

Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y El Caribe: *balance, desafíos y perspectivas*

Resumen ejecutivo



RED POLÍTICAS PÚBLICAS
Y DESARROLLO RURAL EN
AMÉRICA LATINA





Créditos

Los autores responsables de los estudios por país son:

Argentina (Juárez et al, 2013), **Brasil** (Grisa y Schneider, 2013),

Chile (Martínez et al, 2014),

Costa Rica (Valenciano Salazar et al, 2013),

Colombia (Meynard, 2013),

Cuba (Marzin et al, 2014),

Ecuador (Meynard, 2013),

México (Chapela y Menendez, 2014),

Nicaragua (Pérez y Fréguin-Gresh, 2013),

Perú (Meynard, 2013)

Uruguay (Torres et al, 2013).

Coordinadores:

Eric Sabourin, Mario Samper, Octavio Sotomayor

Editor: Pascal Chaput

Diseño: Enmente

Abril 2014

El estudio completo será publicado
por la CEPAL-Santiago de Chile- en octubre del 2014



Introducción

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

Este documento reúne los resultados de unos estudios realizados en once países de la región y busca caracterizar dos elementos complementarios en el subcontinente latinoamericano. Uno es el surgimiento de políticas públicas específicas para la categoría de la agricultura familiar y el otro es cómo las políticas agrarias clásicas afectan al sector de la agricultura familiar.

El documento consta de dos partes. La primera presenta una lectura transversal de unos estudios de síntesis sobre las políticas relativas a la agricultura familiar realizados durante el año 2013 en once países de América Latina y El Caribe en el marco de la red de investigación PP-AL- Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina.

La segunda parte la conforman dichos estudios.

Los trabajos de síntesis nacional fueron realizados a partir de la aplicación de una guía de análisis común que comportaba cinco bloques:

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

Resumen ejecutivo

Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y El Caribe:
balance, desafíos y perspectivas



El principal resultado del estudio confirma la amplia gama de situaciones del segmento de productores calificado de “pequeña agricultura” o de “agricultura familiar”. Confirma también la diversidad de las definiciones de la agricultura familiar en América Latina, y, por consiguiente, de las políticas enfocadas hacia ella. Por lo tanto el documento presenta una clasificación más que una tipología de las principales categorías de políticas públicas que afectan al sector de la agricultura familiar.

Si bien todos los países tienen una agricultura a pequeña escala y productores familiares o campesinos, no todos tienen una política específica para la agricultura familiar. De hecho se diferenciaron a los países que han contado con una política específica para el sector desde hace algunos años, y donde ya se pueden observar resultados (Brasil, Chile, Cuba, Argentina, Uruguay), de los que en las dos últimas décadas mantuvieron principalmente una única política agraria para el conjunto del sector agropecuario, dando un tratamiento más bien social y separado a los segmentos más pobres (Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua y Perú). Debemos también integrar en el análisis a las nuevas políticas que impulsan un abordaje transversal e intersectorial del medio rural y de las agriculturas familiares. Son políticas que tratan de desarrollo sustentable, medio ambiente, desarrollo territorial, descentralización, participación o bien de lucha contra la pobreza o de seguridad alimentaria con un carácter progresivamente intersectorial.

Los estudios por país muestran que el surgimiento de la agricultura familiar como objeto de política pública corresponde a una evolución: de la categoría llamada “pequeña agricultura”, “agricultura campesina” o “agricultura de subsistencia”, se pasa por la identificación de sistemas de producción basados en el núcleo familiar y diferenciados de la agricultura empresarial, y finalmente se llega a la reivindicación y posterior definición de una categoría de política pública enfocada en la “agricultura familiar”.

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

La segunda parte presenta los resúmenes de los once estudios nacionales.



1 **Una mirada transversal a las políticas sobre agricultura familiar en América Latina**

**Eric Sabourin, Mario Samper, Gilles Massardier,
Octavio Sotomayor, Jean François Le Coq**



1.1. Contexto, factores y vectores de políticas específicas para la agricultura familiar

Históricamente, en término de contexto de las políticas públicas agrarias se puede diferenciar dos grandes períodos:

- i) de 1950 a principios de los años noventa, con las primeras respuestas institucionales a las luchas por la tierra, y
- ii) de 1995 hasta hoy, con el surgimiento y difusión de políticas específicas dirigidas expresamente a la categoría de la agricultura familiar.

Dos grandes factores se cruzan para explicar el desarrollo de las políticas públicas para la agricultura familiar: la liberalización de los mercados (y sus consecuentes fallas 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 de coaliciones que pretenden determinar las orientaciones de las políticas, ya sea a favor de la agricultura patronal e empresarial, o más a favor de la agricultura familiar o de un determinado segmento dentro de esa categoría, o bien con políticas paralelas para cada segmento, como en Brasil y Cuba.

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

Las políticas específicas para la agricultura familiar corresponden, en primer lugar, a un período de re-democratización de los Estados en la región, con el surgimiento de gobiernos más progresistas o favorables a ese sector (Brasil, Argentina, Uruguay, Chile, Nicaragua, Ecuador, Bolivia). También se observa una recrudescencia de movimientos sociales nacionales y regionales, generalmente diversificados, que se auto-denominan representativos de la agricultura familiar (REAF, COPROFAM) o campesina (Vía Campesina).

Hubo también coyunturas económicas favorables debido a unos programas de estabilización monetaria y financiera o a períodos de crecimiento sostenido que permitieron dedicar una parte del presupuesto del Estado al sector rural y a programas de combate a la pobreza rural (Chile, Costa Rica, Perú, Ecuador, Colombia, Nicaragua).

Un surgimiento ligado a varios factores que pueden ser agregados y no excluyentes entre sí

En los estudios por país, se observan varios fenómenos que se combinan para generar alianzas amplias, generalmente seguidas de implementación de una política pública específica, sobre todo cuando corresponden también a una validación popular en la opinión pública (medios de comunicación, sociedad civil) y en los sectores académicos:



- ▮ los fracasos y límites de la reformas agrarias de un lado y de otro lado, los de la Revolución Verde centrada en el modelo del agro-negocio:

Los dos mecanismos han llevado a muchos pequeños agricultores a ser excluidos de la modernización e incluso expulsados del campo. En tal caso, algunos se organizaron en movimientos sociales y lucharon por el acceso a la tierra y a otros recursos, mientras que otros emigraron hacia las ciudades y barriadas, representando una fuente de rebelión o al mínimo un problema social para los gobiernos.

- ▮ La democratización en el campo y la renovación de los movimientos sociales rurales:

Estos últimos se han fortalecido y los nuevos líderes que pasaron por el exilio, la clandestinidad o las escuelas son más capacitados y pragmáticos, menos ideológicos que sus antecesores y más dispuestos a la negociación. Son capaces de tejer alianzas con los sectores técnicos e académicos.

- ▮ La presión de las organizaciones internacionales (FAO, IICA, BIRD, FIDA):

Esta presión ha tenido efectos en los gobiernos, aunque muchas veces fue mediante el financiamiento de los nuevos programas específicos para la agricultura familiar.

- ▮ El fin de la dictadura y de los conflictos armados (México, Nicaragua, Colombia) y la redemocratización de la vida política y social:

Estas condiciones han posibilitado la expresión de los movimientos sociales de la agricultura familiar y campesina, muchas veces marginalizados u olvidados, cuando no reprimidos en la etapa anterior.

- ▮ Las luchas y reivindicaciones de los movimientos sociales del campo:

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

- ▮ La estabilización económica, pero sobre todo monetaria y financiera (Brasil, Argentina, México, Uruguay):

Esta estabilización ha permitido al mismo tiempo liberar instrumentos de crédito, de apoyo a la comercialización de los productos y de inversiones en infraestructuras productivas o colectivas (energía, transporte, riego).



La difusión regional de las políticas de agricultura familiar

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

Los trabajos realizados en los 11 países nos llevan a proponer un modelo de difusión o de internacionalización de políticas públicas propio de América Latina, que ya ha sido observado para políticas de desarrollo territorial o de servicios ambientales.

El surgimiento y la ampliación progresiva de políticas de agricultura familiar a partir del 2000 pueden explicarse por un mecanismo que combina cuatro fenómenos de difusión:

- i) la circulación internacional de ideas por medio de las alianzas entre academia, élite burocrática del Estado y dirigencia de los movimientos sociales;

- ii) la circulación de modelos de políticas debido a las presiones, a los financiamientos o a las convergencias de las organizaciones internacionales;

- iii) un fenómeno de regionalización de los referenciales políticos “desde abajo” (por los movimientos sociales) en particular en los países del MERCOSUR y,

- iv) la transferencia de políticas públicas de un país a otro.

La primera causa de la circulación de las ideas entre élites no es nueva, pero de hecho ha funcionado bastante bien para el tema de la agricultura familiar, en particular en la escala regional del Cono Sur/MERCOSUR y también de América Central. Existe una gran proximidad de los universitarios e investigadores de los centros agronómicos que se encuentran en seminarios, congresos o proyectos comunes, así como vasos comunicantes con instancias gubernamentales, y se construyen relaciones con la dirigencia de algunos movimientos sociales.

El efecto de las organizaciones internacionales (FAO, Banco Mundial, BID, FIDA e IICA) a favor de políticas de agricultura familiar, después de las dificultades de las reformas agrarias, es claro y en el caso de la FAO es innegable a partir de fines de los años noventa.

En el caso de las políticas de agricultura familiar, los estudios de los países del MERCOSUR confirman el papel que tuvieron los movimientos sociales del sector y en particular su expresión regional, la REAF (Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar) o la COPROFAM para promover políticas nacionales en Argentina, Uruguay y Paraguay y, hoy en día, en Ecuador. De hecho asistimos también a un fenómeno de regionalización de la política pública no sólo por los gobiernos sino también “desde abajo”, por los movimientos sociales. Así una de las grandes reivindicaciones de la REAF es la constitución en el MERCOSUR de un fondo constitucional de desarrollo de la agricultura familiar al modelo del FUNDEP.



En América Central, un proceso impulsado por la Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano, en el marco del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), con el apoyo de instituciones públicas y agencias de cooperación, generó de manera ampliamente participativa, con múltiples consultas a actores y movimientos sociales, la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030 (ECADERT). Esta ofrece un marco de referencia y permite promover políticas y programas de desarrollo rural territorial destinados a la agricultura familiar, con el acompañamiento de la Plataforma Regional de Apoyo Técnico, coordinada por el IICA, y con apoyo financiero de la cooperación ibero-americana y de otros donantes.

Finalmente Brasil, como potencia regional que inició más temprano este tipo de política, pasó a exportar su experiencia transfiriendo por medio de programas de cooperación bilateral Sur-Sur sus instrumentos específicos a países vecinos de América Latina.

Es el caso del PRONAF, pero sobre todo de los programas de seguridad alimentaria, de compras públicas de alimentos (PAA) y de desarrollo territorial rural (DTR). Esa transferencia (para El Salvador, Uruguay, Ecuador y Paraguay) es también apoyada por organismos internacionales como FAO, PNUD, PMA e IICA. Esto confirma la movilización simultánea e imbricada de varios de los cuatro mecanismos de circulación internacional mencionados.

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

Si bien podemos identificar a grandes rasgos algunos patrones de difusión reciente de las políticas de agricultura familiar, cabe resaltar la diversidad tanto de estas políticas, entre países latinoamericanos, como de las definiciones de la categoría “agricultura familiar” en ellas.

Los rasgos comunes en la caracterización de la unidad productiva familiar (superficie limitada, predominio de la mano de obra y 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 la legislación. 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, en función de su relación de alianza, de negociación o de poder con el gobierno.

Esta diversidad se puede entender por varias razones:

En primer lugar la categoría de “agricultura familiar”, siendo una categoría política, es diversa, amplia por naturaleza y “extensible” por decisión política.

Resumen ejecutivo

Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y El Caribe:
balance, desafíos y perspectivas



En segundo lugar existe en América Latina, de un país a otro, e incluso a veces dentro de un mismo país, 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 “pequeña producción”). La diversidad de las situaciones viene de circunstancias diferentes, pero también de las políticas muy diversas. Observamos tres grandes tipos de políticas o situaciones que no son excluyentes entre sí.

La primera situación corresponde a países que tienen un importante sector de pequeña producción (México, Perú, Colombia, Ecuador) sin políticas enfocadas específicamente hacia ella.

La segunda situación es la de los países que crearon una categoría de “agricultura familiar” e inauguraron políticas específicamente dirigidas a esta categoría (décadas de 1990 y 2000). En esos países, hasta las políticas transversales (desarrollo territorial, seguridad alimentaria, lucha contra la pobreza) fueron destinadas prioritariamente al sector familiar al inicio del decenio del 2000 (Brasil, Uruguay, Argentina).

La tercera situación es la de los países donde hay un surgimiento reciente de políticas de agricultura familiar pero con una desconexión clara entre estas políticas y las de desarrollo territorial (Cuba con su particularidad).

En consecuencia, es natural que se encuentre una diversidad de políticas públicas dedicadas a ese sector, además de que se trata de políticas nacionales, para las cuales cada país o Estado tiene autonomía y soberanía.



Diversidad de las categorías de políticas públicas

Podemos clasificar las políticas públicas en relación con la agricultura familiar en tres grandes categorías:

- a) las políticas agrarias que afectan de una manera o otra a la agricultura familiar,
- b) las políticas específicamente diseñadas para el segmento de la agricultura familiar, y
- c) las políticas transversales que afectan indirectamente a los agricultores familiares

a - Las políticas de fomento agrícola que afectan a la agricultura familiar

Son políticas orientadas hacia el fomento de la agricultura realizada por los productores familiares. Se caracteriza por el hecho que el Estado busca afectar recursos y acceso a financiamiento para los productores a fin de que estén en mejor condiciones de producción y productividad, independientemente de su categoría. Esas políticas se caracterizan por herramientas con las cuales el Estado invierte directamente en la provisión de capitales necesarios para la producción agropecuaria, y pueden identificarse aquí cuatro tipos principales:

- ▶ **Las políticas de tierras:** la mayoría de los países estudiados han tenido políticas de reforma agraria o de colonización ya al inicio de los años 1960 (Cuba, Chile, Uruguay, Perú, Brasil) o 80 (Nicaragua). En los 90 sólo Brasil y Cuba han mantenido una reforma agraria por distribución, luego varios países han iniciado políticas de compra de tierra por crédito y regularización de títulos (Brasil, Colombia).
- ▶ **Las 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 de la instalación y equipamiento de perímetros y asentamientos de reforma agraria, equipamientos de transformación, proceso y comercialización, energía. No hay muchos casos identificados a no ser en Chile y Brasil donde se financió perímetros irrigados, obras de riego colectivas o individuales (en Perú también), centros de acopio y pequeñas agroindustrias con acceso para agricultores familiares.

Resumen ejecutivo

Políticas públicas y agrícolas familiares en América Latina y El Caribe:
balance, desafíos y perspectivas



- Las políticas de fortalecimiento de capacidades:** 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). Existieron en todos los países estudiados a raíz del enfoque modernizador de la llamada *revolución verde*, mas no se mantuvieron siempre a la altura por falta de recursos dedicados a ellas. Cabe mencionar los programas de educación a distancia e inclusión o alfabetización digital en Uruguay, Chile y Brasil.
- Las políticas de regulación:** Este último tipo de política corresponde a herramientas regulatorias que afectan el acceso a diversos recursos tales 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 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 específicas enfocadas en la agricultura familiar

Esta categoría de políticas hace del fomento específico a la categoría de la agricultura familiar un objetivo en sí mismo. Generalmente combina varias herramientas en un mismo programa nacional. Estos programas específicos promueven una visión más sectorial (agropecuaria) o transectorial buscando una atención integral a las familias. Esas políticas se han desarrollado en Brasil (1995), Argentina (2004), Uruguay (2005), de manera diferente y anteriormente en Chile (1962) y Cuba (1993).

La base de esas políticas reside en la promoción del acceso de los agricultores familiares a crédito (diferenciado o subsidiado), a tecnología mediante servicios de asistencia técnica y extensión rural, a capacitación y organización (gremial, asociativa, cooperativa). Estos tres tipos de instrumentos constituyen los pilares de programas como los de INDAP en Chile (1962); PRONAF en Brasil (1995) o PROINDER en Argentina (2004). Para garantizar el acceso preferencial de los agricultores familiares, en varios países (Brasil, Argentina, Chile, Uruguay) después de la definición normalizada (y sancionada por ley) de la categoría meta, se implementaron registros de productores familiares.

El ser registrado da acceso a ciertas garantías (bancarias) y a instrumentos asociados a la política nacional de agricultura familiar: seguro de cosecha, bolsas temáticas, semillas, compras públicas, ferias de productores, o también a programas de apoyo a la economía familiar, a la vivienda y electrificación rural, al desarrollo territorial o incluso el pago por servicios ambientales, que son confiados a otros ministerios distintos a los de agricultura y desarrollo rural.

Cabe destacar iniciativas de programas de agro-ecología asociados a la agricultura campesina (Cuba, Ecuador, Bolivia) o familiar (Brasil, Costa Rica).



c) Las políticas transversales que afectan indirectamente a la agricultura familiar

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.

Varias políticas nacionales de desarrollo sostenible y medio ambiente han sido implementadas. En México, a pesar de la creación de la SAGARPA, la negociación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable fue bloqueada en 1997, por la centralización corporativista del PRI en el poder, y finalmente fue votada en 2001 con el cambio político y la victoria del PAN. Sin embargo la aplicación de la ley privilegió el financiamiento de activos privados, más que públicos o comunes. Fueron promovidas políticas de Pagos por Servicios Ambientales (PSA) en México, Costa Rica, Perú y Ecuador; y Bolsa Verde o Bolsa Floresta en Brasil.

▮ Las políticas de seguridad alimentaria y de lucha contra la pobreza

Esas políticas nacieron en los años 2000, cuando las fallas de la liberalización comercial y de la desregulación asociada a la especulación en los mercados agro-alimentarios, llevaron a crisis alimentarias o nutricionales, inclusive en las zonas rurales.

En los países estudiados, esas políticas pasan por el fomento de 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). En Costa Rica, los CEPROMAS fueron implementados, a partir del 2008, para acciones de comercialización y transformación de productos dentro del Plan Nacional de Alimentos, para contrarrestar los riesgos evidenciados por la crisis del mercado de productos alimentarios en el 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. Estas políticas se traducen por transferencias de renta, beca-escuela, distribución de alimentos, semillas, gas o también por reservorios de agua.

▮ Las principales políticas transversales son las de desarrollo territorial

En Brasil, Argentina, Chile, Uruguay y Costa Rica, estas políticas territoriales han priorizado el sector de la agricultura familiar. Puede parecer paradójico para políticas transversales, 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 de agricultores familiares. 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). 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. En el caso de los países andinos, hubo más bien proyectos y programas regionales de desarrollo territorial apoyados por la cooperación internacional.



Principales resultados, tendencias, evoluciones y perspectivas

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

Tendencias regionales confirmadas

- a) Los países estudiados con una política específica han aumentado en los últimos años su contribución pública para el subsector de la agricultura familiar:
- ▀ Argentina ha dedicado casi 2 millones de dólares para el programa de inscripción de los agricultores familiares en el Registro Nacional de la Agricultura Familiar y ha destinado cerca de 38 millones de dólares para apoyar al sector.
 - ▀ Brasil ha multiplicado por diez, desde 1996, el presupuesto de su principal instrumento, el PRONAF, llegando en 2013 a dedicar más de 800 millones de dólares al crédito para la agricultura familiar.
 - ▀ Chile incrementó en 8,2% su presupuesto de 2013 para apoyo a la pequeña agricultura familiar.
 - ▀ Uruguay comenzó a cofinanciar programas especiales para agricultura familiar y a invertir en el desarrollo rural descentralizado y participativo con las Mesas de Desarrollo Rural.
 - ▀ En Cuba, en base a los logros de la agricultura campesina/familiar, el gobierno cubano ha redistribuido 1.580,000 ha –o sea el 15 % de la SAU del país- para campesinos ya establecidos o nuevos agricultores.
- b) 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 conllevan una dignidad, una identidad positiva asociada al hecho de ser agricultor. El término de agricultor familiar representa una definición positiva con relación a los términos anteriores de pequeño productor o agricultor de subsistencia.



Esta representación positiva se traduce también en la incorporación de identidades antes marginalizadas en los nuevos movimientos sociales del campo, que se reencuentran en la categoría de agricultura familiar: movimientos de mujeres, de jóvenes, pero también de desplazados por represas, de negros e indios, pescadores artesanales, quilombolas y otros afrodescendientes, quebradores de coco en Brasil, etc.

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

c) Se observan resultados desiguales y sobre todo selectivos, con los principales instrumentos de financiamiento (crédito) y asistencia técnica (extensión rural) a los cuales tiene acceso cierta élite dentro de la categoría meta, mientras que los productores menos dotados en recursos, que son la mayoría, sólo tienen acceso a políticas de tratamiento social. De hecho, aún en países que cuentan hoy en día con políticas específicas para la agricultura familiar como Argentina y más recientemente Nicaragua o Costa Rica, las organizaciones de agricultores no son suficientemente fuertes como para pesar en la dotación de recursos. Cuando lo son (casos de Brasil y Uruguay), pueden conseguir políticas más diferenciadas (crédito en Brasil, asistencia técnica en Uruguay), pero los frenos para la aplicación de los instrumentos específicos vienen de la tecno-estructura (bancos y servicios de extensión). Las políticas de regulación de precios, precios garantizados, ferias de productores (Argentina, Cuba) y últimamente compras públicas a los agricultores familiares (Brasil, Ecuador, Costa Rica) muestran resultados eficientes y benefician de una aprobación generalizada entre las organizaciones de agricultores familiares.

Así, los resultados en términos de reducción de la pobreza ya fueron verificados en Brasil, Chile, Argentina y Uruguay, pero son preocupantes en términos de reducción de la desigualdad. Atrás o al lado de esta selectividad, las políticas más transversales de desarrollo territorial y de lucha contra la pobreza, son muy mediatizadas, asociadas a procesos de participación de la población. Por una parte contribuyen a fortalecer las capacidades de los agricultores familiares y de sus organizaciones, pero por otra parte, pueden llevar a cierta instrumentalización por los diversos sistemas políticos e intereses políticos y económicos.

Resumen ejecutivo

Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y El Caribe:
balance, desafíos y perspectivas



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

- ▶ En Nicaragua los programas para esa categoría pasaron en 2012 al recién creado Ministerio de Economía Familiar, Comunitaria, Cooperativa y Asociativa MEFCCA.
- ▶ Costa Rica adoptó un Plan Sectorial de Agricultura Familiar 2011-2014
- ▶ Perú, con el Plan PESEN, asoció proyectos específicos en el MINAG y el Ministerio de Inclusión Social
- ▶ México implementó la política de inclusión social llamada “Cruzada Nacional Contra el hambre” y estudió la posibilidad de un plan para la agricultura familiar en 2012.

Se constata una recrudescencia de políticas de carácter transversal por un lado (desarrollo sostenible, medio ambiente, desarrollo territorial, seguridad alimentaria, lucha contra la pobreza) y por otro lado de carácter parcial, que son confiadas a ministerios sectoriales especializados y no al ministerio de agricultura (secretarías de desarrollo rural, ministerio de desarrollo social, ministerio de economía familiar y solidaria). 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 agronegocio continúa siendo atendido por el “verdadero” ministerio de la agricultura, y el tratamiento social de la agricultura familiar, de la pobreza y de la diversidad étnica es confiado a ministerios sectoriales o a secretarías menos dotadas de recursos y poderes.

Según la configuración histórica de las políticas agrarias en ciertos países, aun este tratamiento desigual puede ser interpretado como una victoria de los movimientos sociales de esas categorías mucho tiempo marginalizadas o ignoradas.

Pero, puede ser una falsa victoria; es decir, puede ser una manera de tratar socialmente a una parte de los productores, preparando su paulatina marginalización económica, y abriendo espacio para el agronegocio.



Desafíos y Perspectivas

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

En América Central, en el marco del SICA, se destaca la iniciativa regional ECADERT, apoyada por la cooperación internacional, que rescata el apoyo a la agricultura familiar como un eje importante para el desarrollo rural territorial. Este instrumento de la integración regional se enfoca tanto en la agricultura familiar campesina como en la producción campesina más especializada y más fuertemente vinculada a mercados; a la vez que reconoce otras formas comunitarias y asociativas. La política agrícola centroamericana tiene una orientación preponderantemente económica en los temas de competitividad y productividad bajo una orientación de agronegocios, pero no deja de lado a la pequeña agricultura empresarial, la gestión agroambiental y el desarrollo institucional.

En relación con el apoyo a la “pequeña agricultura” (agricultura familiar), establece la necesidad de reconocer sus particularidades para la formulación de medidas e instrumentos que les permitan enfrentar sus limitadas capacidades, el rezago tecnológico, su bajo acceso a financiamiento, su exposición a riesgos y su fragilidad en la dotación de recursos. La promoción de la inserción de la pequeña agricultura en los mercados, así como su integración regional por medio del fortalecimiento organizacional y de la asociatividad, es un propósito de esta política y para ello plantea la necesidad de definir instrumentos y medidas diferenciadas en respuesta a las condiciones particulares y a sus requerimientos específicos.

La Estrategia Regional Agroambiental y de Salud (ERAS), al igual que la ECADERT, incorpora el abordaje territorial y considera a la agricultura familiar como un componente principal.

Finalmente, en la Comunidad Andina de Naciones (CAN), sólo existe un documento de recomendación para políticas de desarrollo rural territorial y apoyo a una “agricultura familiar campesina y agroecológica”, incluyendo la redacción de los Lineamientos para la Agricultura Familiar en 2013.



Conclusión y recomendaciones

Entre los elementos nuevos que han promovido más recientemente políticas nacionales innovadoras para la agricultura familiar y un diálogo o coordinación entre los países sobre el tema, cabe mencionar 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 del apoyo a esos movimientos por el Foro Rural Mundial, que es una ONG internacional. El ejemplo de la creación del Fondo Regional de Desarrollo Rural en el MERCOSUR es un buen paso, pero tendría que ser ampliado para actuar efectivamente al nivel de la coordinación y integración regional.

Otro elemento importante que se destaca del estudio es la tendencia en varios países a implementar programas transversales que abordan la agricultura familiar a partir de problemas sociales más amplios que la sola producción agropecuaria: la preservación del medio ambiente, la lucha contra la pobreza, la seguridad alimentaria, la educación, la salud o el desarrollo territorial.

Para obtener mejores resultados, se hace necesaria una coordinación intersectorial entre las políticas de desarrollo rural implementadas por varios ministerios e instituciones. Hasta el momento, ni la Ley de Desarrollo Sostenible de México, ni los programas nacionales de desarrollo territorial de Brasil y Argentina, han tenido mucho éxito en este sentido, y tanto las entradas como los públicos meta siguen siendo excesivamente sectoriales.

Son políticas que integran nociones como territorio, identidad, multifuncionalidad de la agricultura y de los espacios rurales, pluriactividad, seguridad y soberanía alimentaria, sistemas agroalimentarios localizados, circuitos cortos; temas que necesitan de más trabajo de investigación aplicada, de acompañamiento y de evaluación.

Para apoyar mejor al sector de la agricultura familiar, existen dos desafíos complementarios tanto para los ministerios responsables de ella y las oficinas de planeamiento, estudio y estadísticas como para los centros académicos y de investigación:

- 1) realizar censos agropecuarios que permitan la cualificación y cuantificación de la agricultura familiar y de su evolución, ya que un censo sólo es una fotografía tomada en un momento dado;
- 2) trascender la focalización en el segmento de la agricultura familiar en los estudios y evaluaciones, para evitar o superar la conformación de “guetos” académicos. Por el contrario, los estudios deben integrar su evolución con relación a la agricultura empresarial y patronal (y viceversa), a los mercados y a las cadenas productivas agropecuarias, a las políticas agrícolas y de desarrollo en su conjunto, y por supuesto en relación con los otros sectores de actividad del medio rural, de la industria y del consumo agroalimentario.



Principales políticas agrarias por país

Países	Política de desarrollo rural y agricultura familiar	Reforma agraria política de tierra	Política transversal, desarrollo sostenible o territorial	Política de seguridad alimentaria y lucha contra pobreza
Argentina	SAGYPA, 1988 PROINDER, 1998 Registro Nacion. AF, 2007		PROFEDER-INTA 2003 PRODERI 2012	PROHUERTA 1990, Férias Agri. Familiar 2005
Brasil	PRONAF, 1995, Doc Aptidão Pronaf, 1996	INCRA 1964, 1987, 2003	PRONAT 2003 e PTC 2008	Fome zero + CONSEA 2003, PNAE y PAA, 2003
Chile	INDAP 1962 Pol Nacional de Des Rural, 2014-2024	INRA 1968	DTR Indígenas 2004 Pol Nac Des Rural 2014-2024	Alianzas Productivas y ferias
Colombia	INCODER 2003	ley 1961/1968/1982 INCORA 1994, Inat 2003 y Edat 2013	DRE 2009 y DRET 2012	PAAP Alianzas Productivas e Red Seg Alim, 2012
Costa Rica	Plan sectorial Agricultura Familiar (2010-14)	Itco, 1961/Ida 1982	PDR (1997), reforma de INDER (2013)	Plan nacional de alimentos (2008), Cepromas
Cuba	Regulaciones fiscales para cooperativas campesinas	1959 y 1963. D Ley 259, 300 y 311.	Áreas protegidas, condiciones cultivos anuales, reforestación +descentral en 2 provincias	Canasta básica otorgada a todo residente cubano.
Ecuador	PRONERI y ESA	Ley D A y Dinac, 1994, SIGTIERRAS	Prolocal y Proder (2007) Plan Nac Buen Vivir, 2008	Ley Eco Pop Solidaria, LORSA, 2008, PAE, 2012
México	Procampo/Proagro INDESOL, 1995	1913 reforma 1992	Ley de Des rural sostenible 2001	Cruzada contra Hambre, PESA-2012, Masagro, 2011
Nicaragua	Prorural Incluyente, 2007 Bono Productivo Alimentario	INRA 1979		2012 Economía familiar, Plan Segur Alim y CRISOL
Perú	Agro Rural, 1998	INCO 1968, PETT, 1992		Foncodes, Mi Chacra, 2011
Uruguay	Dir Des Rural en el MGAP, 2006 y Reg Nac productores familiares	INC 1957	Ley Ordenamiento Territorial, 2009	MEVIR 1957 Proyecto FIDA 2006



2 **Estudio de caso resumido por países**



Argentina

Juarez Paula, Gisclard Marie, Goulet Frédéric, Cittadini Roberto, Elverdin Julio, Patrouilleau Mercedes, Albaladejo Christophe y Gonzalez Edgardo

En el año 2003, aparece la denominación “Agricultura Familiar” (AF) en la política agraria argentina. Este concepto agrupó un amplio espectro de actores (chacareros, campesinos, pequeños y medianos productores, y pueblos originarios) que fueron definidos como la base social y cultural de amplios territorios, así como parte importante del manejo socio-ambiental, económico y tecno-productivo de las regiones del país.

El escenario nacional mostraba un sistema agropecuario nacional donde coexistían grandes explotaciones productivas enfocadas en la producción y exportación de materia prima y productos agrícolas procesados, junto a casi 250.000 agricultores familiares que aseguran el 30% de la producción de alimentos básicos de consumo interno. En la balanza socio-productiva y tecno-económica, los agricultores familiares enfrentaban numerosas dificultades y limitaciones estructurales, socio-económicas y políticas, para subsistir y mejorar sus condiciones productivas. Así, la Agricultura Familiar planteó enormes desafíos para las políticas públicas, principalmente en temáticas clave como la soberanía alimentaria, la calidad ambiental, el valor patrimonial de los alimentos y los territorios, la desigualdad social y el desequilibrio estructural del sistema productivo nacional.

Desde 2004, el Estado argentino generó estrategias y políticas para la Agricultura Familiar orientadas a mejorar la gobernanza interinstitucional y programática, las capacidades cognitivas y tecnológicas, los créditos y financiamientos productivos, las normativas en temáticas clave (propiedad de la tierra, comercialización y ferias, sanidad alimentaria), la comercialización, entre otros temas.

Desde el plano institucional y programático, se creó la Secretaría de Agricultura Familiar y Desarrollo Rural en el Ministerio de Agricultura de la Nación, también secretarías provinciales, 6 instituciones de I+D para atender a cada región y unos 14 programas nacionales orientados a la Agricultura Familiar.

Los esfuerzos de coordinación y articulación de capacidades y recursos fueron parte importante de la estrategia pública para la Agricultura Familiar. Por ejemplo, el Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable (PROFEDER) ejecutado por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), fue una política para promover dinámicas tecno-económicas y productivas a nivel regional teniendo en cuenta la agricultura familiar como actor clave.

El gobierno nacional también apoyó la creación del Foro Nacional de Agricultura Familiar con el objetivo de generar y/o consolidar movimientos y organizaciones sociales de la Agricultura Familiar en el territorio nacional.



A pesar de los esfuerzos, en términos concretos, la Agricultura Familiar continúa siendo una cuestión marginal en la planificación del desarrollo rural nacional. En el año 2012, el poder ejecutivo presentó el Plan Estratégico Alimentario y Agroindustrial 2020 donde los recursos continúan dirigiéndose principalmente a las necesidades y problemáticas del sistema agroexportador tradicional. Aún los organismos públicos y las organizaciones de los agricultores familiares no están fortalecidos como para construir otro(s) escenario(s) alternativo(s) socio-productivos.

Brasil

Catia Grisa (*UFEM Pelotas*)

Sergio Schneider (*UFRGS Porto Alegre*)

O meio rural brasileiro é marcado por uma estrutura agrária desigual onde predominam territorialmente as grandes propriedades. No entanto, a agricultura familiar responde por 84,4% dos estabelecimentos rurais do Brasil, é responsável por 74,4% do pessoal ocupado na agricultura, produz 38% do Valor Bruto da Produção Total da agropecuária e ocupa apenas 24,3% da área rural total.

A agricultura familiar obteve reconhecimento político e institucional em anos recentes com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), a primeira política nacional direcionada especificamente para esta categoria. A institucionalização do Pronaf resultou da confluência de vários elementos: a redemocratização, a liberalização dos mercados que agudizou as fragilidades dos “pequenos agricultores”; as mobilizações sociais e sindicais massivas, o crescente debate acadêmico sobre o tema e o interesse do governo federal da época em manter a ordem social no campo e ter certa influência sobre o sindicalismo rural. A criação do Pronaf possibilitou a implementação de novos instrumentos para a agricultura familiar, como o Programa Garantia Safra, o Programa de Aquisição de Alimentos, o Plano Safra da Agricultura Familiar, o Seguro da Agricultura Familiar, o Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar, o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, o Programa Nacional de Habitação Rural, a aquisição de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar, a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, dentre outros. O estabelecimento da Lei da Agricultura Familiar em 2006 permitiu consolidar e balizar todas as políticas para a categoria social. Algumas limitações e desafios persistem: a) há dificuldades para contemplar a diversidade da categoria social (econômica, social– quilombolas, indígenas, extrativistas, povos e comunidades tradicionais,– e de sexo e geração) e de promover modelos de produção alternativos à intensificação da agricultura; b) permanece o desafio de fortalecer as políticas de distribuição e acesso à terra. A falta de terras, os minifúndios e a carência de infraestruturas comprometem a reprodução social da agricultura familiar e contribuem para os índices de pobreza rural do país. c) as políticas territoriais representaram iniciativas inovadoras para promover a participação social, a aprendizagem social e política, o protagonismo dos atores, o acesso às políticas públicas.



No entanto, certa reprodução institucional e o arrefecimento da abordagem territorial na esfera federal limitam a continuidade e a “qualidade” dessa política; d) por fim, são necessários mais investimentos em infraestrutura no meio rural. As dificuldades de transporte, de comunicação e de acesso à energia elétrica são limitantes ao próprio acesso às políticas diferenciadas. A construção das políticas públicas para a agricultura familiar entra em um cenário de disputas de projetos de desenvolvimento para o Brasil rural entre defensores da agricultura familiar e da valorização ou do reconhecimento de comunidades tradicionais, promotores da expansão do agronegócio e os grandes projetos de investimentos e mineração. Estes projetos são construídos por diferentes atores (governamentais e não governamentais), cujas relações de força com o Estado são distintas e assimétricas. As políticas para a agricultura familiar entram neste cenário de disputas de reconhecimento, legitimidades, recursos e territórios. Já acirrados nos governos Lula e Dilma, estes conflitos podem ganhar novas proporções e repercussões a partir das eleições presidenciais de 2014.

Chile

Mina Namdar, Octavio Sotomayor, Hugo Martínez (CEPAL y INDAP)

Las políticas públicas de apoyo a la agricultura familiar deben ser consideradas en un contexto más amplio, cual es la política agrícola de Chile, tal cual se ha venido gestionando desde 1990. En forma general, puede decirse que esta política ha funcionado razonablemente bien: prueba de ello ha sido el sostenido incremento de la productividad, la diversificación de rubros productivos, el desarrollo y la capacidad del sector agrícola de insertarse en la economía mundial, en un esquema de apertura comercial que casi no tiene precedentes en el mundo.

Si bien este proceso ha generado una concentración de la tierra y disminución del número de explotaciones, también y contrariamente a lo que suele decirse, estos resultados también han tenido un impacto social positivo, como lo denota la disminución de la pobreza rural (desde el 38,8% en 1990 al 10,8% en 2011). El 95% de las explotaciones agrícolas del país (254.906 explotaciones) pertenecen a la Agricultura Familiar (AF), definida como aquellas explotaciones que generan un valor bruto de la producción anual (VBP) de hasta un poco más de US\$ 100.000.

Al interior de la Agricultura Familiar, se puede distinguir por lo menos dos segmentos: la Agricultura Familiar “Multiactiva”, explotaciones de menor tamaño que complementan ingresos con otras actividades asalariadas o por cuenta propia; y la Agricultura Familiar “Empresarial” que tiene un Valor Bruto de Producción anual comprendido entre US\$ 4.300 y un poco más de US\$ 100.000.

La Agricultura Familiar ha sido objeto de una política de fomento productivo activa, que se refleja especialmente en la labor del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), que para tal efecto cuenta con dos grandes líneas de trabajo, la de inversión, que incluye créditos, inversiones en riego, sustentabilidad de los suelos y otras inversiones productivas; y la de asesorías, que cuenta con instrumentos de transferencia tecnológica destinados a los dos segmentos de la Agricultura Familiar.



Considerando todos sus programas, durante 2012, INDAP atendió a cerca de 150.000 productores, con un presupuesto de aproximadamente US\$ 420 millones anuales. Observando la evolución durante una década (censos agropecuarios de 1997 y 2007), se concluye que el crecimiento en el valor bruto de la producción agrícola ha sido liderado por los predios de mayor tamaño. Los de 250 hectáreas o más habrían crecido a una tasa anual de 5,4%, mientras que los de tamaño entre cero y 25 hectáreas lo habrían hecho a una tasa anual de 1,5%. En el análisis regional de las cifras censales se observa que, lejos de depender exclusivamente de la política sectorial, la Agricultura Familiar dependería también de la dinámica estructural, en la que se generan nuevas sinergias con las actividades económicas urbanas, como la industria y los servicios.

Para el periodo post 2014 se iniciaría una etapa de mayor consenso político, producto de la experiencia que vivió el sector político de derecha durante el gobierno anterior, en el que se amplió la cobertura de algunos programas emblemáticos del INDAP y se legitimó con ello su pertinencia. Por otra parte, es previsible imaginar un escenario en donde el proceso de cambio estructural adquirirá mayor velocidad, estimulado por una economía nacional en crecimiento y por el impacto cultural que dicho proceso tendrá en las generaciones más jóvenes. Para enfrentar esos escenarios, dominados por un paradigma de redes, habrá que promover la globalización desde la valoración de los recursos locales, articular las políticas horizontales sobre la Agricultura Familiar con las de tipo vertical (políticas de cadenas), e implementar modelos de operación en red que sirvan para promover la innovación, la inserción en los mercados y la articulación con otras actividades económicas rurales y urbanas.

Colombia

Francisca Meynard (*RIMISP*)

En Colombia, el concepto de agricultura familiar como tal no es abordado en las políticas públicas. En su lugar el Estado se refiere más al pequeño productor. Los movimientos sociales del sector se han tradicionalmente autodefinidos como campesinos a la imagen de la ANUC (Asociación Nacional de Usuarios Campesinos). Cuando se trata de otorgar créditos o asistencia técnica, se distinguen las Unidades Agrícolas Familiares (UAF), estimadas a 1,072.400 en 2013. Su definición está directamente relacionada con el tamaño de la propiedad y los ingresos por la actividad agrícola. En 1994 se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, conforme a la Ley 160, la cual establece un subsidio para la adquisición de tierras y reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), entre otras disposiciones.

Para esta ley se entiende por Unidad Agrícola Familiar (UAF), la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio.



Este sector familiar a pesar de su aporte a la agricultura (80% de la producción cafetera, una tercera parte del valor de la producción pecuaria y casi 50% de los demás productos), se encuentra constantemente amenazado por diversos factores, como el contexto macroeconómico, los acuerdos comerciales y el conflicto armado que se mantiene en las áreas rurales, desestabilizando sus sistemas productivos.

Colombia, al igual que muchos países de América Latina, ha apostado por un modelo económico que favorece a los grandes empresarios agrícolas en desmedro de los pequeños productores, dejando para estos últimos, políticas asistencialistas que no contribuyen a un desarrollo integral y sostenido. Por otra parte no ha existido en las últimas décadas, una política de Estado sólida sino más bien, cada gobierno llega con sus propias propuestas, lo que se traduce en acciones desarticuladas, coyunturales que no abordan el problema de fondo.

Aun existiendo movilizaciones recientes del sector campesino (Congreso Nacional Agrario de 2003) no existe un movimiento social consolidado capaz de exigir y cobrar al gobierno y que pueda hacer frente al conflicto armado que enfrenta el mundo rural colombiano.

Un tema recurrente que afecta a este sector de la población colombiana, es el problema de tenencia de la tierra, para lo cual se han realizado una serie de reformas que hasta el día de hoy no consiguen darle solución al tema, el que se ve dificultado aún más por el tema de la violencia y despojo de sus tierras. Existe una unidad de restitución de tierras dentro del Ministerio de Agricultura y en los últimos años, con las negociaciones para el fin del conflicto armado, se han concentrado recursos para ese esfuerzo de redistribución de tierras.

Las principales políticas de desarrollo rural son de responsabilidad del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER, creado en 2003. En su Plan Estratégico 2013-2014, propone el Desarrollo Rural con Enfoque Territorial (DRET), el cual fundamenta el Proyecto de Ley de Tierras y de Desarrollo Rural y ha sido la guía del Plan Estratégico del INCODER desde el año 2010. En 2012 fue elaborado un plan sobre Seguridad Alimentaria y Generación de Ingresos para Pequeños Productores Rurales en Colombia.

En el capítulo sobre Colombia son presentadas las diversas políticas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) y de otras instituciones públicas que inciden en sector de la producción agrícola familiar así como los desafíos y perspectivas destacadas en particular por el reciente estudio organizado por RIMISP y el FIDA en 2013.



Costa Rica

Jorge Andrey Valenciano Salazar, Fernando Sáenz Segura, , Diego Zárate Montero, Jean François Le Coq (CINPE y Escuela de Economía, Universidad Nacional)

En Costa Rica, el término de agricultura familiar tiende a crecer en popularidad en la agricultura del país como se destaca en el documento de Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Desarrollo Rural Costarricense 2010-2021. Sin embargo, aún no está plenamente caracterizada, ni hay estadísticas sobre lo que representa en términos de número de unidades productivas, ingresos, activos y producción, dentro de los productores agropecuarios que cuenta el país.

En el caso de Costa Rica, se ha pasado de un sistema económico dependiente de la agricultura familiar durante la Colonia, a un sistema agroexportador, orientado hacia la exportación de café, banano, cacao, carne y azúcar. Es este sistema de agro exportación ligado al café que comienza a sentar las estructuras capitalistas en el país. A partir de los años sesenta, se comienza a crear una institucionalidad pública para el desarrollo del sector agrícola, con el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) para extensión y crédito, el Consejo Nacional de Producción (CNP) para comercialización, el Instituto de Tierras y Colonización (ITCO), luego Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) para reparto de tierras. Estas instituciones incentivaron procesos de diversificación en el campo, creación de asentamientos campesinos, incentivo a la producción de granos básicos y un importante abastecimiento del mercado interno nacional. La agricultura familiar se vio fortalecida con estos procesos de diversificación, coexistiendo familias agrícolas de subsistencia con familias que dedicaban la mayor parte de su producción al mercado.

El proceso de colonización agraria y la ampliación y repartición de tierras por parte del IDA redujo fuertemente la cobertura forestal del país que pasó a sólo un 21% en el 1987, lo que demuestra el fuerte incentivo a partir de los años sesenta a las actividades ganadera y agrícola.

A partir de los años ochenta, con la crisis de la deuda, Costa Rica aplica procesos de estabilización económica y programas de ajuste estructural, lo que debilita la institucionalidad creada. Comienzan a desarrollarse programas más puntuales como: agricultura de cambio, plan nacional de alimentos, y últimamente plan nacional de agricultura familiar (2010-2014); sin embargo la coordinación de las instituciones (MAG, CNP, IDA ahora INDER) se debilita fuertemente.



Ante esta dinámica comercial, la agricultura sufre un proceso de reconversión productiva, generando tres escenarios para la agricultura familiar: productos agrícolas reconvertidos y orientados al mercado nacional e internacional, productores que siguieron produciendo para el mercado interno (aún sin apoyo ni incentivos) y familias agrícolas que no lograron adaptarse al cambio y optaron por vender sus fincas o parcelas a empresas nacionales y transnacionales.

Sin embargo, a pesar de estos diferentes matices de política pública y sus efectos sobre la agricultura familiar, debemos rescatar la capacidad de la agricultura familiar de mantenerse en el tiempo expresando una gran capacidad de resiliencia ante los diferentes “shocks” que ha sufrido. Aunque una tendencia a la concentración de tierra es un punto débil que debe enfrentar la agricultura familiar, actualmente el sector agrícola sigue siendo importante en la generación de procesos de desarrollo sobre todo en la zona rural de Costa Rica.

Cuba

Jacques Marzin (*Investigador Cirad ART-Dév, Montpellier Francia*),
Teodoro Lopez Betancourt (*Profesor asociado de la Universidad Agraria de La Habana, Cuba*),
Nelvis Almaguer (*Director del Centro de Estudios de Agroecosistemas Áridos, Universidad de Holguín, Cuba*)

La agricultura familiar o campesina, fue históricamente marginalizada en un país donde la estructura agraria siempre fue dualista desde el inicio de la colonización española. Las grandes unidades de producción, destinadas a la producción ganadera, de azúcar o de cítricos, han dominado la estructuración agraria hasta los años 1990, bajo forma de latifundio, agro-negocios financiados por capital estadounidense o granjas estatales.

La agricultura familiar se concentró en algunas regiones, y con cultivos específicos (granos, hortalizas, tabaco). El colapso del bloque soviético dio un papel nuevo a la agricultura familiar, tanto del punto de vista técnico (con la agroecología) como de las estructuras agrarias (con el desarrollo del usufructo) o de la importancia para la seguridad alimentaria (65 % de la producción con 25 % del área).

La agricultura familiar en Cuba representa una parte de la agricultura campesina o privada: los productores individuales, asociados o no en cooperativas. En estos casos, tiene efectivamente una mano de obra esencialmente familiar y una gestión de los factores de producción, que articula las dimensiones domésticas y productivas.

Pero el sector privado cubano innova en relación a los otros países latinoamericanos por dos características propias: por un lado, el desarrollo importante del usufructo gratuito de la tierra, lo que posibilita la definición de condicionalidades sociales o ambientales, y por otro lado, el desarrollo de experiencia de agricultura privada y colectiva.

Resumen ejecutivo

Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y El Caribe:
balance, desafíos y perspectivas



Por razones históricas, particularmente el papel de los campesinos en el apoyo al ejército rebelde en los años cincuenta, el sector campesino ha beneficiado de un trato específico por parte del Estado cubano. Se ha manifestado por las siguientes políticas:

Redistribución fundaría

Las dos reformas agrarias de la joven revolución cubana han beneficiado a los campesinos u obreros agrícolas que han deseado tener acceso a la tierra. Esta redistribución ha conocido una nueva dinámica en los años 2000, con el desarrollo del usufructo gratuito de tierras para o nuevos productores.

Situación fiscal privilegiada para el sector cooperativo campesino.

El sector campesino ha beneficiado de facilidad de asociación, de mutualización de funciones de apoyo a la agricultura (insumos durante cierto tiempo, capacitación, crédito) a través de la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños. El ANAP, como organización de masa, tiene un papel de casi cogestor de la política agrícola a favor de la agricultura familiar.

Producción de bienes públicos.

Además de políticas específicas para la agricultura familiar, el Estado cubano ha acompañado el desarrollo rural con la producción de bienes públicos que han permitido el acceso a servicios públicos a casi toda la población campesina: escuelas, hospitales, transporte público, electricidad rural, agua potable.

Inversión en el capital humano.

Se puede añadir que las inversiones en el capital humano han permitido una gran movilidad profesional de los productores y de sus hijos. Lo que explica tanto el buen nivel cultural de los campesinos cubanos, que la gran movilidad profesional de muchos campesinos, que han experimentado trabajo en otros ramos productivos.

La articulación con los otros tipos de políticas públicas.

Ya se esclareció el papel de las inversiones públicas en el campo. Existen experimentaciones para desarrollar políticas territoriales de apoyo al desarrollo rural, basadas en una mejor conexión con las agroindustrias y las colectividades territoriales.

En conclusión, la agricultura familiar cubana tomó un papel significativo durante los últimos veinte años, gracias a su capacidad de adaptación, su fuerza productiva y su capacidad de innovación, fruto de inversiones a largo plazo en bienes públicos y capital social.



Ecuador

Francisca Meynard (*RIMISP*)

Ecuador no ha contado históricamente con una política pública específica para la agricultura familiar, considerando a este sector más bien como un objeto de asistencia social y no en términos del rol que puede jugar en el desarrollo nacional, con políticas débiles y poco claras.

Las políticas públicas orientadas al sector agropecuario han tendido a favorecer un modelo agroexportador, quedando la agricultura familiar relegada, a pesar de que, en términos de número de productores (30% del total) y superficie involucrada (33%), representa un porcentaje significativo (casi 682.000 unidades en 2006), así como en su aporte respecto de la producción de productos relevantes como la papa, la cebolla y la carne de ovino.

Una característica de este grupo de productores familiares es su condición de pobreza, con un limitado acceso a activos productivos, la actividad agropecuaria siendo insuficiente para la mantención de la familia lo que obliga a la diversificación productiva (62% del ingreso declarado por los productores familiares en 2006 es no agropecuario).

Si bien hay importantes organizaciones indígenas muy politizadas en Ecuador, no existe una coordinación relativa al tema de la agricultura. Como consecuencia no existe una movilización social que pueda impulsar leyes que beneficien a la agricultura familiar o que afecten intereses económicos de los agronegocios.

Aunque no exista una política específica, es posible identificar dentro del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca (MAGAP) y otras instituciones públicas, algunas iniciativas que afectan al sector de la agricultura familiar. Se destacan los siguientes programas.

Desde 1994, la Ley de Desarrollo Agrario ha dirigido más recursos públicos para el sector familiar y la atenuación de la lucha social mediante la titularización de tierras, aún sin resolver este problema clave. El MAGAP apuesta en la política de “negocios inclusivos” que promueve el encadenamiento productivo de productores rurales con empresas capitalistas. El estudio sobre Ecuador la considera como un programa productivista que no asegura un manejo sostenible de las tierras, el empleo de los jóvenes y el fortalecimiento de la organización social en torno al territorio.

La Constitución del 2008 planteo la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria (LORSA), aprobada en 2010, que abre un espacio importante para la consolidación de pequeños y medianos productores rurales en su relación con la producción de alimentos y la conservación del medio ambiente, asegurando la continuidad de los programas Alimentate Ecuador y el Bono de Desarrollo Humano.



Otros programas dedicados al sector familiar no son implementados por el MAGAP y más bien considerados como políticas sociales. La Estrategia Nacional del Buen Vivir Rural, impulsada desde la Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES) privilegia la agricultura familiar como el sector clave para la solución de la pobreza y respeto a los derechos de la naturaleza en base a tres ejes: el mejoramiento de la capacidad productiva para incidir en la economía territorial rural, la sustentabilidad ambiental y la disminución de la desigualdad social a través de las prácticas de solidaridad.

El Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), los Ministerios de Seguridad Interna y Externa y el SENPLADES tienen bajo su responsabilidad programas que involucran a los agricultores familiares, más prevalece la ausencia de un marco institucional en el Estado para programas de desarrollo rural.

El plan Agropecuario 2006-2017, a pesar de distanciarse del modelo neoliberal, está orientado a políticas de fomento agropecuario para medianos productores y agronegocios, compartiendo algunos elementos comunes con el Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir, como el recuperar la institucionalidad, la inclusión de los pequeños productores, la modernización tecnológica, la incorporación de campesinos a los mercados, la investigación, estándares de calidad y sanidad, y una relación más controlada con los mercados.

México

Gonzalo Chapela y Carlos Menendez (*Universidad de Chapingo*)

Se estima que en México las agriculturas pequeñas, no vinculada al mercado, de subsistencia vinculada al mercado y consolidada, representan el 73.9% de las 5.424,430 unidades de producción del país. Son 1.8 millones de unidades menores a 5 hectáreas.

Después de 30 años de políticas orientadas a desplazarla, la pequeña agricultura mexicana sobrevive, más como refugio y estrategia de vida de sectores golpeados por el modelo económico-político, que como un proyecto alternativo al agronegocio global.

La pequeña agricultura contemporánea tiene lugar en un escenario de nueva ruralidad con una población sin acceso a la tierra, propietarios en edad avanzada y crecientemente feminizada con el 18% de unidades de producción en manos de mujeres, con serios problemas para gestionar la parcela, especialmente frente a exigencia de documentación frecuentemente en manos de los varones ausentes.

El tratamiento a la agricultura familiar en las políticas públicas, refleja la ambigüedad de la coexistencia de ésta con la promoción preferente de los agronegocios. El marco formal de políticas públicas es la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) promulgada en 2001, que avanza parcialmente de una concepción estrictamente agropecuaria, hacia un enfoque territorial e integral de lo rural. La LDRS tiene como centro el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, PECDRS, como el programa que integra a las políticas públicas para el sector rural e incluye los programas productivos



agropecuarios, los de infraestructura básica y productiva, los ambientales, los asistenciales sociales y los educativos, con un mandato para el diseño de políticas diferenciadas por tipo de productor, donde es reconocida la participación de las agriculturas en pequeño. La LDRS también prevé la creación de instancias de participación ciudadana en la identificación y priorización de líneas de acción para el desarrollo rural de sus territorios. La mayor parte del presupuesto va a programas para productores mercantiles grandes o agentes corporativos, y queda fuera del alcance de los pequeños productores, que capturan la menor parte de los subsidios. El programa más importante para el campo es el PROCAMPO (ahora PROAGRO), que consiste en la transferencia directa, no condicionada, de 100 dólares por hectárea, a 3 millones de productores empadronados.

Las movilizaciones campesinas del 2003 mitigaron en alguna medida la ofensiva desde el gobierno a las organizaciones de los productores y lograron la creación de oportunidades, como son los programas de fortalecimiento a las organizaciones sociales que ofrecen los programas de las secretarías sectoriales dedicadas al desarrollo rural.

Estos avances consolidan, de alguna manera, experiencias anteriores, especialmente las promovidas por el Instituto Nacional para el Desarrollo Social, INDESOL desde el sexenio de 1995 a 2000.

Un Programa Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA) destaca unidades de asesoría integral para la planeación y ejecución del desarrollo de micro-regiones en el marco de la Cruzada contra el Hambre, que otorga un papel significativo a las agriculturas familiares. El programa MASAGRO Modernización Sustentable de la Agricultura Tradicional, explícitamente destinado al incremento en la productividad de las unidades campesinas. Dicho programa, retoma nuevamente el esquema de los paquetes tecnológicos homogéneos, basados en el uso de genética industrial propia de las compañías semilleras, fertilizantes y agroquímicos.

Actualmente se debate una reforma al campo que, de acuerdo con las declaraciones de funcionarios de alto nivel y líderes de los agronegocios, busca profundizar el avance de este sector en demérito de los ejidos y comunidades y de los pequeños productores en general.



Nicaragua

Francisco J. Pérez (*UNAN Managua, INIES, Managua, Nicaragua*)

Sandrine Fréguin-Gresh (*CIRAD-ART-Dev, UCA-Instituto Nitlapán, Managua, Nicaragua*)

El objetivo de la política macro-económica en Nicaragua desde hace más de un siglo, ha sido centrado en el balance fiscal, que en la práctica, se ha traducido en una mejora del balance comercial. Por ello, los incentivos han sido centrados en el aumento de las exportaciones, en particular desde la agro-exportación, profundizados a través de la negociación de cuotas ganadoras de estos rubros en los Tratados de libre Comercio. Como resultado de los incentivos al sector exportador por un periodo de 130 años, el país ha desarrollado una agricultura dualista en la cual hay un limitado grupo de productores/empresarios agrícolas con el control de los factores de producción (tierra, capital físico, maquinaria, acceso a mercados, infraestructura productiva y de servicios) y a la vez, una importante proporción de productores con limitado acceso a estos factores. El análisis de las trayectorias histórico-sociales de políticas, permite mostrar como las políticas públicas han generado incentivos de promoción a la agricultura de exportación, obviando de manera tacita a la agricultura familiar del país.

A partir del 2007, hay un cambio de paradigma que por un lado recupera el rol del Estado en la economía y en el tema de la inequidad en el país. Aunque el enfoque hacia la exportación y la estructura agraria aún se mantienen, hay una serie de políticas de compensación, cuyo objetivo es incrementar los activos y el nivel de competitividad de los productores con agricultura de subsistencia y agricultura comercial local. El concepto actual de economía y agricultura familiar es desde cierto aspecto amplio y tiende a incluir diferentes sectores económicos del país. La agricultura familiar, debe ser definida en base a procesos y no a un umbral de tenencia de tierra.

Uno de los elementos que hace diferencia en la forma que en se implementan las políticas agrarias en Nicaragua es el uso del enfoque sectorial. PRORURAL Incluyente, es el instrumento de política sectorial que le permite al Estado recuperar su rol de generador y promotor de tecnología agropecuaria, al cual había renunciado en los últimos dos gobiernos neo-liberales, así como su rol en la promoción e implementación de alternativas de microfinanzas y contratos agrícolas con los pequeños productores rurales. Además, retoma el rol en garantizar una reserva de alimentos para momentos de crisis y reactiva la Empresa Nacional de Alimentos Básicos (ENABAS), que es un instrumento que le permite comprar a los pequeños productores con un precio más alto que los intermediarios tradicionales y a la vez, esta garantía de compra es útil para acceder a los fondos de otro programa denominado CRISSOL, mediante el cual se financia insumos para la agricultura familiar.



La agricultura familiar tiene un rol importante en la política sectorial y está relacionado fundamentalmente con la producción de alimentos para el consumo interno. Hay una clara expresión de voluntad de parte del Estado nicaragüense para atender a sector de la economía familiar tradicionalmente excluida. Sin embargo, es un proceso de mediano plazo, dado que primeramente se tendrán que construir una nueva institucionalidad y luego, los problemas estructurales del grupo meta, demanda procesos de cambios en el tiempo.

El Programa Nacional de Agroindustria Rural, es el instrumento de PRORURAL que fomenta los procesos de generación de valor agregado de la producción primaria, mediante la transferencia de tecnología, manejo post-cosecha, mejora y transformación de la producción agropecuaria y forestal.

Perú

Francisca Meynard (*RIMISP*)

En Perú, según el censo agropecuario de 2012, el sector familiar representa 1.811,000 unidades agrícolas, o sea el 80% del total, de las cuales un 68 % está ubicado en la Sierra. La agricultura familiar contribuye por 80% del abastecimiento alimentario del país y es el mayor proveedor de fuentes de trabajo del área rural del Perú.

El Ministerio de Agricultura y Riego (MINAG) reconoció que la agricultura familiar jugó un papel clave ante los efectos de la crisis financiera de 2008 y 2009, logrando no sólo asegurar el flujo normal de alimentos a los mercados sino que permitió mantener los precios accesibles para el bolsillo del consumidor.

Este sector nunca ha sido reconocido bajo la mención de “agricultura familiar”, sino como agricultura campesina, comunidades campesinas y pequeños productores.

Sin embargo tampoco ha existido una política que promueva la pequeña agricultura campesina considerando a este sector más bien como un objeto de asistencia social que como actor del desarrollo.

En cambio, se ha favorecido las inversiones privadas extractivas como la minería y la agricultura comercial, inclusive en tierras de comunidades campesinas e indígenas. Después de periodos históricos de movilización de la Confederación Nacional Agraria (CNA) y de la Confederación Campesina del Perú (CCP), durante los últimos quince años, ha existido una proliferación de organizaciones de alcance nacional que pretenden representar los intereses y derechos de la población rural.

Sin embargo, si el movimiento social rural tiene mayor presencia y visibilidad, su capacidad de influir en el debate nacional y en las políticas públicas sigue padeciendo de limitaciones importantes en términos de coordinación y alianza amplia que se han traducido en la disminución de la contribución pública a este sector.



No obstante esto, existe una serie de programas e instrumentos que buscan favorecer al sector campesino familiar en el Ministerio de Agricultura y Riego (MINAG) y más recientemente en el Ministerio de Inclusión Social (MIDIS).

El Plan Estratégico Sectorial Multianual 2012-2016 (PESEM) del Ministerio de Agricultura (2011) define cuatro tipos diferenciados de agricultura según el nivel tecnológico, la capacidad de acceso a servicios y la articulación al mercado.

Separa la agricultura familiar de la comercial de pequeños y medianos productores:

i) agricultura con producción de subsistencia, ii) agricultura familiar de pequeños negocios rurales, iii) agricultura de producción comercial, y iv) agricultura intensiva y de agro exportación.

El plan estratégico reconoce la existencia de las 6,277 comunidades campesinas y de 1,786 comunidades nativas.

Existe un plan de revalorización de metodologías participativas de extensión agraria, tanto en el Instituto Nacional de Innovación Agraria (INIA) como en el Programa de Desarrollo Productivo Agrario (Agro Rural creado en 2008) del MINAG.

Otra iniciativa importante es la conformación de la Comisión Multisectorial de la Dieta Andina que permitirá luchar contra la desnutrición crónica infantil y contribuirá a la revalorización de los productos originarios y a la promoción del emprendimiento de los productores familiares.

Se destaca al Proyecto de desarrollo productivo "Mi Chacra Emprendedora" del Fondo para el Desarrollo Social (FONCODES) del MIDIS, que tiene como objetivo el desarrollo de capacidades productivas y de emprendimientos rurales en hogares rurales de extrema pobreza que contribuyan a la generación y diversificación de los ingresos, así como a la mejora del acceso a la seguridad alimentaria.

Uruguay

Maria Fernanda de Torres, Pedro Arbeletche, Joaquin Cardeillac (*Universidad de la Republica*)
Eric Sabourin, Gilles Massardier (*CIRAD*).

Las recientes políticas públicas a favor de la agricultura familiar en Uruguay, enfrentan una tensión fuerte con la lógica neo-liberal dominante en la agricultura uruguaya, marcada por la financiación del sector empresarial de carne y de granos, la concentración y la especulación sobre las tierras. A pesar de una voluntad política por parte de la Izquierda que llegó al poder en 2005, la "norma nacional" sigue siendo la del modelo agro-empresarial exportador. La agricultura familiar tendría que adaptarse a la lógica productivista de máxima intensificación, como lo hace por ejemplo el sector cooperativo de productores de granos federado en CAF (Cooperativas Agrarias Federadas).



Los segmentos que no consiguen adaptarse podrían beneficiarse de un tratamiento social. De hecho, la principal justificación política del apoyo a la agricultura familiar en el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) es de carácter social (lucha contra la pobreza rural) o ligada a compromisos con las bases sociales. Desde el punto de vista de los movimientos sociales, la agenda de la agricultura familiar ha sido influenciada por los países vecinos (Brasil, Argentina) con la creación de la Reunión Especializada de la Agricultura Familiar REAF en 2003 o por la incorporación de un eje de investigación sobre agricultura familiar por el programa regional de investigación agropecuaria de los países del Cono Sur PROCISUR.

Para el gobierno, se trata de reducir la pobreza rural y las desigualdades, en particular en el sector de la ganadería familiar. Sin embargo, los primeros proyectos de apoyo específico a la ganadería familiar y a una agricultura familiar más sustentable, fueron financiados por instituciones internacionales (BIRD, BID, FIDA, FAO) y ya se habían iniciado en gobiernos anteriores. La principal innovación fue el Registro de Productores Familiares (que ya cuenta con más de 21,000 auto registros, de los 30,000 a 39,000 potenciales según los censos). Los programas del MGAP dedicados al sector familiar son Uruguay Rural, Proyecto Ganadero, y Programa Producción Responsable. La nueva dirección de desarrollo rural del MGAP implantó un dispositivo de descentralización y participación con las Mesas de Desarrollo Rural repartidas en el país y juntando organizaciones de productores, colectividades territoriales y locales y servicios públicos. Por otra parte, recursos beneficiando a la agricultura familiar continúan siendo asegurados mediante instituciones públicas autónomas como el Instituto Nacional de Colonización para la distribución de tierras, el MEVIR para la vivienda rural, el Instituto Plan Agropecuario para la extensión ganadera y el INIA (Investigación Agropecuaria) que inició recientemente trabajos específicos para el sector familiar. Esa estrategia demuestra a la vez una apertura a la presión internacional (lucha contra la pobreza, defensa del medio ambiente y descentralización de políticas) y, al mismo tiempo, una cierta dificultad para movilizar recursos del presupuesto nacional por falta de apoyo político suficiente. Así, Uruguay está adaptando a pasos rápidos las normas internacionales de transversalidad en materia de políticas ambientales (preservación de aguas y suelos), de políticas territoriales y de desarrollo sostenible.

Pero la implementación de estas políticas y de nuevos instrumentos de regulación (territorial, ambiental, de mercado de tierras, etc.) encuentra dificultades en la medida que entran en tensión u oposición con los intereses del sector empresarial, con la identidad de los ganaderos familiares, o hasta con el dominio sectorial del Ministerio de Ganadería y Agricultura con relación a otros ministerios.

