y redirige recursos; sin embargo, solo el 5% del presupuesto del INIA está dirigido a la agricultura familiar. Su peso relativo en las negociaciones también está afectado por el proceso de proletarización de la agricultura familiar (empleo asalariado de productores o hijos), así como el problema de continuidad de las explotaciones actuales entre sus herederos.

Según la CNFR, el marco regulatorio de tierras es insuficiente por varios motivos. En primer lugar, porque debería existir un límite al máximo de superficie que se compra o al tamaño de las explotaciones. En segundo lugar, si bien considera como positivo el impuesto a la concentración de tierras y el derecho de opción de compra del Estado sobre la venta de propiedades de más de 500 ha, ha tenido un impacto limitado (apenas un 6% de las tierras disponibles, cuando la exoneración de impuestos por la Ley de Inversiones representa USD2400 millones/año). En tercer lugar, la concentración en sí es más grave que la inversión de fondos extranjeros. En efecto, el problema mayor radica en la modalidad del capital actual, de poca calidad y gran movilidad, interesado en la renta máxima y en la explotación máxima de los recursos, o en la especulación sobre la tierra (aun cuando el rendimiento baja). Estos fondos pasan a entrar no solo en el control de la producción, sino también en la industrialización y la comercialización. La gremial exige al Estado el control del mercado de tierras, aun cuando muchos de ellos se vieron beneficiados mediante la valorización de sus propiedades, y la competencia por costos los deja en un lugar de alta vulnerabilidad.

Para la CNFR, la LOTDS tiene algunas directrices muy importantes y positivas, pero no funciona en términos de control de las grandes inversiones. Para elaborar la LOTDS los gremios no fueron consultados, mucho menos la población. Es decir, no existió un proceso de apropiación de los mecanismos. El poder de los gobiernos locales es escaso, dado que, si bien existen espacios descentralizados de responsabilidad, no cuentan con transferencia de recursos y competencias, por ejemplo en el caso de la minería. Finalmente, la CNFR demanda más acciones que beneficien a la agricultura familiar, entre las cuales identifican la necesidad de instrumentar ajustes tributarios específicos para su sector, de tal manera que les permitan competir con el agronegocio de mayor escala. De igual manera, en un horizonte deseable, esperan obtener una cuota mayor de los fondos del MGAP, así como mejorar el proceso de institucionalización.

Para las cooperativas, nucleadas en la CAF, el desafío principal es competir con la agricultura "financiera", que no solo tiene economías de escala por la tierra utilizada, los insumos y la tecnología, sino que también las tiene en el comercio y la industrialización. En ese contexto las cooperativas agrícolas deben competir en el mercado en precio y calidad. Para ello han sumado la integración de la agricultura y la ganadería, con el fin de compensar las rentas que se obtienen de las tierras con peor calidad. Las cooperativas agrarias funcionan y compiten en la misma lógica que el agronegocio a gran escala, controlado por la agricultura empresarial y no por la agricultura familiar que participa en la producción.

Por otro lado, las políticas de ordenamiento territorial han buscado dar respuesta a la tendencia histórica de centralización del Estado, abriendo espacios de participación descentralizados. Sin embargo, está presente la necesidad de lograr una mayor desconcentración del Estado y de mejorar las capacidades locales para la participación y los instrumentos disponibles para pensar el territorio desde la heterogeneidad de sus habitantes. Entre otros, la disponibilidad de recursos que puedan gestionarse en el territorio a través de una unidad operativa, que como se mostró antes no existe, opuesta a la modalidad actual de

múltiples instituciones descentralizadas que atomizan el territorio y sobre-exigen a los actores. Finalmente, varios actores han sugerido que la dificultad principal del problema de la descentralización y planificación territorial responde, como se sugirió antes, a que fue pensado en función de realidades externas al país sin un proceso de adaptación a la realidad local.

3. Desafíos y perspectivas para 2015-2030

De acuerdo con los responsables del proyecto FIDA que terminó en 2011, la agricultura familiar en Uruguay sufre una fuerte presión derivada del precio y la disponibilidad de tierra. Solo se podrá mantener una agricultura familiar si hay políticas para frenar o regular la competencia por la tierra y con ayudas para integrarla a cadenas competitivas. Si bien se podría decir que existe viabilidad política para una regulación del mercado de tierras, esta es débil, como lo han demostrado los intentos del Parlamento y las propuestas ministeriales. En cualquier caso, parece que la agricultura familiar es una característica de algunos rubros de producción, que con el apoyo adecuado parecerían formar parte del paisaje futuro agrario. Un ejemplo de ello es la producción familiar hortofrutícola, en la que ha venido aumentado el fortalecimiento de las organizaciones, la competitividad y el acceso a los mercados. En una mirada más panorámica, parece que la reproducción de la agricultura familiar de Uruguay reposa en la horticultura, en la ganadería de cría y en la lechería.

Para el FIDA, existen dos sectores competitivos de la ganadería familiar: i) la ovinocultura en el Norte (mientras que a los grandes productores no le interesa), y ii) la lechería, aunque los escenarios futuros parecen indicar la pérdida de las pequeñas unidades. De igual manera, es significativo mencionar que la competitividad en el mundo agrario siempre tiene un punto de comparación que nunca es explícito, pero que permite comparar rubros. En este tipo de movimientos el sector que siempre "pierde" es la ganadería de cría bovina, que es la que tiene más permanencia en el paisaje rural uruguayo. En relación con esto, si se compara la producción bovina de cría a campo natural con la productividad de los *feedlot*, se deja de lado no solo los efectos en el ambiente en el presente y hacia el futuro, sino también el conocimiento de la agricultura familiar en producir en un ecosistema natural. Por lo tanto, la lógica de la competitividad y comparación entre sectores y entre lógicas de producción debe ser explícita y ajustada, de tal manera de elaborar juicios ajustados a lo real. Más allá de las estrategias económicas para sostener la agricultura familiar, un problema fundamental está asociado a la sucesión, es decir, a la permanencia de los jóvenes en la agricultura familiar.

Como en otros lugares de América Latina, la transformación de la agricultura da lugar a la coexistencia de varios modelos productivos más o menos territorializados, sea dentro de la categoría de los productores familiares o sea dentro del sector de la gran empresa (Albaladejo, 2012; Guibert *et al.*, 2011).

Tomando el riesgo de ser reduccionistas, se puede constatar que, a pesar de las diferencias estructurales y tensiones entre los modelos productivos del agronegocio y de la agricultura o ganadería familiar, los dos modelos han coexistido hasta la década de los años ochenta. Es necesaria una forma de regulación y de reequilibrio, ya que desde finales de los años noventa la extensión del sector agroindustrial amenaza hacer desaparecer brutalmente al sector familiar, sin haber hecho la prueba de su mayor eficiencia y, sobre todo, de su sostenibilidad. Más que opciones por un modelo u otro, o consideraciones ideológicas, es esta realidad fría, con sus consecuencias sociales, económicas y ambientales, la que debe guiar las agendas de políticas públicas y la búsqueda de alternativas.

Bibliografía

Albaladejo, C. 2012. Les transformations de l'espace rural pampéen face à la mondialisation. *Annales de géographie* 686, sept 2:387-409.

Astori, D. 1984. Controversias sobre el agro latinoamericano: un análisis crítico. Buenos Aires, Argentina, CLACSO.

BCU (Banco Central de Uruguay). 2014. Sitio web institucional. Montevideo. Disponible en www.bcu.gub.uy.

Cancela, W.; Melgar, A.; Durán, V. 2004. El Uruguay rural: cuarenta años de evolución, cambios y permanencias. Montevideo, CLAEH.

Cardeillac, J. 2013. Análisis de la pobreza de ingresos en los hogares rurales del Uruguay entre 2000 y 2009: transformaciones y caminos divergentes. *Revista de Ciencias Sociales* 32:53-72.

_____; Gallo, A.; Moreira, B. 2013. Entre el reconocimiento y la apropiación: un análisis de las condiciones de vida de los asalariados rurales del Uruguay en un contexto de crecimiento económico y desarrollo social. VII Congresso Latino-americano de Estudos do Trabalho (2-5 de julio, São Paulo, Brasil). Proceedings. Disponible en http://www.alast2013.com.br/gt9.asp.

Durán Fernández, V. 2011. Lineamientos estratégicos de las políticas públicas para el sector agropecuario. Anuario 2010 de la OPYPA. Montevideo, Uruguay, MGAP. p. 199-208.

de Torres, M.F. 2013. Guardianes de la pradera. Origen de la legitimidad de la ganadería en Uruguay. Tesis de maestría en Sociología. Montevideo, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Fossatti, M. 2007. Producción rural familiar en Uruguay: caracterización para la formulación de políticas diferenciadas. Montevideo, IICA. Disponible en http://www.iica.int/Esp/regiones/sur/uruguay/Documentos%20de%20la%20Oficina/CoyunturaAgropecuaria/coy-enero2007.pdf.

Gallo, A.; Peluso, I. 2013. Estrategias sucesorias en la ganadería familiar: un enfoque de género. *Revista de Ciencias Sociales*, DS-FCS, 26(32):17-34. Julio de 2013.

González Sierra, Y. 1994. Los olvidados de la tierra: vida, organización y luchas de los sindicatos rurales del Uruguay. Montevideo, Nordan. *Colección Sin Fronteras.*

Guibert, M.; Sili, M.; Arbeletche, P.; Piñeiro, D.; Grosso, S. 2011. Les nouvelles formes d'agricultures entrepreneuriales en Argentine et en Uruguay. *Economies et societes* 10:1807-1825.

INC (Instituto Nacional de Colonización, Uruguay). 2014. Incorporación de tierras. Montevideo. Disponible en http://www.colonizacion.com.uy/content/view/26/152.

INE (Instituto Nacional de Estadística, Uruguay). 2014. Sitio web institucional. Montevideo. Disponible en www.ine.gub.uy.

Massardier G.; Sabourin E. 2013. Internationalization and dissemination of rural territorial development public policies: model hypotheses for Latin America. *Sustentabilidade em Debate,* 4 (2):83-100.

MEVIR (Movimiento de Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre, Uruguay). 2014. Sitio web institucional. Montevideo. Disponible en www.mevir.org.uy.

MGAP (Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, Uruguay). 2013. Registro de productores familiares en Uruguay Proceso y estado de situación. Montevideo. Disponible en http://www.mgap.gub.uy/portal/agxppdwn.aspx?7,10,250,O,S,0,6888%3bS%3b1%3b15.

_____. 2014. Sitio web institucional. Montevideo. Disponible en http://www.mgap.gub.uy.

_____; DIEA (Dirección de Estadísticas Agropecuarias). 2013. Censo general agropecuario de 2011. Recuentos preliminares. Montevideo. Disponible en http://www.mgap.gub.uy/portal/hgxpp001.aspx?7,5,694,O,S,0,,

Moraes, M.I.; de Torres, M.F. 2013. Los futuros del pasado: una reflexión sobre los proyectos de desarrollo agrario del Uruguay. Montevideo, Facultad de Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República. Documento interno.

Moreira B. 2009. El juego de la mirada. Inferencias sobre el trabajo y los procesos de contratación en la ganadería, a partir de un estudio de caso en el noroeste de Durazno. Tesis de Maestría en Sociología del Desarrollo. Montevideo. Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR. 145 p

_____; Piñeiro, D. 2009. Los cambios en la sociedad rural en el siglo XX. Montevideo, Uruguay, Núcleo de Estudios Sociales Agrarios. Documento interno disponible en http://nesauruguay.files.wordpress.com/2011/10/articulo_pineiro-moraes.pdf.

Moreira, B. 2011. El juego de la mirada. Tesis de maestría en Sociología. Montevideo, Uruguay, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

OPYPA (Oficina de Política y Programación Agropecuaria, Uruguay). 2005. Anuario OPYPA. Montevideo, MGAP.

Paolino, C. 2011. El contexto económico, las prioridades de políticas públicas agropecuarias. Montevideo, Uruguay, MGAP. Anuario OPYPA 2011.

Piñeiro, D. 1985. Formas de resistência de la agricultura familiar. El caso del Noreste de Canelones. Tesis de Maestría, Montevideo. Uruguay, CIESU.

Piñeiro, D. 2005. Caracterización de la producción familiar. Disponible en http://www.fagro.edu.uy/investigacion/GTI/docs/Caracterizacion%203.pdf.

_____. 2011. The Role of Private Academic Centres and Foreign Aid in Developing Social Sciences during Military Dictatorship. *In* Long-Term Solutions for a Short-Term World: Canada and Research Development. R.N. Harpelle; B. Muirhead. eds. Waterloo, Ontario, Canadá, Wilfried Laurier University Press. p. 187-194.

_____; Cardelliac, J. 2013. Repensando el concepto de ruralidad. Segundo Congreso Uruguayo de Sociología (10-12 de julio, Montevideo). Anales/proceedings: desigualdades sociales y políticas públicas en el Uruguay de hoy. Universidad de la República, Universidad Católica.

Rearte, D. 2011. Anuario OPYPA. Montevideo, Uruguay, MGAP.

Rossi, V. 2010. Territorios en conflicto. Reestructuración productiva y producción familiar en el campo uruguayo. *Pampa: Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales* 6, 2010:89-111.

Tonneau, J.P.; Sabourin, E. (orgs.). 2007. Agricultura familiar, políticas públicas e dinâmicas locais. Porto Alegre, Editora da UFRGS. Serie Estudos Rurais. 321 p.

Parte 3

XIV. Implicaciones para las políticas públicas de los eventos latinoamericanos del Año Internacional de la Agricultura Familiar

Mario Samper[156], Eric Sabourin[157] y Jean-François Le Coq[158]

156 Especialista internacional en Agricultura, Territorios y Bienestar Rural, del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Coordinador de la Plataforma Regional de Apoyo Técnico al Desarrollo Territorial y del Programa Regional de Formación de Capacidades de la ECADERT, San José, Costa Rica. Correo electrónico: mario.samper@gmail.com

157 Socio-antropólogo, investigador del CIRAD, Umr Art-Dev y profesor visitante en el CDS de la Universidad de Brasilia, Brasil. Coordinador de la Red Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina. Correo electrónico: eric.sabourin@cirad.fr

158 Agro-economista, investigador del CIRAD, UMR Art-Dev y profesor visitante en el Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible, CINPE, de la Universidad Nacional, UNA, Costa Rica, Correo electrónico: jflecoq@cirad.fr

A. Introducción

Este capítulo presenta de manera integrada algunas implicaciones para las políticas públicas referentes a la agricultura familiar (AF) en América Latina y el Caribe (ALC), del conjunto de aportes generados por los principales eventos internacionales sobre el tema en América Latina durante el Año Internacional de la Agricultura Familiar (AIAF). Su finalidad es facilitar la valoración y la posible implementación por parte de los países y de los mecanismos de integración regional, en lo pertinente y viable, de dichas conclusiones o recomendaciones. Con ello se pretende valorizar los resultados del proceso del AIAF en lo referente a la formulación, la adecuación y la implementación de políticas públicas en apoyo a las AF del hemisferio. También se espera contribuir a la discusión continuada al respecto a partir del 2015, en el marco del acuerdo para impulsar internacionalmente iniciativas relacionadas con la AF a lo largo del próximo decenio (AIAF+10).

Este capítulo se estructura de la manera siguiente: En la primera sección presentamos los principales eventos latinoamericanos del AIAF, con atención énfasis en tres de ellos. Luego presentamos una síntesis de las principales implicaciones para las políticas públicas derivadas de sus conclusiones propositivas. Finalmente, compartimos algunas conclusiones generales al respecto.

B. Eventos latinoamericanos del AIAF

De los varios encuentros realizados durante las conmemoraciones del AIAF en América Latina (cuadro 1), tres eventos internacionales sobre AF fueron la base inicial para extraer implicaciones para políticas públicas. El primero fue el Encuentro Centroamericano y de República Dominicana sobre Agricultura Familiar 2014, realizado en San Salvador, El Salvador, del 24 al 26 de setiembre de 2014, en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). El segundo fue la Conferencia Internacional: Políticas Públicas y Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Situación Actual y Retos para el Mediano y Largo Plazo, celebrada en la sede de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Santiago de Chile el 3 y 4 de noviembre de 2014. El tercero fue el IX Fórum Internacional de Desarrollo Territorial "Agricultura Familiar: Ruralidad, Territorio y Política Pública", efectuado en Fortaleza, Estado de Ceará, Brasil, del 18 al 21 de noviembre de 2014. A estos tres eventos internacionales se sumaron varios otros de los Comités Nacionales del AIAF, de autoridades políticas, de mujeres rurales o de la academia, o enfocados en temas específicos como los procesos de innovación o la participación de la juventud en la AF[159].

También se realizaron en América Latina eventos internacionales en que participaron representantes de otras regiones del mundo. Uno de ellos fue el Encuentro Mundial de Mujeres y Hombres Líderes Campesinos, realizado en Brasil el 14 y 15 de noviembre de 2014. Sus conclusiones, demandas y recomendaciones se expresaron en el *Manifiesto de Brasilia*.

A continuación se resumen los aportes, los consensos y las diferencias relevantes en los planteamientos, los debates y las conclusiones del Encuentro Centroamericano y de República Dominicana sobre Agricultura Familiar 2014, luego de la Conferencia Internacional "Políticas Públicas y Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe" y del IX Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial "Agricultura Familiar: Ruralidade, Território e Política Pública", para reseñar finalmente algunos otros eventos internacionales, y resumir en la sección

159 Información complementaria en anexos 1 y 2.

Cuadro 1. Principales eventos latinoamericanos del AIAF.

Evento	Lugar	Fechas
Diálogo Regional de Planificación y Movilización por el Año Internacional de la Agricultura Familiar Campesina e Indígena - AIAF CI 2014	Montevideo, Uruguay	24-25 de marzo
Encuentro Centroamericano y de República Dominicana sobre Agricultura Familiar 2014	San Salvador, El Salvador	24-26 de setiembre
Seminario Internacional de Extensión y Transferencia Tecnológica "Construyendo Innovación para el Desarrollo de la Agricultura Familiar en los Territorios"	Temuco, Chile	22-23 de octubre
Foro Agricultura Familiar y Juventud	San José, Costa Rica	23 de octubre
Conferencia Internacional: Políticas Públicas y Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Situación Actual y Retos para el Mediano y Largo Plazo	Santiago, Chile	3-4 de noviembre
Foro Latinoamericano y Caribeño de Comités Nacionales del Año Internacional de la Agricultura Familiar 2014	Brasilia, Brasil	10-11 de noviembre
Conferencia de las Mujeres Rurales de América Latina y el Caribe en el Año Internacional de Agricultura Familiar	Brasilia, Brasil	10-12 de noviembre
IV Colóquio Agricultura Familiar e Desenvolvimento Rural	Universidad Federal de Río Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil	12-14 de noviembre
I Reunión Ministerial sobre Agricultura Familiar de la CELAC	Brasilia, Brasil	13 de noviembre
IX Fórum Internacional de Desarrollo Territorial "Agricultura Familiar: Ruralidad, Territorio y Política Pública"	Fortaleza, Ceará, Brasil	18-21 de noviembre

siguiente sus principales implicaciones para las políticas públicas en la región.

1. Encuentro Centroamericano y de República Dominicana sobre Agricultura Familiar 2014

Los insumos, las deliberaciones, los documentos declarativos y los resultados de este encuentro regional[160] sirvieron de punto de partida para la síntesis interpretativa que se presenta en este capítulo. En dicho encuentro participaron 195 representantes de organizaciones sociales e instituciones públicas, de comités nacionales del AIAF de seis países centroamericanos, del sector académico y de agencias de cooperación internacional.

Entre los participantes hubo consenso acerca de la necesidad de un abordaje integral de la AF y el reconocimiento de sus especificidades en la formulación e implementación de las políticas públicas que inciden en ella. Otra cuestión sobre la cual hubo coincidencias entre lo planteado por distintos tipos de participantes fue la necesidad de políticas focalizadas en la AF y en grupos específicos de la población rural relacionados con ella y frecuentemente excluidos de programas y procesos de desarrollo. Entre estos últimos, se llamó la atención especialmente sobre la necesidad de políticas para la inclusión y el empoderamiento de las mujeres rurales, de la juventud rural y de los pueblos indígenas y afrodescendientes. Varios participantes plantearon la necesidad de contar con más y mejor información

160 Mario Samper. Implicaciones para políticas públicas del Encuentro Centroamericano y de República Dominicana sobre Agricultura Familiar 2014. Síntesis interpretativa (noviembre de 2014, documento elaborado en seguimiento a dicho encuentro, disponible en el espacio virtual dedicado a la AF en territorioscentroamericanos.org).

sobre las AF, como base para la elaboración y la ejecución de políticas públicas focalizadas en ellas y acordes con su diversidad y heterogeneidad. También hubo acuerdo sobre la necesidad de un mecanismo regional permanente, en el marco del SICA, para el diálogo y la concertación entre las organizaciones de AF, los Estados y otros sectores representados en este encuentro.

Algunos planteamientos diferenciados en este evento fueron los referentes a demandas y propuestas específicas de las organizaciones sociales representadas en él, incluyendo la de un apoyo prioritario de los Estados a la AF sustentable: "Con el objeto de promover la agricultura familiar, los estados deben aplicar una asignación transparente y apropiada de recursos al presupuesto nacional (…) políticas, programas y proyectos diferenciados y apropiados para un desarrollo sostenible de la agricultura familiar"[161]. También se hizo un llamado a "garantizar la igualdad de derechos entre mujeres y hombres dedicados a la agricultura familiar" y a "aprobar políticas que promuevan la permanencia de los y las jóvenes en el sector rural campesino e indígena teniendo en consideración que, la única forma de garantizar que este modo de vida sea digna para ellos, y que exista un apoyo público efectivo a la agricultura familiar"[162].

También hubo énfasis distintos entre diferentes tipos de participantes en el encuentro centroamericano al abordar las cuestiones de su especial interés. Así, por ejemplo:

- Las *organizaciones sociales* expresaron su opción preferencial por la agricultura ecológica u orgánica, su apuesta por el rescate y manejo autónomo de las semillas criollas y su rechazo a los organismos genéticamente modificados, subrayaron la necesidad de consolidar la AF como base de la soberanía alimentaria con un enfoque agroecológico, afirmaron su concepción de la AF como modo de vida y como fundamento de la identidad de buena parte de la población rural, cuestionaron las prácticas asistencialistas, demandaron sistemas de extensión más horizontales y participativos e hicieron un llamado a formar coaliciones entre actores locales y nacionales, articulados con redes internacionales, para la incidencia en políticas y a la transformación institucional.

- El *sector público* destacó el desafío de la intersectorialidad en el abordaje de la AF por parte de los Estados nacionales, sus políticas y su institucionalidad; señaló la necesidad de marcos normativos para el tratamiento de las AF en los países, que reconozcan su diversidad y heterogeneidad; planteó la importancia de pasar de ver la AF dentro de los programas y políticas como población objetivo a reconocer su papel de sujeto activo en el proceso, y propuso la construcción de sistemas de innovación para la AF.

- Los *centros de gestión del conocimiento* destacaron la carencia de estudios y análisis con enfoque sistémico de políticas públicas, que permitan comprender las interrelaciones entre estas a nivel sectorial y de forma integral para la AF; destacaron el papel de la investigación en la identificación clara del aporte de la AF al bienestar integral de la sociedad; abordaron la importancia de los activos naturales de cada territorio para el desarrollo de su AF, como también de sus carencias o degradación como limitante para ese desarrollo; afirmaron que la gestión del conocimiento debe atender las demandas de la AF, valorizar el conocimiento tecnológico local y fortalecer el diálogo de saberes entre este y el conocimiento científico-técnico para el fortalecimiento de la AF.

161 Pronunciamiento del Programa del Diálogo Regional Rural, PDRR Centroamérica.
162 Pronunciamiento del Programa del Diálogo Regional Rural, PDRR Centroamérica.

Como aportes especialmente innovadores de este encuentro, pueden mencionarse el que se impulsara, desde la institucionalidad del proceso integracionista, la confrontación de propuestas y puntos de vista de los principales tipos de actores públicos y privados, y la incorporación de las perspectivas de pueblos indígenas y afrodescendientes sobre la AF. También son relevantes el abordaje integrado del desarrollo de la AF y de los territorios rurales, la elaboración conceptual sobre sistemas territoriales de AF y la propuesta de establecer un mecanismo permanente de concertación sobre políticas para la AF entre las organizaciones de productores y productoras y representantes gubernamentales en el marco del SICA, con el acompañamiento de la cooperación internacional y la academia.

Entre los resultados obtenidos en el encuentro, se destaca la identificación de un conjunto de elementos para la construcción de una propuesta centroamericana para fortalecer y posicionar la AF y un acuerdo para abrir espacios y construir un mecanismo de diálogo y concertación permanente de alto nivel entre las organizaciones de productores agropecuarios y los gobiernos en el marco del SICA[163].

Una acción de considerable impacto potencial derivada del encuentro fue una reunión del Programa Diálogo Regional Rural, con apoyo de la Fundación PRISMA y la participación de la Secretaría del Consejo Agropecuario Centroamericano (SECAC) y del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), para definir una posición propositiva sobre el mecanismo regional de diálogo y concertación sobre AF.

Durante el 2015, han continuado las actividades de organizaciones y comités nacionales de AF en el marco del AIAF+10, así como la formulación de instrumentos de política pública enfocados en la AF en países miembro del SICA. También ha proseguido su labor el Grupo Técnico del Consejo Agropecuario Centroamericano sobre Desarrollo Rural Territorial, Agricultura Familiar y Seguridad Alimentaria y Nutricional, al igual que el Grupo de Incidencia Regional, y en el programa de la 3.ª Semana del Desarrollo Rural Territorial en Centroamérica y República Dominicana se incorporaron actividades relacionadas con la AF.

2. Conferencia Internacional "Políticas Públicas y Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Situación Actual y Retos para el Mediano y Largo Plazo"

El segundo evento cuyos aportes enriquecieron y ampliaron a nivel hemisférico la reflexión sobre las implicaciones para las políticas fue la conferencia organizada por la CEPAL, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el IICA, el Centro de Cooperación Internacional en Investigación Agronómica para el Desarrollo (CIRAD) de Francia, el Gobierno de Chile (a través del Instituto de Desarrollo Agropecuario - INDAP), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y la Red Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina (Red PP-AL), con el respaldo del Foro Rural Mundial. En él participaron 150 personas entre autoridades públicas, políticos, formuladores de políticas, académicos, organismos internacionales y representantes de movimientos sociales y organizaciones de la AF. Esta conferencia tenía como objetivo intercambiar informaciones y conocimientos, así como

163 Se generaron varios documentos disponibles en la página sobre AF en el portal www.territorioscentroamericanos.org ,tales como i) una propuesta con las bases de una posición centroamericana sobre AF; ii) una síntesis de las implicaciones para políticas públicas derivadas del encuentro, textos de síntesis propositiva para responsables político-institucionales, y iii) un conjunto de documentos además de la Memoria y Resumen Ejecutivo del encuentro, incluyendo estudios de caso de AF en territorios centroamericanos y análisis de políticas públicas e institucionalidad para la AF; pronunciamientos sobre acciones a impulsar, por parte del Programa Diálogo Regional Rural y del Grupo Regional de Incidencia en Agricultura Familiar y Desarrollo Territorial.

confrontar distintos puntos de vista, sobre las experiencias más relevantes en los últimos años en materia de políticas y programas para el desarrollo de la AF en ALC. El evento fue precedido por la Feria Expomundo Rural 2014, organizada por el INDAP, e incluyó la presentación y la discusión de once estudios de caso nacionales de políticas públicas para la AF objeto de ese libro y su análisis transversal, presentado en la primera parte del mismo.

Las principales cuestiones abordadas guardaron relación con las transformaciones de la AF y los cambios en las políticas referentes a ella en ALC, los retos que enfrenta la AF y los desafíos en términos de política pública, las principales innovaciones en políticas públicas para la AF y las visiones de los sectores representados en el encuentro acerca de su futuro y las políticas públicas referentes a ella.

El documento con los once estudios de caso nacionales y su análisis transversal, presentado y discutido durante este encuentro, fue un insumo fundamental para dicho evento y un producto relevante asociado a él. Posteriormente, se hizo una revisión general de esos estudios, y se realizó una valoración de las implicaciones para las políticas públicas derivadas tanto de su discusión comparada como de las deliberaciones durante la conferencia internacional.

Un resultado importante fue la identificación de perspectivas convergentes entre los sectores representados en el evento sobre varios de los temas abordados. El énfasis en las políticas públicas y su relación con la evolución anterior, situación actual y perspectivas de las AF latinoamericanas permite extraer múltiples elementos derivados de las ponencias y discusiones para generar balances valorativos y propositivos sobre dichas políticas. Algunos de los puntos destacados a manera de conclusiones en el informe detallado de este encuentro hemisférico, en lo referente a políticas públicas, fueron[164]:

Se requieren políticas diferenciadas que promuevan la diversificación productiva, la creación de capacidades, el fomento productivo y la generación de empleo ante los cambios estructurales y ambientales que afectan a la AF.

- Las políticas públicas sobre transferencia tecnológica, servicios agrícolas, tenencia de la tierra, cambio climático y acceso a mercados deben reconocer y atender la heterogeneidad y diversidad de la AF.
- Son necesarias políticas específicas que profundicen en las formas de uso común de la tierra para la cría de ganado, pastoreo y producción de forraje y semillas en común.
- Se recomienda fortalecer las compras públicas, los mercados de cercanía, los circuitos cortos y la asociatividad de la AF para acceder a ellos.
- Las políticas de AF y de agricultura indígena deben ser construidas en conjunto con las organizaciones de AF.
- Es necesario construir tipologías sobre la AF y sus componentes con el propósito de elaborar políticas apropiadas.
- El diseño de política pública orientada a la AF debe estar enmarcado en la realidad de cada territorio y en la especificidad cultural de cada pueblo.
- La implementación de la nueva generación de políticas públicas debe atender a la especificidad de las zonas rurales y a las desigualdades espaciales-territoriales.
- El apoyo a la AF requiere un acompañamiento de comunidades científicas y entidades similares vía la creación y el fomento de observatorios que contribuyan a pensar distintos futuros.

Por otra parte, durante este encuentro hemisférico se constataron énfasis distintos y perspectivas complementarias o contrastantes sobre

164 Basado en el informe de la Conferencia Internacional: Políticas Públicas y Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Situación Actual y Retos para el Mediano y Largo Plazo, celebrada el 3 y 4 de noviembre de 2014.

cuestiones atinentes a las políticas públicas relacionadas con la AF:

La representación de las *organizaciones sociales* subrayó la necesidad de que la AF campesina sea parte de una estrategia de desarrollo nacional de cada país, que valorice su aporte a la producción de los alimentos sanos para la población, que las políticas públicas aseguren el acceso de la AF a los factores productivos y que se promuevan acciones gremiales y comerciales colectivas o asociativas, con políticas diferenciadas que fortalezcan la institucionalidad campesina y enfaticen en el desarrollo cooperativo agroalimentario y de servicios[165].

Las *autoridades políticas* participantes en el encuentro subrayaron la importancia del diálogo entre organizaciones sociales e institucionalidad pública para la formulación e implementación de políticas diferenciadas para la AF, así como su relación con las políticas más generales para el desarrollo de cada país. Para el Director General de Desarrollo Rural del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca de Uruguay, los procesos de innovación necesarios para el desarrollo inclusivo requieren acciones articuladas entre los actores del campo social —incluyendo las organizaciones de la AF— y los de la institucionalidad pública, tanto en el ámbito nacional como en el plano territorial. Esta actuación política concertada, de la cual depende en parte el futuro de la AF, involucra capital social, cultural, político e institucional, y su punto de partida es la generación de espacios de diálogo entre la institucionalidad pública y las organizaciones sociales en los territorios. Actualmente, se plantean desafíos asociados a tres líneas de acción principales: mejorar la inserción competitiva de la AF en las cadenas con una mejor y más justa distribución de sus beneficios, fortalecer la inclusión política y social de la AF y su incidencia en los procesos de desarrollo de los territorios rurales y profundizar en la generación de conocimiento científico apropiado y apropiable para la AF[166]. Valter Bianchini, Secretario de Agricultura Familiar del Ministerio de Desarrollo Agrario de Brasil, señaló que las políticas públicas son un bien común y que deben ser diferenciadas en atención a las especificidades de los territorios rurales y de la AF, reconociendo su multifuncionalidad. Destacó la importancia de la asociatividad y el cooperativismo, así como el papel de los movimientos sociales en la formulación e implementación de dichas políticas, cuyo propósito ulterior debe ser la construcción de un país más justo y solidario[167]. Por su parte, el Secretario de Agricultura Familiar de Argentina señaló que la participación activa de las organizaciones de la AF contribuye a su reconocimiento político-institucional, tanto en el plano federal como en el provincial, y que su futuro guarda relación con la orientación general de las políticas públicas en cada país[168].

Desde la perspectiva de la *academia*, la gestión de la información y el conocimiento sobre las AF es indispensable para formular e implementar políticas públicas que partan del reconocimiento de su diversidad y heterogeneidad. El

165 Presentación de Juan Corvalán, Presidente de la Unión Nacional de la Agricultura Familiar (UNAF) de Chile, en la mesa redonda de clausura sobre el futuro de la AF en América Latina y el Caribe, en la Conferencia Internacional: Políticas Públicas y Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Situación Actual y Retos para el Mediano y Largo Plazo, 4 de noviembre de 2014.

166 José Ignacio Olascuaga, "Reflexiones sobre la construcción de políticas públicas para la agricultura familiar", texto de alocución en la mesa redonda de clausura sobre el futuro de la AF en América Latina y el Caribe, en la Conferencia Internacional: Políticas Públicas y Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Situación Actual y Retos para el Mediano y Largo Plazo, 4 de noviembre de 2014.

167 Participación de Valter Bianchini, Secretario de Agricultura Familiar del Ministerio de Desarrollo Agrario de Brasil, en la mesa redonda de clausura sobre el futuro de la AF en América Latina y el Caribe, en la Conferencia internacional: Políticas Públicas y Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Situación Actual y Retos para el Mediano y Largo Plazo, 4 de noviembre de 2014.

168 Participación de Alberto Chavarino, Secretario de Agricultura Familiar de Argentina, en la mesa redonda de clausura sobre el futuro de la AF en América Latina y el Caribe, en la Conferencia Internacional: Políticas Públicas y Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Situación Actual y Retos para el Mediano y Largo Plazo, 4 de noviembre de 2014.

brasileño Sergio Schneider se refirió a la existencia de una pluralidad de definiciones de la AF en América Latina, a la débil institucionalidad con que cuenta, a la insuficiencia de la información disponible y a la necesidad de conocer en mayor profundidad, entre otros aspectos, los factores que inciden en la mayor o menor competitividad de la AF en distintos contextos. También señaló que es necesario determinar cuáles son las políticas más apropiadas para diversos aspectos de la AF, como las relaciones de género y la situación de la juventud rural, o para enfrentar los impactos del cambio climático en los medios de vida de la AF. Planteó además que las políticas públicas para la AF deben ser políticas de desarrollo rural, que atiendan a sus modos y medios de vida con miras a la reproducción ampliada de las unidades productivas familiares en sus comunidades y territorios. Propuso como directrices para las políticas, en primer lugar, reconocer la potencialidad de la AF, fortalecer sus activos (tierra y agua), construir más y mejores accesos a los mercados, ampliar su autonomía en términos de valor agregado y diversificación, mejorar la resiliencia productiva (reduciendo riesgos) y social (para las nuevas generaciones) y elaborar políticas de desarrollo rural integral enfocadas en la producción y en la familia. Finalmente, sugirió un abordaje a tres niveles interrelacionados: *micro* (activos productivos; acceso a mercados, educación e información; formas de producir con tecnologías de bajo costo, agricultura de base ecológica y agregación de valor); *meso* (infraestructura rural, pluriactividad, asociativismo e inversiones en bienes públicos) y *macro* (compras públicas y acceso a mercados, reducción de costos de transacción y seguros contra riesgos climáticos, legislación e institucionalidad, e iniciativas para fortalecer la resiliencia sistémica[169]. Para el representante del sector académico chileno, Carlos Altman, la participación de las organizaciones de productores y otras organizaciones sociales es fundamental para el diseño e implementación de buenas políticas públicas para la AF, cuya heterogeneidad requiere un conocimiento complejo que solo puede construirse mediante un diálogo entre el saber científico técnico y el conocimiento local[170]. Otros académicos participantes en el foro sobre las visiones desde la academia plantearon, en lo referente a las políticas públicas, que estas deben superar la contraposición entre campesinado "viable" y "no viable", así como el tratamiento de la AF como si fuese un conjunto de unidades productivas aisladas, en lugar de estar inserta en relaciones territoriales. Llamaron a reconocer la pluriactividad como estrategia de sobrevivencia de la AF; a involucrar a sus organizaciones en la formulación de las políticas, que deben ser multidimensionales, y a retomar la producción de bienes públicos de investigación y fomento productivo. Subrayaron la heterogeneidad tipológica de las AF latinoamericanas, y advirtieron que la política pública debe reconocer también los impactos ambientales negativos de ciertos tipos de AF asociada a la Revolución Verde, con fuertes insumos agroquímicos[171].

En este encuentro hemisférico, así como en los estudios de caso y su análisis comparado, hubo claras convergencias en torno a la imbricación

169 Presentación de Sergio Schneider, del Programa de Posgrado en Desarrollo Rural (PGDR) de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul, Brasil, en el panel "La Agricultura Familiar en Retrospectiva y Retos en América Latina y el Caribe: Visiones desde la Academia", en la Conferencia Internacional: Políticas Públicas y Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Situación Actual y Retos para el Mediano y Largo Plazo, 4 de noviembre de 2014.

170 Intervención de Carlos Altman, de la Universidad Austral de Chile, en la mesa redonda de clausura sobre el futuro de la AF en América Latina y el Caribe, en la Conferencia Internacional: Políticas Públicas y Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Situación Actual y Retos para el Mediano y Largo Plazo, 4 de noviembre de 2014.

171 Intervenciones de Jorge Mora, director de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Costa Rica, y de Jaime Forero, de la Universidad Javeriana, de Colombia, en el panel "La Agricultura Familiar en Retrospectiva y Retos en América Latina y el Caribe: Visiones desde la Academia", en la Conferencia Internacional: Políticas Públicas y Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Situación Actual y Retos para el Mediano y Largo Plazo, 4 de noviembre de 2014.

entre AF y desarrollo territorial, como también a la necesidad de políticas que reconozcan las especificidades de los distintos tipos de AF en sus respectivos contextos territoriales y nacionales. Hubo, asimismo, coincidencias en cuanto a la importancia de reconocer que la AF es más que un mero conjunto de pequeñas unidades productivas, por cuanto es modo y medio de vida de conglomerados sociales, y de que su abordaje en las políticas públicas sea integral y acorde con su naturaleza territorial.

Las reflexiones, los debates y los consensos emergentes durante este encuentro, así como las conclusiones e implicaciones del anterior evento centroamericano, contribuyeron a la formulación de planteamientos interpretativos y propositivos que fueron tomando forma durante el AIAF. Uno de ellos fue el de los sistemas territoriales de AF, entendidos como conjuntos complejos de sistemas de producción, relaciones sociales y prácticas culturales, asociados a un territorio específico, a su base de recursos naturales y a los medios y modos de vida construidos históricamente en él[172].

La reflexión colectiva y la gestión del conocimiento acerca de las AF en su relación con el desarrollo territorial ha continuado durante el 2015 en diversos espacios latinoamericanos. Uno de ellos es el foro sobre sinergias entre AF y desarrollo territorial incluyente, organizado en el marco del Sistema de Gestión Estratégica para el Desarrollo Territorial y la Agricultura Familiar, en conjunto con los proyectos insignia del IICA sobre Agricultura Familiar e Inclusión, la Red PP-AL y otras redes nacionales, regionales e internacionales[173].

3. IX Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial "Agricultura Familiar:Ruralidade, Território e Política Pública"

Este noveno foro internacional de desarrollo territorial, realizado en Fortaleza, Brasil, del 18 al 21 de noviembre de 2014, buscó promover un debate estructurado sobre la construcción de políticas diferenciadas de desarrollo sustentable de los territorios rurales, tomando en cuenta su heterogeneidad y la diversidad de la AF en ellos. Participaron 450 actores sociales y representantes de organizaciones territoriales y movimientos sociales, gestores públicos, académicos y entidades de fomento tanto de Brasil como de varios otros países europeos, así como algunos europeos y africanos. Fue organizado conjuntamente por el IICA, a través de su Representación en Brasil, y el Gobierno del Estado de Ceará, a través de la Secretaría de Desarrollo Agrario y del Proyecto São José III, con apoyo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento[174].

Un aporte significativo de este evento fue el abordaje de la problemática y diversidad de la AF en el marco de la discusión sobre la heterogeneidad y las transformaciones de la ruralidad tanto en Brasil como en otros países latinoamericanos. Otro fue la reflexión acerca de las políticas diferenciadas para la AF en el contexto mayor de las políticas para el desarrollo sustentable de los territorios rurales en los que ella es relevante.

El desarrollo de este foro internacional incluyó dos conferencias sobre las contribuciones de la AF a la construcción de políticas nacionales de desarrollo sustentable, así como la presentación

172 Al respecto, dos trabajos relacionados con esta conceptualización son el de Rafael Echeverri, "Políticas públicas para sistemas de producción e inclusión de la agricultura familiar" (cuarta versión del informe de consultoría preparado para la Representación del IICA en Argentina) y el de Mario Samper, "Sistemas territoriales de agricultura familiar: Sinergias entre desarrollo territorial y fortalecimiento de las agriculturas familiares" (texto preliminar basado en planteamientos del autor y otras contribuciones en los encuentros citados, presentado en el taller presencial del Sistema de Gestión Estratégica para el Desarrollo Territorial y la Agricultura Familiar (SiGET) en marzo de 2015, y publicado como el primer fascículo conceptual y primer módulo didáctico del SiGET.

173 Se puede acceder a todos los insumos, deliberaciones y resultados de este foro en el sitio web portalsiget.net.

174 La síntesis aquí presentada se basa principalmente en el informe técnico del IX Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial Agricultura Familiar: Ruralidade, Território e Política Pública. I Seminário Internacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. Informe Técnico (Representación del IICA en Brasil, versión preliminar, noviembre de 2014).

de una síntesis de los resultados del proyecto "Repensando la Ruralidad en Brasil", titulado "Una nueva mirada a lo rural en el Brasil actual y sus desafíos". Hubo asimismo un panel de apertura sobre la relación entre la AF, la ruralidad, la territorialidad y las políticas públicas en América Latina, y varios paneles regionales enfocados en las singularidades de la AF y de las políticas públicas en biomas seleccionados de América Latina, focalizados respectivamente en la Amazonía, los países andinos y las regiones semiáridas del hemisferio. Otro panel abordó las lecciones aprendidas sobre buenas prácticas de desarrollo sustentable en el Nordeste de Brasil, y el panel de cierre se dedicó a repensar la pertinencia de las actuales políticas de desarrollo sustentable frente a la ruralidad contemporánea.

Los conferencistas fueron destacados investigadores e investigadoras y responsables político-institucionales de primer nivel en Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, México y Perú. También hubo expositores de organismos de investigación agronómica como el CIRAD y de cooperación técnica como el IICA, y se presentó la experiencia de Etiopía.

Entre las cuestiones relevantes planteadas por diferentes expositores se destacan en el informe final de este foro los puntos siguientes:

Características diferenciadas de las AF, su territorialidad, sus marcos políticos e institucionales y sus requerimientos en distintos biomas

- Diversidad estructural al interior de las regiones como la Amazonía o los Semiáridos y las distintas vocaciones de sus agriculturas.
- Impactos del cambio climático y de nuevos escenarios económicos en la AF del Corredor Seco Centroamericano, incluyendo los rendimientos agrícolas y la disponibilidad de alimentos.
- Debilidades institucionales en regiones como la Amazonía, incluyendo el bajo nivel de organización de la sociedad, el limitado número de empresas y la reducida presencia académica.
- Urgencia de impulsar un salto tecnológico para fortalecer a la AF en regiones como la Amazonía mediante intercambio de saberes, formación contextualizada e insumos para las políticas públicas.

Políticas y acciones sectoriales en pro de la agricultura a pequeña escala

- Impactos de las políticas macroeconómicas (monetarias, fiscales, tributarias y presupuestarias) en los pequeños productores agrícolas, y la necesidad de un contexto macroeconómico e institucional que favorezca políticas más incluyentes.
- Importancia de la extensión rural y la asistencia técnica para el desarrollo de la agricultura a pequeña escala.

Interrelaciones entre políticas para la AF y el desarrollo territorial

- Necesidad de construir nuevos marcos institucionales para el desarrollo de los territorios rurales, en muchos de los cuales es relevante la AF.
- Conexiones entre AF, identidad territorial y estabilidad política en las zonas rurales.
- Relaciones espaciales entre el acceso a energía eléctrica u otros servicios y las políticas públicas para el desarrollo de los territorios rurales y de la AF, ejemplificadas por el contraste en su marcada concentración en centros urbanos costeros de Brasil y su amplia cobertura en Europa.
- Articulación entre políticas para el desarrollo económico y social.
- Invitación a construir una nueva estrategia para las zonas rurales con un *mix* o combinación apropiada de políticas y programas en pro de su reestructuración productiva.

Intersectorialidad y articulación interinstitucional en las políticas para el fortalecimiento de las AF y el desarrollo de los territorios donde es relevante

- Naturaleza territorial que deben tener las políticas para la AF.

- Articulación intersectorial, tanto al interior de la institucionalidad pública como entre sectores de la economía.
- Incorporación indispensable de una perspectiva de género en las políticas para el desarrollo de los territorios rurales y sus AF.

Generación de bienes públicos para el desarrollo de los territorios rurales y sus AF

- Conveniencia de transitar desde los subsidios individuales para las fincas hacia la generación de bienes públicos que promuevan un desarrollo integral.
- Conformación de sistemas territoriales de producción con inversiones en innovación social.

Distintos expositores enfatizaron diferentes aspectos, y se observa un contraste entre abordajes más sectoriales de la AF, con referencias a los "pequeños productores" o la "agricultura a pequeña escala", y otros más integrales, que subrayaron la naturaleza social y territorial de la AF. Algunos generaron polémicas, por ejemplo acerca de la viabilidad o no de determinados establecimientos de AF en el Semiárido, de acuerdo con su tamaño y el tipo de tecnología empleada.

En su alocución de clausura del evento, la profesora e investigadora de la Universidad Federal de Pernambuco, Tânia Bacelar, presentó dos propuestas principales derivadas del estudio sobre ruralidad y las reflexiones en torno a sus resultados. Primero, propuso una agenda de estudios y debates para comprobar, adecuar y validar la tipología de espacios rurales propuesta sobre la base de las representaciones sociales del imaginario históricamente construido de los propios actores locales sobre su ruralidad, sus límites físicos, su significado, importancia y potencialidad para el desarrollo; segundo, recomendó una agenda de apoyo a las políticas públicas, a partir de un análisis de las implicaciones para ellas de dichos estudios sobre las orientaciones estratégicas de las políticas de desarrollo rural, implementadas en forma fragmentada y desarticulada por distintas instituciones gubernamentales. Ello debería contribuir a la formulación y ejecución de políticas diferenciadas que tomen en cuenta la heterogeneidad de los territorios rurales y la diversidad de las AF.

4. Otros eventos internacionales

Otros eventos internacionales relevantes formularon declaraciones con planteamientos relacionados con las políticas públicas y propusieron, entre otras, las siguientes acciones:

- En marzo de 2014, la Declaración de Montevideo, firmada por representantes de 15 comités nacionales del AIAF, doce organizaciones de la Coordinadora de Organizaciones de Agricultores Familiares del Mercosur (COPROFAM) y una organización regional del Caribe propusieron implementar o fortalecer programas de compras públicas para la AF y programas de protección a las semillas nativas; desarrollar sistemas de registros participativos de la AF y garantizar el uso y su aplicación en las políticas nacionales y regionales; garantizar la inversión pública para la ejecución de las políticas a favor de la AF; priorizar a los jóvenes y mujeres en el centro de las políticas de fortalecimiento de la AF; fortalecer los espacios de integración regional en función de las articulaciones para las agriculturas familiar, campesina e indígena, y promover reformas fiscales progresivas que reduzcan la presión tributaria sobre los productores familiares, campesinos e indígenas[175].

- En noviembre del mismo año, la Declaración de 16 comités nacionales del AIAF llamó a

175 Diálogo Regional de Planificación y Movilización por el Año Internacional de la Agricultura Familiar Campesina e Indígena (AIAF CI 2014). Declaración de Montevideo. 25 de marzo de 2014.

apoyar de forma efectiva y adecuada, mediante inversiones, dotación de recursos suficientes, acceso a tierra, reforma agraria y territorios a las agriculturas familiar, campesina e indígena; a diseñar e implementar registros, leyes y políticas públicas diferenciadas con la participación efectiva de las organizaciones campesinas y de los pueblos indígenas, que tengan como elemento transversal la AF y los derechos ancestrales y territoriales; a impulsar los sistemas nacionales de extensionismo con acciones de intervención específicas enfocadas en el desarrollo de las agriculturas familiar, campesina e indígena, así como al fortalecimiento de las capacidades locales de las y los agricultores y sus familias[176].

- La Primera Reunión de Altos Funcionarios sobre Agricultura Familiar de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), realizada en el mismo mes de noviembre, acordó fomentar el diálogo y la cooperación sobre desarrollo territorial rural y las agriculturas familiar, campesina e indígena, a partir de las iniciativas emprendidas por los Estados miembros, y promover proyectos de cooperación e intercambio en el área de desarrollo, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas de apoyo a las agriculturas familiar, campesina e indígena[177].

- El Comité Directivo Internacional del AIAF consideró que "el principal legado del AIAF es la formulación, mejora o aplicación, en el momento presente y en el futuro, de políticas, programas y actividades en los planos nacional y regional, así como mecanismos institucionales, para fomentar la agricultura familiar" y llamó a "promover y a aplicar políticas en favor de la agricultura y el desarrollo rural, fomentando la capacidad de los agricultores familiares para abastecer los mercados y acceder a los mismos, especialmente en los planos local y nacional, así como la generación de empleo e ingresos". También planteó que "deben aplicarse medidas y políticas de discriminación positiva en beneficio de las agricultoras a fin de lograr la igualdad de género, garantizando asimismo que tengan un amplio acceso al crédito y otros servicios" y que "se necesitan políticas y programas de desarrollo rural, infraestructuras, bienes y servicios públicos que mejoren la calidad de vida en las zonas rurales, además de establecer las condiciones para que los jóvenes agricultores puedan emprender sus propias actividades de subsistencia para lograr que la vida en esas zonas sea más atractiva y dinámica para ellos"[178].

También cabe rescatar la continuidad del proceso de concertación de esfuerzos e incidencia en políticas públicas para la AF y campesina, la pesca artesanal, el pastoreo y las comunidades indígenas durante el próximo decenio y las demandas de las organizaciones sociales al respecto en el Manifiesto de Brasilia suscrito por organizaciones nacionales, regionales y mundiales. En él, propusieron un decenio de acciones sostenidas, así como la aprobación e implementación de directrices internacionales para la AF y de aprobar presupuestos nacionales adecuados en favor del desarrollo de la AF[179].

C. Principales implicaciones para las políticas públicas

Los resultados, los acuerdos y las propuestas de los principales eventos internacionales en ALC, durante el AIAF, sugieren un conjunto de

176 Declaración del Foro Latinoamericano y Caribeño de Comités Nacionales del Año Internacional de la Agricultura Familiar 2014. Brasilia, 11 de noviembre 2014.
177 I Reunión de Altos Funcionarios sobre Agricultura Familiar de la CELAC. Brasilia, 5-6 de noviembre de 2013. Declaración Final.
178 El legado del AIAF y el camino a seguir. Acuerdo del Comité Directivo Internacional del AIAF, 13 de noviembre de 2014.
179 Manifiesto de Brasilia, 15 de noviembre de 2014.

implicaciones para las políticas públicas referentes a las AF, o relacionadas con ellas, en los ámbitos regional, nacional y territorial.

Los temas abordados guardan relación con las interrelaciones entre el fortalecimiento de la AF y las políticas integrales requeridas para fortalecer al conjunto de sistemas territoriales de AF. Seguidamente se plantea la necesaria complementariedad, diferenciación y focalización de las políticas públicas para los distintos tipos de AF, y la relación entre acciones inmediatas y procesos de largo plazo. Dos áreas temáticas importantes en las propuestas sobre políticas para la AF se refieren, por una parte, al abordaje del cambio climático y la degradación de los recursos naturales, y por otra, a la asociatividad y el acceso a mercados (por la AF). Otro conjunto de propuestas guarda relación con la participación de los actores sociales y la equidad e inclusión en las políticas para la AF, incluyendo —sobre todo en el encuentro centroamericano— lo referente a género, juventud rural, pueblos originarios y afrodescendientes. También hay propuestas acerca de la inclusión de la pesca artesanal en la categoría de AF. Finalmente, se formulan algunos planteamientos acerca de la gestión del conocimiento en apoyo a las políticas públicas para la AF.

En los apartados siguientes se retoman aportes relacionados con cada una de estas cuestiones, integrando propuestas derivadas de varios de los eventos latinoamericanos[180].

1. AF y desarrollo territorial

Las AF tienen siempre una base territorial y generalmente son uno de los pilares de la economía de los territorios rurales. Hay, además, una relación sinérgica entre el desarrollo de la AF y el de los territorios en los que es relevante, de manera que se refuerzan mutuamente. *Las políticas públicas y las acciones institucionales deben tomar en cuenta y potenciar este sinergismo, de manera que las agriculturas familiares sean un motor de desarrollo del territorio, y que el mejoramiento integral de las condiciones para el desarrollo de este contribuya también a fortalecer a la agricultura familiar*[181].

La AF es una actividad productiva rural, de transformación de la naturaleza, pero también es una actividad social, cultural e identitaria. Por lo tanto, entre quienes participan en ella existen relaciones asociativas de diversa índole en sus territorios: económicas, de parentesco y vecindad, de confianza y reciprocidad, de poder e influencia. Esas interacciones al interior de las familias, entre ellas, con las autoridades locales y otros actores sociales e institucionales, pueden ser colaborativas o conflictivas. Así, la AF contribuye a la construcción y reproducción de identidades colectivas, afectadas por procesos migratorios y discontinuidades intergeneracionales. Dado que la AF es por su naturaleza social y territorial, *las políticas e intervenciones de la institucionalidad pública no pueden dirigirse únicamente a productores individuales, sino que deben considerar sus múltiples interrelaciones, sus redes formales e informales y los contextos socioculturales en las cuales se inscriben en cada territorio rural*[182].

En cuanto actividad económica, *las agriculturas familiares se basan en relaciones territoriales de aglomeración, localización y proximidad, y en torno a ellas se teje un entramado de relaciones entre individuos, familias, redes y organizaciones.* El reconocimiento de la naturaleza social y territorial

180 Cuando lo planteado se retomó directamente de un evento o documento específico, se indica en nota al pie. Cuando no se especifica un encuentro o declaración, el planteamiento resume o integra elementos derivados de varios de ellos. La integración de contribuciones específicas en propuestas de índole más general fue realizada por los coautores de este ensayo retomando aportes de diversos participantes y complementándolos con los suyos propios, compartidos en sucesivos eventos a lo largo del AIAF. Las principales recomendaciones o planteamientos se destacan en cursiva. A lo largo del texto, las citas textuales están entrecomilladas.

181 Encuentro Centroamericano y de República Dominicana sobre Agricultura Familiar. 24-26 de septiembre, 2014. San Salvador, El Salvador. Resumen ejecutivo, e Implicaciones para políticas públicas del Encuentro Centroamericano y de República Dominicana sobre Agricultura Familiar 2014 (en adelante Resumen ejecutivo Encuentro Centroamericano 2014).

182 Resumen ejecutivo Encuentro Centroamericano 2014.

de la AF hace necesario repensar y replantear su papel en el desarrollo rural, considerando los territorios como sistemas multidimensionales complejos, cambiantes y diferenciados. Esto, a su vez, requiere una reconceptualización de la propia AF en su relación con el desarrollo de los territorios rurales. Ello debe traducirse, asimismo, en convergencias, complementariedades o articulaciones entre las políticas sectoriales que contribuyen al fortalecimiento de la agricultura basada en el trabajo familiar y al desarrollo de los territorios en los cuales es relevante.

Por lo tanto, *se requieren políticas orientadas a la diversificación económica en los territorios rurales, incluyendo el fortalecimiento de capacidades y el fomento productivo para aprovechar plenamente sus potencialidades.* Es esencial generar condiciones adecuadas para el desarrollo de nuevas actividades productivas en los territorios en los que la AF constituye hoy una base importante de la economía rural, pero donde no podrá absorber en el futuro los nuevos contingentes de población en edad de trabajar[183].

Es importante que las políticas públicas referentes a la agricultura familiar reconozcan y potencien las rentas sociales, no solo privadas, que esta genera, justamente por su naturaleza eminentemente social y su pluridimensionalidad. Concretamente, esas rentas incluyen los servicios ecosistémicos brindados a la sociedad; sus contribuciones a la competitividad económica territorial y la generación de empleo rural; sus aportes a la seguridad alimentaria, a la calidad nutricional y a la diversidad de alimentos disponibles (en particular aquellos con significados culturales específicos); su relevancia para la estabilidad social y la gobernabilidad democrática en las zonas rurales; su función en lo referente al arraigo territorial de la población y su valor cultural e identitario[184].

La promoción de la AF ha de asociarse a la gobernanza de los territorios, en particular a las mancomunidades u otras asociaciones intermunicipales y a las instancias de concertación entre actores sociales e institucionales de los territorios para valorar en conjunto el papel de la AF como motor de desarrollo territorial. La participación activa de las organizaciones de AF en ellas es positiva y enriquece el diálogo entre dichos actores.

En consecuencia, las políticas de apoyo a la AF tendrían que priorizar la generación de bienes públicos que promuevan su desarrollo y el de los territorios en los que ella es fundamental para la gestión sustentable de los recursos naturales, el dinamismo de la economía rural, la inclusión social, la gestión del desarrollo territorial y las identidades colectivas.

La naturaleza territorial de las políticas públicas que se requieren para fortalecer la AF en distintas regiones y biomas específicos de América Latina, como la Amazonía o los semiáridos, podría profundizarse mediante el aporte de las organizaciones sociales y los gobiernos locales[185]. *La diferenciación territorial de las políticas públicas debe acompañarse con la construcción de proyectos colectivos con los movimientos sociales y el fortalecimiento de la institucionalidad de los territorios.*

La inversión pública en infraestructura y servicios en los territorios, como lo ejemplifica la electrificación rural, es indispensable para el fortalecimiento de las AF basadas en ellos y que son un fundamento importante de sus economías. *La articulación entre políticas sectoriales y acciones institucionales en apoyo a la agricultura familiar pasa por la realización de inversiones para mejorar la infraestructura y los servicios necesarios*

183 Conferencia Internacional: Políticas Públicas y Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Situación Actual y Retos para el Mediano y Largo Plazo. 3-4 de noviembre de 2014. Fortaleza, Ceará, Brasil (en adelante, Conferencia internacional: Políticas Públicas y Agricultura Familiar en América Latina).

184 Conferencia Internacional: Políticas Públicas y Agricultura Familiar en América Latina.

185 IX Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial Agricultura Familiar: Ruralidade, Território e Política Pública. I Seminário Internacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. Informe Técnico (2014) (en adelente Informe Técnico IX Fórum Internacional).

para que esta pueda contribuir efectivamente al desarrollo de los territorios en los que es relevante[186].

La relación entre ruralidad, territorio y AF es variable tanto en el espacio como en el tiempo. *Es necesario repensar el concepto de ruralidad, incluyendo el papel cambiante y diverso de la agricultura familiar en los territorios, e incorporar en las políticas públicas una mayor comprensión de su diversidad*[187].

Un claro consenso entre las autoridades relacionadas con la agricultura familiar campesina e indígena en ALC subrayó la *importancia e interrelación de las políticas y mecanismos institucionales enfocados en ella y las de desarrollo territorial rural*[188]. Esta visión permeó, asimismo, las discusiones en el Encuentro Centroamericano y de República Dominicana sobre Agricultura Familiar, y estuvo presente de una u otra manera en varios otros eventos latinoamericanos.

2. Políticas integrales e integradas para fortalecer sistemas territoriales de AF

La naturaleza multifacética de la AF, como actividad económica, modo de vida y elemento identitario, requiere de un abordaje integral que considere su relación con sus diversas dimensiones: la gestión sustentable de los recursos naturales; la producción primaria, procesamiento, transporte e intercambio; el tejido social asociado a ella; su papel en la gobernanza territorial y en la continuidad de una cultura y un modo de vida. Las políticas para la AF no pueden, por consiguiente, ser únicamente agropecuarias, sino que es necesario que consideren esas otras facetas y sus interrelaciones. Por lo mismo, aun cuando se requieren acciones sectoriales en apoyo a la AF, *las políticas para la agricultura familiar han de tomar en cuenta que las estrategias económicas de las familias campesinas* incluyen actividades agrícolas y no agrícolas, ocupaciones tanto dentro de la explotación familiar como fuera de ella, y múltiples fuentes de ingresos.

La construcción social de un nuevo tipo de políticas públicas y acciones orientadas a fortalecer la AF como sujeto y motor de desarrollo de los territorios rurales ha de apoyarse, necesariamente, en políticas y acciones sectoriales, pero también tiene que trascenderlas, superando tanto los abordajes centrados exclusivamente en la producción como la mera sumatoria de intervenciones de diversa índole en determinados espacios. Por lo tanto, es necesario *articular intersectorial e interinstitucionalmente los programas de apoyo a la producción agrícola familiar con otros relacionados con su especial multifuncionalidad*, incluyendo por ejemplo los servicios ambientales, de conservación de la agrobiodiversidad y del patrimonio cultural, etc.

La AF genera cadenas de valor basadas en productos de territorios rurales específicos, y conforma sistemas productivos localizados o territoriales. Las unidades de AF participan en diversos tipos de intercambios al interior de la economía rural territorial, en función de estrategias familiares para diversificar sus fuentes de ingresos y por la pluriactividad de sus miembros. Las familias que se dedican a ella también tienen entre sí, con otras personas de sus comunidades y del espacio social más amplio en el que se desenvuelven, lazos de variada índole. La territorialidad, referida al sentido de pertenencia e identidad y a modos de vida asociados a un territorio específico, es inherente a la AF. *La elaboración e implementación de políticas para fortalecer a los sistemas territoriales de agricultura familiar, en diálogo con la institucionalidad pública nacional, las organizaciones de agricultura familiar y las instancias de gestión territorial, es fundamental para generar e impulsar acciones concertadas que valoricen al máximo sus contribuciones a la dinamización de las economías rurales*[189].

186 Informe Técnico IX Fórum Internacional.
187 Informe Técnico IX Fórum Internacional.
188 I Reunión de Altos Funcionarios sobre Agricultura Familiar de la CELAC. Declaración Final. Brasilia, 5-6 de noviembre de 2013.
189 Resumen ejecutivo Encuentro Centroamericano 2014.

Por ejemplo, una opción prometedora, que se explora actualmente en el marco de las políticas públicas mexicanas para el desarrollo rural sustentable a fin de profundizar su territorialización es la promoción de sistemas territoriales de producción con innovación social[190].

Por otra parte, los servicios de extensión agrícola o rural pueden cumplir una función importante en apoyo a las agriculturas familiar, campesina e indígena y el desarrollo territorial. Es necesario que sean efectivamente incluyentes, que reconozcan la diversidad y se adapten a ella y, en particular, que se adecuen a los requerimientos de los distintos sistemas territoriales de AF.

La formulación e implementación de políticas, programas, iniciativas y otras acciones para el fortalecimiento de estos sistemas territoriales de AF ha de transitar desde esquemas convencionales de índole vertical hacia la cogestión de las políticas públicas. El proceso de participación entre instancias gubernamentales y actores sociales puede contar con el acompañamiento técnico de la cooperación internacional y el conocimiento aportado por la academia. Eso supone una mayor aproximación entre la definición de las políticas y los usuarios, es decir *territorializar las políticas, descentralizar su implementación y generar espacios de concertación entre las iniciativas de desarrollo provenientes de los territorios y los lineamientos político-institucionales de nivel central.*

3. Articulación entre instancias regionales y nacionales

La AF es una categoría y construcción política que como tal surge en cada país en determinado contexto económico, social, político y cultural. Guarda relación con otras anteriores, como "campesinado" o "pequeños productores", a la vez que busca trascenderlas. En torno a su definición o redefinición se mueven intereses y agendas, concepciones acerca del desarrollo y diversas cosmovisiones. El reconocimiento —reciente y en algunos casos incipiente, pero también creciente— de la AF en las políticas de un número creciente de países latinoamericanos, hasta expresarse en redes e instrumentos internacionales, refleja cambios en la capacidad propositiva y de presión de las organizaciones sociales, en las prioridades y disposición de autoridades nacionales, órganos supranacionales y agencias de cooperación, y en la comprensión de sus características, problemáticas y potencialidades gracias a los aportes de la academia, centros de investigación, organismos no gubernamentales y otros actores.

Las políticas, estrategias e instrumentos supra o plurinacionales, como el SICA o la Comunidad Andina (CAN), pueden establecer un marco orientador regional, complementario a las políticas propias de cada país en lo referente a la AF. Mecanismos regionales de diálogo entre autoridades nacionales y representantes de organizaciones de AF, como la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF), en el Cono Sur, permiten establecer definiciones generales, propuestas y marcos de referencia, por ejemplo en lo referente a registros e incentivos para la AF, que se aplican en cada país de acuerdo con sus particularidades. Foros políticos internacionales, como la CELAC, pueden llevar a consensuar posiciones, hacer recomendaciones de políticas y establecer grupos de trabajo para darle seguimiento a iniciativas relacionadas con la AF.

Aunque los países de ALC no han cedido soberanía a dichos mecanismos e instancias regionales o hemisféricos de la manera y al grado en que lo han hecho los europeos, sus acuerdos, orientaciones, instrumentos de política y recomendaciones específicas pueden contribuir a transformaciones normativas e institucionales y al fortalecimiento de procesos y programas para las AF en sus Estados miembros. Los acuerdos internacionales y el acompañamiento de agencias o mecanismos de cooperación alineados con ellos pueden apoyar formulación y ejecución de

190 Informe Técnico IX Fórum Internacional.

los instrumentos tanto supranacionales como nacionales, y facilitar la continuidad de procesos a lo largo del tiempo, de manera que trasciendan los ciclos político-electorales[191].

Tanto en los instrumentos regionales como en las políticas o programas nacionales, al mismo tiempo que se reconoce la insatisfacción de necesidades básicas de buena parte de la población rural y en particular de numerosas familias agricultoras, es necesario evitar la equiparación de AF únicamente con problemáticas sociales y pobreza, o como sinónimo de atraso y autarquía. Se trata también de reconocer la riqueza que aporta y conserva, así como su potencial para generar oportunidades de desarrollo, seguridad alimentaria y bienestar para las familias y comunidades de los territorios rurales, como también para las sociedades latinoamericanas[192].

La gestión integral de los riesgos que enfrenta la AF, tanto en los mercados como por fenómenos naturales u otros factores, amerita una consideración específica en los instrumentos supranacionales y nacionales de política referentes a ellos, traduciéndose por ejemplo en programas de seguro de cosechas o de precios y de compras públicas de productos de la AF.

Gracias a la convergencia entre organizaciones, iniciativas y acciones de incidencia por parte de las organizaciones de AF, propuestas y voluntades políticas, contribuciones de la academia y apoyos de la cooperación internacional, se ha logrado una mayor visibilidad y reconocimiento de la categoría de AF en las políticas, los programas y los espacios institucionales de un creciente número de países latinoamericanos, como también en algunas instancias supranacionales e instrumentos integracionistas. Dicho *reconocimiento de la agricultura familiar y sus aportes actuales o potenciales debe traducirse en asignaciones significativas del presupuesto público en apoyo a su fortalecimiento*; ello se ha logrado parcialmente en algunos casos, pero persisten enormes disparidades financieras entre lo que se otorga a programas de apoyo a la agroindustria o la agricultura comercial a mayor escala y el presupuesto dedicado a la AF[193].

En el ámbito nacional, como lo muestra la experiencia de Brasil, es posible promover de manera articulada el desarrollo económico y las políticas sociales, y en lo referente a las zonas rurales mejorar las condiciones de vida y reducir la pobreza apoyando a la AF y el desarrollo territorial, fortaleciendo capacidades e incrementando la productividad del trabajo de la población más pobre del campo. Ello requiere de nuevas estrategias para las zonas rurales que integren un conjunto de políticas y programas que favorezcan su reestructuración productiva y la disminución de las brechas urbano-rurales[194].

Las políticas macroeconómicas —incluyendo la política monetaria, fiscal y tributaria— al igual que los procesos nacionales de planificación y presupuestación anual o plurianual, inciden decisivamente en el medio rural y en las políticas específicamente orientadas hacia él, en particular aquellas enfocadas en la AF. *Es necesario generar un contexto macroeconómico e institucional que favorezca la adopción de políticas económicas más inclusivas*[195].

4. Complementariedad, diferenciación y focalización de las políticas públicas para la AF

Las políticas nacionales que inciden en la AF son de varios tipos: incluyen las políticas de nivel macro, las políticas generales para la agricultura y otras políticas sectoriales, así como políticas

191 Resumen ejecutivo Encuentro Centroamericano 2014.
192 Conferencia Internacional: Políticas Públicas y Agricultura Familiar en América Latina.
193 Conferencia Internacional: Políticas Públicas y Agricultura Familiar en América Latina.
194 IX Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial Agricultura Familiar: Ruralidade, Território e Política Pública. I Seminário Internacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. Informe Técnico (2014).
195 IX Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial Agricultura Familiar: Ruralidade, Território e Política Pública. I Seminário Internacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. Informe Técnico (2014).

enfocadas en la AF o en determinados segmentos de ella, y políticas transversales como las de desarrollo territorial o seguridad alimentaria y nutricional, que guardan relación directa con la AF (ver capítulo 1 de este libro). Frente a la diversidad de las situaciones nacionales y territoriales, parece necesario *promover combinaciones de políticas hechas a la medida, para reflejar las condiciones específicas de los países y de sus agriculturas familiares.*

Las políticas públicas enfocadas en la AF deben ser *doblemente diferenciadas*, pues por una parte han de atender sus requerimientos propios, distinguiéndose así de las políticas sectoriales agropecuarias de naturaleza general y, por otra parte, han de reconocer las especificidades de distintos tipos de AF y su variabilidad de un territorio a otro. Así, la heterogeneidad tipológica de la AF y sus distintas expresiones territoriales hacen necesario diferenciar las políticas enfocadas en ella, a la hora de su implementación, lo que supone grados importantes de flexibilidad para adecuarlas a los distintos contextos, descentralizar su ejecución e incorporar activamente en ese proceso, con capacidad propositiva y decisoria, a las propias organizaciones de AF y de gestión territorial[196].

Las organizaciones de AF latinoamericanas representadas en los encuentros internacionales del AIAF demandaron políticas diferenciadas y acciones para fortalecer su contribución a la seguridad y soberanía alimentarias de los pueblos de la región y al desarrollo sustentable e integral de los países. Es urgente atender dichas demandas, formular o fortalecer políticas y programas sectoriales e intersectoriales en apoyo a los distintos tipos de AF y articularlos con procesos e iniciativas de desarrollo en los territorios cuya economía rural se basa sustancialmente en ella.

Los participantes en varios de los foros internacionales del AIAF subrayaron los cambios tendenciales y la diferenciación creciente de las AF latinoamericanas, la diversificación de las actividades económicas y fuentes de ingresos de las familias campesinas y el surgimiento de nuevos actores sociales vinculados a la AF. Insistieron, asimismo, en la necesidad de que las políticas públicas reconozcan dicha heterogeneidad y ofrezcan opciones diversas, acordes con las situaciones agroambientales, socioeconómicas y culturales de los varios tipos de AF, en lugar de propuestas uniformes que den un mismo tratamiento a realidades distintas, con lo cual pueden acentuarse más bien las desigualdades, las disparidades y las exclusiones[197].

Los comités del AIAF, reunidos al concluir este, recomendaron diseñar e implementar legislación y políticas públicas diferenciadas, así como registros nacionales de agricultores y agricultoras familiares, con participación efectiva de las organizaciones campesinas y pueblos indígenas, tomando en consideración los derechos ancestrales y tradicionales[198].

Se propone un pacto para la AF, acordado entre los actores políticos, sociales y productivos, en concordancia con el tipo de relación entre Estado, mercado y sociedad existente en cada país[199]. En la formulación, concertación e implementación de dichos acuerdos tendrán un papel importante los Comités Nacionales de Agricultura Familiar, que reúnen en plataformas articuladoras permanentes de diálogo y negociación a diversos actores colectivos e institucionales relacionados con ella.

5. Acciones inmediatas y procesos de largo plazo

Es esencial que las políticas y las acciones referentes a la AF lleguen a *trascender la atención coyuntural de situaciones de emergencia para impulsar procesos de mediano y más largo plazo* que aseguren su sustentabilidad, en el marco

196 Resumen ejecutivo Encuentro Centroamericano 2014.
197 Conferencia Internacional: Políticas Públicas y Agricultura Familiar en América Latina.
198 Declaración del Foro latinoamericano y Caribeño de Comités Nacionales del Año Internacional de la Agricultura Familiar 2014 (Brasilia, 10-11 de noviembre de 2014).
199 Conferencia Internacional: Políticas Públicas y Agricultura Familiar en América Latina.

de estrategias de desarrollo territorial que la incorporen como uno de los elementos motores de desarrollo. Aunque las medidas asistenciales pueden ser necesarias para atender crisis humanitarias, y para contrarrestar en el corto plazo los efectos de carencias crónicas, es indispensable abordar de manera integral sus raíces estructurales, con una visión estratégica y con acciones sostenidas que contribuyan a generar las hondas transformaciones que se requieren[200].

Los programas y medidas para enfrentar situaciones urgentes no pueden limitarse a paliar sus efectos en el corto plazo, sino que han de acompañarse con acciones intersectoriales a múltiples escalas, que aborden las raíces de la vulnerabilidad agroambiental y socioeconómica y que generen procesos sostenidos que mejoren las condiciones de los sistemas de AF y fortalezcan las capacidades de las familias campesinas para enfrentar, aminorar y finalmente superar dichas vulnerabilidades.

Por otra parte, de manera unilateral y urgente, la satisfacción de las necesidades básicas de las familias campesinas, incluyendo la salud, la educación, la vivienda y la alimentación, requiere atención inmediata y sostenida en aquellos países y territorios en que hay carencias importantes al respecto. Su mejoramiento, a través de la institucionalidad pública correspondiente, contribuirá tanto a mejorar la calidad de vida de la población rural como a potenciar los aportes de la AF al desarrollo de los territorios en que es relevante.

La construcción y el fortalecimiento de una institucionalidad propia de la AF en los países latinoamericanos contribuirá a la continuidad de las políticas relacionadas con ella[201], a movilizar recursos y esfuerzos de manera sostenida, a relacionar las medidas urgentes con las acciones orientadas hacia transformaciones sustantivas y a contrarrestar la tendencia hacia la discontinuación de iniciativas relacionadas con programas de la administración anterior o con proyectos cuyo financiamiento original concluyó. Pero eso solo puede ser factible paralelamente con el fortalecimiento de las organizaciones de la AF y su asociación efectiva a la elaboración de las políticas.

6. Políticas para la AF ante el cambio climático y la degradación de los recursos naturales

Las políticas para la AF tienen que reconocer y atender la especial vulnerabilidad de este segmento ante el cambio climático tendencial y la acentuación de la variabilidad climática. En este sentido, resultan inseparables de las políticas agroambientales, y son importantes para los esfuerzos tanto de adaptación como de mitigación[202].

Los semi-áridos latinoamericanos requieren de una atención especial, de acciones concertadas para facilitar la adaptación y mitigación del cambio climático en los distintos tipos de AF presentes en ellos, reducir su vulnerabilidad agroecológica y socioeconómica ante el incremento de la variabilidad climático y la frecuencia de eventos extremos, y enfrentar de manera proactiva y previsora los impactos sobre ella de los cambios tendenciales en el clima mundial y en los microclimas locales. Esto debe tener un alto nivel de prioridad en la agenda política de los Estados latinoamericanos y de sus mecanismos de integración, como también de la cooperación internacional. También, aparece necesario intercambiar aprendizajes, documentar y promover buenas prácticas y generar procesos de restauración y rehabilitación de los paisajes y agroecosistemas semi-áridos. Además de identificar o desarrollar tecnologías apropiadas para las AF del semi-árido, se requiere de sistemas de innovación que valoricen tanto el conocimiento tecnológico local como aportes científico-técnicos adecuados a sus condiciones agroambientales, económicas y sociales. Para ellos es necesario un “diálogo de

200 Resumen ejecutivo Encuentro Centroamericano 2014.
201 Conferencia Internacional: Políticas Públicas y Agricultura Familiar en América Latina.
202 Resumen ejecutivo Encuentro Centroamericano 2014.

saberes" y el concurso de la institucionalidad pública, de los centros de investigación, de redes de experimentadoras y experimentadores campesinos, y el acompañamiento técnico de la cooperación internacional.

Por fin, se requiere de políticas, programas y acciones institucionales e interinstitucionales territorialmente diferenciadas para fortalecer la capacidad de agricultores y agricultoras familiares para frenar la degradación de los suelos y favorecer la recuperación de los mismos en sus fincas,[203] como también a escala de paisajes y territorios. Esto, al igual que la adaptación de la AF al cambio climático, requiere de procesos de innovación que valoricen el conocimiento tecnológico, en diálogo con el científico-técnico, para fortalecer la resiliencia de los agroecosistemas.

7. Políticas para la asociatividad, la agregación de valor y el acceso a mercados por parte de la AF

Es importante que las políticas públicas promuevan la asociatividad en los sistemas territoriales de AF, tanto en la fase de producción agrícola como para las funciones de transporte, procesamiento y comercialización de sus productos, con la calidad e inocuidad requeridas para acceder a nichos de mercado y servicios de apoyo bajo condiciones favorables, con mayor poder de negociación. Dichas políticas deberán contribuir a la agregación de valor en las cadenas basadas en la AF de los territorios, facilitar su acceso a mercados diferenciados y promover el reconocimiento a los productos que vienen de este sector mediante la creación de sellos y controles de calidad y garantías de inocuidad.

El fortalecimiento de la asociatividad, el valor agregado en los territorios y el acceso estable a mercados para la AF requiere de servicios técnicos y crediticios, de información oportuna y apropiada, y de acciones concertadas entre las organizaciones de productores y las instituciones públicas pertinentes. Esto, a su vez, supone coordinación interinstitucional y planificación acorde con la realidad de los territorios y de los sistemas territoriales de AF. Por otra parte, la oferta de servicios de la institucionalidad pública debe concertarse con las organizaciones de AF, como también de gestión territorial, a fin de definir de mutuo acuerdo las prioridades así como las modalidades de prestación de servicios, y la participación en ella de asociaciones, cooperativas u otras figuras asociativas. El acceso estable a los mercados por parte de asociaciones de AF requiere de mercados de cercanía y circuitos cortos, así como de programas de compras públicas institucionales de productos de la AF[204]. La revalorización de los mercados internos en las políticas públicas puede, asimismo, ampliar las oportunidades para la comercialización de la producción basada en unidades productivas familiares en cada país, sin menoscabo de su participación en determinadas cadenas orientadas hacia mercados externos.

Además de promover la asociatividad, las políticas de apoyo a la AF deben considerar, reconocer y valorizar las modalidades comunitarias de uso de la tierra, asociadas a prácticas ancestrales e identidades culturales, y promover el desarrollo de formas de cultivo o cría acordes con ellas que faciliten el aprovechamiento productivo sustentable de los recursos naturales[205].

8. Participación, equidad e inclusión en las políticas para la AF

El papel de las organizaciones de AF y otros movimientos sociales en lo referente a las políticas públicas es fundamental para que éstas respondan efectivamente a los requerimientos específicos y diferenciados de los principales tipos de AF, con sus expresiones territoriales.

203 Informe Técnico IX Fórum Internacional.
204 Conferencia Internacional: Políticas Públicas y Agricultura Familiar en América Latina.
205 Conferencia Internacional: Políticas Públicas y Agricultura Familiar en América Latina.

Esto requiere de una forma de gestionar la política pública en la cual participen activamente en su formulación, ejecución y evaluación esas organizaciones y movimientos, a la vez que los Estados ejercen sus responsabilidades indeclinables en la gestión de las políticas tanto sectoriales como transversales.

Las políticas y programas de agricultura familiar deben formularse e implementarse de manera concertada entre los actores políticos e institucionales y las organizaciones de agricultores y agricultoras familiares. Las políticas construidas mediante procesos participativos han sido especialmente innovadoras, de manera que el diálogo social ha incidido de forma positiva en la formulación de políticas públicas para la AF[206].

El logro de una mayor equidad e inclusión es uno de los propósitos principales de las políticas públicas referentes a la AF. Estas políticas deben contemplar la participación proactiva de los actores sociales, organizaciones y liderazgos locales de la AF como protagonistas principales de los procesos, fortaleciendo su capacidad de incidencia y negociación. También es importante considerar los asalariados rurales, los trabajadores migrantes y otros sectores que participan en la producción agrícola, tanto familiar como no familiar[207], y en la economía rural de los territorios.

Es necesario promover continuamente una mayor representación de las mujeres campesinas a través de sus propias agrupaciones e iniciativas y en las organizaciones e instancias decisorias de la AF. Esto supone reconocer y atender los factores de exclusión que históricamente han limitado la participación femenina y que tienden a expulsar del campo a un creciente número de jóvenes con talento e iniciativa. El desarrollo de los sistemas territoriales de AF debe ser incluyente y propiciar una amplia participación de mujeres rurales en las organizaciones de base, en la formulación de propuestas e iniciativas y en la toma de decisiones al respecto. Ha de valorizar su trabajo tanto productivo como reproductivo[208] y sus aportes a la conservación de la agrobiodiversidad y de los conocimientos relacionados con ella, como también a la seguridad alimentaria y nutricional de sus familias y comunidades. Las políticas públicas para la AF han de abordar de manera explícita las relaciones de género en el campo, afirmar y afianzar la igualdad de derechos de hombres y mujeres y promover activamente la equidad e inclusión plenas de las mujeres en los procesos de desarrollo.

Las políticas públicas referentes a la agricultura familiar tienen que abordar los factores que expulsan a la juventud del campo, el desarraigo y la problemática del envejecimiento acelerado del campesinado, las rupturas intergeneracionales y la discontinuidad en la sucesión o relevo generacional de las unidades productivas de la agricultura familiar. Esto es fundamental para el futuro de la AF, de los territorios rurales y de nuestros países. Las políticas públicas para la AF deben prestar especial atención al fortalecimiento de capacidades, incluyendo educación pertinente de calidad, y la generación de oportunidades para que los y las jóvenes puedan ganarse la vida dignamente en el campo y mejorar las condiciones de vida de sus familias, contribuyendo al mismo tiempo al desarrollo de la AF y de sus territorios. Para frenar la emigración y el desarraigo, se requieren *programas* que valoricen el aporte de la juventud rural a la innovación en los sistemas de AF y le permitan a las personas jóvenes participar activamente en la construcción de un futuro más promisorio para sí mismas y para sus comunidades. Se sugiere identificar y documentar, sistematizar y difundir experiencias exitosas de formulación e implementación de políticas, proyectos e iniciativas para participación de la juventud rural en la AF, en servicios relacionados con ella, y en el desarrollo de los territorios en los cuales constituye la base principal de la economía

206 Conferencia Internacional: Políticas Públicas y Agricultura Familiar en América Latina.
207 Conferencia Internacional: Políticas Públicas y Agricultura Familiar en América Latina.
208 Conferencia Internacional: Políticas Públicas y Agricultura Familiar en América Latina.

rural[209]. Para que un mayor número de jóvenes pueda visualizar y tener un futuro prometedor en sus territorios y mantener vínculos con la AF en ellos, es necesario generar innovaciones productivas y organizacionales que la hagan más eficiente, competitiva y sustentable, pero sobre todo, más incluyente y con mayores incentivos para la participación de la juventud rural en la AF, ya sea directamente o en otras actividades económicas y servicios relacionados con ella[210].

Es esencial fortalecer participación activa y decisoria de los pueblos originarios y de las comunidades afrodescendientes, con sus propias modalidades de producción y organización, para impulsar procesos de desarrollo acordes con sus valores y cosmovisión tanto en sus territorios como en los sistemas de AF basados en ellos[211]. Es necesario generar condiciones institucionales que aseguren el ejercicio de sus derechos. En lo referente a la AF, son especialmente importantes, entre otros, el acceso a tierra, al agua y a otros recursos productivos; a condiciones apropiadas y servicios de apoyo para sus iniciativas económicas; a oportunidades y capacidades que les permitan participar plenamente en la toma de decisiones y en los beneficios del desarrollo[212]. La perspectiva de los pueblos indígenas y afrodescendientes ha de ser considerada en la gestión de políticas públicas para la AF. Es necesario reconocer la especificidad de sus cosmovisiones, de su relación con el medio natural, de sus prácticas agroecológicas y de sus concepciones acerca de la agricultura, la territorialidad y el desarrollo. Es fundamental que las políticas den especial consideración a la persona humana en su relación con la comunidad y con la Naturaleza de la cual forman parte, y que no se enfoquen exclusivamente en las familias nucleares, sino que reconozcan las familias extendidas, la amplitud de los vínculos de parentesco amplio y los lazos que unen a las generaciones actuales con sus ancestros[213]. Deben, asimismo, respetar sus formas de organización propias, sus prácticas culturales, sus derechos ancestrales y sus decisiones acerca de la gestión de los recursos naturales y de los sistemas territoriales de AF de las comunidades indígenas y afrodescendientes. Las intervenciones de las instituciones públicas, agencias de cooperación y otras organizaciones, en lo referente a la AF como al desarrollo territorial, deben ser consultadas a las autoridades tradicionales indígenas o afrodescendientes y consensuadas con las comunidades. Es importante que valoren e incorporen sus conocimientos y sus prácticas, enriqueciéndolas con otras pertinentes de común acuerdo. También es fundamental fortalecer las capacidades tanto de los técnicos o técnicas institucionales como de representantes indígenas o afrodescendientes para el intercambio de saberes, el diálogo intercultural y la construcción conjunta de nuevos conocimientos y prácticas.

La AF, en sentido amplio, incluye actividades no agrícolas realizadas en fincas campesinas y otras actividades económicas de los integrantes de las familias rurales, incluyendo la pesca artesanal. Esta última coincide con aquella en su aporte a la seguridad alimentaria y en la importancia que tiene para ambas el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales. Igualmente constituye un modo de vida, un conjunto entrelazado de actividades económicas sólidamente arraigadas en la cultura respectiva, y un fundamento de la identidad colectiva en el respectivo territorio. Por lo tanto, *conviene que las políticas públicas para la agricultura familiar consideren también la pesca artesanal como actividad económica principal o complementaria de otras que realizan las poblaciones ribereñas o costaneras.* En particular, cabe valorar y potenciar sus aportes a la disponibilidad, la calidad y la diversidad de la alimentación tanto de las familias y comunidades rurales como de poblaciones urbanas. Asimismo, es necesario fortalecer la gestión responsable de los recursos pesqueros por parte de quienes se dedican a la

209 Resumen ejecutivo Encuentro Centroamericano 2014.
210 Conferencia Internacional: Políticas Públicas y Agricultura Familiar en América Latina.
211 Resumen ejecutivo Encuentro Centroamericano 2014.
212 Resumen ejecutivo Encuentro Centroamericano 2014.
213 Resumen ejecutivo Encuentro Centroamericano 2014.

pesca artesanal en ríos, lagos o litorales. También es importante afianzar las identidades culturales en territorios cuyos modos de vida están asociados al aprovechamiento de la biodiversidad marino-costera, lacustre o fluvial[214].

9. Gestión del conocimiento y políticas públicas para la AF

La gestión del conocimiento, en general, y en particular la investigación sobre sistemas territoriales de AF, tienen una importante contribución que hacer a la formulación e implementación de las políticas públicas pertinentes, como también a su seguimiento, evaluación y auditoría social. *Se requieren estudios de caso en profundidad, sistematizaciones y análisis comparados de políticas públicas tanto para la agricultura familiar como para el desarrollo territorial, con un abordaje sistémico que permita comprender las interrelaciones entre las distintas políticas sectoriales y transversales para la agricultura familiar y para el desarrollo de los territorios rurales donde ella es relevante.*

La diversidad de las AF y su variabilidad en el tiempo requieren la *construcción de tipologías dinámicas que den cuenta tanto de esa heterogeneidad como de las trayectorias de los principales tipos de AF.* Es necesario revisar críticamente las tipologías usuales de la AF, con supuestos implícitos que tienden a desvalorizar la producción diversificada y agroecológicamente sustentable que atiende buena parte de las necesidades de consumo de las familias campesinas y que privilegian a priori y de manera generalizada la especialización productiva, tecnológicamente intensiva y fuertemente orientada hacia el mercado. También hay que ir más allá de las tipologías estáticas, que presentan los distintos tipos de AF sin considerar sus evoluciones anteriores, sus transformaciones en curso y sus posibles derroteros[215].

La gestión del conocimiento, incluyendo los observatorios y el monitoreo en el campo, la investigación tanto académica como aplicada, y el diálogo de saberes, son importantes para comprender y dar seguimiento a los impactos actuales y previsibles, territorialmente diferenciados, del cambio climático y la degradación de los suelos, especialmente en regiones semiáridas o agroecológicamente frágiles[216]. Las políticas públicas pueden apoyarse en la gestión del conocimiento para su propia sistematización y discusión comparada; para explorar las interrelaciones entre políticas macro, sectoriales, focalizadas y transversales que inciden en la AF; para la elaboración conceptual y metodológica sobre sistemas territoriales de AF; para generar o valorar críticamente las tipologías que sirven de fundamento para instrumentos de política pública para la AF; como insumo para el fortalecimiento de capacidades y para apoyar procesos de innovación político-institucional y en diversos ámbitos de la AF. La gestión del conocimiento sobre la AF y sus entornos territoriales, nacionales e internacionales es fundamental para el análisis prospectivo, para la construcción de escenarios y su valoración con los distintos actores involucrados, para pensar posibles futuros[217] y como insumo para la toma de decisiones y la movilización de voluntades colectivas en función de propuestas consensuadas para su desarrollo.

La formulación e implementación, así como el seguimiento y la evaluación de políticas, programas u otras iniciativas relacionadas con la AF, requieren información cuantitativa y cualitativa confiable que dé cuenta de sus tendencias y cambios estructurales a lo largo del tiempo, y de observatorios que les den seguimiento. La construcción continua o periódica de datos sobre el estado de la AF en cada país y en los territorios cuya economía rural se fundamenta en ella es indispensable para los responsables

214 Resumen ejecutivo Encuentro Centroamericano 2014.
215 Resumen ejecutivo Encuentro Centroamericano 2014.
216 Informe Técnico IX Fórum Internacional.
217 Conferencia Internacional: Políticas Públicas y Agricultura Familiar en América Latina.

de dichas políticas[218] y para las organizaciones sociales; además, requiere el concurso de instituciones públicas generadoras de información pertinente y de investigaciones rigurosas basadas en ella, con metodologías que faciliten su comparabilidad[219].

La gestión del conocimiento sobre las políticas y su implementación mediante programas o proyectos debe explorar sus interrelaciones, superposiciones y complementariedades, a fin de facilitar la articulación interinstitucional coherente, las sinergias entre programas y la eficiencia de las acciones en apoyo a la agricultura familiar[220].

D. Balance propositivo

En esta última sección, compartimos algunas apreciaciones valorativas y propositivas derivadas de los planteamientos debatidos durante los principales eventos internacionales del AIAF celebrados en América Latina, y en otras discusiones al respecto.

En primer lugar, encontramos planteamientos contrapuestos en lo referente a los logros y las limitaciones de las políticas sectoriales generalistas o enfocadas en segmentos específicos, en particular de la AF. Ambas son importantes, pero se considera que, por la capacidad de incidencia política del sector empresarial de los agronegocios, estas se diseñan a su medida y, aunque se registran políticas diferenciadas para la AF, estas generalmente son iniciativas desde el sector público con limitados recursos presupuestarios.

También se discuten las ventajas y las dificultades de políticas y acciones intersectoriales para la AF y para los territorios rurales en los que ella es relevante. Se reconoce la necesidad e importancia de la intersectorialidad, pero también las dificultades (técnicas, operativas y en términos de voluntades) para ponerlas en marcha.

En esta discusión, hay que considerar que la intersectorialidad comprende tanto el ámbito de la institucionalidad pública de los diversos sectores de la economía como los actores sociales organizados (organizaciones gremiales, económicas y sociales). En procesos de gestión participativa de las políticas, dichos actores sociales e institucionales negocian y acuerdan los aspectos clave del ciclo de las políticas. Ello abarca desde los acuerdos sobre las transformaciones esperadas y sobre el diseño y los mecanismos de ejecución de las políticas, hasta lo relativo a su seguimiento, evaluación y auditoría social.

Otro debate importante se refiere al grado y tipo de descentralización y diferenciación territorial de las políticas para la AF y para el desarrollo de los territorios en los que ella tiene un peso importante. La cuestión se plantea de manera diferente en países federales grandes como Brasil o México, donde los estados establecen sus propias políticas y cuentan con una institucionalidad para implementarlas, o en países de mediana extensión como los andinos, donde las instancias subnacionales tienen menor autonomía pero establecen sus propias prioridades y orientaciones, o en países más pequeños y centralizados como la mayoría de los centroamericanos, o en los países insulares de las Antillas.

Hay asimismo cierta contraposición o *trade-off* entre la sencillez y aplicabilidad de los instrumentos de política pública y la necesidad de diferenciarlos en función de los requerimientos y potencialidades de los distintos tipos de AF, con sus particularidades territoriales. Al respecto, cabe aplicar el principio de la subsidiariedad,

218 Resumen ejecutivo Encuentro Centroamericano 2014.
219 Conferencia Internacional: Políticas Públicas y Agricultura Familiar en América Latina.
220 Resumen ejecutivo Encuentro Centroamericano 2014.

según el cual las cuestiones deben abordarse con la mayor proximidad posible a las personas y entidades directamente involucradas. Así, lo que puede resolverse en el ámbito local o territorial debe tratarse allí, para aprovechar el conocimiento detallado de las especificidades locales, mientras que otros asuntos por su naturaleza requieren un abordaje regional, nacional o incluso supranacional, por ejemplo para movilizar los recursos necesarios, generar procesos a mayor escala o producir los tipos de bienes públicos indispensables.

La acción colectiva y la incidencia política son fundamentales para lograr cambios en la institucionalidad y las políticas públicas a favor de la AF, pero es notoria la falta de unidad de los movimientos sociales, los problemas de representatividad y democracia interna de algunas organizaciones gremiales, económicas y sociales, así como la dificultad para construir alianzas con la amplitud requerida para impulsar los cambios que se proponen e incidir efectivamente en las políticas públicas en sus diversos ámbitos. Por otra parte, es claro que hay importantes debilidades institucionales en muchos de nuestros países, así como notables dificultades para la coordinación interinstitucional. En general, hay necesidad de un fortalecimiento sostenido de las capacidades de los distintos actores sociales e institucionales para lograr las transformaciones propuestas en la gestión de las políticas públicas para la AF.

Por otra parte, encontramos algunos elementos insuficientemente conocidos, sobre los cuales se requiere más información y una mejor comprensión, a fin de orientar las acciones de la institucionalidad pública, de los propios movimientos sociales y de quienes apoyan o acompañan sus iniciativas. Algunos de esos elementos son las estadísticas, la información censal y datos actualizados espacialmente precisos acerca de los distintos tipos de AF, sus características, problemáticas y potencialidades, sus contribuciones y sus múltiples funciones, su relación con otras actividades económicas y actores sociales en los territorios y la conformación de sistemas territoriales de AF. En general, se subraya la importancia de la AF, pero hay carencias importantes en cuanto a evidencia científica concreta acerca de sus múltiples facetas, incluyendo el desempeño productivo y las contribuciones e impactos ambientales de determinados sistemas de producción familiar. También hacen falta conocimientos sobre el papel de las redes sociales relacionadas con la AF, en sus territorios y la capacidad de incidencia de sus organizaciones, o el peso específico de la AF en las identidades colectivas, en la cohesión social y en la gobernanza.

Para fundamentar y orientar la reflexión sobre el diseño institucional de las políticas para la AF y los grados de intersectorialidad, descentralización, territorialización y diferenciación idóneos, es necesario evaluar las políticas públicas existentes referentes a la AF o que inciden en ella, así como su implementación, resultados e impactos. Estos análisis institucionales y de ciencias políticas se necesitan para aclarar los debates sobre los grados de intersectorialidad, de descentralización, de territorialización y de diferenciación idóneos para una mayor eficacia de las herramientas de apoyo a las AF. Sin duda se requieren mayores esfuerzos tanto de la institucionalidad pública como de los centros de investigación, observatorios y sistemas de gestión de la información, para proveer datos pertinentes, oportunos y confiables en los que puedan fundamentarse mejor las políticas públicas y las acciones colectivas.

Finalmente, los debates, los consensos y los disensos durante el AIAF contribuyeron a un balance general y comparado del estado de las políticas públicas referentes a la AF, como también de las iniciativas para incidir en ellas. La problemática y la potencialidad de los diversos tipos de AF se posicionaron con mayor relevancia en la agenda pública nacional e internacional, y se establecieron o fortalecieron instancias de interlocución entre las organizaciones de la AF y la institucionalidad pública, como también con la academia, las organizaciones no gubernamentales

y la cooperación internacional. En varios países se generó el impulso necesario para promover la formulación de políticas o programas enfocados en la AF, y se comprendió mejor su interrelación entre políticas sectoriales e intersectoriales, transversales y generales. La decisión de mantener este impulso a lo largo de la próxima década, en el marco del AIAF+10, ofrece la oportunidad de dar continuidad al estudio y a la promoción de políticas públicas y acciones institucionales e interinstitucionales basadas en una comprensión más clara de la naturaleza social y territorial de la AF, de su diversidad y de sus transformaciones, de su problemática y de su potencialidad para contribuir al desarrollo de las sociedades latinoamericanas.

Anexo1
Información complementaria sobre tres eventos latinoamericanos del AIAF

Encuentro Centroamericano y de República Dominicana sobre Agricultura Familiar 2014[221]

Este evento reunió a 195 representantes de los comités nacionales del AIAF de seis países centroamericanos, organizaciones sociales e instituciones públicas, academia y cooperación internacional en San Salvador, El Salvador, del 24 al 26 de septiembre de 2014.

Se desarrolló en el marco de la institucionalidad integracionista centroamericana, por intermedio del Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC) y su Grupo Técnico de Desarrollo Rural, Agricultura Familiar y Seguridad Alimentaria y Nutricional, en conjunto con el Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Agricultura Familiar y Desarrollo Territorial, de la Plataforma Regional de Apoyo Técnico al Desarrollo Rural Territorial (PRAT) y el Grupo Regional de Incidencia asociado a este. En el comité organizador regional participaron, además, el Programa Diálogo Regional Rural, la Fundación PRISMA, el Foro Rural Mundial, la Secretaría Técnica de la Comisión de Ministras de la Mujer de Centroamérica, el CIRAD, el CINPE de la Universidad Nacional de Costa Rica, el IICA, la FAO y el CATIE.

El encuentro, enmarcado en el AIAF, respondió asimismo a la implementación de instrumentos regionales de política pública agrícola, agroambiental y de desarrollo territorial, en particular de la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030 (ECADERT). Reflejó el interés creciente de organizaciones, instituciones y autoridades de los países de la región en la problemática de la AF, las políticas públicas para fortalecer sus contribuciones a la seguridad alimentaria y al desarrollo de los territorios rurales.

Su propósito principal fue definir acuerdos sobre las acciones requeridas para posicionar a la AF en las agendas y políticas agrícolas, ambientales y sociales en los planos regional y nacional. Entre los resultados esperados por sus organizadores cabe mencionar, en forma abreviada, el visibilizar su importancia para los medios de vida, el ambiente y el desarrollo rural sostenible en la región, e identificar las necesidades y fuentes de apoyo político y de gestión institucional que contribuyan a impulsar su desarrollo, así como el diálogo e intercambio de experiencias y lecciones aprendidas y necesidades de coordinación, el diálogo e investigación. También se esperaba generar un espacio o mecanismo de diálogo entre autoridades nacionales e instancias del SICA, organizaciones representativas de la AF y plataformas regionales de la sociedad civil y el sector académico, con el apoyo de la cooperación internacional, y construir una posición de Centroamérica ante los foros internacionales de AF.

Los temas abordados incluyeron las perspectivas sobre la AF en Centroamérica y República Dominicana, así como la posición de los comités del AIAF y las organizaciones de AF, y el estado de las políticas nacionales diferenciadas para la AF y el abordaje integral de sus múltiples facetas.

221 Mario Samper. 2014. Implicaciones para políticas públicas del Encuentro Centroamericano y de República Dominicana sobre Agricultura Familiar. Síntesis interpretativa.

Hubo paneles de mujeres y de jóvenes, de grupos indígenas y afrodescendientes. El tercer día se presentaron tres iniciativas hemisféricas en apoyo a la AF en la región, experiencias de organizaciones sociales y su incidencia en políticas dirigidas al sector. Entre las cuestiones abordadas por varios grupos de actores representados en el encuentro cabe mencionar la multidimensionalidad de la AF y sus contribuciones ambientales, económicas, a la seguridad alimentaria y nutricional, a los modos de vida, a la cohesión social, a las identidades colectivas territoriales y a otras facetas de la vida rural. También se abordó la relación entre las AF y los territorios rurales en los que es relevante, así como la relación sinérgica entre el desarrollo de ambos.

La participación en plenarias y foros iniciales combinó presentaciones por parte de actores representativos, así como diálogos entre ellos y con el público. El formato de los paneles simultáneos permitió generar espacios de conversación más informales, tanto entre panelistas como con las personas interesadas en cada uno de los temas. En las plenarias finales se presentaron síntesis de los resultados de las discusiones en paneles, como también en los foros y plenarias iniciales. También hubo espacio para la lectura y distribución de propuestas, tanto de las organizaciones de AF como de un grupo regional mixto de incidencia.

Conferencia Internacional: Políticas Públicas y Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Situación Actual y Retos para el Mediano y Largo Plazo

Los objetivos principales de esta conferencia internacional, celebrada en la sede de la CEPAL en Santiago de Chile el 3 y 4 de noviembre de 2014, fueron los siguientes: a) realizar un balance histórico de las políticas para las agriculturas familiar y campesina en América Latina, de su origen y de las trayectorias institucionales; b) evaluar experiencias sobre interacciones entre políticas públicas nacionales y movimientos sociales; c) identificar los principales resultados e impactos de esas políticas; d) analizar nuevas temáticas e instrumentos asociados a políticas de AF y e) valorar las perspectivas de dichas políticas a mediano y largo plazo.

La dinámica del evento combinó conferencias magistrales y sesiones de comentarios sobre estas; mesas redondas temáticas, que permitieron el intercambio de ideas y experiencias con miradas desde la institucionalidad gubernamental, la academia, los organismos internacionales y las organizaciones sociales o la confrontación de perspectivas de distintos países o regiones del hemisferio; discusiones en plenaria y conclusiones finales por parte de representantes de los distintos sectores participantes en el encuentro.

IX Fórum Internacional de Desarrollo Territorial "Agricultura Familiar: Ruralidad, Territorio y Política Pública"

La definición de la temática de este evento, realizado en Fortaleza, Ceará, Brasil, del 18 al 21 de noviembre de 2014, se enmarcó en el AIAF, y respondió por una parte a que el Banco Mundial y el Gobierno del estado de Ceará impulsan una nueva generación de proyectos de desarrollo rural sustentable en Brasil, enfocados en los territorios rurales y las cadenas productivas de los agricultores a pequeña escala. Por otra parte, retoma los resultados del proyecto "Repensando el Concepto de Ruralidad en Brasil" y sus implicaciones para las políticas públicas, el cual comparó las transformaciones de lo rural en este país con otros de América Latina y Europa.

Durante el encuentro se combinaron conferencias magistrales, paneles temáticos, discusiones en plenaria y conclusiones generales reflexivas y propositivas. El abordaje de los temas se estructuró a partir de una discusión política inicial acerca de la función estratégica y las contribuciones de la AF en la construcción de proyectos

nacionales de desarrollo sustentable. Continuó con un panel enfocado en las relaciones entre las concepciones actuales acerca de la ruralidad en Brasil y América Latina y sus implicaciones para las políticas públicas, y varios paneles regionales centrados en las regiones amazónica, andina y semiáridas de América Central y de Ceará, a fin de reflexionar sobre la heterogeneidad de sus territorios y la diversidad de sus AF, así como las buenas prácticas de desarrollo sustentable y sus lecciones para la gestión de las políticas públicas. Finalmente se realizó un análisis y se formularon propuestas acerca de la formulación e implementación de un conjunto estratégico de políticas de desarrollo rural en Brasil.

Para cada una de las regiones mencionadas, se analizaron las características y las especificidades de los actores sociales y de la institucionalidad tanto pública como no gubernamental, así como las bases estructurales de los procesos socioeconómicos y las políticas de desarrollo rural, a fin de caracterizar la heterogeneidad de los territorios rurales y la diversidad de dichas políticas. Este análisis tuvo como propósito ulterior orientar la formulación e implementación de políticas públicas de manera que tomen en cuenta las especificidades, las necesidades y el pleno aprovechamiento del potencial de desarrollo de los territorios rurales.

El producto principal derivado directamente de este encuentro será un libro orientado a mejorar la elaboración y la ejecución de políticas públicas diferenciadas de desarrollo rural sustentable, con referencia especial a la AF. Será editado conjuntamente por el IICA, el Instituto de Estudos e Pesquisas sobre o Desenvolvimento do Estado do Ceará (INESP), la Asamblea Legislativa y el Proyecto São José III.

Anexo 2
Otros foros latinoamericanos celebrados en el marco del AIAF

- ***El Foro Agricultura Familiar y Juventud*** se realizó en San José, Costa Rica el 23 de octubre de 2014, con la participación como expositores del Presidente y Ministro de Agricultura de Costa Rica, el Director General del IICA y el profesor emérito del Instituto Tecnológico de Monterrey, Cassio Luiselli Fernández[222]. Los temas abordados fueron, respectivamente, la agricultura y la producción a pequeña escala como factores decisivos del desarrollo, el papel de las AF como cimientos de una justa distribución de la riqueza, la importancia de motivar a la juventud para favorecer su arraigo en el campo y la necesidad de nuevas estrategias para un desarrollo más incluyente.

- ***El Seminario Internacional de Extensión y Transferencia Tecnológica "Construyendo Innovación para el Desarrollo de la Agricultura Familiar en los Territorios",*** organizado por el INIA de Chile y el PROCISUR, fue realizado en Temuco, Chile del 22 al 23 de octubre de 2014, con el propósito es presentar un marco conceptual de la extensión y la transferencia tecnológica, como generador de condiciones básicas para que la innovación sea más eficiente para el desarrollo de la AF en los territorios.

- ***El Foro Latinoamericano y Caribeño de Comités Nacionales del Año Internacional de la Agricultura Familiar 2014,*** celebrado en Brasilia el 10 y 11 de noviembre de 2014, reunió a los comités de 16 países de ALC. Su propósito fue compartir los logros de dichos comités en el marco del AIAF y analizar los obstáculos y los desafíos que enfrentan para dar continuidad a sus esfuerzos en pro de las agriculturas familiar y campesina, de los pueblos indígenas y afrodescendientes y de los pescadores artesanales y pastores de ALC[223].

- ***La I Reunión Ministerial sobre Agricultura Familiar de la CELAC,*** efectuada en Brasilia el 13 de noviembre de 2014, aprobó directrices para el desarrollo de la AF y creó el Grupo de Trabajo sobre Agricultura Familiar y Desarrollo Rural, para fortalecer estrategias, promover el desarrollo sostenible y articular la cooperación entre los 33 países miembro de la CELAC.

- ***El IV Coloquio Agricultura Familiar e Desenvolvimento Rural,*** que se llevó a cabo en la Universidad Federal de Río Grande do Sul, en Porto Alegre, Brasil, del 12 al 14 de noviembre del 2014, fue un espacio social y académico para la discusión, el encuentro y el debate político y conceptual entre académicos, agricultores familiares, responsables de políticas y extensionistas involucrados en la AF y el desarrollo rural.

- ***La Conferencia de las Mujeres Rurales de América Latina y el Caribe en el Año Internacional de la Agricultura Familiar,*** realizada en Brasilia, Brasil del 10 al 12 de noviembre y promocionada por el Gobierno de Brasil, la FAO y la REAF,

222 Nuevas estrategias para un desarrollo más incluyente. Foro Agricultura Familiar y Juventud (San José, Costa Rica, IICA, 2014).
223 Declaración del Foro Latinoamericano y Caribeño de Comités Nacionales del Año Internacional de la Agricultura Familiar 2014 (Brasilia, 11 de noviembre de 2014).

tuvo como objetivos difundir los avances de las políticas para las mujeres rurales en el AIAF; fomentar y fortalecer la cooperación para la institucionalización de políticas de promoción de la autonomía de las mujeres rurales; apuntar estrategias para la promoción de la equidad entre hombres y mujeres en el acceso a los recursos técnicos, financieros, ambientales y a los servicios; identificar retos y formas para la actuación conjunta; y contribuir para el proceso de integración regional latinoamericana y caribeña en el tema del desarrollo rural.

- ***El Encuentro Mundial de Mujeres y Hombres Líderes Campesinos,*** realizado en Brasilia, Brasil el 14 y 15 de noviembre de 2014, fue organizado por el Foro Rural Mundial, con el apoyo del Ministerio de Desarrollo Agrario de Brasil, la CONTAG, ActionAid, Oxfam International y la FAO. Se desarrolló en el marco del Comité Consultivo Mundial que coordinó las acciones de la sociedad civil durante el AIAF-2014. Reunió a unos 80 delegados de 25 organizaciones de mujeres y hombres campesinos, pescadores artesanales, pastores, comunidades indígenas de los 5 continentes y especialistas de unas 10 instituciones de apoyo, para evaluar los resultados y logros del AIAF-2014 y para fijar sus áreas prioritarias de trabajo a partir del 2015. Resultó en la firma del *Manifiesto de Brasilia del AIAF "Alimentar al mundo cuidar el planeta*" que presenta varias demandas y prioridades para los próximos años y orientó la formulación de recomendaciones para la políticas publicas dedicadas a la AF del documento AIAF+10.

Reflexión final

Mario Samper[224], Eric Sabourin[225] y Byron Miranda[226]

224 Especialista internacional en Agricultura, Territorios y Bienestar Rural, del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Coordinador de la Plataforma Regional de Apoyo Técnico al Desarrollo Territorial y del Programa Regional de Formación de Capacidades de la ECADERT, San José, Costa Rica. Correo electrónico: mario.samper@gmail.com

225 Socio-antropólogo, investigador del CIRAD, Umr Art-Dev y profesor visitante en el CDS de la Universidad de Brasilia, Brasil.

226 Agrónomo y especialista en desarrollo rural, organizacional y humano. Actualmente es el Especialista Principal del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura en Inclusión en la agricultura y los terrotorios rurales. Correo electrónico: Byron.Miranda@iica.int

La contrastación de experiencias nacionales de políticas públicas y de perspectivas o propuestas a lo largo del Año Internacional de la Agricultura Familiar (AIAF) nos dejó múltiples aprendizajes. Nos permitió constatar convergencias pero también visiones contrapuestas, y plantearnos cuestiones emergentes en que es necesario profundizar. Sin reiterar aquí las conclusiones del análisis transversal ni de los eventos latinoamericanos del AIAF, compartimos algunas reflexiones al respecto.

El proceso del AIAF mostró la importancia de las políticas para promover el desarrollo sostenible de las agriculturas familiares y los territorios rurales. Los objetivos de política reflejan la visión estratégica de desarrollo de cada país, por lo que determinan las prioridades de inversión pública y el marco legal y económico que definen la dirección y las opciones para el desarrollo de la agricultura familiar y de los territorios en que esta predomina. Hubo un claro consenso en cuanto a la necesidad de lograr una combinación apropiada de políticas generales, sectoriales, diferenciadas e intersectoriales para ese propósito. También se reconocieron las dificultades para trascender los abordajes sectoriales y lograr una efectiva intersectorialidad, coordinación interinstitucional e involucramiento activo de los diversos tipos de actores en el ciclo social ampliado de la política pública, así como las insuficiencias de la información actualmente disponible para fundamentar y orientar las prioridades y acciones político-institucionales.

Los estudios de caso y su discusión comparada nos han permitido comprender mejor la diversidad de las agriculturas familiares, su variabilidad entre países y de un territorio a otro, su heterogeneidad al interior de un mismo territorio y sus transformaciones a lo largo del tiempo. Todo ello requiere interacciones constructivas entre las organizaciones de agricultura familiar y las instancias responsables de la formulación e implementación de las políticas que inciden en ella. Se evidenció, asimismo, la carencia de tipologías dinámicas y espacialmente diferenciadas de las agriculturas familiares latinoamericanas, fundadas en un mejor conocimiento y comprensión de las cambiantes ruralidades en las que participan, como insumo tanto para la incidencia como para el diseño y la gestión de las políticas, programas y actuaciones institucionales. Se constató, igualmente, la insuficiencia de la información agregada, con promedios nacionales o por grandes unidades subnacionales, para fundamentar políticas que atiendan a la diversidad de situaciones y dinámicas territoriales de los distintos tipos de agricultura familiar.

Es claro que se necesitan políticas e instrumentos que permitan reconocer y valorar el carácter multidimensional, multifuncional, multisectorial y territorial de las agriculturas familiares, como también sus diversas funciones y aportes. Las discusiones acerca de la agricultura familiar en América Latina y el Caribe durante el AIAF subrayaron su naturaleza multifacética, social y territorial; también evidenciaron sus interrelaciones con otras actividades económicas, con procesos ambientales, con redes y dinámicas sociales, con mecanismos de gobernanza y con las identidades colectivas en los territorios en los que es relevante. Remarcaron la gama de contribuciones actuales o potenciales de la agricultura familiar al desarrollo de esos territorios rurales y de las sociedades nacionales respectivas, así como los riesgos y las consecuencias negativas de su debilitamiento. Pusieron de manifiesto la relevancia de las sinergias entre agricultura familiar y desarrollo territorial, y sugirieron la pertinencia y la utilidad del concepto "sistemas territoriales de agricultura familiar". Estos últimos los concebimos como conjuntos complejos de sistemas bioeconómicos de producción y consumo de base familiar, entrelazados a través de redes sociales y encadenamientos económicos, asociados a la base de recursos naturales de un territorio específico y a prácticas culturales relacionadas con su aprovechamiento y transformación, y a los medios y modos de vida e identidades colectivas históricamente construidos en ese territorio.

Las discusiones durante el AIAF también mostraron la existencia de visiones distintas, y en algunos casos contrapuestas, o énfasis diferentes por parte de la institucionalidad pública y de

las organizaciones de agricultura familiar. Una cuestión por resolver es la relación entre el tratamiento sectorial de la agricultura familiar, en cuanto actividad económica, y su abordaje intersectorial, como modo y medio de vida. También es necesario discernir entre apoyo productivo para el fortalecimiento de las agriculturas familiares y políticas sociales para atender la problemática de la pobreza rural. Otro aspecto en que hubo posiciones divergentes fue la demanda de una serie de organizaciones y movimientos sociales por el apoyo público a una producción diversificada y agroecológicamente sustentable frente a la prioridad dada por diversas políticas a la especialización e intensificación tecnológica a ultranza. Se requieren modelos técnicos, económicos, sociales y ambientales e instrumentos de política que fortalezcan la eficiencia bioeconómica y ambiental de los sistemas de agricultura familiar.

Por una parte, persiste la vieja discusión acerca del énfasis relativo en los agronegocios o en la agricultura familiar, tanto en las políticas públicas e institucionalidad asociada a ellas como en las asignaciones presupuestarias. Por otra parte, entendemos que para apoyar a las agriculturas familiares no hay que abordarlas en forma aislada respecto de las otras formas de producción, sino que es necesario considerar sus interrelaciones con ellas. Esto también tiene implicaciones para la formulación e implementación de proyectos de futuro y planes de desarrollo en territorios en que la agricultura familiar es relevante, pero en que interactúa con empresas agroindustriales y otros tipos de emprendimientos.

Hubo distintos énfasis por parte de representantes de movimientos sociales y de la institucionalidad pública en cuanto al carácter prioritario del acceso a los activos estratégicos para la producción, como la tierra, el agua o los conocimientos. También se pusieron sobre la mesa aspectos relacionados con procesos de inclusión para las mujeres y jóvenes rurales en las políticas y programas para la agricultura familiar, y se llamó a respetar en ellos las prácticas culturales y la cosmovisión de los pueblos originarios y afrodescendientes. Asimismo, se invitó a promover procesos de innovación a partir del diálogo entre el conocimiento fundado en el método científico y el conocimiento local y popular basado en la experiencia empírica y en la tradición.

Fue clara la necesidad de un mayor conocimiento y una mejor comprensión de aspectos relevantes de las agriculturas familiares latinoamericanas, para lo cual es pertinente incorporar perspectivas de análisis complementarias en lo referente a las políticas públicas que procuran fortalecerlas y potenciar sus contribuciones al desarrollo sustentable de nuestras sociedades. La perspectiva de la bioeconomía o economía ecológica puede contribuir a la valorización del conjunto de bienes y servicios producidos por los sistemas de agricultura familiar.

Se requieren instrumentos innovadores para que los distintos tipos de agricultura familiar puedan incrementar su resiliencia ante la variabilidad climática cada vez más acentuada, así como para la adaptación al cambio climático tendencial y su mitigación en territorios de agricultura familiar. Para lograr una mayor sustentabilidad de la agricultura familiar, las políticas han de apoyarse en conocimientos sobre agroecología y ecoagricultura, y comprender su pluralidad de escalas, desde los ecosistemas cultivados, pasando por los paisajes y los territorios, hasta las ecorregiones y los grandes sistemas agrarios.

La investigación y el análisis comparado de procesos político-institucionales latinoamericanos pueden orientar la elaboración e implementación de instrumentos en apoyo a la innovación y asociatividad para el acceso a mercados socialmente construidos y controlados por los agricultores y agricultoras familiares. Algunos de ellos, de los que se requiere mayor conocimiento y reflexión, son los circuitos cortos y los encadenamientos productivos basados en sistemas territoriales de agricultura familiar, las compras públicas locales o nacionales y los nichos para la agricultura familiar en canales de comercialización privados. También debemos contribuir al diseño de políticas de investigación y extensión innovadoras que permitan superar efectivamente el paradigma todavía vigente de la Revolución Verde e incrementar de manera sustentable la productividad

de los varios tipos de agricultura familiar, sus contribuciones a la seguridad alimentaria y a la conservación de la biodiversidad, y sus aportes al desarrollo tanto de los territorios rurales como de nuestras sociedades.

Para lo antedicho es importante contar con políticas sectoriales eficaces y diferenciadas, que reconozcan la diversidad y la heterogeneidad de las agriculturas familiares latinoamericanas, pero también es estratégico disponer de un abordaje territorial e intersectorial y una efectiva articulación interinstitucional en función de objetivos transversales de desarrollo integral e incluyente. Para eso, tenemos que avanzar en la gestión social de las políticas públicas, en su formulación e implementación participativas y en la construcción de mecanismos de gobernanza relacional multinivel, articulando redes horizontalmente, tanto en los territorios como en los ámbitos regionales, nacionales e incluso supranacionales, y verticalmente entre dichos ámbitos. Esto requiere procesos de concertación entre actores públicos y privados desde el plano local o territorial hasta el nacional o supranacional, de visiones de futuro compartidas y estrategias de desarrollo a largo plazo que orienten los planes intermedios y las acciones de corto plazo. En todo ello, las organizaciones económicas, gremiales, sociales y políticas de la agricultura familiar, de los territorios rurales y de la sociedad civil organizada en su conjunto tienen un papel relevante que jugar, en diálogo con la institucionalidad pública y el sector empresarial privado y con el acompañamiento y apoyo de la academia y la cooperación internacional.

Impreso en la Imprenta del IICA
Sede Central, San José, Costa Rica
Tiraje: 500 ejemplares

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)
Sede Central. San José, Vázquez de Coronado,
San Isidro 11101-Costa Rica, América Central
Apartado 55-2200
Teléfono: (+506) 2216-0222 / Fax: (+506) 2216-0233
Correo electrónico: iicahq@iica.int
Sitio web: www.iica.int