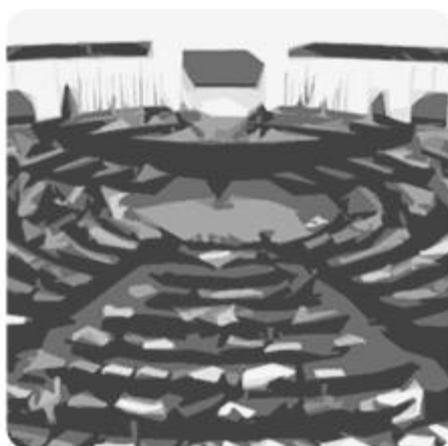


Sesión Temática N° 1

Agricultura Familiar: Evolución
Conceptual, Desafíos e Institucionalidad
en América Latina y el Caribe.



**II FORO DEL FRENTE PARLAMENTARIO
CONTRA EL HAMBRE**
Bogotá, 7 y 8 de junio de 2011



II FORO REGIONAL DEL FRENTE PARLAMENTARIO CONTRA EL HAMBRE

Sesión Temática N° 1

Agricultura Familiar: Evolución conceptual, desafíos e institucionalidad en América Latina y el Caribe

El presente documento tiene como objetivo orientar la reflexión en torno al rol de la Agricultura Familiar que se generará en el II Foro del F.P.C.H, dando a conocer aspectos conceptuales del tema, su caracterización en la política pública, marco legal, su rol estratégico en procesos de desarrollo y los desafíos pendientes en el debate en torno a la Agricultura familia, intentando enriquecer el diálogo entre parlamentarios y representantes de la sociedad civil, de manera de promover la incidencia normativa en torno a la lucha contra el hambre. La construcción del presente documento, se ha basado en aprendizajes obtenidos a partir del análisis de estudios de caso que han tenido lugar en diferentes países de la región, tales como Chile, Costa Rica, Argentina, Brasil, Ecuador, El Salvador y República Dominicana.

1. Agricultura Familiar: Una Historia Reciente.

La discusión sobre agricultura familiar en América Latina y el Caribe es reciente, sin tener aún contornos definidos. Sin embargo, muchos estudiosos (*Lamarche 1993, 1999 y Abramovay 1992*) revelan que la agricultura familiar es una forma social reconocida y legitimada en gran parte de los países desarrollados, en los cuales la estructura agraria mayoritariamente se compone de explotaciones donde el trabajo familiar asume una importancia decisiva. En Francia, esta categoría se denomina *exploitation familiale* y, en los Estados Unidos, *family farming*.

Sin embargo, ha que resaltar que tradicionalmente en América Latina toda la complejidad del mundo rural ligado a "pequeña agricultura" ("pequeños propietarios", "agricultores de baja renta", "colonos", "arrendatarios", "parceleros", "indígenas", "poblaciones tradicionales", "pueblos de la foresta", "afro descendientes", "extractivitas", y otras categorías) fue abarcada bajo el concepto de campesinado, que a su vez fue eran identificado como minifundistas para contraponerse, política e ideológicamente, al modelo latifundista predominante como forma de ocupación y colonización del espacio rural. Además, que se apostaba, por parte de muchos diseñadores de políticas públicas, en la modernización de pocas propiedades rurales, focalizadas en algunos productos exportadores, y que la población migraría para los puestos de trabajo generado por la industrialización en los centros urbanos.

A partir de los años 90 diversos estudiosos llamaban la atención para la realidad que aun permanencia en el mundo rural: i) la permanencia y existencia de sectores de la agricultura familiar altamente dinámica e integrada al mercado; ii) fuerte incorporación de avances tecnológicos en los procesos productivos; iii) elevada concentración de pobreza entre los agricultores familiares minifundistas; iv) elevada respuestas a políticas gubernamentales de fomento productivo. Mientras que al mismo tiempo se visualiza algunas consecuencias de la "modernización" rural ocurrida: concentración de tierras y riquezas, éxodo rural, globalización de la producción agrícola y presión sobre los recursos naturales, y el apareamiento de diversos

movimientos sociales reivindicatorios. Este breve histórico analítico ayuda a entender la dicotomía existente entre lo moderno/tradicional y capitalista/campesino, tan frecuentemente observados en discusiones de políticas públicas para el desarrollo rural de nuestros países.

De cualquier modo, la discusión en torno al concepto de agricultura familiar y sus potencialidades ha ganado espacio en el pensamiento intelectual latinoamericano, en los movimientos sociales y, consecuentemente, a influenciado la construcción de políticas públicas e institucionalidades en la región. Además, el emergente concepto de desarrollo rural sostenible incorpora elementos innovadores y necesarios a las dinámicas de las políticas pensadas para el rural, y que tiran a la agricultura familiar nuevas atribuciones: seguridad alimentaria y nutricional; prácticas agrícolas y medio ambiente; desarrollo local (fortalecimiento de las municipalidades); inclusión social productiva para la zona rural; y otras. O sea, lo que importa resaltar no es el carácter y las interpretaciones que este fenómeno viene recibiendo, sino el reconocimiento de que el medio rural ya no se puede remitir a las actividades económicas agrícolas meramente, sino que pasa a incorporar otras dimensiones, como la preocupación por la naturaleza, las familias rurales, el paisaje, el patrimonio cultural y tradiciones, producción de alimentos, entre otras.

2. Caracterización de la Agricultura Familiar: algunos casos.

Intelectuales y operadores de políticas públicas coinciden en que el modelo de producción familiar tiene algunas variables que la caracterizan y ayudan en la definición de criterios legales para focalizar las políticas públicas: i) relación íntima entre trabajo y gestión; ii) el proceso productivo es dirigido por los (as) propietarios; iii) énfasis en la diversificación productiva y en la durabilidad de los recursos naturales; iv) utilización de trabajo contratado o asalariado con carácter complementario; v) toma de decisiones inmediatas, ligadas al elevado grado de previsibilidad del proceso productivo; vi) renta predominantemente proveniente de las actividades rurales en la propiedad y; vii) criterios de límite de área (ha).

Así, en Brasil se considera agricultor familiar y emprendedor familiar rural a aquél que practica actividades en el medio rural y cumpla todos los requisitos siguientes (Ley 11.326/2006): i) que no tenga, a cualquier título, un área mayor que 4 módulos fiscales (unidad de medida expresada en ha, que varía para cada región del país; ii) que utilice predominantemente mano de obra de la propia familia; iii) que tenga ingreso familiar predominantemente originado de actividades económicas vinculadas al propio establecimiento o emprendimiento; iv) que dirija su establecimiento o emprendimiento con su familia.

En Chile, los criterios aplicados a sujetos de intervención por INDAP (Instituto de Desarrollo Agropecuario) son: i) agricultores que explotan una superficie inferior a las 12 hectáreas de riego básico; ii) que tienen activos por un valor menor a las 3.500 unidades de fomento (US\$96.000); iii) que obtienen sus ingresos principalmente de la explotación agrícola; iv) que trabajan directamente la tierra, cualquiera sea su régimen de tenencia.

Es importante destacar el rol que a la agricultura familiar se ha dado, en el Mercado Común del Sur – Mercosur, donde el término agricultura familiar es reconocido oficialmente con la creación, en 2004, de la Reunión Especializada Sobre Agricultura Familiar en el Mercosur – REAF. Con la REAF, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay asumen el desafío de construir políticas públicas para cerca de 4,9 millones de explotaciones familiares, es decir, el 83% de los

establecimientos agropecuarios (5,8 millones) en los cuatro países. Ese compromiso se consolida con la Resolución 25/07 del Grupo Mercado Común (GMC), que incorpora en las legislaciones nacionales de los países del Mercosur el reconocimiento y la identificación de este modo de vida y producción.

En El Salvador, de acuerdo al Plan de Agricultura Familiar y Emprendedurismo Rural para la Seguridad Alimentaria y Nutricional, lanzado por el Ministerio de Agricultura (2010), se presentan dos clasificaciones de Agricultura Familiar (AF) como sigue: i) Agricultura Familiar de Subsistencia - el productor generalmente vive en la parcela, utiliza mano de obra familiar como única fuerza de trabajo, la extensión de su parcela no excede las 3 hectáreas y no le permite devengar un ingreso mínimo para las necesidades básicas del hogar; el destino principal de la producción es el autoconsumo; ii) Agricultura Familiar Comercial: el productor vive en el predio o en un sitio urbano intermedio cercano, utiliza mano de obra familiar como principal fuerza de trabajo y contrata mano de obra externa permanente o eventual, la mayor parte de sus ingresos provienen de la explotación agropecuaria y éstos le permiten cubrir las necesidades básicas del hogar, el destino principal de la producción es el mercado.

En suma, en los distintos programas y políticas públicas hay una mezcla de criterios para la identificación, focalización y apoyo a los agricultores familiares.

3. “Más allá de lo Agrícola” - Rol Estratégico de la Agricultura Familiar.

Desde la perspectiva de un plan de gobierno, la adopción de marcos normativos o formulación de política social y macro económica, la agricultura, incluso la agricultura familiar, no es un sector aislado o desconectado del flujo de responsabilidades públicas. La agricultura debe responder a dilemas históricos y actuales en el desarrollo sostenible de los países. Resumidamente, y desde la coyuntura actual, los principales roles para la agricultura y agricultura familiar son:

Generación de renta. Tradicionalmente es ésta la función clásica e histórica atribuida a la agricultura y agricultura familiar. Incorpora las nociones de crecimiento económico, modernización y generación de riqueza monetaria. En las últimas décadas, debido a la presión por escala y especialización en la agricultura (monocultivos), muchos países optaron por modernizar pocas explotaciones y/o la concentración de la tierra, donde la “pequeña y mediana agricultura” - agricultura familiar – no fue objeto de políticas e instrumentos públicos de desarrollo. Sin embargo, en Nicaragua el 63% del Valor Bruto de la Producción proviene de la agricultura familiar; en Ecuador el 42%, y en Brasil el 34%.

Producción de alimentos. Si bien se reconoce la existencia de la nueva y actual problemática de la crisis alimentaria, lo novedoso es que la carestía de los alimentos ha entrado en la agenda de política monetaria de los países, pues son generadores de procesos inflacionarios. También es reconocida la capacidad de la agricultura familiar en su potencial para producir alimentos básicos: Brasil el 87% de la yuca, el 70% del frijol y el 58% de la leche (Censo Agropecuario 2006). En Argentina produce el 64% del ganado porcino y el 33% del ganado de leche. En Paraguay el 93% del banano, el 94% del frijol y el 97% del tomate. En Uruguay, el 80% de las hortalizas. En Colombia constituye el 30% de la producción de cultivos anuales, con mayor incidencia en maíz, frijol, cebada y trigo. En Ecuador el 64% de papas, el 85% de cebollas, el 85% de maíz, el 70% de frijol, el 70% de carne porcina y el 82% de ovinos (Proyecto

de Cooperación FAO BID – GCP/RLA/152/IAB). También llama la atención en los países centroamericanos la relevante contribución de la agricultura familiar en la producción de granos básicos y ganadería. Observase que muchas de las reformas institucionales promovidas en algunos países en favor de la agricultura familiar buscan el objetivo de mejorar la frecuencia, regularidad e incremento en la producción nacional de alimentos, intentando definir bases para la seguridad alimentaria y nutricional, así como mayor estabilidad económica.

Estabilización de las poblaciones en sus sitios de origen. Tratase de estancar flujos migratorios, valorizando la ocupación del territorio nacional, reforzando y preservando los valores culturales históricos rurales. En Chile, el 87,4% de las propiedades rurales son de agricultores familiares, si bien ocupan apenas el 12,6% de la superficie de tierra; en Nicaragua el 97.7%, ocupando el 67% . En Brasil, el 85,2% ocupa el 30,5% de la tierra. O sea, existe una significativa presencia de agricultores familiares, con sus activos en tierra, que pueden jugar aun un rol socio económico relevante en sus sitios de origen.

Desarrollo de las economías locales y fortalecimiento institucional de las estructuras públicas. Dada la capilaridad de la agricultura familiar, un mayor apoyo de políticas públicas significa mayor circulación de riquezas y generación de tributos, fortaleciendo las “células” de las repúblicas que son las comunidades o municipios. Desde el principio de los procesos de descentralización y desconcentración, fortalecer los diversos territorios nacionales implica armonizar el crecimiento regional, evitando regiones rezagadas y dispares en los países.

Ocupación de la mano de obra. Si para el mundo urbano el empleo es reconocidamente fundamental para la estabilidad social, para el medio rural mantener, mejorar y modernizar el proceso de trabajo de la agricultura familiar seguramente tiene el mismo significado y relevancia. En Colombia el 52% de la ocupación en zonas rurales corresponde a agricultores familiares; en Brasil el 77%, y en México el 70%. Mejorar estas ocupaciones y mantenerlas puede abrir nuevas expectativas, sobre todo para la juventud rural.

Gestión de los recursos naturales. Las recientes Convenciones de las Partes (Copenhague - 2008 y Cancún - 2010) evidencian que el modo de producción de la agricultura, incluso la familiar, debe adoptar técnicas productivas más amigables con el medio ambiente, principalmente tecnologías de baja emisión de carbón (efecto invernadero). Otros desafíos son prácticas agrícolas que administren adecuadamente los recursos hídricos y la biodiversidad. Como ventaja comparativa, la agricultura familiar, al residir en el hogar, es conocedora y tiene un manejo histórico de los recursos naturales, por ello tiene el potencial de asumir roles mas protagónicos en favor del medio ambiente. Quizás en etapas incipientes, algunos países apoyan en sus políticas públicas estilos de agricultura de "agricultores familiares guardianes de la foresta", "agricultores familiares cultivadores de agua dulce", "campesinos productores de semillas criollas", y otros. Como ejemplo, se cita la reciente Ley de “fomento y protección al maíz como patrimonio originario, en diversificación constante y alimentario, para el estado de Tlaxcala – México”. La referida Ley declara al maíz criollo tlaxcalteca, como “Patrimonio Alimentario del Estado de Tlaxcala” y tiene por objeto fomentar el desarrollo sustentable de los maíces nativos a partir del establecimiento de mecanismos de protección de los mismos que promuevan la continuidad de su proceso de diversificación biológica, así como aumentar su productividad y competitividad a cargo de los productores y comunidades que descienden de aquellos que originariamente han cultivado el maíz en el Estado. Así, apenas se inicia el

reconocimiento y apoyo de políticas a poblaciones tradicionales y comunidades indígenas como base de una agricultura más diversificada y con fuertes rasgos culturales de estilos de vida.

Superación de la pobreza y la inclusión social productiva. Es bien sabido que la pobreza e indigencia es, proporcionalmente, mayor en el espacio rural y en la base de la agricultura familiar. Pensar las políticas sociales de manera articulada, interrelacionada e integrada (por ejemplo los Programas de Transferencia) con los procesos rurales para la agricultura familiar más empobrecida (micro finanzas, seguros de renta, programas de semillas, y otros) permite ampliar las posibilidades de movilidad y ascensión social de la agricultura familiar en forma sostenida.

4. Desafíos para la Agricultura Familiar y las Políticas Públicas.

La agricultura familiar juega un importante papel en la revitalización de los espacios rurales, como regiones productoras y consumidoras de bienes, servicios y cultura. Pero muchos desafíos persisten:

Desarrollo de políticas públicas de apoyo. Además de las necesarias políticas que garanticen derechos básicos, tales como salud, educación y alimentación adecuada, también son necesarias otras como asistencia técnica, seguros de variaciones climáticas, seguros de precios, programas de semillas, desarrollo de tecnologías, apoyo a las pequeñas agroindustrias en las cadenas de valor, marcas propias.

Desarrollo de institucionalidad de apoyo. Así como hubo en las últimas décadas un fuerte impulso del Estado a la modernización de un sector específico del medio rural, para la agricultura familiar se hace necesario un marco regulatorio adecuado, con leyes y/o programas específicos, además de estructuras e instituciones de asistencia técnica, investigación y financiamiento. Sin embargo, hay que indicar los recientes avances en el ámbito del MERCOSUR, donde Uruguay creó, en 2005, la Dirección Nacional de Desarrollo Rural, en el Ministerio de Pecuaria, Agricultura y Pesca. Argentina, en su marco de cambios en la políticas para el medio rural, creó en 2009, el Ministerio de Agricultura, Pecuaria, Pesca y Alimentos, y la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar. En Paraguay se estructuró el Plan Nacional de Agricultura Familiar y el Programa de Fomento a la Producción de Alimentos de la Agricultura Familiar (2010).

Políticas afirmativas. No es posible el desarrollo sin el reconocimiento de la complejidad de los elementos sociales y culturales propios, y la necesaria integración de todos los miembros y grupos de la sociedad. Por ello es preciso disponer de políticas de apoyo a las actividades de las mujeres, jóvenes y personas de la tercera edad, así como de valorización de la cultura: artesanía, danzas, ropas, alimentos, y otros.

Acceso al mercado e inserción en cadenas de valor. La percepción de mercado justo ha revalorizado las formas productivas de la agricultura familiar, evidenciado en una fuerte concordancia de algunos sectores y consumidores con estilos diferentes de producción. También en algunos países, los sistemas de compras públicas (alimentación escolar y otros programas) apoyan el desarrollo de las distintas cadenas de valor de los productos de la agricultura familiar, agregando valor, identidad y capacitando a los agricultores familiares para



Oficina Regional para América Latina y el Caribe



que se introduzcan en los distintos mercados.

Acceso a tecnologías. Es conocido el déficit tecnológico de los procesos productivos de los agricultores familiares. Además de lo penoso del proceso de trabajo, todavía muchas veces manual, acaban por incurrir en mayores costos y pérdida de competitividad en los mercados.

Acceso a financiamiento. En economías globalizadas y monetarizadas como las actuales de nuestros países, el acceso al sistema financiero formal se torna imperativo como modo de fortalecer las economías de los agricultores familiares, tanto para evitar la informalidad y los elevados costos, como para realizar inversiones de mayor valor que puedan estructurar sus economías.

Fortalecer la asociatividad. Como forma de mejorar las relaciones con el mercado, con las políticas públicas y con las diversas estructuras de apoyo, las acciones colectivas (cooperativismo y asociativismo) permiten bajar costos transaccionales, facilitar el acceso a políticas públicas y ampliar su escala y cobertura.

Finalmente, es importante recalcar que los esfuerzos de los países evidencian un proceso de búsqueda y construcción de caminos y soluciones propias, teniendo en cuenta la complejidad de los escenarios políticos y administrativos, y la diversidad de grupos que comparten el espacio rural. Con todo, se percibe una línea común, que intenta revalorizar la diversidad de manifestaciones culturales y productivas presentes, históricamente, en los costumbres de la agricultura familiar, y que aportan distintas dimensiones a la sustentabilidad del desarrollo rural.

Bibliografía.

ABRAMOVAY, R. Paradigmas do Capitalismo Agrario en Questao. 1992. Hucitec. Sao Paulo. Brasil.

LAMARCHE, H. La Agricultura Familiar: Una Realidad Multiforme. 1993. Editora Unicamp. Brasil.

SOTO, F.B.; FAZZONE, M.R.; FALCONI, C. Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe. FAO – BID. 2007. Santiago. Chile.

La Iniciativa America Latina y Caribe Contra el Hambre 2025 y el segundo Foro del frente Parlamentario contra el hambre cuentan con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional Para el Desarrollo (AECID).

La Iniciativa América Latina y Caribe Contra el Hambre 2025 y el segundo Foro del Frente Parlamentario contra el Hambre cuentan con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional Para el Desarrollo (AECID).