

# 2016

## UN NUEVO CONTEXTO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Riesgos y desafíos para consolidar avances  
en las políticas diferenciadas para la agricultura familiar

Actividad paralela organizada por  
COPROFAM, Programa FIDA Mercosur CLAEH y Corporación PBA  
Jueves 18 de febrero de 2016

---

Documento de trabajo  
preparado por la Unidad de Coordinación Regional  
del Programa FIDA Mercosur CLAEH



# TABLA DE CONTENIDO

## **INTRODUCCIÓN**

Los cambios en el contexto internacional y regional  
en América Latina y el Caribe..... 2

## **ARGENTINA**

Un caso sobre la evolución de la institucionalidad  
y las políticas públicas diferenciadas para la agricultura familiar  
con más de una década de maduración ..... 6

## **BRASIL**

Un caso sobre la evolución de la institucionalidad  
y las políticas públicas diferenciadas para la agricultura familiar  
con dos décadas de maduración..... 14

## **COLOMBIA**

Un caso que representa el desafío histórico de la transformación  
del campo colombiano, a favor del desarrollo integral  
y la calidad de vida de la población rural y la consolidación de los acuerdos de paz..... 20

## **PERÚ**

Un caso sobre la evolución de la institucionalidad  
y las políticas públicas diferenciadas para la agricultura familiar  
con menos de una década de maduración ..... 26

# INTRODUCCIÓN

## Los cambios en el contexto internacional y regional en América Latina y el Caribe

Este encuentro tiene por objetivo mirar en retrospectiva tres casos diferentes de países en América Latina y el Caribe (ALC) (Argentina, Brasil y Perú), que han sido parte de un proceso llevado a cabo los últimos 15 años, donde a partir de las iniciativas, la movilización y el diálogo político, encabezado por las organizaciones sociales de la agricultura familiar (AF) y la COPROFAM entre ellas, se ha consolidado en ALC un conjunto de políticas públicas de apoyo a la AF, instituciones especializadas de aplicación, mayores niveles de inversión pública y una más amplia cobertura con servicios, instrumentos y recursos para la AF y la población rural.

Este proceso permitió:

- i. el reconocimiento público y político (visibilidad) de la existencia y las características propias y diferenciales de la agricultura familiar y campesina (AFC), en relación a la agricultura en general y a la agricultura comercial o el agronegocio en particular;
- ii. el cambio de paradigma respecto a que la AF no es sinónimo de pobreza, cuando en realidad una gran cantidad de agricultores familiares y de la población rural son parte clave de las respuestas positivas y de crecimiento, a las políticas para el desarrollo rural, de las economías regionales y los territorios;
- iii. el cambio ocurrido pasando desde las políticas compensatorias a los expulsados por los fenómenos de concentración económica y del mercado, por políticas activas y diferenciadas, que permitieron exponer las potencialidades de la AF y su sostenibilidad y competitividad;
- iv. el reconocimiento del rol de la AF sobre el afincamiento de la población en el medio rural, la creación de puestos de trabajo decentes, la participación en la seguridad alimentaria de los países;

- v. el comienzo de los procesos técnicos y políticos para dar a la AF visibilidad estadística, con los registros nacionales para la AF y la definición de *tipologías* representativas de diferentes situaciones;
- vi. el reconocimiento de las necesidades y del papel estratégico que la AF cumple, de hecho, y puede seguir cumpliendo respecto del buen uso y manejo de los recursos naturales y cómo enfrentar las consecuencias del cambio climático.

Al mismo tiempo se procura incorporar a la reflexión el caso de Colombia, que está culminando un proceso histórico para ese país y para toda ALC, con la firma de los acuerdos de paz, en marzo próximo, entre el Gobierno de Colombia y las FARC, donde el desarrollo de los territorios rurales, el cambio estructural del campo colombiano, la restitución de derechos a los desplazados por el conflicto, son una parte sustancial del acuerdo y también en este caso la AF juega un papel clave en el proceso de reforma rural integral que se postula como principio de dicho acuerdo.

Reflexionar sobre lo conquistado en el plano de la visibilidad pública y política, sobre las políticas diferenciadas diseñadas y aplicadas, sobre la articulación regional y continental en organismos como la CELAC, la Unasur, el Mercosur, el Mercado Común Centroamericano, el CARICOM, pero entendiendo y atendiendo a un nuevo contexto, que ya ha tenido cambios importantes, en especial a partir del año 2015.

Estos cambios se pueden resumir muy groseramente como cambios políticos o de equilibrios políticos en la conducción gubernamental de los países (con o sin rotación de partidos en el poder), que se reflejan en problemas de gobernabilidad, cambios en los énfasis y/o matices en materia de políticas de inversión social y desarrollo, cambios en los énfasis en relación a la apertura comercial de los países, un mayor acento en la integración comercial y las alianzas entre bloques. Al mismo tiempo se continúa profundizando el compromiso con la CELAC y la utilización de este mecanismo político-diplomático para compartir experiencias, canalizar la cooperación sur-sur y proyectar un modelo político de cooperación y complementación.

Los desafíos para la AF en la región son preservar lo conquistado en los últimos 15 años:

- i. reconocimiento y visibilidad pública y política de la AF como una categoría socioeconómica de organización de la producción y el trabajo agrícola, diferente a la agricultura comercial o patronal y por tanto con necesidad de políticas públicas diferenciadas que proyecten sus potencialidades;
- ii. políticas públicas con instrumentos diferenciados para la AF y dentro de esta para al menos cuatro o cinco tipos de AF con diferente grado de desarrollo relativo, acceso a factores de producción y relación con los mercados;

- iii. una institucionalidad pública nueva, que se ha hecho cargo del diseño, aplicación, evaluación de las políticas públicas;
- iv. plataformas de diálogo político con representantes y organizaciones de la AF a tres niveles: local, nacional, regional-subregional;
- v. una visibilidad internacional corolario de la importancia política asignada por los gobiernos y a los éxitos de la movilización y las propuestas provenientes de las organizaciones sociales, que se expresan en una muy alta prioridad al tema por agencias como la FAO, el FIDA, el BID, el Banco Mundial o el IICA.

Todo lo anterior con el *telón de fondo* internacional de una caída sostenida en el precio de las *commodities* en general (petróleo o cobre, por ejemplo) y las *commodities* agrícolas y en particular de los alimentos, durante 2014, sobre todo en 2015 y hoy día.

Esta realidad cambia, una vez más, el signo y genera una inflexión en la curva de crecimiento de los países de la región, vigente durante los 10 años entre 2003 y 2013. Esto claramente tiene implicancias fiscales y sobre la disponibilidad de recursos para la inversión en materia de desarrollo rural. Al mismo tiempo, la revalorización del dólar, la suba de las tasas de interés aumentan el costo de la deuda de los países, con lo cual constriñen también su capacidad de endeudamiento y los recursos disponibles para la inversión y parecen cerrar el mercado de capitales como recurso preferido de los gobiernos para manejar el financiamiento del desarrollo.

Nuevos escenarios, para la dirigencia de la AF y sus organizaciones más representativas. También para el FIDA que puede ofrecer herramientas —probadas— para invertir en el desarrollo de la población rural y en sus sectores más vulnerables y en la AF como motor del desarrollo y combate a la pobreza.

El diálogo político, herramienta de este proceso de 15 años, se desafía a sí mismo y no debería tener un *techo* y sí proyectarse escalando objetivos y metas desde sus resultados. Debe adecuarse continuamente a los cambios en el contexto, incluso aquellos cambios que son fruto de sus resultados. Por lo tanto sus acciones, y la de las organizaciones sociales en particular, debería mantenerse siempre en la frontera de la innovación metodológica para facilitar los procesos de participación y diálogo y hacer un uso cada vez más exigente y eficiente de los recursos, aprovechando al máximo las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), las plataformas de diálogo político, locales, nacionales y regionales, para construir capacidades en la dirigencia social representativa de la AF.

Con este encuentro, en el marco del Foro Campesino Mundial 2016, pretendemos realizar un aporte técnico-conceptual para los procesos de diálogo de políticas, de forma tal que permita abordar la discusión entre todos los actores sobre:

- i. una nueva generación de políticas públicas para la AF;
- ii. el diseño de inversiones duras y blandas, articuladas, coordinadas y pertinentes para el sector rural y para la AF;
- iii. el uso de las TIC para cerrar la brecha entre cúpula y bases en las organizaciones sociales y campesinas de la AF;
- iv. coadyuvar a la construcción de capacidades, formación de cuadros técnicos y políticos y sociales a partir del diseño de un currículo técnico-científico que permita formar nuevos recursos humanos para los nuevos desafíos del desarrollo rural y sobre todo la transformación productiva;
- v. responder a las demandas de inserción comercial de la AF en diferentes mercados, institucionales, comerciales, locales, nacionales o regionales.

# ARGENTINA

## Un caso sobre la evolución de la institucionalidad y las políticas públicas diferenciadas para la agricultura familiar con más de una década de maduración

Desde 2004, y tras la creación de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar del Mercosur (REAF), la denominación *agricultura familiar* aparece como tal en la agenda política argentina. Hasta ese momento se la refería como mediano y pequeño productor agropecuario y/o productores indígenas de pueblos originarios.

La necesidad creada por la *institucionalidad del Mercosur* de formar una sección nacional argentina para participar en la REAF y cumplir con una agenda periódica de reuniones semestrales, con toma de posición sobre diversos temas, llevó también a las autoridades argentinas y a las organizaciones sociales de la agricultura familiar a generar desde la sección nacional de la REAF, un espacio de reflexión y de diálogo político institucionalizado también hacia adentro, creando una *masa crítica* de propuestas que paulatinamente, fueron siendo implementadas por el Gobierno federal y los Gobiernos provinciales.

Hacia 2005, impulsadas fundamentalmente desde la Federación Agraria Argentina (FAA), pero también apoyadas con la movilización campesina de otras organizaciones históricas *campesinista* de las provincias del NOA y del NEA y con apoyo estatal, se crearon nuevas organizaciones de productores de amplio alcance territorial, y se creó el Foro Nacional de Agricultura Familiar (FONAF); los foros regionales: Centro-Cuyo-NEA-NOA-Patagonia; y los foros provinciales.

En el FONAF confluyeron más de 900 organizaciones de AF nucleando a unas 180.000 familias de productores, para consensuar y proponer alternativas de políticas de desarrollo rural con equidad e inclusión.

El FONAF se conformó como un espacio formal de concertación legitimado en ese entonces por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA), de acuerdo con la resolución 132 de 2006, donde las organizaciones interactúan con los funcionarios del gobierno de diversas áreas competentes.

Fue entonces a partir del 2006 que se generaron los principales cambios en las políticas de desarrollo rural y agricultura familiar.

El cambio fue realmente sustantivo para la República Argentina, en cuanto al reconocimiento político de la validez de la existencia de la categoría socioeconómica productiva *agricultura familiar*, y de la mano con ese reconocimiento una proyección de la visibilidad pública y de los instrumentos de una política pública diferenciada que dejó de ser compensatoria, para ser proactiva. Esto tuvo impactos institucionales tanto a nivel del Gobierno federal, como de Gobiernos provinciales; y una secretaría (como la SAGPyA) que históricamente encabezó políticas públicas para la agricultura exportadora de la pampa húmeda, comenzó a comprometer recursos y a integrar acciones con otras instituciones, apuntando al desarrollo de las economías regionales y provinciales y para ello apoyándose en la agricultura familiar y en los sistemas de producción y cultivos regionales.

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.

Una de las primeras medidas a destacar es la sanción de la ley 26117 de 2006, que favorece el microcrédito, creando 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.

Otro instrumento de financiamiento utilizado de manera creciente desde entonces ha sido el fondo rotatorio, que involucra una dimensión financiera y otra socioorganizativa, y que funciona como una *masa de recursos* que gestiona la organización y que *rotan* entre esta y los productores asociados.

En el año 2007 se instrumentó el Registro Nacional de la Agricultura Familiar (RENAF), con el objetivo de disponer de un padrón de agricultores familiares de acuerdo con la resolución 25/07 del Mercosur, promovida por la REAF, al cual dirigir las políticas diferenciadas (actualmente incluye casi 110.000 registrados).

La inscripción en el RENAF permite al agricultor acceder a diversos instrumentos, entre los que se destaca por su efecto inclusivo el monotributo, creado en 2009 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 le permite al productor emitir factura oficial, ser proveedor del Estado por compra directa y acceder a canales de comercialización formales.

En 2008 se creó la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (SDRyAF), que luego pasó a ser Secretaría cuando la SAGPyA se transformó en Ministerio de Agricultura,

Ganadería y Pesca (MAGyP) en 2009. Ya en 2014 se consagró la Secretaría de Agricultura Familiar (SAF), independiente de la Secretaría de Desarrollo Rural (SDR), que se mantuvo con ese estatus al pasar recientemente a ser Ministerio de Agroindustria en 2015.

En el marco de este proceso ha ganado relevancia institucional la agricultura familiar en Argentina, y se han dispuesto una variedad de instrumentos de apoyo al sector en diversas áreas, entre las que se destacan: apoyo a las organizaciones; educación, género y juventud; pueblos originarios; tierras, hábitat y arraigo rural; pesca artesanal; ferias francas e intercambios regionales; registro y monotributo social agropecuario; programas para municipios sustentables; infraestructura productiva e industrialización; programas y proyectos; preservación de la producción artesanal; financiamiento y crédito; cadenas de valor. En las diferentes áreas se combinan fundamentalmente herramientas de capacitación, asistencia técnica y asignación de recursos no reembolsables a los AF y/o sus organizaciones con diversos fines; y se apoya a los integrantes del sector para acceder a proyectos con financiamiento externo que maneja el propio Ministerio a través de una unidad especializada creada en 2009.

Dicha unidad, denominada Unidad para el Cambio Rural (UCAR), maneja coordinadamente todos los proyectos con financiamiento internacional direccionados al sector agropecuario (BIRF, BID, FIDA, CAF, FONPLATA, etc.). La cartera de la UCAR asciende a 1300 millones de dólares para diez años, de los cuales un 20 % refieren exclusivamente a proyectos destinados a la agricultura familiar y 45 % contemplan a la agricultura familiar como parte de los beneficiarios. Son proyectos ejecutados con enfoque territorial y/o con enfoque de cadenas de valor, que suponen la asignación promedio de hasta USD 750 por agricultor familiar registrado en el RENAF/año, durante una década.

También se crearon instrumentos de apoyo al desarrollo de cadenas productivas de y para la agricultura familiar (por ejemplo, la Cámara de Maquinaria y Herramientas para la Agricultura Familiar).

Estos cambios fueron acompañados por algunos organismos descentralizados del Ministerio, como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA).

El INTA replanteó la orientación institucional al incluir la agricultura familiar en su Plan Estratégico 2005-2015. Esto implicó la revalorización del área de extensión rural que en los años noventa había sufrido varios recortes. Por otro lado tuvo lugar 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) a nivel nacional, y los Institutos de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar (IPAF) a nivel regional: Pampa-Noroeste-Noreste-Cuyo-Patagonia.

En 2009 se crea la Comisión de Agricultura Familiar en el SENASA, con el objetivo de abordar las problemáticas de la agricultura familiar sobre el tema de calidad y la sanidad agroalimentaria; y en 2015 se logró la aprobación de la resolución 562, por medio de la

cual se establecen requisitos específicos de elaboración para diferentes actividades propias de la AF que garantizan condiciones de calidad e inocuidad.

En 2014, a través de la resolución 571 se creó el Consejo de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena, como expresión superior del FONAF, cuya secretaría técnica la ejerce la Secretaría de Agricultura Familiar (SAF) del actual Ministerio, para continuar construyendo políticas diferenciadas con base en el diálogo político.

En general, las políticas públicas de la última década reseñadas precedentemente se centran en fortalecer y asistir técnicamente y financieramente a grupos y cooperativas de agricultores familiares para lograr la sustentabilidad productiva y cierta inserción comercial, con instrumentos diversos de capacitación, asistencia técnica, crédito, transferencias directas, intercambios, etc. Pero no estuvo tan claro el papel del Estado (nacional, provincial y municipal) en temas clave como el acceso a la tierra y el agua para la producción.

Estos temas aparecieron expresamente con la sanción de la ley 27118 (Ley de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la Construcción de una Nueva Ruralidad en la Argentina), de diciembre de 2014, para la cual se anunció un presupuesto anual de \$ 1.500 millones para 2016 (aproximadamente USD 100 millones), que aún no se ha concretado.

La ley 27118 estableció en materia de acceso a la tierra:

- i. La creación del Banco de Tierras para la AF, con el objetivo de contar con tierras aptas y disponibles para el desarrollo de emprendimientos productivos del sector. El Banco de Tierras se conforma por: 1) Las tierras de propiedad de la Nación que el Estado nacional por decreto afecte a tales fines. 2) Las tierras que sean donadas o legadas al Estado nacional con el fin de ser afectadas al Banco. 3) Las tierras que transfieran los estados provinciales y municipales a la nación. 4) Todas las tierras rurales que ingresen al patrimonio del Estado nacional por distintos mecanismos judiciales, administrativos, impositivos o de cualquier otra naturaleza. Dichas tierras se adjudicarán en forma progresiva a los AF registrados en el RENAFA, y/o habitantes urbanizados que por diversas razones demuestren voluntad de afincarse y trabajar en la AF, mediante adjudicación en venta, arrendamiento o donación.
- ii. La instrumentación por el Ministerio de un programa específico y permanente para el relevamiento, análisis y abordaje integral de la situación dominial de tierras de la AF. A tal fin se constituye una Comisión Nacional Permanente de Regularización Dominial de la Tierra Rural. Complementariamente se suspenden por tres años toda ejecución de sentencia y actos procesales o de hecho que tengan por objeto el desalojo de AF que al momento de la entrada en vigencia de la presente norma se encuentren en condiciones de usucapir las tierras rurales que poseen y se encomienda a la autoridad de aplicación el encuentro de soluciones

inmediatas para garantizar la permanencia y el acceso a la tierra de los involucrados.

La ley 27118 estableció en materia de acceso al agua para la producción (y otros bienes y servicios públicos) lo siguiente:

- i. El Poder Ejecutivo nacional, a través del Ministerio y su UCAR, priorizará políticas de provisión y mejora de la infraestructura rural en todas sus dimensiones, tales como: infraestructura de transporte, red vial, viviendas, electrificación rural, infraestructura predial según actividad productiva, tecnologías de información y comunicación, agua y riego en todas sus variantes según potencialidad del territorio, infraestructura social, saneamiento básico dirigidos al desarrollo rural, al arraigo y la ocupación armónica del territorio.
- ii. Asimismo se compromete a diseñar un programa permanente para mejorar y aumentar el equipamiento y la infraestructura predial y comunitaria destinada a los aspectos productivos o sociales de la población; evaluando según el sector de ingresos y el tipo de necesidad de equipamiento o de infraestructura las características del financiamiento, pudiendo oscilar entre el subsidio directo, sistemas de microcréditos, fondos rotatorios, banca rural, caja de crédito y/o créditos bancarios a tasa subsidiada.

La referida ley, además de poner en la agenda los temas del acceso a la tierra y el agua para la producción, elevó el rango normativo de otro tipo de intervenciones que se venían realizando en el marco de decretos, resoluciones, programas y proyectos. Los principales ejemplos de ello se detallan a continuación.

- i. **Servicios ambientales:** se encomienda al Ministerio a diseñar e instrumentar incentivos a los servicios ambientales que aporte la AF, pudiendo ser estos incentivos subsidios directos, multiplicación del monto de microcréditos y fondos rotatorios, desgravación impositiva, créditos del Banco de la Nación a tasas subsidiadas, y planes de prevención, mitigación y restitución frente a las emergencias y catástrofes climáticas.
- ii. **Aspectos comerciales:** se refuerza la importancia de la realización de ferias locales, zonales y nacionales, y se pone especial énfasis en: 1) la conformación de una cadena nacional de comercialización, articulando estructuras propias, cooperativas de productores o instancias mixtas; 2) la promoción de marcas comerciales y denominaciones de origen y otros mecanismos de certificación, como estrategia de valorización de los productos de la AF (un primer avance concreto sobre este tema corresponde a la creación del sello de la AF, por medio de la resolución MAGyP 419 de 2015); 3) la compra de productos provenientes de la AF tendrá prioridad absoluta en la contrataciones directas que realice el

Estado NACIONAL para la provisión de alimentos en hospitales, escuelas, comedores comunitarios, instituciones dependientes del Sistema Penitenciario Nacional, Fuerzas Armadas y demás instituciones públicas dependientes del Estado nacional.

- iii. **Sanidad agropecuaria:** se establece que el Ministerio instrumentará planes, programas y proyectos para fortalecer la capacidad de cumplimiento de la legislación sanitaria nacional vigente y las normativas bromatológicas que se exijan en cada territorio.
- iv. **Beneficios impositivos:** Los AF serán beneficiarios de descuentos impositivos progresivos cuando la autoridad de aplicación certifique prácticas que impliquen agregado de valor en origen y servicios ambientales en sus diversas manifestaciones.
- v. **Previsional:** Se promoverá un régimen previsional especial para los AF de conformidad con lo establecido en la ley 26727 sobre Régimen del Trabajo Agrario (57 años de edad y 25 años de aportes jubilatorios).
- vi. **Certificaciones:** El Poder Ejecutivo nacional a través de sus órganos técnicos autorizados, garantizará la certificación de calidad u otras exigencias del mercado internacional, cuando sectores de la AF necesiten exportar. El Ministerio de Agricultura, Ganadería Pesca y Alimentación, a través de un Sistema de Certificación Participativa, asegurará la certificación en procesos y productos de circulación nacional.
- vii. **Seguro:** se promoverá la creación de un seguro integral para la AF destinado a mitigar los daños y pérdidas sufridas por fenómenos de emergencia o catástrofe, accidentes laborales, pérdida o robo de animales, productos forestales, agrícolas, maquinas e implementos rurales.
- viii. **Créditos:** El Ministerio deberá convenir con el Banco de la Nación Argentina, la creación de líneas de crédito específicas, con tasas de interés subsidiadas y garantías compatibles con las características de la actividad, que financien a largo plazo la adquisición de inmuebles, maquinarias, vehículos; y a corto plazo la compra de insumos, gastos de comercialización, transporte, etc. Los créditos de un monto de hasta diez (10) canastas básicas, tendrán como requisitos exigibles al productor estar inscripto en el RENAFA, en el Monotributo Social y contar con un plan de inversión avalado técnicamente por algún organismo nacional o provincial pertinente (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) o la Secretaría de Agricultura Familiar (SAF).

El caso argentino puede resumirse entonces destacando cinco aspectos principales:

- i. La creación de institucionalidad específica para atender a la AF y la elevación del rango de esta dentro de la estructura jerárquica de la autoridad competente (actualmente funciona una Secretaría de Agricultura Familiar), disponiendo de una diversidad de instrumentos de intervención para focalizar su actuación en la población inscripta en el RENAF.
- ii. La creación de institucionalidad para la administración de proyectos con financiamiento internacional con vocación de orientar recursos al sector de la AF y a la generación de bienes y servicios públicos que sean funcionales a su desarrollo (UCAR).
- iii. La reciente sanción de una ley que refiere específicamente a la AF y prevé un presupuesto considerable para la instrumentación de las medidas contenidas en ella, que contemplan no sólo aspectos de apoyo a la producción y la comercialización de los AF y sus organizaciones sino también cuestiones inherentes al acceso y utilización de dos recursos fundamentales para la AF como son la tierra y el agua para la producción.
- iv. La consagración de espacios de diálogo político permanentes entre autoridades de gobierno de diferente rango (provincial, regional, nacional) para trabajar sobre el diseño e implementación de políticas públicas diferenciadas para la AF.
- v. El funcionamiento de un registro de AF que permite focalizar la asignación de recursos de diversa naturaleza en la población objetivo (no solo del ministerio sectorial sino también de otras instituciones; ejemplo de ello son el monotributo agropecuario implementado con el Ministerio de Desarrollo Social y el régimen espacial jubilatorio a implementarse con la Administración Nacional de la Seguridad Social).

No obstante los avances mencionados, que son de consideración, es posible identificar desafíos de cara al futuro próximo, que tienen que ver fundamentalmente con tres aspectos:

- i. La posibilidad fiscal de al menos mantener la asignación de recursos previstos para el funcionamiento de las estructuras institucionales y los recursos para los instrumentos en operación, en un nuevo escenario económico-financiero, y pasar del enunciado a la implementación de acciones en relación con la tierra y el agua para la producción asignando los recursos previstos para la implementación de la nueva ley. En otras palabras, lograr mantener la prioridad política del sector al momento de la toma de decisiones de las máximas autoridades de gobierno, y avanzar en la cobertura de los AF con los diferentes instrumentos de política (actualmente solo están registrados algo más de 100.000 agricultores

familiares en el RENAF, y el universo potencial de beneficiarios se ubica en el entorno de los 250.000).

- ii. La capacidad de mantener los canales de diálogo entre los representantes de las organizaciones de AF y las autoridades de gobierno en un nuevo escenario político, adecuando las características de las demandas del sector con los lineamientos generales de las políticas macro. En otras palabras trabajar en la construcción de una agenda común colaborativa y no confrontativa.
- iii. El mantenimiento y/o profundización del intercambio de experiencias sobre políticas e instrumentos de intervención diferenciados para la AF a nivel regional (REAF), que ha sido un ámbito del cual se han nutrido tanto organizaciones de AF como autoridades de gobierno para ir ajustando la arquitectura institucional que atiende al sector y ensayar nuevas herramientas de trabajo. En otras palabras, disponer de un escenario regional que se mantenga activo en términos de diseño y aplicación de políticas específicas para el sector.

# BRASIL

## **Un caso sobre la evolución de la institucionalidad y las políticas públicas diferenciadas para la agricultura familiar con dos décadas de maduración**

El “Gritos de la Tierra en Brasil” culminó con la creación del Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF) en 1995, bajo la responsabilidad del Ministerio de Agricultura, Pecuaria y Abastecimiento (MAPA).

El PRONAF fue creado como una política de crédito rural, y de capacitación y profesionalización de los agricultores familiares. Fue la primera política nacional para la agricultura familiar, y marcó el reconocimiento político e institucional del Estado brasileño a esa categoría social y a la necesidad de crear políticas adecuadas para sus particularidades. Año tras año se ha incrementado la asignación presupuestal del PRONAF, hasta alcanzar en la última zafra 2015-2016 los R\$ 28,9 billones (USD 7000 millones, equivalente aproximadamente a USD 1500 por agricultor inscripto en el registro nacional de AF).

Fue recién en 1999 que se creó el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) y la Secretaría de Agricultura Familiar (SAF), que asumieron la responsabilidad del PRONAF, consolidando una división en la estructura político-administrativa brasileña para el sector agropecuario (MDA y MAPA).

En 2002 fue creada otra política pública específica para los agricultores familiares, que atendía el Nordeste del país, el denominado Programa Garantía Safra, 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.

Al inicio del gobierno de Lula da Silva (2003), se lanzó el Programa Fome Zero, se creó nuevamente el Consejo de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA) como órgano de consulta y asesoría para el presidente de la República y se estableció el actualmente denominado Ministerio de Desarrollo Social y Combate contra el Hambre (MDS), que se convirtió en un importante espacio (complementario al MDA) para la construcción y la ejecución de políticas para la agricultura familiar.

Uno de los primeros trabajos del CONSEA, teniendo en cuenta las propuestas del Programa Fome Zero, contribuyó a la constitución del Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) en 2003, resaltando la necesidad de articular el apoyo al consumo y a la agricultura familiar.

El PAA articula elementos de la política agrícola y componentes de la política de seguridad alimentaria y nutricional. El Estado 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 los destina a la formación de reservas públicas. El PAA es ejecutado con recursos del MDS y del MDA, y es operado por la Compañía Nacional de Abastecimiento (CONAB) dependiente del MAPA, gobiernos estatales y municipales.

El gobierno brasileño inició también en 2003 el lanzamiento del Plan Safra de la Agricultura Familiar por parte del MDA, paralelamente con el Plan Agrícola y Pecuario, elaborado anualmente por el MAPA.

El Plan Safra de la Agricultura Familiar anuncia 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 del sector (entre otras, la Confederación Nacional de Trabajadores de la Agricultura, CONTAG).

Actualmente los principales instrumentos del Plan Safra (2015-2016) son: crédito, seguro, asistencia técnica, fortalecimiento de agroindustrias familiares, ampliación de mercados, cooperativismo, semillas y mudas, convivencia con el semiárido, juventud y secesión rural, mujeres y autonomía, pueblos y comunidades tradicionales, y desarrollo territorial.

Una de las políticas públicas innovadoras que se puso en práctica con la elaboración del Plan Safra fue el Programa Nacional de Desarrollo Sostenible de Territorios Rurales (PRONAT) en 2005, bajo la responsabilidad de la Secretaría de Desarrollo Territorial del MDA (SDT/MDA). Apoyados en un conjunto de institucionalidades, los actores locales son estimulados a 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 programas, 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, por lo que este sector de la población constituye una parte principal de los beneficiarios de las intervenciones.

Ampliando el panorama de las políticas destacables que inciden sobre el desarrollo rural, y no les son propias al MDA, se identifica la creación del Programa Nacional de Habitación

Rural (PNHR) en 2003. El programa es ejecutado por la Caixa Econômica Federal con recursos del Presupuesto General de la Nación y 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 de la Declaración de Aptitud para el PRONAF (DAP).

El Programa Un Millón de Cisternas también fue creado en este periodo (2003) como iniciativa del Programa Fome Zero. 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).

Como complemento a las acciones del Programa Garantía Safra (de alcance territorial parcial-Nordeste), en 2004 y 2006 el Gobierno federal creó dos mecanismos nacionales para proteger la producción familiar contra adversidades climáticas, enfermedades y plagas, y contra la desvalorización de los precios de los productos financiados.

Estos mecanismos están enlazados directamente al PRONAF, bajo la responsabilidad del MDA y son conocidos como el Seguro de la Agricultura Familiar (SEAF) 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. 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 casi 50 productos.

Otro ejemplo de política diferenciada es el Programa Nacional de Biocombustibles, implementado a partir de 2004, que consagra exoneración fiscal para las empresas que adquieran producción de los agricultores familiares como materia-prima para producción de biodiesel.

En 2009 hubo un cambio importante para la agricultura familiar que fue la ley 11947 que alteró el Programa Nacional de Alimentación Escolar (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.

Es un cambio muy significativo para los agricultores familiares, a los que les abre las puertas de un nuevo mercado. El Plan Safra de la Agricultura Familiar 2015-2016 proyecta la aplicación de R\$ 1,6 billones (USD 400 millones) en la adquisición de alimentos de la agricultura familiar para atender la alimentación escolar.

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.

Más recientemente, 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 de sus servicios.

Finalmente en 2013, fue se creó la Agencia Nacional de Asistencia Técnica y Extensión Rural (ANATER). Entre las principales novedades de la nueva política de la ATER se destacan que:

- 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 “valora 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.

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\$ 29 billones en 2015; igualmente los recursos asignados a ATER, que pasaron de R\$ 46 millones en 2005 a R\$ 1,7 billones en 2015, mientras que en el PAA el salto fue de cerca de R\$ 165 millones en 2003 a R\$ 1,6 billones en 2015.

En conjunto, el último Plan Safra 2015-2016 de la Agricultura Familiar asignó del orden de los R\$ 45 billones (aproximadamente USD 11.000 millones, equivalentes a USD 2200 por agricultor familiar con DAP, que son algo más de 5 millones de productores).

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, etc. (y también políticas no vinculadas a la producción agrícola, como el PNHR)— es intermediada por el instrumento DAP, que permite focalizar la inversión pública en la agricultura familiar.

La seguridad social de los agricultores con un sistema económico familiar también se destaca como una política 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.

Hasta aquí se han destacado los principales avances en la configuración institucional y las políticas para el apoyo a la agricultura familiar en Brasil, fundamentalmente con base en la creación de instrumentos gestionados por dos ministerios que se crearon a principios de la década del 2000 (MDA y MDS). Sin embargo, es importante destacar que las políticas de acceso a la tierra que es un reclamo permanente de la AF, particularmente la reforma agraria, no tuvieron la misma dinámica.

Desde el gobierno de Lula da Silva el enfoque principal parece haber sido la calificación 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.

Asimismo se ha revisado la legislación que limita la adquisición de tierras por extranjeros, estableciendo como límite máximo las 5000 hectáreas y hasta el 25 % del área de un municipio, pero no hay mayores restricciones a la concentración del recurso en manos de empresarios nacionales.

El caso brasilero puede resumirse entonces destacando cinco aspectos principales:

- i. La consolidación de una institucionalidad con varios actores que gestionan instrumentos dirigidos a beneficiar a la AF y disponen de sus presupuestos para hacerlo. El caso más destacado que complementa a la institución directamente responsable (MDA) es el del MDS; pero hay otras instancias institucionales como la CONAB (dependiente del MAPA) que también hacen lo propio.
- ii. La amplia cobertura que se ha logrado en la identificación de los AF potencialmente beneficiarios de las políticas públicas, superando los 5 millones de DAP, cifra que supera la estimación del universo potencial de AF según el último Censo Agropecuario de 2006.
- iii. La existencia de una cultura de diálogo político para la construcción anual del Plan Safra, entre representantes de las organizaciones de la AF y autoridades de gobierno.

- iv. La tendencia ininterrumpidamente creciente de la asignación de presupuesto al sector desde que este se hizo presente en la agenda política.
- v. El liderazgo del país en materia de políticas públicas diferenciadas para la AF, como referente a nivel regional (REAF) e internacional, destacándose varios de sus instrumentos como ejemplos utilizados (adaptación mediante) por terceros países.

No obstante los avances institucionales e instrumentales observados para la atención de la AF, que son de los más destacados del mundo, es posible identificar desafíos de cara al futuro próximo, que tienen que ver fundamentalmente con tres aspectos:

- i. La posibilidad fiscal de no retraer la asignación de recursos para el funcionamiento de las estructuras institucionales y los instrumentos en operación, en un nuevo escenario económico-financiero. En otras palabras, lograr mantener la prioridad política del sector al momento de la toma de decisiones de las máximas autoridades de gobierno.
- ii. Que las diferentes instituciones que asignan esfuerzo y recursos para complementar lo que hace el MDA a favor de la AF, mantengan su disposición a hacerlo para evitar que algunas de las acciones coordinadas que dan respuesta a necesidades del sector se vean afectadas (por ejemplo, PNEA).
- iii. Que continúe mejorando la calidad de actuación de las organizaciones de agricultores familiares (OAF) en la utilización de los instrumentos de política pública diferenciados para justificar su utilidad, y así lograr que su priorización política siga acompañada con una tendencia creciente de su financiamiento.

# COLOMBIA

## **Un caso que representa el desafío histórico de la transformación del campo colombiano, a favor del desarrollo integral y calidad de vida de la población rural y la consolidación de los acuerdos de paz**

Avanzar hacia un nuevo campo colombiano y una reforma agraria integral es el principal objetivo del primer acuerdo del proceso de paz rubricado en La Habana, Cuba, en junio de 2014, entre el Gobierno de la República de Colombia, y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP). Hoy, en febrero de 2016, ya con cuatro puntos principales acordados entre las partes,<sup>1</sup> se espera por estas la firma final del *acuerdo de paz* en el mes de marzo próximo. Una vez que esto ocurra, los compromisos plasmados en el acta del 6 de junio de 2014 habrán de cobrar total vigencia y será necesario implementar políticas y aplicar instrumentos y recursos, a los efectos de concretar sus postulados y colmar las expectativas generadas.

Los principios que orientan el acuerdo son:

- i. transformación estructural;
- ii. bienestar y buen vivir;
- iii. desarrollo agrario integral de aplicación universal en el marco de procesos de desarrollo sostenibles;
- iv. restablecimiento de todos los derechos sobre territorios, factores y modos de producción de las víctimas del desplazamiento y del despojo y la reversión de sus consecuencias;

---

1. El último se acaba de refrendar en La Habana sobre desarme, cese del fuego y observadores internacionales bajo supervisión de la ONU.

- v. restablecimiento de derechos y regularización de la propiedad;
- vi. democratización en el acceso y uso adecuado de la tierra;
- vii. participación democrática, ciudadanía y diálogo político.

Los principales postulados a través de los cuales se materializarían los principios anteriores en materia de desarrollo de los territorios y comunidades rurales son:

- i. promover el uso adecuado de la tierra y el cumplimiento de su función social;
- ii. planes nacionales, financiados y promovidos por el Estado para alcanzar el desarrollo rural integral y el bienestar y buen vivir de la población rural;
- iii. el reconocimiento del papel fundamental de la economía campesina y la agricultura familiar y comunitaria en el campo, para erradicar el hambre mediante la producción de alimentos, generar empleos decentes, ingresos dignos y formalizar el trabajo;
- iv. asegurar mediante el estímulo a la producción familiar agrícola el acceso de toda la población a los alimentos, a una dieta rica y balanceada en materia de nutrición;
- v. la coexistencia y articulación complementaria de la agricultura familiar campesina con otras formas de producción agraria;
- vi. efectividad, transparencia y buena gestión de los recursos e inversiones para el desarrollo, apoyada en una amplia participación de las comunidades rurales, a partir de la generación de espacios participativos y democráticos de diálogo político;
- vii. reconocer, crear y apoyar zonas de reserva campesina con relación al reconocimiento de derechos y la contribución de las diversas comunidades étnicas al desarrollo de sus territorios;
- viii. enfoque territorial de las intervenciones, programas y proyectos que sean parte de la reforma rural integral (RRI).

Varios de estos principios se transforman en temas y acciones claves para el futuro y consolidación de la PAZ como objetivo primordial y para el sostenimiento de la AF como grupo o categoría socioeconómica motor del desarrollo rural.

- Democratizar el acceso, uso y tenencia de la tierra, formalización de los procesos de acceso y tenencia.

- Formalización y fortalecimiento de la pequeña producción familiar campesina.
- Presencia del Estado, para garantizar los derechos de todos los ciudadanos y construir ciudadanía, acceso a bienes y servicios básicos.
- Restablecimiento del derecho de las víctimas desplazadas.

Todos ellos deben pasar de los postulados a ser y operar como instrumentos para la acción. Para ello debe existir una estrategia política, un conjunto de políticas públicas con sus instrumentos específicos, recursos asignados y mecanismos para su distribución efectiva y para todo ello una institucionalidad de aplicación, con cometidos y responsabilidades claras y verificables.

Ya en los últimos años el Gobierno de Colombia ha ido avanzando en la actualización de su institucionalidad pública sectorial agropecuaria y rural, así como en sus mecanismos para planificar, diseñar y ejecutar las inversiones públicas en los territorios y para las comunidades rurales.

Desde finales del año pasado fue aprobado por la Misión para la Transformación del Campo<sup>2</sup> el documento *Estrategia de inclusión productiva y agricultura familiar*, que justamente plantea los lineamientos generales al más alto nivel político-institucional para implementar las acciones requeridas y planteadas en el acuerdo de paz.

La institucionalidad pública para el desarrollo agropecuario y rural está en este momento aún en construcción, justamente para poder cumplir a cabalidad con los principios y objetivos de los acuerdos y de la estrategia. Las dos principales Instituciones para la formulación de las políticas son el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), y el Departamento de Planeación Nacional que depende directamente de la Presidencia de la República. En este último caso, la institución es muy importante para asegurar la coordinación y complementación de recursos a nivel de los diferentes territorios y provincias. Para los desafíos por delante el Estado deberá extremar sus capacidades para alcanzar el máximo de eficacia, eficiencia, coordinación y complementación en la aplicación de las políticas y en la asignación y distribución de recursos, ya que el desarrollo integral de los territorios rurales es la piedra angular de los acuerdos de paz y de la estrategia de transformación estructural del campo colombiano.

Están en proceso de reforma y creación desde el año pasado tres nuevas agencias de desarrollo, dependientes de las autoridades de aplicación antes mencionadas: i) la Agencia de Renovación del Territorio; ii) la Agencia de Desarrollo Rural y iii) la Agencia Nacional de Tierras.

---

2. Misión creada por el presidente de la República para proponer políticas de desarrollo rural y agrario de mediano y largo plazos, y conformada por exministros, directivos gubernamentales de alto nivel y reconocidos expertos nacionales e internacionales.

Mientras tanto, el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO) ya ha comenzado a trabajar en el diseño y la puesta en el mercado de nuevos productos y servicios financieros, que se enmarcan en los postulados de la estrategia de transformación estructural del campo colombiano: capitalización de los predios de la AFC, financiamiento para la producción y para el acceso a los mercados (comercialización), incorporación de tecnologías, alianzas productivas, microcrédito rural.

La agricultura familiar en Colombia tiene una importancia muy grande, desde todo punto de vista: social, económico, productivo, ambiental, de la seguridad alimentaria nacional y también comercial. El 12 % de los hogares totales de Colombia correspondían (2007) a la AF y a su vez los AF constituían el 87 % del total de productores agropecuarios del país.<sup>3</sup> La participación laboral de la AF en la mano de obra total ocupada por la actividad agrícola colombiana aumentó 33 % en 2011, según estudios de RIMISP.

La AF en Colombia se conforma con 737.000 explotaciones agropecuarias, equivalentes al 87 % del total de explotaciones, que ocupan aproximadamente un 66 % de la superficie agropecuaria. Contribuían con el 41 % del valor de la producción y el 57 % del trabajo sectorial en 2007.<sup>4</sup>

Su rol en la alimentación de los colombianos es aún más relevante, ya que cerca del 80 % de los principales alimentos consumidos son aportados por la AF.<sup>5</sup>

Desde el punto de vista territorial, la mayor presencia de la AF como sistema de producción se da en la zona andina (66,8 %) y en la región caribeña (23,8 %). Casi el 22 % de las personas que trabajan en sus fincas también viven en ellas, ya que son el asiento de la familia y, en muchos casos, de dos o tres generaciones que conviven en la misma unidad productiva. La edad promedio de los agricultores familiares es elevada. Los ingresos que reciben los integrantes de la familia derivan principalmente de la agricultura, aunque aumenta progresivamente la importancia de los ingresos no agrícolas en la economía familiar, por la venta de la fuerza de trabajo de varios miembros de la familia, fuera de la finca y en sectores no agrícolas.<sup>6</sup>

Las fincas se organizan básicamente para asegurar el autosostenimiento familiar en términos alimentarios, la comercialización de excedentes en mercados locales y cada vez más incorporando cultivos de renta, que generan ingresos líquidos (monetarios) indispensables para la compra de bienes y servicios.

Los mayores índices de pobreza rural se dan en las regiones con mayor cantidad de personas ocupadas en AF de subsistencia, con muy escaso acceso a activos productivos

---

3. Fuente: Documento *Estrategia de inclusión productiva y agricultura familiar*, a partir de información de FAO/BID, 2007.

4. Fuente: FAO/BID, 2007.

5. Fuente: Documento *Estrategia de Inclusión productiva y agricultura familiar*.

6. *Ibíd.*

esenciales y falta de acceso de bienes y servicios públicos indispensables para la calidad de vida y para la actividad productiva.

En el documento *Estrategia de inclusión productiva y AF* se define con claridad el papel asignado a la AF en el desarrollo integral de los territorios y su significación, así como las acciones esperadas en el marco de una estrategia integral, que se apoya para la asignación de las prioridades de inversión en: el diálogo de políticas y en la información que proveerán los registros de la AF, gestionados con la participación de las organizaciones sociales representativas de la misma en las diferentes provincias y territorios.

Los instrumentos a aplicar serían:

- Acceso a la tierra, a través de tres mecanismos: i) la adjudicación de tierras por el Fondo de Tierras (que manejará la Agencia Nacional de Tierras); ii) mecanismos flexibles de subsidio; y iii) mecanismos regulados para la compra directa de tierras
- Formalización de la tenencia de la tierra, mediante el reconocimiento de derechos adquiridos por los AFC y la titulación y regularización de estos.
- Acceso a las tecnologías apropiadas y articuladas según la cadena de valor. Asistencia técnica y extensión rural (ATER), que permita el acompañamiento de los núcleos familiares de una manera sistémica e interdisciplinaria, y que permita aumentar la productividad y competitividad de las fincas y un aumento en sus ingresos, tanto en lo que refiere al autoconsumo como a los cultivos de renta.
- Expandir la oferta y calidad de los servicios financieros, a partir de las intervenciones en el mercado financiero de FINAGRO, promoviendo el registro de la historia crediticia de las familias de agricultores, el microcrédito, vinculado al microahorro y a los microseguros, y poner en práctica fondos rotatorios para estimular la capitalización rural.
- Riego y manejo de suelos y aguas, ofreciendo un apoyo a los AF organizados para rehabilitar o construir distritos de pequeña irrigación y especialmente estrategias de bajo costo para el almacenamiento, conducción y uso del agua para riego.
- Promover la asociatividad de los agricultores familiares campesinos, tanto a nivel de la producción como de la comercialización, el acompañamiento integral. Promover y formalizar jurídicamente las asociaciones y cooperativas, capacitar a asociados, dirigentes y técnicos, simplificar trámites, el acceso al financiamiento para la organización, construir plataformas u organizaciones de segundo grado que permitan aumentar la escala y promover el intercambio de experiencias.

- Comercio y mercados, a partir de la promoción de: i) circuitos de proximidad; ii) compras públicas; iii) alianzas inclusivas; iv) mercados diferenciados.
- Bienes y servicios ambientales, mediante el ajuste global de la legislación, que reconozca, cuantifique y remunere el *hecho económico* del servicio ambiental, el acompañamiento a las organizaciones y comunidades mediante los servicios de ATER.
- Programas de gestión de riesgo y generalización de los seguros y microseguros.
- Estrategias diferenciadas: i) comunidades étnicas; ii) pescadores y acuicultores.

Hay que reiterar, para el análisis correcto del caso, que tanto la nueva estrategia como la nueva institucionalidad puede decirse que están aún en construcción y muchas decisiones tomadas son cercanas en el tiempo (2015) y aún no han sido implementadas en su totalidad.

Los desafíos inmediatos son, entonces:

- Asegurar la coherencia en la aplicación de la estrategia y sus instrumentos y en la distribución de los recursos, para que estos lleguen efectivamente a los destinatarios en todas y cada una de las áreas priorizadas que, por otra parte, son de enorme sensibilidad política y social.
- Coordinar la inversión pública en los territorios, tanto en lo referido al flujo de los recursos como a las capacidades institucionales y técnicas de implementación.

# PERÚ

## **Un caso sobre la evolución de la institucionalidad y las políticas públicas diferenciadas para la agricultura familiar con menos de una década de maduración**

Durante el periodo de liberalización económica, entre los años 1990 y 2011, las políticas públicas peruanas han considerado al sector de la agricultura familiar más como un objeto de asistencia social que como un actor del desarrollo.

No obstante, progresivamente, en el marco de la nueva política agraria general del Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI) implementada a partir de 2008, y de la creación del Ministerio de Inclusión Social (MIDIS) en 2011, algunos programas e instrumentos de la política pública buscan promover el desarrollo del sector.

Mediante el decreto legislativo 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 MINAGRI tales como Pronamachcs, Proabonos, Prosaamer, Marenass, Aliados, Corredor Puno Cuzco, Proyecto Sierra Norte y Proyecto Sierra Sur.

El Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural (AGRO RURAL) es el brazo del Ministerio de Agricultura especializado en combatir la pobreza rural. Impulsa estrategias, actividades y mecanismos que permitan mejorar los ingresos y la calidad de vida de las familias rurales. Entre sus funciones se encuentran:

- Formular e implementar políticas y estrategias para la gestión del desarrollo rural en zonas de pobreza;
- Desarrollar el capital humano de las personas en condición de pobreza;

- 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;
- Fortalecer capacidades de las familias y organizaciones de las comunidades, mediante capacitación, entrenamiento y comunicación;
- Promover el establecimiento de alianzas estratégicas en todos los niveles, con la finalidad de optimizar recursos.

El MINAGRI emitió, en julio de 2008, 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 ideal 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 de 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. Para los pequeños productores con pocas potencialidades de vincularse al mercado solo quedan las políticas de asistencia social, excluidos de la acción promotora del Estado.

Complementando las acciones del Ministerio de Agricultura y 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.

Respecto de estas materias, en 2013 se crea el Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONIE), dependiente del MIDIS, mediante el artículo 23 de la ley 29951 (Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013). Su finalidad es financiar estudios de preinversión, ejecutar proyectos de inversión pública presentados por los gobiernos regionales, locales, el propio sector o las personas jurídicas privadas, para el mejoramiento 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.

Más recientemente, el Ministerio de Agricultura aprobó la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar 2015-2021, por decreto 009 de junio de 2015.

Objetivos específicos de la Estrategia:

- i. Promover el acceso oportuno, equitativo y de calidad de los AF a factores de producción, servicios y bienes públicos, así como el manejo sostenible de los recursos.
- ii. Fortalecer la gestión de conocimientos y capacidades a fin que se garantice la sostenibilidad de las oportunidades de desarrollo de los AF y se reconozca el rol de la AF.
- iii. Articular una institucionalidad nacional, regional y local a favor del logro de resultados de la AF.

Resultados esperados:

- i. Incremento en el nivel de producción y productividad de los AF.
- ii. Incremento en los niveles de inclusión social y seguridad alimentaria de los AF.
- iii. Incremento en la eficiencia del manejo sostenible de los recursos agua, suelos, cobertura vegetal, flora, fauna y de los sistemas agroalimentarios, así como en la articulación institucional en torno a la mitigación, prevención y adaptación al cambio climático, favorables al nivel de vida de los AF.

Los lineamientos de la Estrategia, que toman como antecedente lo que fue aprobado en la IV reunión del Consejo Andino de Ministerios de Agricultura de la Comunidad Andina (en junio de 2013) son nueve:

1. **Acceso a factores de producción.** Promueve el acceso y la seguridad de tenencia y uso de la tierra y el agua para riego, y el ajuste y/o ampliación de los instrumentos de financiamiento necesarios para lograr una capitalización agraria (tanto a nivel predial, como comunitario, y de organizaciones de variada naturaleza de AF).
2. **Acompañamiento integral para la innovación con base en los recursos locales.** Promueve la masificación del uso de semilla e insumos de calidad, así como el desarrollo de agroindustrias rurales que puedan dar cumplimiento a las normas de sanidad e inocuidad requeridas, así como alcanzar las certificaciones necesarias para la diferenciación de productos (ej. orgánicos).
3. **Fortalecimiento de la asociatividad.** Promueve las diferentes formas de asociación que quieran darse los AF para facilitar su acceso a bienes y servicios públicos, así como su articulación con los mercados de insumos y productos.
4. **Integración de la AF a los mercados.** Promueve la provisión de asistencia técnica para los AF y sus organizaciones con vista a la elaboración de

planes de negocio, que le permitan conectarse con proveedores de bienes y servicios públicos, y con operadores privados a nivel financiero y comercial, contemplando desde las ventas directas a consumidores finales hasta las compras públicas.

5. **Manejo sostenible de los recursos naturales frente al cambio climático.** Promueve la diseminación de los cultivos tradicionales y la biodiversidad agraria, con énfasis en la producción orgánica y/o ecológica, a fin de incrementar la resiliencia de los sistemas de AF frente al cambio climático.
6. **Inclusión social y seguridad alimentaria.** Promueve la coordinación intersectorial e intergubernamental para el desarrollo de programas de generación y tecnificación de capacidades en actividades productivas agrícolas y no agrícolas, con el fin de diversificar el ingreso familiar; y para incentivar la diversificación de la producción de alimentos en los predios de la AF.
7. **Mayor inversión para la dotación de bienes públicos con enfoque territorial.** Promueve la implementación coordinada de paquetes de servicios básicos en los territorios: electricidad, agua, educación, salud, vivienda, telecomunicaciones, alcantarillado e infraestructura vial que permita el acceso de los AF a los centros de acopio, transformación, comercialización y servicios de apoyo al productor.
8. **Fortalecimiento institucional.** Promueve la consolidación de una estructura institucional descentralizada, flexible y multisectorial, que se adapte a las particularidades de los territorios, en la que trabajen de manera armónica los sectores públicos, privados y la sociedad civil. Ello supone la articulación sistemática de espacios de diálogo entre representantes de la AF y gestores de los instrumentos de la política pública para concertar las medidas de desarrollo.
9. **Gestión del conocimiento e innovación.** Promueve la masificación de modelos de asistencia técnica y capacitación horizontal, a través del intercambio de conocimientos y aprendizajes entre AF, en coordinación con universidades y centros de investigación para contribuir a la innovación.

La implementación de la Estrategia estará a cargo de una Comisión Multisectorial de Seguimiento y Evaluación creada por el propio decreto, adscripta al MINAGRI, integrada por un representante del MINAGRI, que la preside, y un representante de cada uno de los siguientes ministerios: Ambiente; Comercio Exterior y Turismo; Cultura; Desarrollo e Inclusión Social; Educación; Relaciones Exteriores; Salud; Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables; Ministerio de la Producción.

La secretaría técnica de la Comisión es ejercida por el MINAGRI a través del Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural (Agro Rural).

Las instituciones integrantes de la Comisión tomarán en cuenta los lineamientos de la Estrategia al momento de elaborar los planes operativos institucionales anuales que se consagran en su presupuesto (no hay mención explícita de una mayor asignación de recursos).

Por último, en noviembre de 2015 se aprobó la ley 30355, de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar, que tiene por objeto establecer las responsabilidades del Estado en la promoción y desarrollo de la AF, entendiendo a esta como la unidad agropecuaria familiar cuya principal fuente de ingresos proviene de la producción, obtenida a través del trabajo directo del titular y demás integrantes de la familia, que pueden contratar mano de obra eventual o permanente (son más de 2 millones de agricultores).

Le corresponde al MINAGRI como ente rector del sector agrario hacerse cargo de la promoción y el desarrollo de la AF, y cuenta para ello con *socios* institucionales específicamente marcados por ley, como son los casos de:

1. Instituto Nacional de Innovación Agraria (INIA) y el Instituto de Investigación de la Amazonía Peruana (IIAP), a los que se les encomienda facilitar la transferencia de tecnologías y la asistencia técnica, abastecimiento de semillas, plantines y reproductores de alto valor genético al AF.
2. El Servicio de Sanidad Agraria (SENASA), al que se le encomienda brindar asesoramiento y apoyo para lograr la calidad de los productos de la AF.
3. Los gobiernos regionales y locales, a los que se les encomienda proveer la infraestructura necesaria para generar los mercados/ferias para la AF.
4. La Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE) y el Banco Agropecuario (Agrobanco), a los que se les encomienda desarrollar programas de crédito y aseguramiento específicos para la AF.

En todos los casos, los cometidos asignados al propio MINAGRI y a las instituciones asociadas deberán ser atendidos con el presupuesto institucional vigente, no demandando recursos adicionales al tesoro público. Esto está indicado expresamente en la ley.

El MINAGRI ha apoyado con persistencia y entusiasmo la elaboración de la Estrategia y la sanción de la ley, pero para avanzar en su implementación será fundamental la capacidad de incidencia que puedan ejercer las organizaciones más destacadas de los agricultores familiares: la Confederación Campesina del Perú (CCP), la Confederación Nacional Agraria (CNA), la Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú (Femucarinap), y la Convención Nacional del Agro Peruano (Conveagro), entre otras, para que la asignación de presupuesto de las diferentes instituciones involucradas atienda a los fines propuestos.

El caso peruano puede resumirse entonces destacando tres aspectos principales:

- i. A pesar de la importancia relativa que en el Perú tiene la agricultura familiar campesina, el proceso de aumento de la visibilidad pública y política y al mismo tiempo su concreción, en medidas de política, instrumentos o institucionalidad especializada, se produce más tardíamente —en la década de los años 2000— que en los países del Mercosur.
- ii. Recién a partir del año 2008, con la creación del Programa Agro Rural, que fusiona a diferentes instancias institucionales y proyectos que estaban dirigidos a prestar apoyo a la pequeña agricultura campesina, se comienza a trabajar en el marco de una estrategia de inclusión del sector (que aún no se identifica claramente como AF) en cadenas de valor, que trasciende la calificación de este segmento de la agricultura como un sujeto exclusivo de políticas sociales.
- iii. El reconocimiento expreso de la AF y la necesidad de actuar a favor de su desarrollo con herramientas diferenciadas se pone realmente en evidencia en el año 2015, con la aprobación de la Estrategia Nacional y la Ley de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar. Ambas iniciativas involucran no solo al ministerio sectorial (agrícola), sino también a otras instancias de gobierno a actuar en la oferta de bienes y servicios públicos requeridos por la AF para su desarrollo inclusivo, pero sin acreditar nuevo presupuesto para ello. Es decir que amplía las responsabilidades de varias instituciones pero les encomienda cumplirlas con sus recursos regulares. Esto implica que será necesario un trabajo muy intenso de las organizaciones representativas de la AF en materia de diálogo político para lograr reorientar presupuestos existentes redefiniendo órdenes de prioridad en su actuación.

Los avances en el reconocimiento del sector de la AF y en la necesidad de atenderlo con instrumentos específicos para apoyar su desarrollo inclusivo son indiscutibles. No obstante, la no asignación específica de recursos para llevarlo adelante y el involucramiento de un grupo importante de instituciones que deben trabajar en un marco de coordinación liderado por el MINAGRI permiten pensar que el proceso será de lento desarrollo.

El caso muestra la necesidad de *perseverar* en el diálogo político y la movilización social para lograr que los objetivos, postulados e instrumentos de la ley se pongan operativos en el menor tiempo posible. La capacidad de las organizaciones sociales para establecer canales de diálogo político aparece como un elemento relevante; no están contempladas formalmente en la Comisión Multisectorial de Seguimiento y Evaluación de la Estrategia y deberán incidir en este nivel (al menos) en el momento de elaborar los planes operativos institucionales anuales que se consagran en los presupuestos de cada una de las instancias de gobierno intervinientes.



[www.coprofam.org](http://www.coprofam.org)



Edificio Mercosur  
Luis Piera 1992, piso 2  
Montevideo, Uruguay  
Teléfono/Fax: (598) 2413 6411 / 2413 6381  
[info@fidamercosur.org](mailto:info@fidamercosur.org) - [www.fidamercosur.org](http://www.fidamercosur.org)



Calle 40 A N° 13-09  
Oficina 202  
Bogotá, Colombia  
Teléfono: (571) 2858688