

Las políticas diferenciadas para la agricultura familiar en el MERCOSUR

Contribución del diálogo político al diseño de las políticas públicas y la institucionalización

Preparado por: Susana Márquez y Álvaro Ramos

Las opiniones expresadas en este documento pertenecen a los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista ni las políticas oficiales del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, salvo que se indique explícitamente lo contrario.

Las políticas diferenciadas para la agricultura familiar en el MERCOSUR

Contribución del diálogo político al diseño de las políticas públicas y la institucionalización

Índice

	Página
Resumen	1
1. Introducción	1
1.1. El MERCOSUR y el sector agrícola	1
1.2. Cómo se define la agricultura familiar en la Resolución del Grupo Mercado Común N.º 25/07.	3
1.3. La resolución y los criterios establecidos en ella	3
1.4. Parámetros utilizados por cada país para registrar a los productores rurales como agricultores familiares	4
1.5. Consideraciones finales	6
2. La dimensión cuantitativa de la agricultura familiar	7
2.1. Establecimientos y personas	7
2.2. Dimensión del territorio (superficie de tierra explotada)	7
2.3. Contribución a la seguridad alimentaria y al valor bruto de producción agropecuaria	8
3. La agricultura familiar y la diversificación de la producción	9
4. Políticas públicas diferenciadas para abordar las necesidades de la agricultura familiar	10
4.1. Objetivos generales de las políticas públicas favorables a la agricultura familiar	10
4.2. Avances en la calidad de las instituciones y las políticas públicas: la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF) del MERCOSUR	11
4.3. Funcionamiento de la REAF	12
4.4. Políticas e instrumentos vigentes en relación con la agricultura familiar seis años después de la creación de la REAF	13
5. Diálogo sobre políticas públicas diferenciadas para la agricultura familiar en el MERCOSUR	17
5.1. Condiciones necesarias para poner en práctica un espacio de diálogo político	18
5.2. Consideraciones finales: sostenibilidad y apropiación de las políticas públicas para la agricultura familiar	19

Cuadros y gráfico

Página

Cuadro 1: Parámetros utilizados por los países del MERCOSUR para determinar los criterios de admisión de los agricultores familiares en el registro nacional (sobre la base de los criterios establecidos en la Resolución del GMC N.º 25/07)	5
Cuadro 2: Número de establecimientos (fincas) familiares en los países del MERCOSUR (incluido Chile)	7
Esquema estructural y operacional de la REAF	12

LAS POLÍTICAS DIFERENCIADAS PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR EN EL MERCOSUR

Contribución del diálogo político al diseño de las políticas públicas y la institucionalización

Resumen

Si bien la agricultura en pequeña escala (o “agricultura familiar”) representa un porcentaje importante de la producción de alimentos básicos y la seguridad alimentaria en la región de América Latina abarcada por los países del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), las políticas públicas se han ajustado desde siempre a las grandes agroindustrias orientadas a la exportación. En el presente documento se expone el proceso que llevó a la aparición y el reconocimiento de este subsector agrícola en la esfera de la elaboración de políticas y de las inversiones públicas en la subregión. Tras una breve presentación de los hechos que dieron lugar a una definición común de la agricultura familiar en el MERCOSUR, se describe la dimensión cuantitativa de la agricultura familiar (sección 2) y su función en el manejo de los riesgos climáticos y la conservación de los suelos (sección 3). Posteriormente se explica el proceso que dio origen a la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF) del MERCOSUR (con el apoyo del FIDA), como plataforma que permite configurar las políticas y programas públicos mediante un proceso de consulta en el que participan tanto los gobiernos como las asociaciones de los agricultores en pequeña escala (sección 4). En la quinta y última sección se destacan las condiciones necesarias para crear este espacio de diálogo político, junto con ejemplos concretos de su impacto en el MERCOSUR.

1. Introducción

1.1. El MERCOSUR y el sector agrícola

La región del MERCOSUR es una de las más activas en materia de producción y oferta de alimentos, además de una de las mayores reservas mundiales de biodiversidad y recursos naturales. Los alimentos y la energía, así como el agua dulce superficial y subterránea, constituyen los patrimonios más preciados de las naciones que forman parte del bloque regional. El MERCOSUR, es decir, “Mercado Común del Sur”, comprende cuatro miembros plenos (la Argentina, el Brasil, el Paraguay y el Uruguay), dos miembros asociados (Bolivia y Chile) y un país que ha solicitado ser miembro de pleno derecho (la República Bolivariana de Venezuela).¹

Sin embargo, al igual que otros países emergentes, los del MERCOSUR presentan desequilibrios en cuanto a la forma de explotación de los recursos naturales y a su inserción histórica en el comercio a nivel internacional, basado en el uso intensivo de dichos recursos naturales.

En la región conviven grandes empresas agrícolas, ganaderas y forestales, que hacen un uso intensivo de tecnologías de última generación (biotecnologías, comunicaciones, informática, georeferenciación), maquinaria pesada y sustancias agroquímicas, además de una fuerte internacionalización de los agronegocios a partir de altos niveles de competitividad. Al mismo tiempo, la región alberga un número muy elevado de pequeñas explotaciones familiares, que son la base constitutiva del tejido social de los territorios rurales y representan un potencial humano, social y económico clave para el desarrollo equilibrado de los países.

¹ Más información en www.reafmercosur.org o www.mercosur.org.uy.

El sector agropecuario en el MERCOSUR está fuertemente vinculado al mercado internacional y resulta innovador en materia tecnológica, con volúmenes de producción o de exportación que figuran en los primeros lugares a nivel mundial para una gran variedad de productos, lo que explica la percepción que suele tenerse de la región como importante productora de alimentos. Si bien la esfera agropecuaria es un sector capitalista moderno, genera divisas y es un motor de crecimiento, también ha generado externalidades negativas, como el acelerado proceso de concentración de uso de la tierra y otros insumos de producción o capital, lo que en algunos países amplía la brecha entre ricos y pobres, y entre quienes son competitivos y quienes no lo son.

La región se enfrenta así a la paradoja de que hay países con un desarrollo insuficiente o desequilibrado en gran parte de su territorio y entre su gente, pero cuya producción de alimentos en realidad supera las necesidades de la propia población. La región es exportadora de alimentos y al mismo tiempo gran parte de su población padece de inseguridad alimentaria. El próspero sector agropecuario contrasta drásticamente con el empobrecimiento de los pobladores rurales.

No obstante, no puede afirmarse que existe un único sector agropecuario si se consideran los actores sociales y económicos que lo conforman. No hay una sola "agricultura", sino varias, que se expresan en un mundo heterogéneo de pequeños productores rurales, minifundistas, campesinos, colonos, aparceros, productores rurales sin tierra y comunidades de pueblos indígenas que pueblan y dan vida al campo, poblaciones que no siempre son necesariamente pobres.

Las familias ocupan y transforman el espacio geográfico, transmiten la memoria y construyen la cultura de cada lugar. Están consagradas a la comunidad de pertenencia y allí anudan los lazos sobre los que crean su realidad y proyectan sus sueños. Sus dificultades de acceso a recursos esenciales —no sólo tierra y agua, sino información, tecnología, financiamiento, por citar sólo algunos— las condenan a producir y comercializar en desigualdad de condiciones.

El término "agricultura familiar" que se utiliza en lo sucesivo hace referencia a un modelo de producción con rasgos económicos y sociales bien diferenciados, que se distingue de otros modelos por varios elementos, por ejemplo los relacionados con la organización de los sistemas de producción y la utilización de los recursos naturales, así como por factores de producción, la mano de obra que se utiliza, los niveles de capitalización y el acceso a los mercados. Otra característica de la agricultura familiar consiste en que en todos los casos los agricultores viven en las zonas en que trabajan y sus actividades generan un impacto en su propio desarrollo, la seguridad alimentaria, la contención social y el asentamiento de la población.

La agricultura familiar es un sistema caracterizado por la diversificación de la producción, lo que puede ocurrir en un mismo año o de un año a otro. Con este fin, los agricultores familiares organizan las actividades productivas de manera de aprovechar al máximo las capacidades existentes, adaptando su gama de producción a las características de los recursos humanos de su núcleo familiar, la preservación de los recursos naturales y la reducción de los riesgos climáticos y de mercado. La agricultura familiar contribuye a poblar armónicamente el territorio de cada región o país, a mantener una oferta variada de alimentos nutritivos y tradicionales y a proteger la biodiversidad y la diversidad cultural.

Además de esta diversificación de la producción, la agricultura familiar presenta vínculos con los mercados de productos diferentes de las empresas de mayor tamaño ya que los agricultores familiares cuentan con ciertas ventajas que los ayudan a aprovechar algunas oportunidades planteadas por la demanda de los consumidores por alimentos con connotaciones especiales, por ejemplo los productos naturales, orgánicos, inocuos para el medio ambiente y que promueven valores culturales y de comercio justo.

Aunque ambos modelos (la agricultura familiar y la agricultura industrial) conviven desde hace mucho, ahora que la presión sobre la tierra está en aumento, crece también la competencia por los mismos recursos naturales y las tierras.

En los últimos años ha habido un reconocimiento político explícito de la presencia de dos modelos diferentes y tal vez complementarios —y en ocasiones competidores—. Hasta hace poco, el modelo agroindustrial era el único que gozaba de reconocimiento mientras que el otro se consideraba agricultura de subsistencia y, por ende, no merecedora de políticas públicas que favorecieran una mayor eficiencia productiva. Los agricultores familiares, especialmente los más pequeños, eran destinatarios sólo de políticas compensatorias y de subsidios sociales cuya finalidad era asegurar su asentamiento en las zonas rurales y garantizar un nivel de subsistencia mínimo.

1.2. Cómo se define la agricultura familiar en la Resolución del Grupo Mercado Común N.º 25/07

La agricultura familiar se ha identificado oficialmente en el ámbito institucional del MERCOSUR en virtud de la Resolución N.º 25/07 de septiembre de 2007.

A continuación se presenta dicha Resolución del Grupo Mercado Común (GMC)², en que se describen los criterios cualitativos que caracterizan la agricultura familiar y los parámetros cuantitativos que, a partir de los criterios convenidos, los países aplican para la identificación y el registro de los productores familiares rurales de ambos sexos.

1.3. La resolución y los criterios establecidos en ella

Mediante la Resolución del GMC N.º 25/07 se reconoce oficialmente la existencia de un sistema agrícola diferente, que abarca un conjunto diverso de familias pobladoras del medio rural. Estos agricultores requieren políticas diferenciadas que tengan en cuenta sus distintas capacidades y consideren su situación en el contexto de desarrollo económico y social de cada país.

El MERCOSUR reconoce que es necesario establecer y perfeccionar políticas públicas diferenciadas para la agricultura familiar, que promuevan el desarrollo sustentable del medio rural desde el punto de vista socioeconómico, cultural y ambiental.

En cumplimiento de lo que antecede, los gobiernos de la región consideran conveniente promover la producción y facilitar el comercio de los productos de la agricultura familiar, dado que éstos tienen una participación relevante en la seguridad alimentaria de la región y en sus cadenas agroproductivas. Los gobiernos de los países del bloque entienden que resulta necesario contar con instrumentos adecuados de reconocimiento e identificación de agricultores familiares, que permitan que las políticas públicas para el sector lleguen efectivamente a los destinatarios, reconociendo a tales efectos en igualdad de condiciones a las mujeres y los hombres rurales.

En la resolución se ratifica la función clave que los países asignan a la agricultura familiar como colectivo social que promueve el desarrollo inclusivo y equilibrado de los territorios rurales, la contención social, la seguridad alimentaria y la evolución de un patrón productivo que permite luchar contra las causas que generan la pobreza rural. Por estas razones, el GMC define los siguientes criterios comunes para identificar a las poblaciones rurales que conforman el conjunto de la agricultura familiar:

² El GMC es el máximo órgano jerárquico de dirección del MERCOSUR y está integrado por los representantes nacionales de los cuatro Estados Partes (miembros plenos) del bloque.

- i) La mano de obra ocupada en el establecimiento corresponderá predominantemente a la familia, siendo limitada la ocupación de trabajadores contratados.
- ii) La familia será responsable directa de la producción y gestión de las actividades agropecuarias y residirá en el propio establecimiento o en una localidad próxima.
- iii) Los recursos productivos utilizados serán compatibles con la capacidad de trabajo de la familia, con la actividad desarrollada y con la tecnología utilizada, de acuerdo con la realidad de cada país (lo que supone una relación directa entre la capacidad de los agricultores y el uso de los recursos).

Son también parte de la agricultura familiar, siempre que se respeten los criterios enumerados *supra*, los hombres y mujeres que son productores rurales sin tierra, beneficiarios de los procesos de reforma agraria o programas de acceso y permanencia en la tierra, como también las comunidades de productores que hacen uso común de la tierra.

1.4. Parámetros utilizados por cada país para registrar a los productores rurales como agricultores familiares

A partir de la Resolución GMC N.º 25/07 los países del MERCOSUR (sus cuatro miembros plenos: la Argentina, el Brasil, el Paraguay y el Uruguay, y un miembro asociado, Chile) fueron avanzando en la instrumentación de los respectivos registros nacionales de agricultores familiares, a fin de incluir a hombres y mujeres en función de sus distintas circunstancias. Este tipo de registro no es tanto una base de datos valiosa —debido a las muy pocas variables contempladas—, sino que ofrece mucho más, pues representa una forma de interrelación que permite conectar las políticas más oportunas con los beneficiarios adecuados.

El Brasil y Chile ya contaban con este instrumento, a diferencia de la Argentina, el Paraguay y el Uruguay. Por tanto, en los dos primeros casos los progresos realizados se refieren a la armonización de las directrices vigentes con las pautas establecidas en la Resolución N.º 25/07, mientras que en los otros tres casos se relacionan con el diseño y la aplicación del instrumento.

El consiguiente análisis de la situación actual del proceso de desarrollo y armonización de los registros nacionales se basa en los seis parámetros utilizados para aplicar los criterios (cualitativos) y determinar las limitaciones (cuantitativas) que dificultan el acceso de los agricultores familiares a los registros:

- mano de obra contratada (trabajadores sin parentesco con la familia);
- mando/gerencia de la producción del establecimiento;
- lugar de residencia de la familia;
- área del establecimiento;
- origen del ingreso/renta del establecimiento, y
- capitalización de la familia (valor capital de los bienes de un agricultor o explotación familiar, por ejemplo tierra, maquinaria, existencias de insumos y producción, etc.).

La realidad y diversidad de cada país en materia de agricultura familiar sugieren la conveniencia de considerar distintos parámetros para determinar los factores que limitan el acceso de los diferentes tipos de productores rurales a los registros. También hay

cuestiones estructurales (como el área de la explotación) y cuestiones no estructurales (como los ingresos o la capitalización). En algunos países se aplica un solo parámetro y en otros más de uno, según se observa en el cuadro siguiente.

Cuadro 1: Parámetros utilizados por los países del MERCOSUR para determinar los criterios de admisión de los agricultores familiares en el registro nacional (sobre la base de los criterios establecidos en la Resolución del GMC N.º 25/07)

Parámetros	País				
	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Chile
Mano de obra contratada sin parentesco con la familia (empleados)	Máximo dos personas de forma permanente	Máximo dos personas de forma permanente	No se especifica	Máximo dos personas de forma permanente o 500 jornales	No se especifica
Responsable del mando/gerencia del establecimiento	Agricultor familiar (cualquiera de los titulares del predio)	Agricultor familiar (titular) + otros miembros de la familia	Agricultor familiar (cualquiera de los titulares del predio)	Agricultor familiar (titular) que dedica más de la mitad de su tiempo de trabajo al predio	Agricultor familiar (titular)
Lugar de residencia de la familia (distancia máxima en km al lugar de residencia)	El predio o localidad cercana (sin precisar distancia)	El predio o localidad cercana (sin precisar distancia)	El predio o localidad cercana (sin precisar distancia)	El predio o localidad cercana (a una distancia ≤ 50 km)	No se especifica
Área máxima del establecimiento (en ha)	500 ha	Cuatro módulos fiscales (pueden llegar a 480 ha totales)	50 ha	500 ha con I.C. 100 ⁽¹⁾ (pueden llegar a 1 000 ha totales)	12 unidades de riego básico o URB (pueden llegar a 750 ha totales)
Origen del ingreso/renta del establecimiento (en %)	>50% derivado de actividades del predio (con valor máximo del ingreso no agrícola equivalente a tres salarios legales de peón rural, unos USD 6 000 al año)	≥70% derivado de actividades del predio (con valor máximo de ingresos equivalente a USD 62 000 al año)	>50% derivado de actividades del predio (sin valor máximo)	>50% derivado de actividades del predio (sin valor máximo)	>50% derivado de actividades del predio (sin valor máximo)
Capitalización de la familia	-	-	-	-	Capital máximo por valor de 3 500 unidades financieras (equivalente a USD 130 000)

⁽¹⁾ I.C.: Índice CONEAT (índice de productividad final)

CONEAT: Comisión Nacional de Estudio Agronómico de la Tierra (Uruguay)

Mano de obra sin parentesco contratada

El Paraguay y Chile no limitan el número de empleados permanentes o estacionales, a diferencia de lo que ocurre en la Argentina y el Brasil, donde se permiten dos empleados permanentes como máximo, y en el Uruguay, cuyo criterio es aún más restrictivo.

Mando/gerencia del establecimiento (adopción de decisiones)

La Argentina, el Brasil y el Paraguay contemplan la posibilidad de la titularidad múltiple de los predios (es decir, una especie de condominio) desde un punto de vista jurídico o formal, y por ello se explica que no se haya dispuesto que la conducción del establecimiento sea ejercida por el miembro de la familia al que corresponde la responsabilidad del predio (titular).

El Uruguay y Chile sostienen que estas obligaciones deberían limitarse al responsable principal de la familia (titular), y en el caso particular del Uruguay se hace hincapié específicamente en que el titular debe dedicar un tiempo mínimo de trabajo directo a las actividades del predio.

Lugar de residencia de la familia

Todos los miembros plenos del MERCOSUR mencionan este tema, aunque sólo en el caso del Uruguay se fija un límite de distancia específico entre la explotación y el lugar de residencia de la familia cuando éste no es la propia explotación. Chile no hace referencia a esta cuestión.

Compatibilidad de recursos

A fin de abarcar las particularidades de cada país, el criterio de "compatibilidad de recursos" se ha desdoblado en tres parámetros, dos de los cuales —área máxima del establecimiento (en hectáreas) y origen del ingreso o renta— se aplican a todos los países. En el caso de Chile se aplica el criterio del monto de capital invertido de la familia.

- **Área máxima del establecimiento.** Debido a las diversas condiciones agroclimáticas entre los países y dentro de ellos, en particular, en territorios muy vastos como en el Brasil o en franjas muy extendidas de tierras como en la Argentina, resulta imposible efectuar una comparación directa de los límites de superficie de los establecimientos fijados por todos los países. No obstante, por la facilidad con que se puede cuantificar este parámetro, todos los países lo utilizan como referencia para marcar el límite de disponibilidad del recurso tierra, cuando se identifica a un agricultor familiar.
- **Origen del ingreso/renta.** Todos los países, excepto el Brasil, fijan un límite del 50% para la proporción de renta que puede provenir del trabajo familiar fuera del predio. Las condiciones más restrictivas se observan en el Brasil, donde se establece que la renta no agrícola no puede exceder del 30% y, además, se fija un tope de ingreso anual (cosa que por el momento no hace ninguno de los demás países).
- **Capitalización.** La dificultad práctica para medir los ingresos explica parcialmente la ausencia de límites de valor precisos en la mayoría de los países, y en cierta forma también el hecho de que en Chile se haya añadido el parámetro de capitalización, intentando subsanar esta deficiencia. Este criterio se basa en el supuesto de que los agricultores familiares son propensos a invertir todo ingreso adicional para incrementar sus activos, por lo que el volumen de sus activos es una medida indirecta de los ingresos.

1.5. Consideraciones finales

A pesar de los matices con los que en cada país se han manejado los criterios de la Resolución GMC N.º 25/07 para establecer los parámetros de acceso de los productores a los registros nacionales, las características de la población que efectivamente llega a

registrarse muestran grandes similitudes. Por ejemplo, en el caso de dos países diametralmente opuestos en cuanto a superficie territorial y diversidad productiva (el Brasil y el Uruguay) se constata, no obstante, que los productores rurales que se incorporan a los respectivos registros nacionales —lo que significa que se reconocen a sí mismos como agricultores familiares— son muy similares entre sí. Por consiguiente, pese a las apariencias, el cuadro 1 resulta útil para definir un grupo homogéneo de agricultores a lo largo de una región tan diversa y desigual como el MERCOSUR.

Un camino posible para ayudar a los países a lograr el reconocimiento mutuo de la agricultura familiar como subsector del sector agropecuario regional es la homologación de los datos y la convergencia de las políticas diferenciadas dentro del bloque del MERCOSUR.

2. La dimensión cuantitativa de la agricultura familiar

2.1. Establecimientos y personas

Se calcula que en la región hay unos 5,2 millones de establecimientos (fincas) de propiedad de agricultores familiares.

Cuadro 2: Número de establecimientos (fincas) familiares en los países del MERCOSUR (incluido Chile)

País ³	Número de establecimientos familiares (en miles)
Argentina	252
Brasil	4 400
Paraguay	266
Uruguay	33
Chile	254
TOTAL	5 205

Los 5,2 millones de establecimientos de agricultores familiares involucran a unos 20 millones de personas que trabajan o dependen del trabajo de sus familias en el predio para obtener sus medios de vida. Complementariamente, en ellos se contrata, de forma permanente o transitoria, a cerca de 10 millones de personas que no son miembros de las familias. En consecuencia, los ingresos de más de 30 millones de personas (el 60% de la población rural total) en los cinco países están directamente vinculados a las actividades realizadas en los predios familiares.

2.2. Dimensión del territorio (superficie de tierra explotada)

Los 5,2 millones de predios de agricultura familiar explotan (con arreglo a diversas condiciones de titulación y tenencia de la tierra) 125 millones de hectáreas, aproximadamente, es decir, una superficie media inferior a 25 hectáreas por finca. Ahora bien, el tamaño varía considerablemente de un país a otro. La superficie media en el Paraguay es de 8 hectáreas; en el Brasil y Chile, de 20 a 30 hectáreas, y en la Argentina y el Uruguay supera las 100 hectáreas.

³ Bolivia y la República Bolivariana de Venezuela no están incluidos en este cuadro a pesar de que son parte del MERCOSUR (aunque con condición jurídica diferente, pues el primero es miembro asociado y el segundo está en proceso de adquirir la condición de miembro de pleno derecho), porque la participación de ambos países en la REAF ha sido muy discontinua.

2.3. Contribución a la seguridad alimentaria y al valor bruto de producción agropecuaria

Argentina

En la agricultura familiar, la ganadería corresponde al 82% de los rebaños de cabras, el 64% de los rebaños de cerdos, el 26% de los hatos de ganado vacuno de carne, el 25% de los hatos de ovejas y el 33% de los hatos de ganado lechero, lo cual pone de manifiesto la importancia relativa del subsector pecuario para la provisión de alimentos. La agricultura familiar, a pesar de que abarca superficies más reducidas para las actividades agrícolas, es responsable de una parte mayoritaria de toda una gama de productos hortofrutícolas. La agricultura familiar representa el 19% del valor de la producción agropecuaria (primaria) del país.⁴

Brasil

En el caso del Brasil, la trascendencia de la agricultura familiar es aún mayor que en la Argentina, ya que los productores familiares aportan casi el doble del valor bruto de producción (VBP) agropecuaria, situándose en torno al 38%. Los productores familiares se destacan en particular respecto de algunos rubros agropecuarios muy importantes para la conformación de la canasta básica nacional. Cabe citar, entre los productos agrícolas: yuca (84%), frijoles (67%), hortalizas (60%), maíz (49%), trigo (46%), arroz (31%), y entre los pecuarios: carne de cerdo (58%), carne de aves (40%), carne vacuna (24%) y productos lácteos (52%).⁵

Paraguay

Los agricultores familiares aportan el 75% de la producción de cerdos, el 70% de la de aves y el 60% de la de leche. Otros cultivos importantes son: banana (90%), caña de azúcar (80%), frijoles (75%), tomate (70%) y yuca (45%). La agricultura familiar representa el 20% del VBP del sector agropecuario nacional.⁶

Uruguay

En el caso del Uruguay, la agricultura familiar contribuye con el 30% del VBP sectorial, destacándose particularmente su peso relativo en la horticultura (88%), fruticultura (38%), viticultura y lechería (ambas con el 27%) y en la producción de carnes (aviar, vacuna, ovina y porcina) y lanas (casi el 25% del VBP).⁷

⁴ Fuentes: Censo Nacional Agropecuario (2000); Los pequeños productores agropecuarios en la República Argentina. Importancia en la producción agropecuaria y en el empleo en base al Censo Nacional Agropecuario 2002, segunda edición, IICA, 2007; Plan Estratégico y Programa Nacional de Desarrollo Rural para la Agricultura Familiar, SAGPyA, 2009; trabajos técnicos presentados por la delegación argentina en la XI REAF, Asunción (Paraguay), junio de 2009.

⁵ Fuentes: Censo Nacional Agropecuario (2000); PIB de las cadenas productivas de la agricultura familiar, NEAD/FIFE/MDA, 2004; Desenvolvimiento agrario como estrategia, Balance MDA 2003/2006, 2006; trabajos técnicos presentados por la delegación argentina en la XI REAF, Asunción (Paraguay), junio de 2009.

⁶ Fuentes: Censo Nacional Agropecuario (2000); Estimación del producto bruto de la agricultura familiar, DGP-MAG/FIDA-MERCOSUR, 2006; trabajos técnicos presentados por la delegación argentina en la XI REAF, Asunción (Paraguay), junio de 2009.

⁷ Fuentes: Censo Nacional Agropecuario (2000); Elementos para la definición de productores familiares, medios y grandes, OPYPA-DIEA-MGAP, 2006; trabajos técnicos presentados por la delegación argentina en la XI REAF, Asunción (Paraguay), junio de 2009.

Chile

Los agricultores familiares dan cuenta de casi el 25% del VBP del sector primario, y en algunas actividades incluso trascienden la provisión de alimentos para el mercado nacional. La agricultura familiar representa el 76% de la apicultura nacional, el 54% de la producción de hortalizas, el 44% del trigo, maíz y arroz, el 25% de frutales y viñas, el 94% de las cabezas de caprinos, el 55% de las cabezas de ganado bovino y el 42% de los ovinos.⁸

3. La agricultura familiar y la diversificación de la producción

La agricultura familiar es un sistema de producción caracterizado por la diversificación de la producción, la cual puede observarse en un mismo año y de un año a otro. A fin de sacar el mejor partido posible de la labor familiar durante el año, los agricultores familiares organizan las actividades de producción de manera de aprovechar al máximo las capacidades existentes, adaptando su gama de producción a las características de los recursos humanos de su núcleo familiar (edad, género, habilidades, funciones complementarias, etc.). Esta diversificación obedece a múltiples factores.

Manejo del riesgo climático. El manejo del riesgo climático es uno de dichos factores, ya que los agricultores familiares orientan sus acciones en función de los recursos disponibles en diversas actividades agrícolas y ganaderas que pueden generar ingresos en las diferentes épocas del año, y que también sirven de reserva para enfrentar períodos de menor flujo de ingresos.

Conservación de los suelos. La conservación de los suelos es otro factor importante pues éste es el recurso más valioso para los medios de vida y el desarrollo. Los agricultores familiares prestan especial atención a la alternancia de actividades productivas que tienden a mantener la productividad de los suelos (dentro de las limitaciones propias de cada tipo de ambiente y la disponibilidad de recursos financieros), de manera de dar sostenibilidad a los ingresos familiares.

No dependencia de insumos. Los agricultores familiares están en búsqueda permanente de la menor dependencia posible de los mercados de insumos (fertilizantes y plaguicidas), por razones de costo y acceso, a través de la adaptación de tecnologías que minimicen su aplicación. Esto conlleva asimismo la explotación menos intensiva del suelo y el agua.

Además de la diversificación productiva que los caracterizan, los agricultores familiares guardan vínculos con los mercados de productos diferentes de las empresas de mayor tamaño, ya que ellos cuentan con ciertas ventajas para aprovechar al máximo algunas oportunidades planteadas por la demanda de los consumidores por alimentos con connotaciones especiales —por ejemplo los productos naturales, orgánicos, inocuos para el medio ambiente— que incluso promueven valores culturales y de comercio justo. Si la agricultura familiar ha de aprovechar estas oportunidades debe recibir apoyo concreto, puesto que aun cuando cumplen algunos de estos requisitos, los agricultores deben también respetar ciertas normas sanitarias y de inocuidad y calidad de los alimentos. Los países suelen trabajar, acertadamente, conforme a un estándar único para estas características de los productos.

⁸ Fuentes: Censo Nacional Agropecuario (2000); Pequeña Agricultura en Chile, IICA, 2006; trabajos técnicos presentados por la delegación argentina en la XI REAF, Asunción (Paraguay), junio de 2009.

4. Políticas públicas diferenciadas para abordar las necesidades de la agricultura familiar

4.1. Objetivos generales de las políticas públicas favorables a la agricultura familiar

Nos referiremos a aquellos aspectos clave de las políticas públicas diferenciadas destinadas a la agricultura familiar para que ésta sea sostenible como modelo o patrón productivo y, de esa manera, se consoliden los beneficios que se generan tanto para la sociedad, en general, como para el desarrollo económico equilibrado de los territorios y las comunidades rurales, en particular.

Más allá de la especificidad de algunas políticas y los instrumentos conexos y de la variabilidad de las situaciones observadas en los distintos países de la región, existe un conjunto de políticas públicas cuyo fin es alcanzar varios objetivos de carácter general:

- a) Evitar que la agricultura familiar esté subordinada a otros modelos y a los principales proveedores del mercado representados por los agronegocios.
- b) Corregir diversos aspectos del funcionamiento de los mercados que generan distorsiones y asimetrías que impiden a la agricultura familiar acceder a factores de producción e insumos.
- c) Asegurar el acceso a la tierra y dar seguridades jurídicas sobre la tenencia y propiedad de la misma, con el fin de facilitar el asentamiento de las familias. En la actual coyuntura, una de las mayores dificultades consiste en diseñar políticas efectivas para actuar en un mercado muy competitivo como resultado de los valores cada vez mayores a los que se han cotizado las tierras productivas de la región en los últimos años. Es fundamental evitar la concentración y la exclusión de los productores familiares rurales, especialmente los de menores posibilidades económicas.
- d) Asegurar niveles de rentabilidad de la producción que puedan generar la sostenibilidad de los productores familiares y del sistema de producción en el medio rural.
- e) Facilitar las inversiones en activos productivos y demás activos que agreguen valor a los productos y faciliten la incorporación de la agricultura familiar a la cadena de valor.
- f) Garantizar el acceso a tecnologías apropiadas.
- g) Garantizar el acceso a servicios y productos financieros, tanto de los productores familiares como de las organizaciones sociales que se ocupan de los servicios a la oferta/producción y/o la comercialización.
- h) Preinvertir en las comunidades rurales para crear o recuperar capital social, lo que supone el desarrollo de capacidades a nivel individual y de grupos y organizaciones con el fin de estimular las asociaciones para afrontar actividades orientadas al mercado.
- i) Promover la gestión de los riesgos climáticos y del mercado con instrumentos al alcance de los agricultores familiares.
- j) Incorporar criterios relacionados con la equidad de género en todas las políticas relativas a la agricultura familiar, tanto por lo que se refiere a la aplicación como a los instrumentos necesarios, y adoptar una postura muy firme a favor de las mujeres del medio rural, habida cuenta de la situación tan desigual de la que se parte.

- k) Garantizar el acceso a los mercados gracias a: i) compras públicas institucionales; ii) integración a las cadenas de valor (el Estado tendría una función de negociación), y iii) creación de sus propios canales (asociaciones).

4.2. Avances en la calidad de las instituciones y las políticas públicas: la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF) del MERCOSUR

En marzo de 1991 se creó el MERCOSUR por medio del Tratado de Asunción, en el que se establecían entre sus varios objetivos, "la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes". Apenas un año más tarde, al decidir qué medidas deberían implementarse, y en qué plazos, para una integración comercial efectiva de la región, los ministros de economía y los presidentes de los bancos centrales de los cuatro países integrantes reconocieron la necesidad de "articular pequeños y medianos productores al proceso de integración".⁹

Mediante la Resolución 11/04 del GMC de 2004 se crea la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF) con los cometidos de:

- Fortalecer las políticas públicas orientadas a la agricultura familiar en el MERCOSUR.
- Promover y facilitar el comercio de los productos de la agricultura familiar de la región.

Esta instancia del MERCOSUR (la REAF) se creó como un órgano asesor del GMC que lleva funcionando como un comité permanente desde finales de 2004 en el marco de la arquitectura institucional del bloque regional, tras un largo proceso caracterizado por los acontecimientos o puntos de referencia que se señalan a continuación:

- Creación de la Coordinadora de Agricultores Familiares del MERCOSUR (1991).
- Seminario sobre el tema "El combate a la pobreza con reglas de mercado", organizado por el FIDA y el Gobierno del Uruguay en Montevideo (1997).
- Establecimiento de la Unidad de Coordinación Regional del FIDA para el MERCOSUR en Montevideo (2000¹⁰).
- Seminario sobre "Agricultura familiar y negociaciones internacionales" en Brasilia (2003).
- Carta de la COPROFAM (Confederación de Organizaciones de Productores Familiares del MERCOSUR, www.coprofam.org) al Consejo del MERCOSUR en Montevideo, diciembre de 2003.¹¹
- Propuesta del Gobierno del Brasil de creación de la REAF (2004).
- Creación de la REAF mediante resolución del MERCOSUR, 4 de junio de 2004.
- Doce reuniones regionales ordinarias y dos reuniones extraordinarias de la REAF (2004-2009).¹²

⁹ GMC, Decisión 1/1992, medida 6 a ser implementada por el Subgrupo de Trabajo N.º 8.

¹⁰ Se inicia así un proceso de cooperación sostenible (2000/2011) entre el FIDA, los países del MERCOSUR y las organizaciones sociales representativas de la agricultura familiar, para facilitar el diálogo entre los Estados Partes y dentro de ellos, sobre políticas públicas de desarrollo rural y agricultura familiar, y combatir las causas generadoras de la pobreza rural. El proceso culminó con la creación de la REAF, su consolidación y profundización, la apropiación por parte de gobiernos y organizaciones y la sostenibilidad financiera en tanto que institución permanente dentro del bloque del MERCOSUR por medio de un fondo regional para la agricultura familiar (2009).

¹¹ En la carta se pedía al Consejo que creara un grupo "ad hoc" especializado en agricultura familiar, en el marco del SGT 8 (Subgrupo de Trabajo N.º 8 "Agricultura" del MERCOSUR). El grupo estaría integrado por representantes tanto de los gobiernos miembros como de las organizaciones de agricultura familiar (estas últimas estructuradas en torno a la COPROFAM), y dispondría de seis meses para proponer una agenda de trabajo con miras a la elaboración de políticas diferenciales orientadas a la agricultura familiar.

¹² Las reuniones ordinarias tienen lugar cada seis meses, en el país miembro que ocupa la presidencia *pro tempore* del MERCOSUR. La REAF celebra una reunión ordinaria por semestre. El Coordinador Nacional que ocupa la presidencia *pro tempore* puede convocar reuniones extraordinarias si los miembros de pleno derecho lo estiman necesario.

Se conformó así un espacio para promover el diálogo político entre los gobiernos y las organizaciones representativas de la agricultura familiar del MERCOSUR, con vistas a la armonización y el diseño de políticas diferenciadas que permitieran reducir las asimetrías que impiden a la agricultura familiar aprovechar los posibles beneficios derivados de la integración regional. La REAF asesora al GMC sobre temas específicos de su competencia.

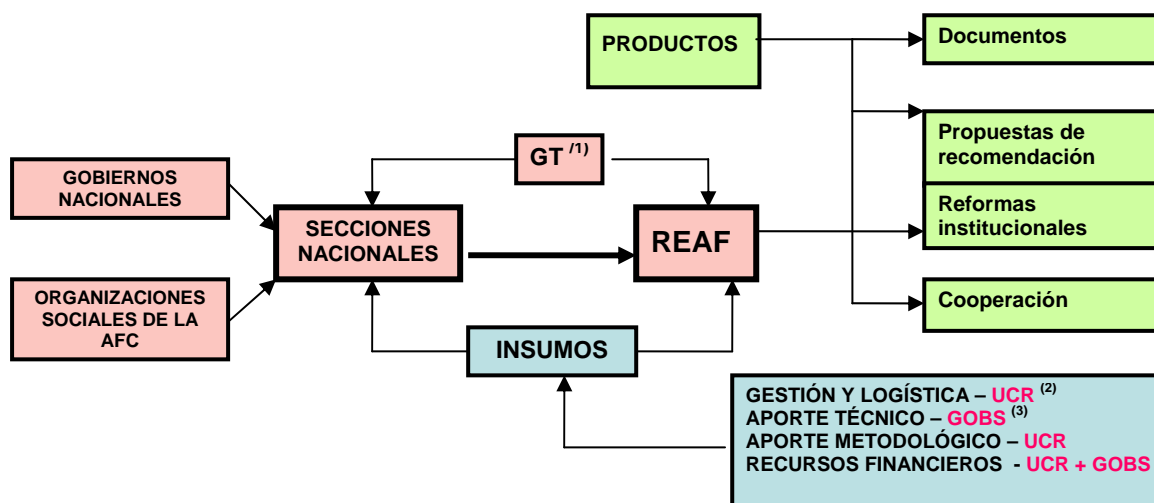
4.3. Funcionamiento de la REAF

Sesiones plenarias de la REAF, en las que participan delegados de los gobiernos y de las organizaciones sociales, que juntos conforman la delegación oficial de cada Estado Parte y Asociado del MERCOSUR.

Secciones nacionales por cada uno de los Estados Parte y Asociados, en las cuales se reúnen las delegaciones de los gobiernos y de las organizaciones sociales tantas veces como se considere necesario durante el semestre para examinar la agenda de la REAF y profundizar en el diálogo político dentro de cada país en relación con las políticas nacionales diferenciadas. Cada seis meses se reúnen a nivel regional bajo la presidencia *pro tempore* de un miembro de pleno derecho.

Grupos temáticos en los que participan delegados oficiales y delegados de las organizaciones sociales para abordar temas de la agenda especializada, en un intento por formular recomendaciones y/o diseñar instrumentos concretos de política pública a nivel nacional o regional.

Esquema estructural y operacional de la REAF



(1) GT: Grupos temáticos

(2) UCR: Unidad de Coordinación Regional (Secretaría Técnica de la REAF)

(3) GOBS: Gobiernos

AFC: Agricultura familiar

Asimismo, se realizan seminarios y talleres preparatorios que incorporan nuevos temas a la agenda. Estos temas se examinan en profundidad, lo que permite realizar un análisis compartido con el apoyo técnico necesario, y brinda la oportunidad de tener en cuenta las aportaciones facilitadas por los expertos invitados antes de que tales temas se incorporen a la agenda de la REAF, que se presentará para que se negocie entre los países.

4.4. Políticas e instrumentos vigentes en relación con la agricultura familiar seis años después de la creación de la REAF

Las conclusiones de la REAF tras seis años de reuniones semestrales se expresan en forma de recomendaciones, y la medición de su éxito y resultados se pone de manifiesto no sólo por la calidad y frecuencia de los encuentros y el diálogo político, sino también por la cantidad de recomendaciones adoptadas tanto por el MERCOSUR como por cada uno de los países.

A continuación se presentan algunas recomendaciones formuladas al GMC, que fueron después adoptadas por el MERCOSUR y por los gobiernos. Asimismo, se ofrecen ejemplos de políticas públicas e instrumentos de intervención diferenciados en favor de la agricultura familiar que se aplicaron en los países del bloque y que guardan relación con los contenidos de las recomendaciones surgidas de la REAF.

4.4.1. Acceso a la tierra

Recomendaciones de la REAF

En preparación de la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural que se llevó a cabo en Porto Alegre (Brasil), en marzo de 2006, la REAF presentó al GMC un borrador de declaración, que el MERCOSUR hizo suyo. Entre otras cosas, en ella se declaraba la necesidad de:

1. Aplicar políticas que faciliten el acceso a la tierra de los agricultores familiares y los trabajadores sin tierra.
2. Respalda esas políticas con medidas complementarias que posibiliten la generación de trabajo haciendo un uso eficiente de los recursos, por ejemplo, mediante el financiamiento a la producción, el apoyo para la inserción en los mercados, y la infraestructura física y social.
3. Promover la realización de un estudio comparado de la legislación sobre tenencia de la tierra de los seis países del MERCOSUR y los países asociados, a fin de extraer recomendaciones para la racionalización y reordenamiento de dicha legislación.

Políticas vigentes

A continuación se ofrecen algunos ejemplos de políticas aplicadas en los países de la región que se ajustan a lo enunciado en la declaración:

1. Ha habido un aumento de los presupuestos asignados a los institutos vinculados a la colonización y la reforma agraria (el Instituto Nacional de Colonización del Uruguay y el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria del Brasil), que ha permitido incrementar la adquisición de tierras y la cantidad de familias asentadas en las mismas en los últimos años.
2. El Brasil ha dispuesto financiamiento para la compra de tierras a través del Programa Nacional de Crédito Agrario (con vistas a la compra de inmuebles y el establecimiento de infraestructura básica y productiva en áreas en que no pueden efectuarse expropiaciones para la reforma agraria).

3. En el Uruguay han tenido lugar experiencias alternativas con objeto de promover el acceso a la tierra para uso colectivo (en régimen de arrendamiento a privados e instituciones públicas) entre las que se destacan los denominados "campos de recría", un sistema de uso difundido para apoyar a los ganaderos familiares.
4. Los procesos de asentamiento en el Brasil y el Uruguay han ido acompañados de algunas obras de infraestructura complementarias: i) la construcción y reparación de caminos rurales; ii) la construcción de viviendas rurales; iii) instrumentos como es el crédito a los productores rurales asentados como consecuencia de la reforma agraria que les permita adquirir insumos, entre otros, maquinaria; iv) obras de almacenamiento y distribución de agua, y v) acceso a la energía eléctrica para uso doméstico y productivo.
5. Los estudios sobre la utilización de la tierra y la distribución de la propiedad relativos a la Argentina, el Paraguay y el Uruguay se realizaron siguiendo una metodología común acordada entre los miembros de pleno derecho del MERCOSUR, y se analizaron en la REAF. Éstos han contribuido a la elaboración de una recomendación que se presentó al GMC en diciembre de 2009 y que viene a reforzar los contenidos que ya figuraban en la declaración de 2006. En la recomendación, que se prevé incluir en la primera reunión preparatoria del GMC en el año en curso, se enuncia la necesidad de reforzar la aplicación de políticas públicas que contribuyan a lo siguiente:
 - facilitar a los agricultores familiares el acceso a la tierra;
 - incorporar una perspectiva de género en el momento del diseño e instrumentación de las políticas de acceso a la tierra;
 - aplicar instrumentos diferenciados de acceso a la tierra para los jóvenes de las zonas rurales, y
 - actualizar y gestionar los catastros nacionales de tierras públicas y su vinculación con los registros de la agricultura familiar en el MERCOSUR.

4.4.2. Financiamiento

Recomendaciones de la REAF

En 2008 la REAF elevó al GMC la recomendación 01/08, en la que se propone, entre otras cosas, lo siguiente:

1. Propiciar el establecimiento de mecanismos de financiamiento que combinen recursos reembolsables y no reembolsables y otros instrumentos financieros, así como fondos de garantía, con el fin de facilitar a los agricultores familiares el acceso al crédito, según sus necesidades de desarrollo.
2. Promover estrategias conjuntas con las instituciones financieras para ampliar las posibilidades de acceso de los agricultores familiares al sistema financiero.
3. Promover y fortalecer el desarrollo institucional de organizaciones que brinden servicios financieros a los agricultores familiares.
4. Vincular las iniciativas de financiamiento con aquéllas relacionadas con el fortalecimiento de la agricultura familiar en las cadenas productivas y comerciales, incluyendo aquéllas que permitan minimizar los riesgos climáticos y de mercado inherentes a la producción agrícola.

Políticas vigentes

A continuación se ilustran algunos ejemplos de instrumentos en aplicación en los países de la región:

1. El PRONAF (*Programa Nacional de Fortalecimiento da Agricultura Familiar*), en el Brasil, ofrece financiamiento al sector de la agricultura familiar con descuentos de capital como recompensa por el buen cumplimiento en los pagos y bonificaciones de intereses, beneficios que se cubren con cargo al presupuesto público pagando a los bancos la diferencia entre el valor a cobrar y el valor efectivamente pagado por los agricultores familiares. Este sistema se organiza sobre la base de una decisión de política económica que promueve su funcionamiento a través de instituciones financieras, con lo que los bancos que movilizan recursos para el sector de la agricultura familiar se benefician de esta medida (además de liberar a los agricultores familiares del compromiso de los encajes técnicos habituales y sus costos).
2. El INDAP (*Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario*), en Chile, maneja tres instrumentos financieros que son: i) el subsidio para el desarrollo de capital productivo; ii) el crédito directo (no bancario y en condiciones diseñadas específicamente para el sector por la propia institución), y iii) el crédito vinculado al sistema financiero (en cuyo caso se cubren los costos de transacción incrementales de las operaciones típicas de las empresas primerizas y en pequeña escala que se insertan en el sistema financiero formal por primera vez).
3. La supervisión del sistema cooperativo de ahorro y crédito del Paraguay, que está a cargo del INCOP (*Instituto Nacional de Cooperativismo*) y se rige por las normas acordadas con las autoridades del banco central del Paraguay, tiene por objeto garantizar la estabilidad y penetración al sistema que atiende a segmentos que no son clientes habituales de la banca comercial (entre otros los agricultores familiares).
4. El Gobierno paraguayo puso en marcha un proceso con apoyo del FIDA y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para reorganizar el crédito agrícola de habilitación con miras a su plena operación de acuerdo a la normativa vigente aplicada a las instituciones de intermediación financieras en microfinanzas. El objetivo de este proceso es conseguir manejar los recursos públicos y privados que se logren captar para el crédito agrícola de habilitación, ofreciendo a los clientes procedentes de la agricultura familiar no sólo créditos sino otros servicios (al menos ahorro y transferencias, tanto para los envíos como los recibos, y posiblemente seguros de naturaleza diversa). La propuesta de reorganización del crédito agrícola de habilitación plantea la aplicación de tasas diferenciales para determinados tipos de financiamiento estratégico, e incluso subsidios parciales del capital prestado a la agricultura familiar bajo ciertas circunstancias, a saber:
 - a) inversiones a largo plazo, que son operaciones que no pueden permitirse tasas de mercado como las que se aplican a las demás entidades financieras privadas;
 - b) créditos con montos limitados, de cantidades inferiores al equivalente de USD 150, dirigidos a clientes que son parte del grupo-objetivo de estas políticas, y
 - c) créditos dirigidos a territorios donde no llegan otras instituciones.
5. El empleo del microcrédito rural para proporcionar financiamiento a corto plazo (de hasta 1 año) fue promovido por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca del Uruguay, 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), mediante los cuales ofrece financiamiento a mediano y largo plazo

(hasta 5 años), con períodos de gracia para la amortización y tasas de interés preferenciales.

4.4.3. Seguro agrícola

Recomendaciones de la REAF

En 2009, la REAF elevó al GMC la recomendación 03/09, en la que se señala, entre otras cosas, que las políticas de gestión de riesgos dirigidas a la agricultura familiar deben comprender, de forma articulada, lo siguiente:

1. Los programas de seguro rural, los programas para emergencias y otros instrumentos de cobertura de riesgos deben promover el uso de tecnologías adaptadas a la realidad local, el uso sostenible de los recursos naturales y medidas preventivas contra las adversidades climáticas, así como las plagas y enfermedades que afectan a plantaciones y rebaños del sector de la agricultura familiar.
2. El funcionamiento de estos instrumentos debe basarse en los registros nacionales de agricultores familiares.
3. Deben elaborarse e institucionalizarse medidas preventivas de gestión de riesgos de carácter permanente para el sector de la agricultura familiar.

Políticas vigentes

1. Los planes piloto de seguros agrícolas en la Argentina, sobre todo en las provincias de Corrientes, Mendoza y Río Negro, utilizaron recursos nacionales y provinciales para apoyar financieramente la contratación de seguros privados por parte de productores hortofrutícolas (subsidio parcial de la póliza de seguro y otras medidas de gestión del riesgo). En Corrientes se atendió a los pequeños productores alimentarios y hortícolas fundamentalmente recurriendo a invernaderos. En Mendoza y Río Negro se cubrieron parcialmente las necesidades de los productores frutícolas. Se dispone de fondos adicionales para atender situaciones de emergencia.
2. El plan "Garantía Zafra-Cosecha" y el fondo de estiaje, que la Secretaría de Agricultura Familiar dirigida por el Ministerio de Desarrollo Agrícola del Brasil puso en marcha en todo el ámbito nacional, protege los ingresos derivados de la agricultura familiar en caso de pérdida de la producción debido a desastres climáticos y enfermedades causadas por hongos sin método de control reconocido. Mediante este instrumento se asegura el 100% de cobertura del financiamiento del PRONAF y el 65% de los ingresos netos previstos por el productor en caso de siniestro. El seguro cubre ciertos cultivos que son clave para la agricultura familiar y se activa cuando el productor pierde más del 30% de los ingresos brutos previstos, conforme a lo estimado por el Banco en el momento de contratar el financiamiento. El plan "Garantía Zafra-Cosecha" está dirigido específicamente a los agricultores familiares del semiárido brasileño, que reciben una protección especial si tienen una pérdida de cosecha (de algodón, maíz, frijol, arroz y yuca) superior al 50% como consecuencia de la sequía. En tal situación, reciben un ingreso mensual mínimo de BRL 110 (alrededor de USD 50) durante cinco meses, con cargo a un fondo conformado principalmente por contribuciones del Gobierno federal, los gobiernos de los estados, los municipios y los productores rurales adheridos al programa. El fondo de estiaje, también de cobertura nacional, se concibió como fondo de emergencia para compensar los perjuicios sufridos por los

productores rurales con unos ingresos mensuales equivalentes a dos salarios medios mensuales que residen en municipios en los que se ha decretado una situación de emergencia o estado de calamidad pública y que han sufrido pérdidas por encima del 50% de sus cosechas.

3. Los agricultores familiares reciben transferencias del INDAP en Chile en caso de perjuicios originados por diversas catástrofes de tipo climático, como sequía en secano, lluvias excesivas y extemporáneas, heladas, viento perjudicial, nieve o granizo. Dichas transferencias se realizan para un determinado tipo de cultivos asegurables anuales. Se trata de un seguro de rendimiento que permite cubrir las dos terceras partes del rendimiento previsto por el agricultor, y el aporte del Estado consiste en subsidiar la prima.
4. El Uruguay emplea recursos públicos para subsidiar la contratación de seguros comerciales en actividades de producción típicas de la agricultura familiar, 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, y con el fin de suministrar socorro en situaciones de catástrofe o desastre provocadas por eventos climáticos como el granizo o los vientos fuertes.

Incentivos para el cooperativismo

A continuación se destacan algunas políticas e instrumentos dirigidos a las organizaciones de agricultura familiar con el propósito de facilitar su integración en los mercados, básicamente ocupándose tanto de los productos como de los insumos.

1. En el Brasil se presta apoyo financiero y normativo/jurídico al sistema cooperativo como alternativa para canalizar la oferta de productos de calidad hacia las compras públicas institucionales.
2. También en el Brasil, el Estado crea nuevos mercados dirigidos al sistema cooperativo, por ejemplo, el programa de adquisición de alimentos, el programa de producción de biodiesel, el programa de nutrición escolar y el programa de orgánicos.
3. En el caso de Chile, las cooperativas reciben asistencia para asegurar la plena inserción comercial de los agricultores familiares en diferentes sentidos (cumplimiento en cuanto a cantidad y calidad, y puntualidad de las entregas de acuerdo con los requisitos establecidos por los diversos canales: mercados minoristas, mayoristas, supermercados, exportación). Esta asistencia se proporciona por medio del Programa de Alianzas Productivas y del Programa de Etiquetado, ambos del INDAP.
5. **Diálogo sobre políticas públicas diferenciadas para la agricultura familiar en el MERCOSUR**

El proceso de diálogo desarrollado en las reuniones regionales de la REAF del MERCOSUR y las respectivas Secciones Nacionales permitió ir aumentando la capacidad (de diálogo político) tanto de los dirigentes del sector de la agricultura familiar como de los cuadros funcionales del sector público. Este resultado se reveló, en primer término, a los propios protagonistas, que vieron cómo incrementaba paulatinamente la seguridad en sí mismos, y cómo se iban haciendo más profundos y cuidados los matices de sus enfoques, debates, análisis y propuestas.

Este proceso también se hizo evidente a terceros (otros órganos del MERCOSUR y otros organismos gubernamentales en cada uno de los países) que reconocieron la madurez y lucidez de ciertas propuestas. Este aporte al proceso de renovación y consolidación de dirigentes y cuadros públicos es un aspecto importante del diálogo político y uno de los resultados de éste.

Por otra parte, la movilización de activos humanos y sociales de las organizaciones ha contribuido, y podría contribuir aún más, a un proceso de recreación de la representación sectorial de la agricultura familiar. Por ahora, esto sólo se ve reflejado en el interés y el compromiso de los nuevos jóvenes dirigentes de ambos sexos quienes, desde diferentes circunstancias, acceden a un camino de reflexión, debate e interrogación que los acerca unos a otros pese a sus orígenes diversos —étnicos, nacionales, culturales, políticos— y sus distintas lealtades políticas. Dicho de otra manera, aunque en la actualidad se trata apenas de una posibilidad, es una posibilidad extraordinaria en proceso de construcción.

5.1. Condiciones necesarias para poner en práctica un espacio de diálogo político

Para que el diálogo político sea efectivo y fructífero, y a fin de evitar que un participante cualquiera se encuentre subordinado a otro, es fundamental asegurar el pleno acceso a la información disponible sobre los diversos temas objeto de consideración; los participantes han de ser capaces de proponer los temas que desean ver incluidos en una agenda común pertinente. Asimismo, es importante estimular y fortalecer las capacidades de los participantes, de entre los dirigentes y funcionarios que participen en los debates, para analizar y diseñar estrategias, políticas e instrumentos apropiados.

Se deben fijar de forma transparente y democrática las reglas del juego del debate y la toma de decisiones, y los participantes deberán ser conscientes de que sea cual sea su decisión se respetará en todo momento, pase lo que pase.

Resulta de vital importancia asegurar la mayor representatividad posible de los interlocutores, tanto desde el punto de vista social como funcional, y adoptar metodologías de debate que favorezcan un diálogo constructivo, aun en escenarios de confrontación complejos. El diálogo para la construcción de políticas públicas requiere un enfoque a mediano plazo. Si bien no se trata de una mesa de negociación de causas puntuales, obviamente no puede desligarse de ellas y de lo que representan en las relaciones entre la sociedad civil y sus organizaciones, y los gobiernos y funcionarios que las representan.

El trabajo conjunto de funcionarios de gobierno y dirigentes sociales, con metas temporales firmes, dinamiza las relaciones internas en el ámbito gubernamental, aumenta el interés público por el tema objeto de debate y estimula el compromiso de los técnicos. Asimismo, mejora la coordinación entre las distintas áreas en cuestión. Además, y principalmente, ese trabajo conjunto hace que los instrumentos de política pública puedan ajustarse mejor a las prioridades establecidas de antemano y a las necesidades que se pretende satisfacer.

Sin embargo, es preciso contar con una política de participación claramente definida, en la que se contemplen las oportunidades y los riesgos. Acordar quiénes participarán, para qué y en qué momento es una cuestión que no puede dejarse al azar, si se quiere que la participación y el diálogo aporten las ventajas genuinas que pueden ofrecer a la generación y la gestión de políticas públicas.

La necesaria transmisión de la problemática privada al dominio público representa la base de las políticas transformadoras y encuentra en el diálogo un terreno fecundo. Sin embargo, pese a la importancia del diálogo, ese foro sigue siendo simplemente un ámbito de oportunidad. Para aprovechar al máximo tal oportunidad es preciso contar con

un método que permita a los participantes reunir una agenda de temas/puntos que sean realmente prioritarios para todos los países y los agricultores familiares a lo largo y ancho de la región, después de lo cual ha de establecerse un calendario viable de las reuniones regionales y nacionales, y respetarlo.

Se debe promover la participación activa y responsable a largo plazo, basada en fundamentos técnicos y orientación estratégica. Es fundamental disponer de la documentación adecuada y conservar actas precisas (un registro fiel de lo debatido y, muy especialmente, de lo acordado), así como estimular la creatividad. Es más, debería evitarse un proceso excesivamente burocrático, así como la perpetuación de dirigentes que han perdido la representatividad y el contacto con las bases. También es preciso evitar la rotación excesiva de participantes.

Según la experiencia de la REAF, es fundamental contar con un secretariado técnico regional eficiente en el que se pueda confiar y que merezca el respeto de todos los actores. En ese sentido, debemos destacar el importante papel que el FIDA desempeña como socio confiable y neutro para articular y facilitar el diálogo.

Contribución a la institucionalización de las políticas públicas en la Argentina

A finales de 2004, la REAF puso en marcha una iniciativa conjunta en torno a una agenda regional con organizaciones representativas de la agricultura familiar y la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPyA). La iniciativa, que fue llevada a cabo por los Estados Partes y los Asociados representados por sus gobiernos, junto con dichas organizaciones del sector de la agricultura familiar, sigue adelante en la actualidad de manera regular, según nos aproximamos a la XII sesión de la REAF.

Esa experiencia de diálogo político regional sentó las bases del Foro Nacional de la Agricultura Familiar, que fue inaugurado en diciembre de 2005 y formalizado en marzo de 2006 mediante la Resolución SAGPyA N.º 132. El foro reunió a un elevado número de organizaciones de agricultores y agricultores familiares, y en un plazo relativamente breve consiguió producir los siguientes resultados: a) un notable diagnóstico participativo e integral en el que intervinieron múltiples participantes, y b) la elaboración de lineamientos estratégicos para una política de desarrollo rural. En ambos documentos se resalta la necesidad de elaborar políticas diferenciales de apoyo a la agricultura familiar, asentadas sobre un registro único que les dé transparencia, accesibilidad y eficiencia, y complementadas por un plan de fortalecimiento de la institucionalidad del sector.

La consolidación del apoyo diferencial dirigido a la agricultura familiar bajo la forma de "políticas de estado", concebidas como políticas sustentadas por la sociedad civil y que trascienden las administraciones, requiere una institucionalidad pública sólida. En consecuencia, el 23 de octubre de 2007 el Gobierno anunció la creación de una subsecretaría de la SAGPyA destinada al desarrollo rural y la agricultura familiar que fue formalizada por decreto presidencial en abril de 2008.

Ese proceso de consolidación institucional sigue en curso en la actualidad, ya que recientemente la SAGPyA se ha convertido en ministerio, y la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar ha pasado a ser una secretaría.

5.2. Consideraciones finales: sostenibilidad y apropiación de las políticas públicas para la agricultura familiar

Al aplicar estos dos indicadores al proceso de diálogo sobre las políticas públicas orientadas a la agricultura familiar en el MERCOSUR, se destaca la importancia que reviste la decisión adoptada por el CMC de crear el Fondo para la Agricultura Familiar, con la contribución de los países miembros, para financiar todas las actividades ordinarias llevadas a cabo por la REAF y la Secretaría Técnica de la misma durante al menos los próximos cinco años.

Esta decisión es una muestra explícita de la valoración positiva que los cuatro gobiernos han hecho de los avances alcanzados, el papel de la REAF en la articulación y convergencia de las políticas y sus instrumentos, y en la construcción del proceso de integración regional.

Asimismo los gobiernos solicitaron y obtuvieron de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) el financiamiento complementario necesario para la ejecución del Programa Regional de Equidad de Género en la Agricultura Familiar, y siguen manteniendo el financiamiento con cargo a los recursos propios del Programa Regional para la Juventud Rural, que ya lleva realizados cuatro módulos de capacitación de jóvenes dirigentes rurales para que actúen como agentes de cambio e innovación.

A nivel del país, el proceso de la REAF bien ha generado o bien contribuido a promover una serie de cambios institucionales y resultados concretos, algunos de los cuales se resumen más abajo.

A. Instituciones nuevas o fortalecidas

En la Argentina, la SAGPyA creó la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar en 2008. Esta subsecretaría pasó a ser una secretaría en 2009, cuando la propia SAGPyA pasó a ser un ministerio. Por lo tanto, desde 2008, la Argentina cuenta con una estructura institucional que comprende un órgano específico dedicado a las políticas diferenciales orientadas a la agricultura familiar.

En el Brasil, la influencia internacional del Ministerio de Desarrollo Agrícola (MDA) ha aumentado notablemente, tanto en la zona del MERCOSUR como en otras plataformas internacionales de negociación. El MDA contribuye ahora de manera mucho más activa a modelar la política exterior del Brasil en el sector del desarrollo agrícola y rural, junto con el Ministerio de Agricultura.

En el Paraguay, se creó el Sistema Integrado de Gestión para el Desarrollo Agropecuario y Rural (SIGEST) dentro del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

En el Uruguay, se creó dentro del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca la Dirección General de Desarrollo Rural.

El Comité de Cooperación Técnica (CCT) del MERCOSUR eligió una iniciativa de la REAF para canalizar los recursos de la cooperación española a la subregión.

En 2008, el órgano decisorio supremo del MERCOSUR decidió crear el Fondo de Agricultura Familiar (FAF) del MERCOSUR, con objeto de garantizar la sostenibilidad financiera de la Secretaría Técnica de la REAF una vez que se hubiera retirado el apoyo del FIDA en diciembre de 2011.

B. Agendas de políticas en los planos regional y nacional

En la Argentina, los debates de políticas sobre seguros y jóvenes en las zonas rurales, elaborados por la REAF a nivel regional, forman parte ahora del programa nacional de políticas.

En el Brasil, la cuestión de la incorporación comercial de la agricultura familiar a los mercados, generada a nivel regional, se ha adoptado en el programa nacional de políticas.

En el Paraguay, ha ocurrido algo parecido con las políticas sobre seguros, el financiamiento rural y los jóvenes de las zonas rurales.

En el Uruguay se dio prioridad a las cuestiones relacionadas con la tenencia de la tierra, el género y los jóvenes de entre las que se debatieron y determinaron en el marco de la REAF.

Una serie de órganos regionales también se vieron influidos en la formulación de políticas sobre tecnologías apropiadas para la agricultura (por ejemplo, el Programa Cooperativo para el Desarrollo Tecnológico Agroalimentario y Agroindustrial del Cono Sur [PROCISUR]) y la concepción de la agricultura familiar como un sector productivo (por ejemplo, el Comité de Sanidad Vegetal del Cono Sur [COSAVE]).

C. Instrumentos de políticas

En general, la creación de los registros nacionales de agricultores familiares hizo posible que varios instrumentos de políticas ya existentes se centraran en un grupo-objetivo concreto de manera productiva.

Los gobiernos de los Estados Partes adoptaron y ajustaron una serie de instrumentos con miras a dar una nueva concepción a la presencia del Estado y prestar apoyo a un subsector de la economía de una importancia social y económica fundamental. Entre dichos instrumentos cabe destacar: políticas sobre seguros, apoyo a los jóvenes rurales, financiamiento rural, suministro alimentario a instituciones públicas (por ejemplo, escuelas y hospitales), mejor integración en el mercado, normas relativas a la propiedad de la tierra, y políticas sociales y fiscales dirigidas a los agricultores familiares. Estos instrumentos adaptados según las circunstancias pasaron de emplearse para prestar asistencia social a reforzar la capacidad de producción y de creación de capacidad humana. Los proyectos del FIDA en la región del MERCOSUR han jugado un papel decisivo en la aplicación, difusión y, en ocasiones, el ensayo de dichas políticas, puesto que, obedeciendo a su mandato, el FIDA centra su atención en los agricultores familiares del Cono Sur de América Latina.