

9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política

Montevideo, Uruguay
26, 27 y 28 de julio de 2017

Grupo de trabajo: Políticas públicas

Políticas públicas para la agricultura familiar en América Latina: trayectorias y tendencias

Código del trabajo: 9753397

Autores

Eric Sabourin, Cirad Art-Dev y Universidad de Brasilia-CDS, eric.sabourin@cirad.fr

Jean François Le Coq, irad Art-dev y CIAT Cali, jflecoq@cirad.fr

Cátia Grisa, Universidad Federal de Rio Grande do Sul, PGDR, catiagrisa@yahoo.com.br

Octavio Sotomayor, Director Nacional INDAP, Minagri, Chile octavio.sotomayor@indap.cl

Mario Samper, IICA, Plataforma Ecadert, Costa Rica, mario.samper@gmail.com

Mireya Valencia Perafan, Universidad de Brasilia, FAV, Colombia,
mireya_eugenia@hotmail.com

Trabajo preparado para su presentación en el 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Montevideo, 26 al 28 de julio de 2017.

9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política

Montevideo, Uruguay
26, 27 y 28 de julio de 2017

Políticas públicas parar la agricultura familiar en América Latina: trayectorias y tendencias

Resumen: La ponencia analiza la trayectoria de las políticas públicas a favor de la agricultura familiar en América Latina. Propone un abordaje regional comparativo a partir del referencial metodológico de la sociología de la acción pública y del análisis de políticas públicas.

La metodología consistió en la aplicación de una matriz de análisis común en once países. Se caracterizan y comparan tres aspectos claves de estas políticas: su contexto, origen y trayectoria; la diversidad de estas políticas y de las categorías de público meta; sus principales resultados, las tendencias y las perspectivas de evolución y los desafíos en el ámbito regional.

El estudio indica la gran diversidad de las situaciones de los productores y de las definiciones de la agricultura familiar en América latina y, por consecuencia, de las políticas enfocadas en ella. Por lo tanto, este trabajo propone una clasificación de las principales categorías de políticas públicas que afectan el sector familiar.

El trabajo muestra los avances y limitaciones de las políticas enfocadas en un segmento particular del sector familiar y las perspectivas de respuestas complementares con nuevas políticas transversales o multisectoriales. Destaca una regionalización de estas políticas tanto por la influencia de las agencias internacionales como de los movimientos sociales y una multiplicación de las instituciones públicas sectoriales dedicadas al segmento de la agricultura familiar. Deja interrogaciones sobre el futuro de estas políticas en el cuadro regional de regresión de los gobiernos populares y de retorno de coaliciones conservadoras a partir de 2016

Abstract: The paper analyzes the trajectory of public policies in favor of family agriculture in Latin America. It proposes a comparative regional approach based on the methodological framework of the sociology of public action.

The methodology consisted in the application of a common analysis matrix in eleven countries. Three key aspects of these policies are characterized and compared: their context, origin and trajectory; the diversity of these policies and target audience categories; their main results, trends, prospects and challenges at the regional level.

The study indicates the great diversity of the situations of the producers and of the definitions of family agriculture in Latin America and, consequently, of the policies focused on it. Therefore, this paper proposes a classification of the main categories of public policies that affect the family sector.

The paper shows the advances and limitations of policies focused on a particular segment of the family sector and the perspectives of complementary responses with new cross-sectoral or multisectoral policies. It emphasizes a regionalization of these policies as much by the influence of the international agencies as of the social movements and a multiplication of the sectoral public institutions dedicated to the segment of the familiar agriculture. It leaves questions about the future of these policies in the regional context of regression of popular governments and return of conservative coalitions from 2016.

Introducción

La agricultura familiar es una forma peculiar de actividad agrícola ampliamente representada en América Latina. El informe CEPAL-FAO-IICA (2013) estima que las tierras del sector de la agricultura familiar en América Latina y el Caribe corresponden a cerca de 17 millones de unidades productivas, agrupando una población de 60 millones de personas. Se considera que la agricultura familiar representa cerca de 75% del total de las unidades productivas, y que, en algunos países, ese número pueda llegar a más de 90%.

Este trabajo procura responder a varias preguntas: ¿Cuáles son los orígenes y las causas de la adopción de esas políticas? ¿Qué tienen en común? ¿Cuáles son los primeros resultados observables, los efectos, así como los desafíos y las perspectivas de las políticas específicas para el futuro de la agricultura familiar en América Latina en un marco reciente de retorno de gobiernos más conservadores y de fragmentación de los movimientos sociales del campo?

Está basado en una lectura interpretativa, a la luz de dichas interrogantes, de estudios de síntesis sobre las políticas relativas a la agricultura familiar realizados durante el año 2013 en once países de América Latina y Caribe¹, en el marco de la red de investigación PP-AL “*Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina*” (SABOURIN et al., 2015).

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

Los estudios fueron realizados a partir de la aplicación de una guía de análisis común que comportaba cinco bloques: 1) la importancia de la agricultura y más específicamente de la agricultura familiar en la economía del país; 2) la historia y trayectoria de las políticas agrarias y especialmente de las enfocadas en la agricultura familiar; 3) las orígenes y vectores de esas políticas, en particular el papel de los movimientos sociales y la constitución de grupos de interés o coaliciones en defensa de esas agriculturas; 4) la definición de la población/categoría

meta y la caracterización de los principales instrumentos de esas políticas y su financiamiento; 5) la evaluación pluralista de los resultados y efectos, las perspectivas de evolución y los principales desafíos de esas políticas.

Este artículo ofrece un abordaje del tratamiento de la agricultura familiar por las políticas públicas en América Latina a partir del referencial metodológico de la sociología de la acción pública y del análisis de políticas públicas (DURAN, 1999; LAGROYE et al., 2006; MASSARDIER, 2008; STEIN et al., 2006).

El estudio indica la gran diversidad de situaciones del segmento de productores que fue calificado de “pequeña agricultura” o de “agricultura familiar”. Confirma también la diversidad de las definiciones de la agricultura familiar en América latina, y, por consecuencia, de las políticas enfocadas en ella. Por lo tanto, este trabajo propone una clasificación (más que una tipología) de las principales categorías de políticas públicas que afectan el sector familiar.

Como toda política pública, una política de apoyo a la agricultura familiar comporta un perímetro de intervención (con una definición de su población meta), dispositivos de prestación de servicios (crédito, capacitación, asistencia técnica, proyectos participativos, etc.), una burocracia dedicada, y presupuestos públicos. Varios Estados latinoamericanos han elaborado e implementado progresivamente políticas públicas específicas centradas en el segmento y población meta de la agricultura familiar (Chile, Cuba², Brasil, Argentina, Uruguay, etc.).

Ese artículo tiene tres partes. La primera se refiere a las causas del surgimiento y difusión regional de esas políticas en las décadas de 1990 y del 2000. La segunda trata de las diversas modalidades de las políticas que afectan a las agriculturas familiares y de las definiciones de la categoría meta en distintos países. El tercer apartado presenta una síntesis de los principales resultados y efectos, como también de los desafíos y perspectivas en la escala del subcontinente.

1. Orígenes y trayectorias de las políticas para la agricultura familiar

Dos grandes factores se cruzan para explicar el desarrollo de políticas públicas para la agricultura familiar, en el caso latinoamericano: la liberalización de los mercados (con sus consecuentes efectos perversos para ciertas categorías de productores) y la democratización de la vida política. Ambos factores pueden ser asociados a la constitución de grupos de interés o

² En Cuba, la decisión viene en 1993, después del colapso del bloque soviético.

coaliciones que pretenden determinar las orientaciones de las políticas, sea en favor de la agricultura patronal e empresarial, sea en favor de la agricultura familiar o de un determinado segmento dentro de esa categoría, o con políticas paralelas para cada segmento, como en Brasil y Cuba.

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

Las políticas enfocadas en la agricultura familiar corresponden a un período de re-democratización de los Estados en la región, con la emergencia de gobiernos más progresistas o favorables a este sector de la población rural (Brasil, Argentina, Uruguay, Chile, Nicaragua, Ecuador, Bolivia). También se observa una recrudescencia de movimientos sociales nacionales y regionales, generalmente diversificados, más que autodenominados como de agricultura familiar (Reunión Especializada sobre la Agricultura Familiar-REAF, Confederación de Organizaciones de Productores Familiares del MERCOSUR -COPROFAM) o campesina (Vía Campesina).

Las respuestas de los Estados son todavía diferenciadas. En Brasil, después de la victoria de los sectores rurales conservadores contra la posibilidad de reforma agraria en la asamblea constituyente de 1988, la respuesta del gobierno fue privilegiar una política de crédito específica para integrar a los agricultores familiares a las cadenas productivas de los complejos agro-industriales o el agro-negocio (más en un sentido positivo del conjunto de los negocios agropecuarios) y evitar así la obligación de pasar por una redistribución de tierras (SABOURIN, 2009). Más tarde, fue determinante el peso de los movimientos sociales junto a la estabilización financiera del Plan Real en 1994. Hubo una aproximación de los principales sindicatos de la agricultura familiar (Confederación de los Trabajadores de la Agricultura-CONTAG) con el gobierno, iniciada en el mandato del Presidente Cardoso con una negociación que llevó después a cierta forma de cogestión durante los dos mandatos del Presidente Lula (LECUYER, 2012) hasta la destitución polémica de la Presidente Rouseff y su sustitución por un gobierno conservador.

En Argentina, también, durante el peronismo (1940-1970), hubo distribución de tierras, colonización, e intentos de reforma agraria. Históricamente, prevaleció una lógica de desarrollo urbano de la política nacional que llevó a una doble contraposición: entre la ciudad y el campo, y entre la agricultura patronal y la agricultura campesina. Entre 1970 y 1990 desaparecieron más de 100 000 fincas familiares, pero la re-democratización posterior no representó una oportunidad favorable para la agricultura familiar: la situación económica era muy inestable y

no existía un movimiento social suficientemente fuerte y unido. Los movimientos sociales agrarios (para la agricultura patronal, la Sociedad Rural Argentina y Confederaciones Rurales Argentinas – CRA), y para la agricultura familiar, la Federación Agraria Argentina – FAA y su Fórum FONAF) siempre mostraron una fuerte heterogeneidad, salvo para el paro agrario del 2008. Hubo que esperar a las consecuencias de la crisis económica de 2001, el gobierno Kirchner y la nueva importancia que se dio entonces a la agricultura para que se diseñara la política de agricultura familiar hasta la victoria de Macri a la presidencia. El papel de la REAF y de los países del Mercosur (Brasil, Bolivia y Chile) fue también determinante.

En Uruguay, las decisiones del gobierno surgido de la victoria electoral del Frente Amplio de izquierda en 2004 ya venían siendo preparadas por el gobierno anterior mediante programas dirigidos a los pequeños productores y ganaderos a través de financiamiento por parte de las organizaciones internacionales (FIDA, BID, BM). El cambio se dio en la nueva interlocución privilegiada del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) con las gremiales de agricultores familiares, sobre todo la Comisión Nacional de Fomento Rural – CNFR.

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

Los casos de Cuba y Nicaragua son bien específicos porque pasaron por una fase de reforma agraria socialista que transformó grandes haciendas en cooperativas (Nicaragua) o en empresas estatales (Cuba). Los límites de esas experiencias dieron lugar a una redistribución de tierras a agricultores familiares, específicamente por motivos de seguridad alimentaria y abastecimiento interno a raíz del embargo económico de los EE.UU., mantenido después del colapso del bloque soviético en Cuba a partir de 1993, y a una fase de contrarreforma agraria y reconcentración de tierras en Nicaragua a partir de 1990 con la vuelta de gobiernos conservadores.

El caso de Costa Rica es específico también por cuanto los movimientos sociales no fueron la fuerza impulsora principal. De hecho, tras una fuerte movilización rural para enfrentar la política de ajuste estructural y apertura comercial de los años noventa (EDELMAN, 2005), los movimientos campesinos paulatinamente han perdido fuerza ante su marcada atomización y una reducción del apoyo público a la agricultura. La emergencia de la política de agricultura familiar opera más como un rescate de las instituciones sectoriales de la agricultura con el apoyo

de la cooperación internacional que como el resultado de presiones por parte de los movimientos sociales de pequeños productores o campesinos (VALENCIANO SALAZAR et al., 2015).

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

Chile, por su parte, tiene una política específica para la agricultura familiar desde hace más de 50 años con la creación del Instituto de Desarrollo Agropecuario – INDAP en 1962, a raíz de la demanda de movimientos sociales de la época.

1.2. Una aparición ligada a varios factores concomitantes

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

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

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

- *La presión de los organismos internacionales* (FAO, IICA, BM, FIDA, etc.) ha tenido efectos en los gobiernos, a menudo financiando o apoyando técnicamente nuevos programas específicos para la agricultura familiar.

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

- *Las luchas y reivindicaciones de los movimientos sociales del campo*, asociadas en ciertos casos a cambios de regímenes políticos (Cuba, Chile, Perú, Nicaragua) o de gobierno (Brasil, Argentina, Uruguay, Nicaragua) han permitido la constitución de coaliciones más favorables o vinculadas a las bases sociales de la agricultura familiar (SABOURIN et al., 2015).

Un factor contextual importante, con implicaciones complejas y diferenciadas entre países, e incluso ciertas veces ambiguas, ha sido la estabilización económica, pero sobre todo monetaria y financiera (Brasil, Argentina, México, Uruguay, etc.). Por una parte, ha permitido liberar instrumentos de crédito, de apoyo a la comercialización de los productos y de inversiones en infraestructuras productivas o colectivas (energía, transporte, riego). Por otra parte, en México el crédito al campo ha caído y es prácticamente nulo para los ejidos y comunidades.

2. Diversidad de las políticas a favor de la agricultura familiar

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

En primer lugar, la categoría “agricultura familiar” es una categoría política, y por consiguiente es diversa, amplia y extensible por decisión política. En segundo lugar, existe en América Latina, de un país a otro, e incluso a veces dentro de los países mismos, una diversidad de situaciones históricas, sociales y técnico-productivas de los segmentos de productores agropecuarios que corresponden a la categoría de la agricultura familiar (o en ciertos países, “agricultura campesina”, “pequeña agricultura” o “producción a pequeña escala”). Esto se ha afirmado en varios trabajos (MANZANAL; NEIMAN, 2010; MÁRQUEZ; RAMOS, 2012; OBSCHATKO 2009) y se corrobora en los casos nacionales de nuestro estudio.

Observamos tres grandes tipos de políticas o situaciones que no son necesariamente excluyentes entre sí:

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

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

La tercera situación es la de los países donde hay un surgimiento reciente de políticas de AF (Costa Rica, Nicaragua), con una desconexión más o menos fuerte de estas políticas con las de desarrollo territorial. En consecuencia, es natural que se encuentre una diversidad de políticas dedicadas a ese sector, además de que se trata de políticas nacionales, para las cuales cada país o Estado tiene plena autonomía y soberanía. Incluso en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana y de la Comunidad Andina de Naciones, las políticas y estrategias supranacionales adoptadas no son estrictamente obligantes, ni hay una clara cesión de soberanía, sino que se aplican de acuerdo con las circunstancias, requerimientos y posibilidades de cada país.

2.1. Diversidad de definiciones de la categoría meta

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

El principal cambio en las políticas públicas consiste en tomar en consideración al sector familiar de la producción agrícola a través de políticas públicas específicas y diferenciadas. Sin embargo, dicho cambio no es una realidad en todos los países. En algunos países la "pequeña"

producción familiar representa casi la mitad de la producción, pero no existe un apoyo específico por parte del Estado para este tipo de agricultura, o solamente se brinda de manera secundaria.

Cuadro 1. Denominación y criterios de la categoría “agricultor familiar” en algunos países

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

Fuente: Elaboración propia .

Todas las definiciones coinciden en lo referente a la gestión familiar de la producción. Salvo en los casos de Paraguay y Uruguay, consideran que el agricultor familiar debe residir en la finca. La movilización de asalariados es considerada de manera diversa, por ejemplo, con un máximo de dos empleados permanentes en Brasil y Argentina o su equivalente en jornadas de trabajo en Uruguay, mientras que en algunos otros países no se indica ninguna limitación. El tamaño máximo varía de 50 ha (Paraguay) a 500 ha (Uruguay) o 750 ha (Chile). La renta agrícola debe corresponder a por lo menos 50% de los ingresos de la familia y en Brasil a 70%. Finalmente, en Chile se impone un techo de 96000 US\$ de activos.

2.2. Diversidad de los tipos de políticas públicas

Podemos clasificar las políticas públicas en relación con la agricultura familiar en tres grandes categorías: a) las políticas agrarias generalistas que afectan, entre otras, a la agricultura familiar; b) las políticas específicamente diseñadas para el segmento de la agricultura familiar, y c) las

políticas temáticas o no sectoriales que afectan indirectamente a los agricultores familiares (Cuadro 2).

a - Las políticas agrícolas generalistas que afectan a la agricultura familiar

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

- ***políticas de tierras***: la mayoría de los países estudiados ha tenido políticas de reforma agraria o de colonización agrícola ya al inicio de los años sesenta (Cuba, Chile, Uruguay, Perú, Brasil, etc.) u ochenta (Nicaragua). En los años noventa solo Brasil y Cuba han mantenido una reforma agraria por redistribución; luego varios países han iniciado políticas de compra de tierra por crédito y regularización de títulos (México, Brasil, Colombia).

- ***políticas de grandes infraestructuras***: Estas políticas se caracterizan por aportar a los agricultores un capital físico individual o colectivo que permite potenciar la producción agrícola. Es el caso del financiamiento de perímetros irrigados, obras de riego colectivas o individuales (Chile, Brasil, Perú), centros de acopio y pequeñas agroindustrias con acceso para agricultores familiares (Argentina y Brasil). En Chile, se subsidian obras de riego asociativas, así como individuales, y desde 1996 se colocó un fuerte énfasis en inversiones colectivas orientadas a la agregación de valor o el acopio (centros de acopio lecheros, centros de selección y empaque de frutas u hortalizas, pequeñas agroindustrias de aceite de oliva, entre otros). Cabe mencionar también las infraestructuras colectivas e individuales (casas) en asentamientos de reforma agraria en el caso brasileño desde 1994, y el programa de rehabilitación de vivienda rural insalubre de Uruguay (MEVIR), que existe desde 1967.

- ***políticas de fortalecimiento de capacidades de las personas***: Este tipo de política moviliza instrumentos que tratan el capital humano tanto general (educación) como específico para la agricultura familiar (extensión agrícola) o para el liderazgo rural (formación/capacitación). En

todos los países estudiados hubo políticas de este tipo a raíz del enfoque modernizador de la llamada *revolución verde*, mas no se mantuvieron siempre a la altura por falta de recursos dedicados. Se puede notar los programas de capacitación y gestión a distancia e inclusión o alfabetización digital en Uruguay, Chile y Brasil. En Chile, programas de asistencia técnica financiados en gran parte por el Estado (INDAP) se ejecutan bajo diversas modalidades y alianzas (con municipios, con empresas de servicios de asistencia técnica, o con agroindustrias).

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

b. - Las políticas focalizadas en la agricultura familiar

Esta categoría de políticas hace del fomento específico a la categoría de la agricultura familiar un objetivo en sí mismo. Son justificadas por su capacidad a de responder a los problemas nacionales de seguridad y soberanía alimentaria, de reducción de pobreza rural y generación de empleo.

Han sido desarrolladas en la mayoría de los países estudiados, con temporalidades diferentes: ya en la década de 1960 en ciertos países precursores como Chile (INDAP en 1962) y generalmente en los decenios de 1990 y 2000 (Cuba 1993, Brasil 1995, Argentina 2004, Uruguay, 2006). Fueron propuestas muy recientemente en Costa Rica (2010), Nicaragua (2012) o solo existen en estado de proyecto (México y países andinos). Ellas combinan diferentes instrumentos en un mismo marco de política nacional. Su base común (INDAP en Chile, PRONAF en Brasil, PROINDER en Argentina; CRISSOL en Nicaragua) reside en tres tipos de acciones: 1) créditos diferenciados o subsidiados, individuales o colectivos; 2) apoyo a la adopción de tecnologías con prestación de asistencia técnica; 3) capacitación y promoción de organización (gremial, asociativa o cooperativa).

Para garantizar el acceso privilegiado o facilitado de los agricultores familiares en varios países (Brasil, Argentina, Chile, Uruguay) después de la definición normalizada (y sancionada por ley) de la categoría meta, se implementó registros de productores familiares. Ser registrado da

acceso a ciertas garantías (bancarias) y a instrumentos asociados a la política nacional de agricultura familiar: seguro cosecha, bolsas temáticas, semillas, compras públicas, ferias de productores, o también a programas de apoyo a la economía familiar, a la vivienda y electrificación rural.

En muchos casos, los criterios para definir la categoría meta no consideran ciertos tipos de agricultores familiares y campesinos que de hecho no tienen acceso a los programas de apoyo: agricultores que producen para autoconsumo o mercados de proximidad, unidades pluri-activas (renta mayor no solo agrícola), pescadores artesanales, recolectores o productores de las minorías étnicas, indígenas o afro-descendientes. Esa situación se fortalece cuando las políticas específicas utilizan la tipología que distingue tres sub-tipos de agricultor familiar: 1) los estabilizados e integrados a los mercados; 2) los agricultores en transición, y 3) los periféricos (FAO, 1994, 2012). Este tipo de modelo tiende a apoyar prioritariamente a las unidades familiares inscritas en dinámicas de modernización tecnológica y de especialización productiva para mercados de *commodities*.

Por otra parte, esas políticas no permiten siempre tomar en cuenta las nuevas demandas de las sociedades a respecto de la agricultura: sostenibilidad ambiental, generación de empleos, fortalecimiento de las relaciones con los consumidores y modos de alimentación.

Cabe mencionar asimismo el surgimiento de iniciativas de programas y políticas nacionales de agroecología (CAN, 2011) asociados a la agricultura campesina (Cuba, Ecuador, Bolivia) o familiar (Brasil, Costa Rica). Emergen así nuevas políticas para agriculturas más sostenibles y para responder a nuevas demandas de la sociedad (calidad, seguridad y soberanía alimentaria, medio ambiente, circuitos cortos) o a nuevos paradigmas de vida y desarrollo como la propuesta de agricultura comunitaria y agroecológica asociada al concepto de Buen Vivir en Bolivia y Ecuador.

c) Las políticas no sectoriales

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

Varias *políticas nacionales de desarrollo sostenible y medio ambiente* han sido implementadas desde los setenta, pero se han ido fortaleciendo desde los noventa. En 1988 en México se crea

la SAGARPA y de 1997 a 2001 se genera la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, que, además de generar un marco integrador del desarrollo rural, pretendía dar marcha atrás a las reformas anti-agraristas del cambio neoliberal; dicha iniciativa fue vetada por el primer presidente panista³. Por otra parte, fueron promovidas desde el final de los años noventa políticas de Pagos Por Servicios Ambientales (PSA) en Costa Rica, México, Perú y Ecuador, así como subsidios ambientalmente condicionados, la Bolsa Verde o Bolsa Floresta en Brasil. Pueden así ofrecer nuevas fuentes de ingresos a los agricultores familiares (FRÉGUIN-GRESH et al., 2013).

- *políticas de seguridad alimentaria y de lucha contra la pobreza*

Nacieron en los años 2000, cuando las fallas de la liberalización comercial y de la desregulación asociada a la especulación en los mercados agroalimentarios llevaron a crisis alimentarias o nutricionales, inclusive en las zonas rurales. En los países estudiados, esas políticas pasan por el fomento a bancos de semillas, mercados y ferias de productores, bancos públicos o sociales de alimentos, restaurantes populares y programas de compras públicas enfocados en los productores familiares (Brasil, Ecuador, Argentina, etc.). En Costa Rica, los Centros de Proceso y Mercadeo de Alimentos (CEPROMAS) fueron implementados a partir de 2008 para fomentar la comercialización y transformación de productos dentro del Plan Nacional de Alimentos y contrarrestar los riesgos de la crisis del mercado de productos alimentarios de 2007. En ciertos casos (Perú, Nicaragua, Brasil) pero en circunstancias y con dispositivos bien diferentes, los programas de seguridad alimentaria fueron asociados a políticas de combate a la pobreza y coordinados por ministerios de desarrollo social. Esas políticas se traducen en transferencias de renta, becas-escuela, distribución de alimentos, semillas, gas, o también reservorios de agua.

- *políticas de desarrollo territorial* (Brasil, Argentina, Chile y Uruguay) son las principales políticas no sectoriales que han priorizado el sector de la agricultura familiar (MASSARDIER; SABOURIN, 2013). Puede parecer paradójico para estas políticas de carácter transversal, pero el objetivo era sobre todo reequilibrar los territorios marginalizados (con más densidad de agricultores familiares y de pobreza rural) y rehabilitar o fortalecer socialmente las capacidades de las organizaciones locales. Así, en los cuatro países citados, los programas de desarrollo territorial son ejecutados por institutos que dependen del Ministerio de Agricultura o del Ministerio de Desarrollo Agrario (Brasil).

³ Primer presidente del Partido Acción Nacional (PAN).

En América Central, el proceso ECADERT privilegia también a la agricultura familiar y a los territorios focales, transfronterizos o afines (discontinuos y situados en varios países) en los cuales ésta es importante. Dicho instrumento de la Integración Centroamericana adopta la categoría de “pequeña agricultura empresarial” (el tipo de Agricultura Familiar fuertemente orientada al mercado que priorizó la Política Agrícola Centroamericana) pero asigna especial importancia a otro tipo de agricultura familiar, denominado “Agricultura Familiar Campesina”, que se caracteriza por combinar producción para el mercado y autoconsumo. Señala asimismo la existencia de otras modalidades de agricultura familiar, como las de base colectiva en tierras ancestrales y varias formas asociativas.

Cuadro 2: Principales políticas agrarias por país

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

* Países con una política específica para la agricultura familiar desde más de diez años Fuente: Elaboración propia.

3. Principales tendencias, evoluciones y perspectivas

El análisis de los diferentes tipos de política pública en pro de los agricultores familiares ha permitido identificar tres grandes dinámicas. La primera tiene a ver con la visibilidad y el reconocimiento que la categoría de la agricultura familiar ha obtenido en las últimas décadas. La segunda tiene que ver con la asignación por los gobiernos de un presupuesto específico para los agricultores y agricultoras familiares, asegurándoles un acceso garantizado a recursos reservados; sin embargo, esos aportes son muchas veces reducidos con relación a los dedicados a la agricultura empresarial. La tercera modalidad remite a la complejidad creciente del tejido de política y de las instituciones que afectan a la agricultura familiar. En fin, el desarrollo de políticas específicas tiene efectos positivos, en particular en el combate contra la pobreza, pero a mediano o largo plazo existe el riesgo de marginalizar los agricultores menos dotados en recursos y capitales mediante un tratamiento más social que productivo de esta categoría.

3.1. Una nueva visibilidad o riesgo de marginalización?

Existe hoy, gracias a las políticas específicas para la agricultura familiar, un reconocimiento público de poblaciones muy vulnerables antes marginalizadas, mucho tiempo olvidadas o menospreciadas, cuando no explotadas y reprimidas. Las políticas públicas aportan una dignidad, una identidad positiva al hecho de ser agricultor. El nombre de agricultor familiar representa una definición positiva con relación a los términos anteriores de pequeño productor, pequeño agricultor, o agricultor de subsistencia. Esta representación y percepción positiva se traduce también en la incorporación de identidades antes marginalizadas, en los nuevos movimientos sociales del campo, que se reencuentran en la categoría madre de agricultura familiar: movimientos de mujeres, de jóvenes, mas también de pescadores artesanales, indios, y afro-descendientes, o quebradoras de coco en Brasil (GRISA; SCHNEIDER, 2015).

Los países que han realmente implantado políticas específicas son sobre todo aquellos donde una larga historia agraria dual obligó los gobiernos a dar una respuesta particular a los movimientos sociales de la agricultura familiar (Chile, Cuba, Brasil, etc.). Al contrario, los países donde la agricultura familiar es ampliamente mayoritaria, y muy diversa, no sintieron hasta hoy esa necesidad y han podido aplicar una política agrícola generalista. Sin embargo, el sector campesino sufre de las consecuencias de la globalización, el proceso de modernización deja en el camino a un gran número de productores, y la presión de las agencias internacionales

y de los movimientos sociales se hacen cada vez más fuerte. Los gobiernos tratan de responder entonces mediante políticas familiares esencialmente sociales (transferencias de renta, jubilación subsidiada, seguridad alimentaria, etc.) beneficiando particularmente a los más pobres.

En los países que recién adoptaron programas específicos para la agricultura familiar como Argentina o más recientemente Nicaragua y Costa Rica, las organizaciones de agricultores no son bastante fuertes y unidas para pesar sobre la dotación de recursos. Cuando lo son como en Chile, Brasil o Uruguay, pueden obtener instrumentos más diferenciados (créditos diversificados en Brasil, asistencia técnica para el ganadero familiar en Uruguay). Sin embargo, en Brasil, por ejemplo, la aplicación de las modalidades de crédito para sistemas técnicos innovadores pero exigentes (modelos agroforestales, agroecológicos) se encuentra muchas veces frenada por la resistencia de la tecno-estructura (bancos y servicios de extensión). Las políticas de regulación de precios, ferias de agricultura familiar (Argentina, Cuba) y las compras públicas de alimentos reservadas a los productores familiares (Brasil, Ecuador, Costa Rica) muestran resultados promisorios y se benefician de una aprobación unánime de las organizaciones de agricultores (GRISA; SCHNEIDER, 2015; JUAREZ et al., 2015; VALENCIANO SALAZAR et al., 2015).

Al final, la reivindicación de una política dualista (agricultura familiar / agricultura empresarial) sin mecanismos de control y una relación de fuerza favorable a los movimientos sociales y sindicatos del sector familiar, puede resultar contraproducente y dar lugar, a mediano o más largo plazo, a una marginalización de la agricultura familiar que entonces solo recibe un simple tratamiento social y de amplitud limitada.

3.2. Financiamientos y recursos en alza vs riesgos de exclusión

Esas políticas dedicadas a las agriculturas familiares han facilitado el acceso al crédito a numerosos agricultores. Los problemas de garantía, de formalidades administrativas, de montos mínimos, son frenos para el acceso de las pequeñas unidades familiares al crédito. A pesar del notable crecimiento de los financiamientos dedicados a los productores familiares, su nivel per cápita sigue siendo mucho menor que la dotación para los agricultores patronales o empresarios:

- Argentina ha dedicado en 2013 1,7 millones de US\$ para el programa de inscripción de los agricultores familiares en el Registro Nacional de la Agricultura Familiar y 37,5 millones de

US\$ para apoyar dos cadenas donde la agricultura familiar está presente. Sin embargo, el presupuesto anual del Ministerio de Agricultura estuvo de 580 millones de US\$, su presupuesto de inversiones de 20,5 millones, y el presupuesto de la investigación agrícola, de 162 millones de US\$ en 2012 (Juarez et al., 2015).

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

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

- En Cuba, en base a los logros de la agricultura campesina/familiar, el gobierno ha redistribuido 1 580 000 ha –o sea un 15 % de la superficie agrícola utilizable (SAU) del país a campesinos ya establecidos y nuevos agricultores. Pero los productores familiares tienen acceso a menos de 20% de la SAU (MARZIN, 2013).

- Uruguay comenzó a implementar programas especiales para agricultura familiar y a invertir en el desarrollo rural descentralizado y participativo con las Mesas de Desarrollo Rural. Sin embargo, esto se base principalmente en financiamiento internacional (FIDA, BID, BM). En compensación se dan exoneraciones o renuncias fiscales para el agro-negocio y no para la agricultura familiar. Solo la compra de tierras a través del Instituto Nacional de Colonización proviene completamente del presupuesto público y está, en principio, destinada en prioridad a productores familiares (TORRES et al., 2015).

Por otra parte se observan resultados desiguales y sobre todo selectivos de los principales instrumentos de crédito y de extensión rural, a los cuales accede principalmente el sector de la categoría «agricultura familiar» más integrado al mercado, mientras que los productores menos dotados de recursos tienen acceso más bien a las políticas sociales (GRISA; SCHNEIDER, 2015; JUAREZ et al., 2015; TORRES et al., 2015).

3.3. ¿Des-sectorización o más complejidad?

Se constata por un lado la emergencia de políticas temáticas orientadas hacia el desarrollo sostenible, el desarrollo territorial, la seguridad o soberanía alimentaria, la reducción de la pobreza, y, del otro, el carácter parcial o el tamaño reducido de los ministerios que las

administran (secretaría de desarrollo rural, de la economía familiar, ministerio de inclusión social, etc.).

Esa tendencia, más allá de una segmentación a veces preocupante de las poblaciones metas, se diferencia poco de un proceso de dualidad de las políticas agrícolas. En países como Brasil, el agro-negocio continúa siendo atendido por el «verdadero» Ministerio de la Agricultura y Ganadería -MAPA y el tratamiento social de la agricultura familiar, de la pobreza y de la diversidad étnica se confía a ministerios sectoriales o a Secretarías con menor dotación de recursos y poderes.

Nicaragua dirigió programas a la agricultura familiar con el Ministerio de Economía Familiar Comunitaria, Cooperativa y Asociativa-MEFCCA, creado en 2012 (PEREZ; FRÉGUIN-GRESH, 2015). Colombia inicia una política de redistribución de tierras y de apoyo a unidades productivas familiares (MEYNARD, 2015); Costa Rica adoptó un Plan Sectorial de Agricultura Familiar 2011-2014 administrado por una pequeña célula en el Ministerio de Agricultura y Ganadería -MAG (VALENCIANO SALAZAR et al., 2015). Perú en su Plan Estratégico Sectorial Multianual-PESEM asocia proyectos específicos de intercambio tecnológico (AGROIDEA), desarrollo territorial o seguridad alimentaria entre el Ministerio de Agricultura-MINAG y el Ministerio de Inclusión Social-MIDIS (MEYNARD, 2015). México implementó el Programa de Desarrollo Rural Integral, el Programa de Producción de Maíz y Frijol, el Programa Estratégico de Seguridad Alimentaria y la “Cruzada Nacional contra el Hambre” (CHAPELA; MENÉNDEZ, 2015).

En los países miembros del Sistema de la Integración Centroamericana, el proceso regional ECADERT ha impulsado la conformación de una nueva institucionalidad público-privada para la gestión territorial tanto en los planos regional y nacional como en los territorios priorizados, frecuentemente con participación de organizaciones representativas de la agricultura familiar.

Hasta el momento ni la Ley de Desarrollo Sustentable de México, ni los programas nacionales de desarrollo territorial de Brasil y Argentina han mostrado mucho éxito en materia de transversalidad, pues las entradas y los públicos meta siguen siendo excesivamente sectoriales. Son políticas que integran nociones como territorio, identidad, pluri-actividad, seguridad y soberanía alimentaria, sistemas agro-alimentares localizados, circuitos cortos, etc., pero que requieren de más trabajo de investigación aplicada, de acompañamiento y de evaluación. En particular, se trata de analizar la implementación de la ‘transversalidad’ de todas estas políticas. Ese problema de coordinación intersectorial es un reto en la mayoría de los países estudiados, pero ya empiezan a surgir alternativas promisorias.

Por ejemplo, en el seno del Consejo Agropecuario Centroamericano, un Grupo Técnico de autoridades nacionales aborda la relación entre agricultura familiar, desarrollo territorial y seguridad alimentaria y nutricional. En el marco de la Plataforma Regional de Apoyo Técnico al Desarrollo Rural Territorial, el Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Agricultura Familiar y Desarrollo Territorial impulsa procesos de gestión del conocimiento e incidencia en políticas públicas para la agricultura familiar. En conjunto con otro grupo interinstitucional, se impulsan reflexiones e iniciativas sobre las interrelaciones entre agricultura familiar, cambio climático y desarrollo territorial,

En cuanto a la seguridad alimentaria, los programas Hambre Cero en varios países latinoamericanos se asocian al fomento de la agricultura familiar o de las economías campesinas. En Brasil, “el Programa Hambre Cero, proyecto insignia del gobierno para combatir el hambre, propone estimular la producción de alimentos por los agricultores familiares más pobres, tanto para su consumo propio como para la comercialización y la generación de ingresos.” (PERACI; BITTENCOURT, 2010, p. 197). En Nicaragua, el programa Hambre Cero “está diseñado para la recuperación de los saberes, la autoestima y la soberanía alimentaria. Es además la punta de lanza para el despegue económico y el inicio para desarrollar las transformaciones sociales más urgentes del país” (Perez & Freguin-Gresh, 2015).

Un tema emergente en las políticas relacionadas con la agricultura familiar es el de la producción agroecológicamente sustentable, algunas veces asociada a economías campesinas, aunque está claro que la sustentabilidad ambiental de los agro-ecosistemas no está vinculada necesaria ni exclusivamente a ellas. Sin embargo, la manera de concebir y practicar la agricultura familiar tiende a fundamentarse en principios agroecológicos, y las políticas públicas pueden promover una asociación sinérgica entre ambas a la imagen de las propuestas de la Comunidad Andina de Naciones (CAN, 2011). En Brasil, a final del 2012, el gobierno estableció la Política de Agroecología para impulsar a la agricultura familiar, pero con dificultades de implementación (BRASIL, 2013).

El concepto autóctono del Buen Vivir permea algunas de las políticas relacionadas directa o indirectamente con la agricultura familiar, especialmente en su relación con el desarrollo territorial. En Ecuador, para superar las brechas sociales, económicas y productivas, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, planteó la Estrategia Nacional para el Buen Vivir Rural, como una estrategia de acción pública intersectorial (CAC, 2010). Esta estrategia se enfoca especialmente en territorios en los cuales predominan “las distintas formas de

agricultura familiar” y la pobreza rural. En la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030 – ECADERT, se adopta el concepto del Buen Vivir de acuerdo con la formulación de las organizaciones indígenas de la región:

Así, aun si se debe adaptar en cada país soluciones «a medida», consideramos el interés de la construcción de un conjunto entrelazado de políticas incluyendo medidas transversales multisectoriales (desarrollo sostenible o territorial, reducción de pobreza) y medidas focalizadas de apoyo a las actividades productivas (agrícolas y no agrícolas) o también no productivas (multifuncionalidad de la agricultura). Esto permitiría responder mejor a las necesidades de los agricultores familiares y a las expectativas de las sociedades donde están integrados. Sin embargo, ese tipo de solución exige una coordinación intersectorial rigurosa en todos los niveles, sin olvidar la escala local. Exige, sobretodo, una vigilancia y presión permanente de los movimientos sociales del campo que pasan actualmente por una fase de fragmentación, cuando no de criminalización (Brasil, Chile, Guatemala) que prefigura una necesaria recomposición de las prioridades, de las luchas y de las alianzas para construir nuevas coaliciones.

Conclusión

Ese análisis de políticas de apoyo a las agriculturas familiares en América Latina lleva a algunas constataciones comunes en la escala de la región:

1- El surgimiento de políticas focalizadas en la agricultura familiar ha permitido dar visibilidad a una categoría de productores antes marginalizados por políticas que promovían principalmente a la gran empresa agrícola. A pesar de ese reconocimiento político, el apoyo, en particular financiero, a ese sector familiar mayoritario sigue siendo muy inferior al que recibe la agricultura empresarial en todos los países del estudio y la tensión permanece más favorable a las coaliciones del agro-negocio en un marco general de regresión social.

2- Esas políticas son particularmente innovadoras cuando los gobiernos han tratado con las organizaciones de agricultores y cuando han contado con apoyos en los mundos científicos, políticos o de la alta administración. Su surgimiento fue facilitado por la existencia de actores y de dinámicas regionales que permitieron la circulación regional de ideas y modelos de políticas públicas. Si bien se propone un modelo “latino-americano” específico, en particular mediante la FAO que difunde un discurso común, categorías y tipologías semejantes, las aplicaciones nacionales suelen ser diversas, adaptadas o no a las particularidades de cada país.

3- Los resultados de corto plazo de esas políticas en los casos más avanzados como en Brasil, movilizan un conjunto de instrumentos (subsidios condicionados, sistema de jubilación rural, crédito y extensión específicos, dinámicas participativas territoriales...). Muestran efectos notables en cuanto a la reducción de la pobreza y la modernización de los estratos de la agricultura familiar mejor dotados en recursos o capital y una fragilidad institucional frente a un cuadro regional de vuelta de las coaliciones más conservadoras.

4- Sin embargo, la asociación creciente de esas políticas focalizadas con políticas temáticas (ambientales, sociales, territoriales,) puede llevar a un riesgo de tratamiento cada vez más social y menos productivo de las agriculturas familiares y, a mediano plazo, de su expulsión económica, en particular para las más frágiles, como se observó a partir de 2016 en Argentina y Brasil, de Nicaragua, de Paraguay o Colombia por distintos motivos.

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

A la imagen de las críticas dirigidas a las políticas de modernización agrícola de los años setenta y ochenta por su uniformidad y su falta de adaptación a las condiciones locales, nos parece necesario, frente a la diversidad de las situaciones nacionales, subregionales y territoriales, promover “policy mix” (conjuntos de políticas) hechos a la medida, caso por caso, para reflejar las condiciones específicas de los países y de sus agriculturas familiares.

Para apoyar mejor al sector de la agricultura familiar, existen tres desafíos complementarios tanto para los ministerios responsables, las oficinas de planeamiento, estudio y estadísticas como para los centros de investigación y académicos. El primero es realizar censos agropecuarios que permitan la cualificación y cuantificación de la agricultura familiar y la creación de observatorios o paneles de seguimiento que permitan ver la evolución del conjunto de las agriculturas en su contexto, ya que un censo solo es una fotografía en un momento dado. El segundo desafío es entender más precisamente el *policy making* propio de cada país y las coaliciones de poder que pretenden determinar las orientaciones de las políticas en el sector

agrícola; es decir, entender de manera más detallada las variables políticas nacionales, pero también internacionales, que explican las diferencias y las semejanzas entre las políticas públicas en cada país. Este desafío es fundamental para establecer una evaluación realista y operacional de las políticas públicas (STEIN et al., 2006). El tercer reto es trascender la focalización en el segmento de la agricultura familiar por sí sólo en los estudios y evaluaciones, para evitar o superar la conformación de “guetos” académicos. Por el contrario, los estudios deben integrar la evolución de la agricultura familiar en su relación con la agricultura empresarial y patronal (y viceversa), con los mercados y las cadenas productivas agropecuarias, con las políticas agrícolas y de desarrollo en su conjunto, y por supuesto en relación con los otros sectores del medio rural, de la industria y del consumo agro-alimentario. El retorno al poder de sectores más conservadores ligados al agro-negocio (Paraguay, Argentina, Nicaragua, Brasil) o las dificultades de una apertura en el marco de políticas de paz y de redistribución de tierras como en Colombia, muestran la amplitud de los retos. Existe una fragilidad de la institucionalidad participativa, de las victorias provisionales de los movimientos sociales electorales y una gran dificultad a construir y mantener coaliciones amplias favorables a este tipo de política.

Referencias

- BANCO DO BRASIL. *Plano Safra da Agricultura Familiar 2013/2014*. Brasília, DF, 2013.
- BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Plano Agrícola e Pecuário 2013/2014*. Brasília, DF, 2013. in <http://www.agricultura.gov.br/arg_editor/file/acs/PAP20132014-web.pdf>.
- CEPAL – FAO-IICA Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe: 2014. Santiago: CEPAL: FAO; San José: IICA, 2013. 220 p.
- CHAPELA, G.; MENÉNDEZ, C. Políticas para la agricultura campesina y familiar In: SABOURIN, E; SAMPER, M.; SOTOMAYOR, O. (Ed.). *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: nuevas perspectivas*, San José, IICA, 2015. p. 236-257.
- COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES. *Agricultura familiar agroecológica campesina en la comunidad andina: una opción para mejorar la seguridad alimentaria y conservar la biodiversidad*. Lima : CAN, 2011. 93 p.
- DURAN, P. *Penser l'action publique*. Paris: Editions LGDJ, 1999. 199 p.
- EDELMAN, M. *Campesinos contra la globalización: movimientos rurales en Costa Rica*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2005. 453 p.
- FAO. *FAO medium-term strategic framework for cooperation in Family Farming in Latin America and the Caribbean: 2012 -2015*. Roma: FAO, 2012. 39 p.
- FAO. *Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável para a pequena produção familiar*. Brasília, DF: FAO: INCRA, 1994. 98 p. Projeto UTF/BRA/036/BRA.

- GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Das décadas de políticas de agricultura familiar em Brasil. In: SABOURIN, E.; SAMPER, M.; SOTOMAYOR, O. (Ed.). *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: nuevas perspectivas*, San José, IICA, 2015: 77-107.
- CONSEJO AGROPECUARIO CENTROAMERICANO. *Estrategia centroamericana de desarrollo rural territorial 2010 -2030*: ECADERT. San José: IICA, 2010. 116 p.
- STEIN, E.; TOMMASI, M.; ECHEBARRÍA, K.; LORA, E.; PAYNE, M. (Coord.). *The politics of policies: economic and social progress in Latin America: 2006 report*. Washington, D.C.: IDB, 2006. 290 p.
- JUAREZ, P.; GISCLARD, M.; GOULET, F.; CITTADINI, R.; ELVERDIN, J.; PATROUILLEAU, M.; GONZALEZ, E.; ALBALADEJO, C. Argentina: políticas públicas, desarrollo rural y inclusión social. In: SABOURIN, E.; SAMPER, M.; SOTOMAYOR, O. (Ed.). *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: nuevas perspectivas*, San José, IICA, 2015: 43-74
- LAGROYE, J.; FRANÇOIS, B.; SAWICKI, F. *Sociologie politique*. Paris: Dalloz-Sirey, 2006.
- LECUYER, L. Políticas públicas e agricultura familiar no Brasil: policy makers, paradigmas e categorias de ação pública. In: *WORKSHOP ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS, ATORES NA AGRICULTURA BRASILEIRA*, Rio de Janeiro, 2012. [Anais...] Rio de Janeiro: UFRRJ, 2012.
- LEONARD, E. *Intérêts, idées, institutions et jeu des structures dans la trajectoire des politiques rurales au Mexique: choix, compromis et dispositifs de l'Etat dans la longue période (1870-2008)*. [S.l.: s.n], 2008. 77 p. Documento de trabajo del proyecto PROPOCID n°2/2008.
- MANZANAL, M.; NEIMAN, G. (Comp.). *Las agriculturas familiares del Mercosur: trayectorias, amenazas y desafíos*. Buenos Aires: Ediciones Ciccus, 2010. 324 p.
- MARQUES, S.; RAMOS, A. *Las políticas diferenciadas para la agricultura familiar en el Mercosur: contribución del diálogo político al diseño de las políticas públicas y la institucionalización*. Roma: IFAD, 2012. 20 p.
- MARTÍNEZ, H.; SOTOMAYOR, O.; NAMDAR-IRANI, M. Chile: más de 50 años de apoyo a la agricultura familiar. In: SABOURIN, E.; SAMPER, M.; SOTOMAYOR, O. (Ed.). *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: nuevas perspectivas*, San José, IICA, 2015: 113-136.
- MARZIN, J. Les leçons et les enjeux du mouvement coopératif agricole à Cuba. *Revue Internationale de l'économie sociale*, Paris, v. 328, p. 63-74, avril 2013.
- MARZIN, J.; BETANCOURT, T. L.; ALMAGUER, N. Cuba: fin de la marginalización de las políticas de agricultura familiar ?. In: SABOURIN, E.; SAMPER, M.; SOTOMAYOR, O. (Ed.). *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: nuevas perspectivas*, San José, IICA, 2015: 193-210.
- MASSARDIER, G. *Politiques et actions publiques*. Paris : Armand Colin, 2008. 304 p.
- MASSARDIER, G.; SABOURIN, E. Internationalization and dissemination of rural territorial development public policies: model hypotheses for Latin America. *Sustentabilidade em Debate*, Brasília, DF, v. 4, n. 2, p. 83-100, jul./dez. 2013.
- MEYNARD, F. Los casos de Colombia, Ecuador y Perú. In: SABOURIN, E.; SAMPER, M.; SOTOMAYOR, O. (Ed.). *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: nuevas perspectivas*, San José, IICA, 2015: 137-235.

- OBSCHATKO, E. S. de. *Las explotaciones agropecuarias familiares en la República Argentina: un análisis a partir de los datos del Censo Nacional Agropecuario 2002*. Buenos Aires: MAGyP: IICA, 2009. 68 p. (Estudios e Investigaciones, 23).
- PEREZ, F. J.; FRÉGUIN-GRESH, S. Nicaragua: evoluciones y perspectivas de las políticas de Agricultura familiar. In: SABOURIN, E.; SAMPER, M.; SOTOMAYOR, O. (Ed.). *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: nuevas perspectivas*, San José, IICA, 2015 : 261-290.
- SABOURIN, E. *Camponeses do Brasil: entre a troca mercantil e a reciprocidade*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009. 328 p. (Terra Mater).
- SABOURIN, E.; SAMPER, M.; SOTOMAYOR, O. (Ed.). *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: nuevas perspectivas*, San José, IICA, 2015. 380p.
- PERACI, A. S.; BITTENCOURT, G. A. agricultura familiar e os programas de garantia de preços no Brasil: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). In: SILVA, J. G. da; GROSSI, M. E. del; FRANÇA, C. G. de (Org.). *Fome Zero: a experiência brasileira*. Brasília, DF: MDA, 2010. p. 191-222. (Série NEAD Especial, 12).
- TORRES ALVAREZ, M. F.; ARBELETCHÉ, P.; SABOURIN, E.; CARDEILLAC, J.; MASSARDIER, G. Uruguay: la agricultura familiar entre dos proyectos contrapuestos. In: SABOURIN, E. ; SAMPER, M.; SOTOMAYOR, O. (Ed.). *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: nuevas perspectivas*, San José, IICA, 2015: 315-339
- VALENCIANO SALAZAR, A.; SAENZ, F.; MONTERO, D. Z.; LE COQ, J. F. Costa Rica. In: SABOURIN, E; SAMPER, M.; SOTOMAYOR, O. (Ed.). *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: nuevas perspectivas*, San José, IICA, 2015:163-188