



Territorio
Políticas Públicas
 Innovación Cultural Territorio
 Comercialización
 Desarrollo
 Participación
 Bienestar
 Diálogo
 Social
 Producción
Agricultura Familiar

GUÍA PARA LA GENERACIÓN PARTICIPATIVA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DIFERENCIADAS PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR



GUÍA PARA LA GENERACIÓN PARTICIPATIVA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DIFERENCIADAS PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR

ANA ECHEVERRI PINILLA
ALBERTO RENAULT ADIB



Guía para la generación participativa de políticas públicas diferenciadas para la agricultura familiar por IICA se encuentra bajo una Licencia Creative Commons Reconocimiento-Compartir igual 3.0 IGO (CC-BY-SA 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/>)
Creado a partir de la obra en www.iica.int.

El Instituto promueve el uso justo de este documento. Se solicita que sea citado apropiadamente cuando corresponda.

Esta publicación está disponible en formato electrónico (PDF) en el sitio Web institucional en <http://www.iica.int>

Coordinación editorial: Ana Echeverri Pinilla y Alberto Renault Adib

Corrección de estilo: Liliana D'Attoma

Diagramación: bookdesign.cl

Diseño de portada: bookdesign.cl

Publicación en formato digital

Echeverri Pinilla, Ana

Guía para la generación participativa de políticas públicas diferenciadas para la agricultura familiar / Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. – Chile : IICA, 2017.

66 p.; 21,5 cm x 28 cm

ISBN: 978-92-9248-721-8

1. Políticas 2. Sector público 3. Explotación agrícola familiar 4. Comercio 5. Sector agrario 6. Participación de agricultores 7. Desarrollo rural 8. Metodología 9. América Latina 10. Caribe I. Renault Adib, Alberto II. IICA III. Título

AGRIS
E20

DEWEY
338.18

Este instrumento busca contribuir con los países al proceso de formulación de políticas públicas diferenciadas para la agricultura familiar, basado fundamentalmente en la construcción participativa, involucrando a los actores sociales y los agentes públicos en la gestión de su propio desarrollo, considerando la viabilidad técnica y política a las decisiones tomadas y a la implementación de soluciones.

CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN	7
■ La conceptualización como marco de referencia	8
El concepto de políticas públicas	9
La matriz sistema político-sociedad: la relación entre el gobierno y los agentes sociales y económicos	12
El rol de la institucionalidad en un contexto de políticas públicas	14
Agricultura familiar y políticas públicas diferenciadas (ppd)	17
■ Políticas públicas en la ruralidad latinoamericana	18
Políticas públicas para lo rural en américa latina y el caribe	19
Políticas públicas y agricultores familiares	20
Los requerimientos delante de una nueva lectura de la ruralidad y los territorios	23
■ Hoja de ruta para la formulación de políticas públicas	25
El ciclo de políticas públicas	26
Participación y cooperación para la cogestión del desarrollo	33
Identificación y formulación de problemas públicos	35
Incorporación de las problemáticas en la agenda institucional y la ejecución de los programas de política	41
Formulación de las propuestas de soluciones y selección de la alternativa de ejecución	45
Coherencia de política pública: incorporación en la agenda institucional	45
Explicitación y evaluación de la política pública	46
■ Bibliografía	50
■ Anexos – políticas e instrumentos de políticas en los países	54

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AIAF: Año Internacional de la Agricultura Familiar

AF: Agricultura Familiar

CCAF: Comisión Centroamericana y República Dominicana de Agricultura Familiar

CELAC: Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CIN-AF: Comité de Impulso Nacional a la Agricultura Familiar -

CIRAD: Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement

CNAF: Comité Nacional de Agricultura Familiar (CNAF-Honduras)

CONDRAF: Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário

FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación

IICA: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

PARLATINO: Parlamento Latinoamericano y Caribeño

PP: Políticas Públicas

PPD: Políticas Públicas Diferenciadas

REAF Mercosur: Reunión Especializada de la Agricultura Familiar Mercosur

Red PP-AL: Red Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina

RENAF: Red Nacional de Agricultura Familiar

SICA: Sistema de la Integración Centroamericana

SUBDERE: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo de Chile

INTRODUCCIÓN

En su Plan de Mediano Plazo 2014-2018, para cumplir con sus objetivos estratégicos el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) estableció al Proyecto Insignia “Productividad y sustentabilidad de la agricultura familiar para la seguridad alimentaria y la economía rural”, como uno de sus ejes articuladores de la cooperación técnica a nivel hemisférico. Asimismo, en dicho Plan el IICA identifica como una de sus contribuciones el fortalecimiento de las capacidades de sus Estados Miembros para establecer políticas públicas y marcos institucionales que mejoren la productividad y la competitividad de la agricultura, la gestión de los territorios rurales, la adaptación al cambio climático, la mitigación de sus efectos y la seguridad alimentaria y nutricional.

En este contexto, la presente “Guía para la Generación Participativa de Políticas Públicas Diferenciadas para la Agricultura Familiar” aborda el proceso de formulación de políticas públicas diferenciadas para la agricultura familiar, mediante el uso de herramientas y mecanismos orientados por el ciclo de políticas públicas, a partir de experiencias de construcción participativa y de empoderamiento de los actores de los territorios rurales en la gestión de su propio desarrollo.

Se establece un marco de referencia conceptual de la teoría que aportan disciplinas como la ciencia política, la administración pública, la sociología y la economía, a los procesos de diseño y evaluación de políticas públicas. Para este fin se exploran definiciones conceptuales y se analizan herramientas metodológicas para el diseño de políticas públicas para el desarrollo sostenible de la agricultura familiar. Así mismo se describen los tipos de política pública, la relación entre los actores sociales y los agentes públicos para entender los esquemas de planificación y la viabilidad técnica de los procesos de participación, los marcos normativos e institucionales que hacen operativas las políticas públicas y el contexto en el que se formulan las política diferenciadas para la agricultura familiar.

La Guía presenta también una aproximación histórica de los procesos de diseño y ejecución de políticas públicas de desarrollo rural que se han implementado recientemente en América Latina y el Caribe. El objetivo de este ejercicio es proveer un contexto al desarrollo de metodologías para la formulación de políticas diferenciadas para la agricultura familiar, a partir de un recuento de resultados recientes de estudios que han abordado la problemática de las políticas públicas y la agricultura familiar en el hemisferio. Se analizan los procesos de construcción de políticas públicas para el desarrollo rural, los impactos que los modelos de gestión de la ruralidad han tenido en el desarrollo de los territorios y los debates que se vienen dando en los entornos regionales sobre el diseño y formulación de políticas públicas específicas para el sector de la agricultura familiar.

Usando el ciclo de políticas públicas como marco de referencia, se presenta una hoja de ruta metodológica y una herramienta operativa para que los decisores política formulen de manera participativa políticas diferenciadas para la agricultura familiar. El proceso que se propone está compuesto por distintas etapas que en su conjunto componen el ciclo de políticas y por los elementos estructurales que se realizan en cada etapa, desde los principios que deberían contemplar, como los actores que deberían convocarse para lograr la articulación deseada. Siguiendo las premisas de la teoría de políticas públicas y los componentes propuestos por el enfoque territorial del desarrollo, se propone que el proceso de diseño de políticas públicas diferenciadas contemple aspectos como la cooperación para la cogestión del desarrollo, la agenda institucional, la incorporación en la agenda institucional y la evaluación y explicitación de la política pública.

Salvador Fernández
Director de Cooperación Técnica de IICA

Capítulo 1

LA CONCEPTUALIZACIÓN COMO MARCO DE REFERENCIA

El debate conceptual sobre *política pública* es un debate abierto, por cuanto no existe una sola, ni mejor, definición de esta. Son muchos los marcos teóricos que han buscado contextualizar las estrategias públicas con las que los decisores de política se acercan al manejo de la realidad. En este sentido, el concepto de política pública estará mediado por diferentes condiciones y componentes de acuerdo al marco de análisis desde el cual nos aproximemos.

El concepto de políticas públicas

Desde lo conceptual, hay tendencias o enfoques que sirven como marco de origen a los esfuerzos de conceptualización de las políticas públicas como herramienta de política. La primera tendencia es llamada “sociocéntrica”, desde la cual se toma al Estado en una visión sociológica e incluye en el debate las condiciones propias de las relaciones conflictivas entre los grupos de interés y presión de la sociedad por establecer determinado valor como prioritario en el marco estructural de diseño de las políticas. Este primer enfoque plantea una serie de discusiones sobre el papel de los grupos de poder, las estructuras tradicionales de las élites dominantes y el grado de desarrollo de la sociedad organizada para ejercer la presión sobre determinada problemática a ser atendida desde los ejecutores de política.

El segundo enfoque pone el énfasis de las políticas directamente en el sistema político y lo constituye en un actor activo de la política. Desde esta perspectiva se relaciona al grupo de funcionarios con los intereses de la sociedad al momento de diseñar e implementar diferentes acciones particulares para atender las demandas de esta última. Esta tendencia trae consigo una importante discusión interna acerca del nivel de autonomía del gobierno frente a los intereses particulares y el marco institucional, que determina que son las reglas de juego establecidas a la estructura del Estado, las que delimitan los comportamientos y decisiones de política (Scocpol y Evans, 1985).

Lo que es claro a ambos enfoques es que las políticas públicas se convierten en herramienta central para gestionar lo colectivo, ya que expresan de manera estructurada los objetivos, decisiones y acciones que se adoptan para el manejo político, social y económico de las realidades nacionales, en su mayoría complejas y problemáticas (Nirenberg,

Brawerian, Ruiz, 2003). Existe cierto consenso en que es innegable la relación de las políticas públicas con la estructura institucional, organizativa y productiva de cada país. Lo que habla del concepto de gestión pública como eje estructurante de la definición de política pública y suma al concepto la idea de planificación: la política pública como plan de acción frente a una realidad específica. Un plan de acción con diferentes características, así como plazos de ejecución de sus metas y objetivos, lo que va a determinar diferentes clasificaciones, que se profundizarán más adelante.

Tomando como referencia esta importante relación entre gestión y política y, dado el contexto que nos atañe en torno a la importante necesidad de los países de la región de diseñar políticas públicas diferenciadas para la agricultura familiar (AF), se puede pensar en la política pública como la forma en que cada Estado interpreta e interviene la realidad para el logro de un objetivo común de convivencia o desarrollo, y que la manera en que idea, planea, desarrolla y ejecuta esas políticas está determinada y mediada por la relación entre el sistema político y los diferentes agentes sociales y económicos, lo que constituye la cultura política del país.

Por lo tanto, formular una determinada política pública parte de concepciones muy particulares de lo que es considerado como objetivo de planeación en la gestión pública por parte de los decisores de política, y de la priorización que estos y los agentes sociales hacen de las problemáticas y situaciones que los atañen. Uno de los principales aspectos de la crisis de resultados en la aplicación de las políticas públicas hoy día, particularmente aquellas que atañen al desarrollo de países con altos índices de pobreza y desigualdad social (Amadeo, 2003), se encuentra precisamente en la definición de este objetivo de planeación y en el marco de gestión dentro del cual es inscrita una determinada política pública.

Al igual que con la definición de política pública, existe un debate alrededor del concepto de gestión pública, pero de manera pragmática esta puede definirse como el proceso de administrar los diferentes recursos –financieros, técnicos, institucionales– con que cuenta el sistema político para acometer su función pública (Rubio, 1992). Dentro de sus principales características se pueden mencionar:

¹ Para facilitar el aporte que se pretende en la presente guía, se utilizará el concepto de Estado proveniente de la ciencia política y la ciencia del derecho en cuanto a que el Estado se construye a partir de la conjunción de tres elementos: el territorio, las reglas de juego y la soberanía de los pueblos (Vita, 2008). El sistema político de los Estados gestiona desde la soberanía que los pueblos depositan en él y, de acuerdo a los diferentes marcos democráticos, modelos de delegación, representación o agenciamiento.

- la cantidad de normas que la orientan;
- la publicidad que se hace de ella en el sentido de lo público y colectivo;
- el escrutinio público desde el punto de vista del control social;
- sus horizontes temporales en torno a los resultados de sus acciones;
- la rigidez necesaria para la administración de los recursos, y
- el manejo de las temáticas que debe atender, particularmente tomando en cuenta la naturaleza conflictiva de los intereses colectivos.

En términos de planificación con relación a las políticas públicas, hay tres grandes enfoques o estrategias que se enfrentan actualmente en el contexto de la gestión pública y que determinan las relaciones entre el sistema político y los agentes sociales y económicos, tema que será tratado más adelante. Las tradicionales, en las que el sujeto u objeto social es sólo receptor, hay relaciones centralizadas de poder, el conocimiento reside exclusivamente en el planificador y es este quien delimita el espacio de acuerdo al modelo propuesto; visiones gerenciales, que incluyen algunos aspectos de la gestión privada, características de planeación estratégica, un campo de acción más amplio, variedad de actores, interactividad, continuidad y participación de los sujetos de la política, conocidas como teorías de la Nueva Gestión Pública –NGP–; y las más recientes, que se refieren al enfoque de gobernanza, en las que la intervención de los diferentes agentes del territorio está determinada por las competencias que los atañen en un marco de cogestión del desarrollo. Instrumentalmente, en este marco de planeación y gestión que venimos discutiendo, surgen dos aspectos fundamentales para el proceso de formulación y ejecución de políticas: sus componentes y sus tipologías. En cuanto al primero, hablamos de cuatro grandes componentes:

- El institucional, por cuanto supone acción gubernamental y marcos normativos.
- El decisorio, ya que implica una cadena de decisiones para intervenir una realidad particular.
- El comportamental, al tener que ver con los comportamientos de los actores territoriales.
- El causal, puesto que tiene implícita una teoría sobre el comportamiento humano, asumiendo un modelo de explicación causa-efecto sobre

las realidades problemáticas y su solución desde la intervención pública

En relación al segundo aspecto, hay una gran diversidad de tipos de políticas públicas, dependientes de los marcos en los que están inscritos, sea por el criterio de la naturaleza entre el sistema político y la sociedad (coerción vs. agregación) o por el marco normativo (proyección temporal, nivel de coordinación y nivel territorial).

Gráfico 1

Políticas según relación sistema político y sociedad agregación

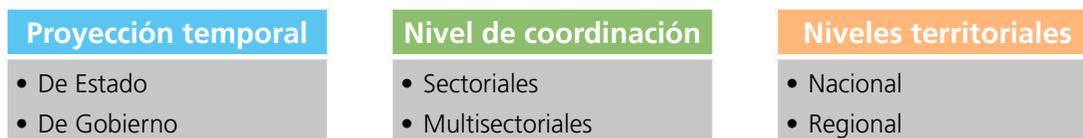
COERCIÓN AGREGACIÓN	Individual	Colectiva
Remota	Distributivas	Constitutivas
Inmediata	Regulativas	Redistributivas

Fuente: Elaboración propia.

- Distributivas:** Distribuyen, establecen o asignan privilegios, poderes o recursos. Son políticas conocidas como de patronazgo, confieren privilegios o facilidades a grupos concretos. Particularmente, políticas comerciales (aranceles), de subsidios o distribución y tenencia de tierras.
- Regulativas:** Su principal objetivo está en la regulación o control de las actividades de los agentes de un cierto sector o mercado. Estas políticas imponen obligaciones a los agentes sociales, así como también sanciones a los individuos. Son políticas como las de regulación de usos de suelo, seguridad laboral o salud pública.
- Redistributivas:** Transfieren recursos de unos grupos sociales o regiones a otras. Estas políticas buscan redistribuir los recursos entre agentes sociales. Son políticas como las de seguridad social, política fiscal, sistema de pensiones, educación o sanidad.
- Constitutivas:** Establecen reglas de distribución de poderes en un entorno social y generan procedimientos para la adopción de decisiones. Se refieren a cambios estructurales que inciden en las reglas de juego. Son políticas que determinan los diferentes niveles de Estado y la separación de poderes, entre otras.

Gráfico 2

Políticas según marco normativo



Fuente: Elaboración propia.

- a) **De Estado:** Son políticas de largo plazo que trascienden los cambios de gobierno y son estructurales a las estrategias de un país. Políticas como las de comercio exterior o de promoción y desarrollo de la agricultura familiar de Perú son ejemplos de este tipo de políticas.
- b) **De gobierno:** Políticas de corto plazo generalmente ligadas a los planes de desarrollo de un particular gobierno y circunscritas a su periodo de duración. La política nacional de desarrollo rural integral de Guatemala es un ejemplo de ellas.
- c) **Sectoriales:** Son aquellas que corresponden a una cartera ministerial particular y sus acciones están concentradas en su ámbito de influencia. Son políticas como las de agricultura orgánica o de impulso al crecimiento productivo agropecuario.
- d) **Multisectoriales:** La confluencia de dos o más sectores en el abordaje de temáticas comunes corresponde al diseño de políticas multisectoriales que coordinen las competencias de cada actor público. Entre estas se encuentran las políticas de prestación de servicios, como las políticas de salud, educación o tenencia de tierras.
- e) **Territoriales:** El abordaje de temas estructurales al territorio requiere aproximaciones transversales que toquen todos los niveles y coordinen los diferentes recursos existentes. Ejemplos de estas políticas son las de planificación territorial, medio ambiente o seguridad alimentaria.
- f) **Por nivel territorial:** Según su ámbito de diseño y ejecución, las políticas pueden ser nacionales, regionales o locales.

Finalmente, al concepto de políticas públicas es importante relacionar la idea de agenda, que determinará el diseño de dichas políticas y da cuenta del enfoque en el que estas se inscriben. La agenda

permite identificar y visibilizar las realidades problemáticas que fundamentan las políticas públicas y es un proceso en sí misma, en cuanto que busca ser atendida y solucionada desde el Estado. En este sentido, la agenda debe diferenciarse según su carácter, principalmente entre agenda pública y agenda institucional.

La **agenda pública o sistémica** es el proceso por el cual las demandas o las situaciones problema de los diferentes grupos sociales se transforman en asuntos que compiten por alcanzar la atención efectiva de las autoridades públicas. La componen, entonces, los problemas que los individuos perciben como parte de la jurisdicción de la autoridad y donde se considera que el gobierno debe actuar.

Por su parte, la **agenda institucional** es el conjunto de problemas o demandas que los gobernantes han seleccionado y priorizado como objeto de su acción. Es decir, forman parte de la agenda institucional aquellos problemas que logran ser aceptados para consideración seria y activa por parte de los tomadores de decisiones, que han sido seleccionados como asuntos a tratar u objeto de su intervención por medio de la formulación de políticas.

El proceso por el cual los problemas de la agenda sistémica forman parte de la agenda institucional dependerá de variados fenómenos, la mayoría contingentes, "en un proceso no estructurado, coyuntural, complejo y marcado por la [...] incertidumbre" (Moreno, 2009). Se necesitan, además, una serie de condiciones previas para que los asuntos pasen a ser parte de la agenda institucional, principalmente, que la cuestión sea tratada públicamente, que se considere por parte de la sociedad como un asunto que requiere la atención de las autoridades y que el problema sea competencia del gobierno. También

es necesario tener en cuenta la existencia de filtros que pueden potenciar esta acción o desincentivarla llevando a la disipación de los problemas. Entre estos filtros se pueden mencionar:

- rol de los espacios de diálogos nacionales y regionales;
- magnitud de la población afectada;
- papel de los grupos de interés;
- rol de los medios de comunicación;
- momento del sistema político;
- peso de la tradición y la cultura;
- impacto emocional, y
- crisis o escándalo.

La matriz sistema político-sociedad: la relación entre el gobierno y los agentes sociales y económicos

Las teorías en análisis de políticas públicas surgen en 1950 cuando se empieza a discutir que el sistema político no está compuesto sólo por individuos sino por grupos, normalmente politizados. Estos miembros ejercen el poder y están en competencia entre ellos. En este contexto, la decisión pública, que determina las acciones del gobierno, está determinada por la interacción entre estos grupos, de acuerdo a la opinión pública (Truman, 1951). Es en este sentido que entra en el debate sobre políticas públicas la matriz de relaciones entre estos grupos y el sistema político, ya que esta relación va a determinar la forma en que se construye la cultura política de un país y, por ende, la priorización que se hace para el adecuado diseño y ejecución de sus políticas.

La siguiente línea de tiempo busca ilustrar la evolución de la matriz "sistema político-sociedad" desde una perspectiva del análisis de políticas públicas.

Gráfico 3

Teorías de análisis de políticas públicas y la matriz estado-sociedad



Fuente: Elaboración propia.

En la década del sesenta se discutía la llamada teoría de los triángulos de hierro, en la que se incluye en el análisis las relaciones entre los actores de poder: el poder ejecutivo, la comisión parlamentaria y los grupos de opinión. Nuevamente la interacción entre ellos va a determinar el proceso de toma de decisión sobre las acciones públicas de acuerdo a los dominios de sus políticas *-policy domains-* (Randall y Franklin, 1975).

Para finales de los sesenta y los setenta, el análisis de la gestión pública adquiere un interés por parte de varias disciplinas, generando una conjunción de estudios estructurales, funcionalistas, behavioristas y sistémicos. Influida por el pensamiento de Lasswell (1953) sobre las etapas del proceso de políticas, surge en esta época el modelo secuencial de políticas públicas, que es utilizado metodológicamente para analizar el ciclo de formulación de estas, según se detalla más adelante.

Hacia 1974, surge un nuevo planteamiento en cuanto a que los actores actúan en torno a cuestiones o problemas particulares y no a sectores, por lo tanto sus decisiones son flexibles y cambiantes. Surge la idea de la red de cuestiones, donde los sistemas de acción se forman por múltiples grupos ligados de manera inestable, fragmentada, informal y temporal. Esta teoría también toma al mercado como un actor político, sin que la racionalidad política sea de tipo económico necesariamente (Hecló, Hugh y Wildavsky, 1974).

De estos planteamientos surge la teoría del interés público (1980), la cual intenta explicar los comportamientos sociales mediante suposiciones económicas. Se parte de la descripción de los comportamientos de los individuos y grupos racionales frente a las restricciones de las instituciones, a las interacciones de los grupos, o a las estructuras socioeconómicas. Suponen que las preferencias individuales son estables y racionales, y que los mercados tienden siempre a buscar su equilibrio. Todo individuo es racional y busca la maximización de su bienestar (un empresario maximiza beneficios, un político sus votos, un burócrata su presupuesto), y el Estado es principalmente un mecanismo de redistribución de la riqueza a favor de los grupos de interés (Estevez, 2005).

La teoría de las coaliciones discursivas, a finales de los ochenta, focaliza su atención sobre los resultados del discurso tecnocrático de la modernidad. Sus planteamientos están fuertemente ligados a la teoría crítica de Habermas, sosteniendo que hay una tensión entre el conocimiento experto y la democracia y que para analizar una política pública es necesario explicitar los valores sociales y no los tecnocráticos (Fisher y Forester, 1987). Casi de manera paralela en esta época, se da la teoría de las comunidades políticas. Esta teoría pone el acento en la relación estructural entre los grupos y el Estado, focalizando el rol de los grupos de interés en su relación con el gobierno

En la década del noventa, se introduce el concepto de *policy network* o red de políticas, como un concepto reservado para describir las propiedades que caracterizan las relaciones entre un particular grupo de actores que se reúnen en torno a asuntos de importancia. Está basado en las propiedades estructurales de los actores involucrados. El consenso entre los grupos establece un camino de in-

teracciones e interrelaciones (corporativismo) que buscan generar modelos o estructuras institucionalizadas de relaciones que favorezcan el desarrollo y la implementación de la política pública (Van Waarden, 1992).

En la primera década del siglo XXI, surgen análisis que incorporan conceptos como inclusión, cohesión social y acción colectiva, a través de los cuales se busca fortalecer los procesos participativos de los agentes sociales para generar espacios que fortalezcan el diseño de políticas desde la demanda "política desde abajo" (Bertranou, 2015), experiencia reciente para la mayoría de los países latinoamericanos y del Caribe.

Como se mencionó en el anterior apartado, esta matriz de relaciones entre el sistema político y los agentes sociales y económicos está mediada por el modelo de gestión pública que asume cada Estado y por el cual formulará y ejecutará sus políticas públicas. Estos modelos, aunque secuenciales en el tiempo, subsisten hoy en día en la región y son explicativos de la crisis en políticas, especialmente las que atañen al desarrollo rural.

Tabla 1

Modelos de gestión pública, características y críticas

	Gestión burocrática	Nueva gestión pública	Gobernanza
Características Generales	Centralización en la toma de decisiones	Descentralización en la toma de decisiones	Corresponsabilidad en la toma de decisiones
	Autonomía en la acción frente a los sujetos de política	Orientación a la demanda de los agentes sociales	Procesos participativos y modelos de cogestión del desarrollo
	Criterio de ordenación jerárquico	Orientación de la eficiencia hacia los resultados	Creación de institucionalidad mixta
	Especialización y sectorización	Enfoques de mercado	Cohesión social y territorial
	Formalización de las reglas de juego	Diseño de políticas orientadas desde lo técnico	Combinación de elementos de técnicos con valores sociales
	Eficacia y racionalidad en el uso de recursos	Eficiencia y productividad en el uso de recursos	Competitividad y calidad de la gestión pública
Principales Críticas	Poca flexibilidad	Colonización privada del estado	Peso de la estructura burocrática del estado y de la agresividad de los mercados
	Poca evolución del aparato burocrático	No hay servicios homogéneos en todo el territorio	Propagación de espacios participativos sin cooperación efectiva
	Políticas producto de la oferta y no de la priorización de las problemáticas del agente social	Dificultad de implementación de cambios en las estructuras burocráticas tradicionales	Confusión entre el concepto de gobernanza y gobernabilidad en el análisis de los resultados de políticas

Fuente: Elaboración propia.

El rol de la institucionalidad en un contexto de políticas públicas

Para el diseño y ejecución de políticas públicas diferenciadas para la agricultura familiar, así como para la generalidad del marco de políticas públicas, un componente fundamental está centrado en la definición explícita de mecanismos normativos e institucionales que favorezcan la coordinación de las diferentes estrategias de gestión pública.

Como en los demás conceptos que hacen a la ciencia de las políticas públicas, la definición de insti-

tucionalidad no está exenta de debate. Una línea argumentativa la define como expresión de la normatividad y los marcos administrativos del Estado, mientras que otra la complementa como conjunto de creencias, ideas, valores, principios, representaciones colectivas, estructuras y relaciones que condicionan las conductas de los integrantes de una sociedad, caracterizándola y estructurándola (Feliz, 2012). En este sentido, fortalecer la institucionalidad territorial, en todos sus niveles, público, social y económico, va a determinar parámetros de solidez y sustentabilidad a las políticas formuladas.

Para efectos de esta guía, la institucionalidad será considerada como aquellos organismos y organizaciones que hacen a los territorios en cuanto agentes de su propio desarrollo, y los espacios de interlocución en los que estos actores determinan la priorización que ha de derivar en políticas diferenciadas para la agricultura familiar. Con relación a los organismos y organizaciones, distinguiremos aquellos públicos de los sociales y económicos.

1. **Públicos:** Aquellas instituciones que forman parte del aparato gubernamental, tales como Ministerios, Agencias, Secretarías y Direcciones entre otras, de los diferentes niveles territoriales (supra-regional, nacional, regional, local).
2. **Sociales:** Organizaciones de base social, organizadas y estructuradas, con representatividad de la comunidad de un territorio, que sirvan de interlocutores válidos en los procesos de discusión, diseño y cogestión de las políticas públicas. Las asociaciones, cooperativas, grupos de acción local y grupos de mujeres o agrupaciones de jóvenes son algunos de los ejemplos más claros de este tipo de institucionalidad.
3. **Económicos:** Agentes privados que constituyen parte de la red de actores del territorio y se convierten en interlocutores válidos para la priorización de las problemáticas y realidades a ser intervenidas. Estos deben formar parte de los procesos participativos y corresponsables del desarrollo.

Es el fortalecimiento de esta institucionalidad el que va a permitir la definición de reglas de juego de participación y gestión social, a la vez que permitirá establecer canales de control social a partir del fomento a la acción colectiva de los agentes sociales. Durante la primera década de los años 2000, surge la perspectiva de la participación como medio de fortalecimiento de estas relaciones interinstitucionales, particularmente el fortalecimiento de las comunidades de base social. Desde la teoría, la participación de las organizaciones debe estar encaminada al aumento de bienestar de la población, para lo que se es de suma importancia la construcción de acuerdos (Dussel, 2006). Algunas posturas plantean que el desarrollo de los países sólo es posible mediante la participación de los ciudadanos en la formulación e implementación de planes de gobierno, donde el contexto, la diversidad de cosmovisiones, imaginarios y prácticas culturales deben ser respetadas y

asumidas por el sistema político (Sen, 1999).

De la mano de este fortalecimiento, la institucionalidad debe estar coordinada en modelos de articulación y concurrencia que permitan gestionar la priorización de sus intereses y establecer los acuerdos necesarios para la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas. Estos mecanismos se constituyen inicialmente en espacios de diálogo para transformarse, nuevamente desde la conceptualización, en modelos de concurrencia para el desarrollo, como ha sido planteado y se ha ido implementando gradualmente desde el enfoque territorial del desarrollo rural.

Los espacios de “diálogo político”, como punto de partida de estos modelos de articulación y concurrencia, pueden ser entendidos como aquellos en los cuales se lleva a cabo “[...] un proceso que tiene por objetivo explícito y principal informar o influir en cambios en la agenda política, en el diseño o en la implementación de políticas públicas, o en los procesos que se usan para definir la agenda política o las políticas específicas” (Fernández, Berdegué, Rosada, 2012).

Son de fundamental importancia en el posicionamiento de prioridades en la agenda institucional para políticas públicas diferenciadas para la agricultura familiar, particularmente por la materialización de nuevas institucionalidades público-privadas, nacionales y regionales, que contribuyen en la superación de las problemáticas de la AF en ALyC, por cuanto participan de ellos diferentes actores territoriales, desde organismos internacionales, gobiernos, sector privado y académico, y sobre todo, la sociedad civil.

Dentro de los ejemplos destacados de estos espacios se pueden mencionar las Mesas de Desarrollo Rural de Uruguay, los Comités Nacionales de la Agricultura Familiar presentes en 13 países de América Latina y el Caribe (ALyC), el Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidario (CONDRAF) de Brasil, la Red Nacional de Agricultura Familiar (RENAF) y la Mesa Técnica de Agricultura Familiar, Economía Campesina y Economía Propia de Colombia; la Reunión Especializada de la Agricultura Familiar (REAF Mercosur), en el ámbito regional los Grupos de Diálogo Rural Andino y Centroamericano, y el Mecanismo Regional de Diálogo Permanente para la Agricultura Familiar en Centroamérica y República Dominicana, entre otros.

Espacios de diálogo de PPD para la agricultura familiar

BRASIL

En Brasil se creó en 2003, por medio del Decreto n° 4.854, el Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), (actualmente se intitula **Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidario**) un espacio de dialogo con el propósito de proponer directrices para la formulación e implementación de políticas públicas diferenciadas para la agricultura familiar. Fue establecido como un órgano colegiado de la estructura básica del Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA). El Consejo es un foro de consulta y coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y las organizaciones de la sociedad civil para el desarrollo rural sostenible, la reforma agraria y la agricultura familiar, aspirando en especial a:

- i. adoptar instrumentos de participación y control social en las estrategias de planificación y ejecución de políticas públicas;
- ii. superar la pobreza por medio de la generación de puestos de trabajo, el empleo y los ingresos, con énfasis en el acceso a la tierra y el fortalecimiento de la agricultura familiar;
- iii. reducir las desigualdades de ingresos, género, generación y etnicidad, incluyendo las desigualdades regionales;
- iv. diversificar las actividades económicas en zonas rurales de Brasil;
- v. proporcionar la generación, apropiación y uso del conocimiento científico, la tecnología, la gestión de las organizaciones para las comunidades rurales, y
- vi. subvencionar las áreas pertinentes en los ajustes de políticas públicas al desarrollo rural sostenible, en especial las actividades relacionadas con la ordenación del territorio, la zonificación ecológica-económica, la erradicación del hambre, soberanía y seguridad alimentaria y un mayor acceso a formal y no formal en la zona rural.

La estructura operativa del CONDRAF se hace por las instancias: sesión plenaria, comisiones y grupos temáticos. Se trata de una junta mixta compuesta por 38 miembros, de los cuales 19 son directores representantes de órganos de gobierno, en sus diversos niveles, y 19 de liderazgo de las organizaciones u organizaciones de la sociedad civil rural, que trabajan en el desarrollo rural sostenible, en la agricultura familiar y la reforma agraria.

El Consejo tiene hoy con la representación de la diversidad de la agricultura familiar, asentados de la reforma agraria, mujeres, jóvenes, indígenas, afrodescendientes, la artesanía y la pesca extractiva. Hacen parte también diversas entidades y organizaciones, centros educativos por alternancia, entidades agroecológicas, economía solidaria, entre otros que trabajan en redes de organizaciones de apoyo al Brasil rural.

Agricultura familiar y políticas públicas diferenciadas (PPD)

Considerando que esta guía tiene como objetivo contribuir a la formulación de políticas públicas diferenciadas para la Agricultura Familiar, un punto de partida en este proceso es comprender que no existe un único tipo de agricultura familiar ni definición que la contenga, y que por el contrario, es heterogénea y diversa. Como lo indica Schneider (2010) la agricultura familiar abarca una diversidad de formas de hacer agricultura que se diferencia según tipos diferentes de familias, el contexto social, la interacción con los diferentes ecosistemas y su origen histórico, entre otros.

En los últimos años la agricultura familiar se ha visto cada vez más posicionada en la agenda pública de debate, principalmente como elemento clave en la superación de la creciente pobreza rural de las últimas décadas, dado su potencial productivo y de contribución a la seguridad alimentaria y al desarrollo de los territorios rurales.

Al hablar entonces de agriculturas familiares, en plural, se está enfatizando sobre una realidad que muestra los variados tipos que existen de este segmento y por tanto, es necesario que esa heterogeneidad sea incorporada en los modelos de formulación y análisis de las políticas públicas. Si bien, éstas necesitan de elementos que permitan definir sus perímetros de intervención, no pueden ser pensadas sin reconocer esa diversidad (Forero, 2014).

Otro elemento que ha contribuido para el reconocimiento de la agricultura familiar como sujeto de políticas públicas por sí misma, es el entendimiento de que, así como la agricultura familiar no es homogénea, difiere significativamente de las lógicas productivas y organizativas de otras formas o sistemas productivos, basadas en la gestión empresarial y sus fines.

Ante estos reconocimientos, en los últimos años entre las Políticas Públicas en América Latina ha circulado una tendencia creciente de diseño e implementación de políticas que redefinen, conceptualizan y valoran la existencia de una categoría histórica ya existente de campesino, pequeño productor o pequeña agricultura, y agricultura de subsistencia. Se ha evolucionado hacia la identificación de sistemas de producción de núcleo fami-

liar presentes en los territorios rurales y diferentes a los sistemas productivos propios de esquemas empresariales.

El IICA reconoce que la AF constituye una forma de producción que desempeña un importante papel para la generación de alimentos en nuestras sociedades, que optimiza el trabajo familiar en el medio rural, que dinamiza las economías locales y de los territorios y que contribuye a la gestión del medioambiente y la biodiversidad. El Instituto también considera que la AF resguarda parte del importante acervo cultural de cada pueblo de nuestro diverso continente y que es un pilar fundamental del desarrollo integral y sostenible de las naciones. La AF es por naturaleza multifuncional, pues cumple diferentes roles en los territorios, y por ende multidimensional (IICA, 2016).

Las políticas públicas al tiempo de reafirmar la presencia, permanencia e importancia de la agricultura familiar en los territorios rurales y en el desarrollo de los países, buscan integrar un abordaje más complejo que el del rubro productivo, propio de las políticas agrícolas de naturaleza homogénea.

Como toda política pública, una política de apoyo a la agricultura familiar comporta un perímetro de intervención (con una comprensión, caracterización y por tanto, definición de su población meta), dispositivos de prestación de servicios (crédito, capacitación, asistencia técnica, proyectos participativos, etc.), una burocracia dedicada y presupuestos públicos (Sabourin, Samper, Sotomayor, 2015).

En este contexto, las políticas públicas diferenciadas (PPD) para AF deben ser flexibles, lo suficiente para reconocer esta diversidad de tipos, sus particularidades territoriales y las relaciones socioculturales propias de la agricultura familiar, además deben plantearse acciones de carácter público a través de mecanismos basados en la gestión social para posicionarla en la agenda y garantizar la prestación de servicios requeridos con apoyo de una institucionalidad acorde y con recursos suficientes y oportunos y, finalmente, buscar impulsar su vinculación con el entorno próximo y global en el territorio en el que está inserta.

Marques y Ramos (s.f.) sugiere que las políticas públicas diferenciadas para la agricultura familiar deben avanzar en la búsqueda de varios objetivos, tales como:



- Reducir la subordinación a otros modelos y a los principales proveedores del mercado representados por los intermediarios y empresarios rurales.
- Corregir diversos aspectos del funcionamiento de los mercados que generan distorsiones y asimetrías que impiden a los agricultores familiares acceder a factores de producción e insumos.
- Asegurar el acceso a la tierra y dar seguridades jurídicas sobre su tenencia y propiedad.
- Asegurar niveles de rentabilidad de la producción que puedan generar la sostenibilidad del sistema de producción.
- Facilitar las inversiones en activos productivos y demás activos que agreguen valor a los productos y faciliten la incorporación a la cadena de valor.
- Garantizar el acceso a tecnologías apropiadas a los sistemas productivos.
- Garantizar el acceso a servicios y activos financieros, tanto de los productores familiares como de las organizaciones sociales que se ocupan de los servicios a la oferta/producción y/o la comercialización.
- Fortalecer el capital social, lo que supone el desarrollo de capacidades a nivel individual y de grupos y organizaciones.
- Promover la gestión de los riesgos climáticos y del mercado.
- Promocionar acciones relacionadas a los jóvenes y la equidad de género.

Capítulo 2

POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA RURALIDAD LATINOAMERICANA



Políticas públicas para lo rural en América latina y el Caribe

Históricamente, las políticas públicas para lo rural latinoamericano han estado ancladas en un modelo agroexportador, es decir, los países apoyan fuertemente la producción de *commodities* por medio de incentivos a la base productiva de las empresas, grandes y medianos productores rurales.

Según afirma Acosta (2006), entre las estrategias adoptadas por los países sobresalen: i) facilitar el arribo de la inversión privada al sector; ii) eliminar límites jurídicos en el mercado de tierras, y iii) canalizar el apoyo gubernamental a las empresas productoras de bienes agropecuarios de consumo final altamente competitivos por su precio, calidad o características; también cuando se trate de unidades proveedoras de insumos agroindustriales.

Para dar sostenibilidad a este modelo sigue predominando en la región una amplia gama de instrumentos de políticas sectoriales poco innovadores como: crédito dirigido y subsidiado, protección arancelaria; mecanismos de estímulo a la mecanización, precios sostén y mínimos; sanidad agropecuaria, mecanismos de apoyo a comercialización; riego e innovación tecnológica, entre otros.

No se puede negar que las políticas adoptadas en la mayoría de los países de la región, basadas en este modelo agrario-exportador, han contribuido para el crecimiento del PBI en diversos países y las exportaciones de productos agrícolas se destacan en el desarrollo económico, notoriamente en los países con una buena dotación de recursos naturales que han aprovechado sus ventajas comparativas, como el caso de los países del Cono Sur. Las agroexportaciones representan más de un tercio del total de las exportaciones para varios países: Paraguay, 85%; Uruguay, 59%; Argentina, 47%; Brasil, 28%; Nicaragua, 68%; Guatemala, 39%, y Ecuador, 21%.

Según Sotomayor et al. (2011), las tasas de crecimiento del sector agrícola en la gran parte de los países de la región aumentaron a un promedio del 4,1% en el período 2000-2005 y llegaron a 5,2% en el 2005-2008. En el período 2000-2008, Perú, Panamá, Brasil, Ecuador, Chile y Paraguay crecieron a tasas superiores al 4%.

Berdegú et al. (2013) en Barrantes et al. (2013) presentan algunas características para entender el

proceso de construcción de políticas públicas para lo rural latinoamericano:

- “La política agrícola en los países de América Latina es un conjunto fragmentado de acuerdos parciales. Usualmente, esos acuerdos no se ordenan o armonizan en función de una estrategia global o integral de desarrollo del sector.
- Esos acuerdos son el resultado de negociaciones particulares, a veces casi privadas, entre grupos de interés o, en el mejor de los casos, de acuerdos entre coaliciones de base social estrecha y sectores de la coalición gobernante.
- Las negociaciones y acuerdos parciales responden a las condiciones de coyuntura y muchas veces son, por lo mismo, inestables y de corta duración. Por otra parte, hay también acuerdos justificados por una coyuntura particular, pero que se extienden mucho más allá de su vida útil y de toda justificación racional, debido a que generan beneficios para actores que tienen el poder de resistir e impedir o postergar su término.
- En estas negociaciones y acuerdos parciales están sub-representados actores sociales rurales con menos poder, como los agricultores familiares, los pobres y los sectores sociales excluidos, salvo cuando se trata de políticas dirigidas específicamente a ellos. Por lo mismo, están sobre-representados los actores rurales económicamente más poderosos, incluyendo entre estos no sólo a los productores sino a las grandes empresas proveedoras de tecnología, de la agroindustria y del *retail* de alimentos. El poder económico y político, más que la condición ciudadana, es la que determina el derecho efectivo a participar en la formación de la política pública agrícola.”

No obstante los importantes impactos positivos del modelo agrario exportador en las economías de los países, la FAO (2013) alerta que: “(...) ha sido una estructura productiva heterogénea, en ocasiones polarizada, con un sector de medianas y grandes empresas, intensivas en capital y tecnología, apoyados fuertemente por políticas de estímulo y fomento de sus respectivos gobiernos, que logró insertarse exitosamente en los mercados agroalimentarios y agroindustriales globalizados, característicamente muy concentrados y transnacionalizados; y por otra parte amplios sectores socio-productivos de pequeña agricultura de

base familiar y de población rural sin tierra, que no consiguieron participar de esa agro-economía dinámica, y en muchos casos fueron a engrosar la población en condición de pobreza y exclusión, sea permaneciendo en las zonas rurales, o migrando a áreas urbanas”.

Una publicación denominada “Boom Agrícola y Persistencia de la Pobreza Rural” (Graciano da Silva et al., 2009), estableció que el crecimiento de la agricultura –aquella moderna y dinámica– durante la década, se había concentrado en algunos pocos productos, en algunas regiones, y en un número reducido de grandes empresas. Se trataba en general de mercados con fuerte tendencia a la concentración, organizados mediante cadenas globales de valor, cuyos procesos de transformación y distribución mostraban barreras de entrada cada vez mayores para los pequeños y medianos productores

Una de las principales conclusiones del estudio es que, efectivamente, se pudo observar un crecimiento significativo de la producción agropecuaria en los últimos años, pero esta se encuentra: (i) concentrada en algunas regiones, (ii) en determinados productos, y (iii) vinculada a productores con acceso a mercados externos. Aún según el autor hay una “paradoja latinoamericana” en este modelo de política agrícola productivista, porque “no sería posible establecer que exista en la región una relación directa entre producción agrícola y la disminución de la pobreza rural, a diferencia de otras regiones del mundo como China e India”.

Los resultados insignificantes de las políticas agrícolas en la reducción de la pobreza rural en América Latina se atribuyen a dos hechos principales: a) buena parte del crecimiento se concentra en rubros que generan poco empleo y dicho empleo es usualmente precario y mal remunerado, y b) el diseño e implementación del gasto público es notoriamente regresivo como consecuencia de la gran capacidad de actores sociales más poderosos para capturar en su favor las políticas públicas.

Políticas públicas y agricultores familiares

El texto a continuación es una compilación y/o adaptación de partes del Capítulo II de: “*Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: balance, desafíos y perspectivas*”, realizado en once países² por el CIRAD, IICA, CEPAL y la Red Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina (Red PP-AL) (ver Sabourin E. et al., 2014).

Los estudios muestran el surgimiento de la agricultura familiar como objeto de política pública y confirma también la diversidad de las definiciones de la agricultura familiar en América Latina: “pequeña agricultura”, “agricultura campesina” o “agricultura de subsistencia”. En el documento los autores consideran que el término de agricultor familiar representa una definición positiva con relación a los términos anteriores. 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, pero también pescadores artesanales, indios y comunidades afrodescendientes. El principal resultado del estudio constata la gran diversidad de las situaciones del segmento de productores y, por consecuencia, de las políticas enfocadas en ella.

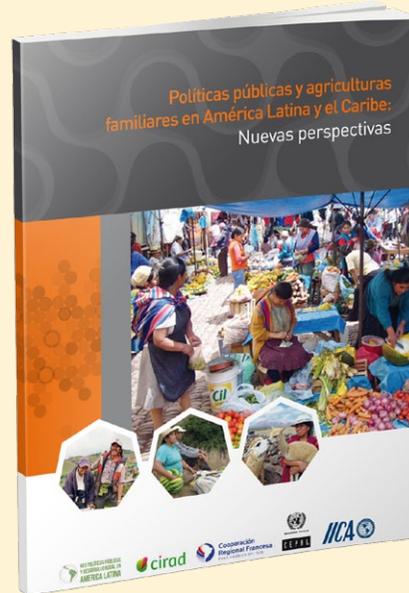
Las políticas públicas enfocadas en la agricultura familiar corresponden a un periodo de redemocratización de los Estados en la región, con la emergencia de gobiernos más favorables a este sector de la población rural (Brasil, Argentina, Uruguay, Chile, Nicaragua, Ecuador, Bolivia). También se observa una recrudescencia de movimientos sociales nacionales y de sus expresiones regionales como, entre otras, la Coordinadora de Organizaciones de Productores Familiares del Mercosur (COPROFAM), Vía Campesina o la Reunión Especializada de la Agricultura Familiar (REAF) (que reúne representantes nacionales de organizaciones de agricultores, mas también de gobiernos y sectores técnicos).

² Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, México, Nicaragua, Perú y Uruguay.

Libro: "Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: balance, desafíos y perspectivas"

Resumen

La obra reúne un conjunto de estudios de caso y un análisis transversal de las políticas públicas para la agricultura familiar en once países latinoamericanos, complementados por un ensayo interpretativo acerca de las implicaciones para políticas públicas derivadas de los principales eventos internacionales del Año Internacional de la Agricultura Familiar en América Latina. Aborda la situación de las agriculturas de base familiar en cada uno de ellos y la evolución de las políticas enfocadas en la agricultura familiar o que inciden directamente en ella, así como las definiciones, tipologías e instrumentos para orientar y aplicar esas políticas. Finalmente, valora sus resultados e impactos, sus perspectivas actuales y los principales desafíos que enfrentan dichas políticas y las diversas agriculturas familiares del hemisferio. Este esfuerzo colectivo, en el cual participó una treintena de autores y autoras, fue impulsado por la Red Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina, y contó con el apoyo de CIRAD, CEPAL e IICA.



Se constató en el estudio la combinación de varios fenómenos para conformar alianzas amplias, generalmente seguidas de la implementación de la política pública diferenciada en correspondencia con una validación popular en la opinión pública y en los sectores académicos:

- Los fracasos y los límites, por un lado, de las reformas agrarias, y por el otro, de la revolución verde centrada en el modelo del agronegocio. Ambos mecanismos han excluido a muchos pequeños agricultores de la modernización e incluso los han expulsado del campo.
- La democratización en el campo y la renovación de los movimientos sociales rurales.
- La presión de los organismos internacionales ha tenido efectos en los gobiernos, a menudo financiando nuevos programas específicos para la agricultura familiar.
- El final de las dictaduras y de los conflictos armados y la redemocratización de la vida políti-

ca 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 o de gobierno han permitido la constitución de coaliciones más favorables o vinculadas a las bases sociales de la agricultura familiar.

Los autores del estudio clasificaron las políticas públicas en relación con la agricultura familiar en tres grandes categorías:

- a) Políticas agrícolas generalistas que afectan a la agricultura familiar

Orientadas hacia la modernización de la agricultura, estas políticas 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. Son políticas que contemplan instrumentos con las cuales el Estado invierte directamente en la provisión de capitales necesarios a la producción agropecuaria.

b) Políticas enfocadas en la agricultura familiar

En esta guía, tratada como políticas diferenciadas, esta forma de políticas hace del fomento específico a la categoría de la agricultura familiar un objetivo en sí mismo. Son justificadas por su capacidad de responder a los problemas nacionales de seguridad alimentaria, mas sobre todo de soberanía alimentaria, como también de reducción de la pobreza rural y generación de empleo. Han sido desarrolladas en la mayoría de los países estudiados con temporalidades diferentes: ya en la década de los sesenta en Chile (INDAP, 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) y Nicaragua (2012), o solo existen en estado de proyecto (México y países andinos). Combinan diferentes instrumentos en un mismo marco de política nacional. Su base común reside en tres tipos de acciones: i) créditos diferenciados o subsidiados, individuales o colectivos; ii) apoyo a la adopción de tecnologías con prestación de asistencia técnica, y iii) capacitación y promoción de procesos de organización (gremial, asociativa o cooperativa).

c) Políticas temáticas o transversales que afectan indirectamente a la agricultura familiar

Estas políticas no tienen objetivos directamente ligados a la producción agrícola, sino otras finalidades tales como: la preservación del medio ambiente, la seguridad y soberanía alimentaria, el combate contra la pobreza y el fomento del desarrollo territorial. Sin embargo, inciden de alguna manera en la agricultura familiar de cada país.

La articulación entre políticas para la agricultura familiar y otras políticas temáticas, como las ambientales y territoriales, genera sinergismos potencialmente significativos y amplía considerablemente sus alcances. Las unidades

productivas de base familiar va más allá de lo agrícola y no deben considerarse de manera aislada, por cuanto forman parte de conjuntos entrelazados por relaciones económicas de proximidad, localización y aglomeración, como también por relaciones sociales de diversa índole (de reciprocidad y colaboración, de parentesco y vecindad, cultura e identidad compartidas, etc.). Las intervenciones en apoyo a la agricultura familiar deben, por consiguiente, reconocer su naturaleza social y territorial, potenciar las economías de escala de sistemas localizados y contribuir a la generación de bienes públicos para favorecer su desarrollo integral.

En el Estudio los autores identificaron diferentes tipos de política pública en pro de la agricultura familiar que han permitido identificar tres dinámicas principales. La primera tiene que ver con la visibilidad y el reconocimiento que la categoría de la agricultura familiar ha obtenido en las últimas décadas. La segunda guarda relación con la designación por los gobiernos de un presupuesto específico para esta categoría de productores, 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 dinámica remite a la complejidad creciente del tejido de políticas e instituciones con incidencia en la agricultura familiar.

De hecho, aún en países que cuentan hoy con políticas específicas para la agricultura familiar como Argentina y Brasil y, más recientemente, Nicaragua y Costa Rica, las organizaciones de agricultores no son suficientemente fuertes como para incidir en las agendas institucionales y en la dotación de recursos. Cuando lo son (casos de Brasil, Uruguay y Argentina), pueden conseguir políticas diferenciadas (reforma agraria, crédito y adquisición de alimentos en Brasil, asistencia técnica en Uruguay).

La amplia gama de situaciones encontradas en los países estudiados, procesos, públicos meta, periodos de aplicación e instrumentos solo puede dar lugar a una gran diversidad de resultados y efectos, que no permiten realizar un ejercicio de comparación sistemática. Sin embargo, podemos observar algunas tendencias recurrentes, por lo menos en el caso de los países que adoptan políticas para la agricultura familiar por más largo tiempo como: Chile, Cuba, Brasil, Argentina y Uruguay.

Esas políticas remiten a una agenda autónoma y favorable, por lo general negociada, que se asocia también a un fortalecimiento de las capacidades y una mayor participación de las organizaciones de agricultores familiares. Los países que han realmente implantado políticas diferenciadas son sobre todo en aquellos en los que una larga historia agraria de fuerte polarización obligó a los gobiernos a dar una respuesta particular a los movimientos sociales de la agricultura familiar. En este sentido, hay un efecto acumulativo a medida que se fortalecen o se renuevan los representantes de la agricultura familiar y que conquistan nuevos espacios de negociación, de participación y empoderamiento, posibilitando mayor influencia en la definición de nuevas alternativas de políticas.

Los requerimientos delante de una nueva lectura de la ruralidad y los territorios

De la mano del enfoque territorial y desde las perspectivas más sistémicas del desarrollo, surge el concepto de la “nueva ruralidad” en la cual la dicotomía tradicional entre lo rural y lo urbano abre paso a una visión integral del territorio y su realidad compleja, interdependiente y transversal. En este sentido, la ruralidad a la que hacemos referencia en esta guía apunta al reconocimiento de una vida rural, antes asociada con la actividad agropecuaria, que abriga ahora una diversidad de actividades y relaciones sociales que vinculan estrechamente las aldeas campesinas con los centros urbanos y la actividad industrial (Cartón de Grammont, 2004:279).

La ruralidad entendida de esta forma, apunta a constituirse en una herramienta para potenciar la gestión de la institucionalidad, las dinámicas de género y juventud y la inclusión y la equidad, en un marco en el cual las interdependencias funcionales del espacio imponen nuevas consideraciones al momento de diseñar políticas públicas efectivas y asertivas (Hernández, M; Meza I., 2006). La malla urbana, las funciones rurales de los centros urbanos, los procesos metropolitanos o las redes de ciudades, se transforman, en este contexto, en temas de crucial importancia y relevancia para el desarrollo rural y la promoción de la agricultura familiar.

En esta nueva mirada, lo rural no es sinónimo de agrícola, pues no puede pensarse el espacio rural solamente en función de la actividad agropecuaria, sino que deben tomarse en cuenta todas las demás actividades que la población realiza, agrícolas o no agrícolas. Sus principales características, según la FAO (2003), son:

- i) *Acento en la dimensión territorial en contraste con la sectorial agraria, así como mayor conciencia de las distintas funciones y servicios prestados por la agricultura más allá del aspecto productivo.*
- ii) *Reconocimiento de los múltiples vínculos entre las pequeñas ciudades y el campo circundante y de la relación entre desarrollo urbano y rural.*
- iii) *Reconocimiento de la complementariedad entre agricultura y otras ocupaciones en la generación de ingresos rurales, de la generalización de la agricultura a tiempo parcial y del origen multi-sectorial del ingreso de muchas familias rurales.*
- iv) *Conciencia de la función residencial de las zonas rurales, en oposición a una percepción puramente productiva o recreativa de las mismas, que lleva a prestar atención a la provisión de servicios sociales y residenciales a las poblaciones rurales.*
- v) *Reconocimiento de la creciente integración de las zonas rurales en los mercados (de productos, insumos, tecnología y mano de obra) y su incorporación al proceso de globalización, así como conciencia de la importancia de la competitividad territorial frente a la sectorial.*
- vi) *Atención al potencial económico que ofrecen los activos ligados al territorio, de tipo geográfico, histórico, cultural, paisajístico y ecológico.*
- vii) *Acento en la participación de los diversos agentes involucrados en el diseño y la aplicación de las políticas y programas de desarrollo rural”.*

El enfoque territorial de las políticas públicas es otro tema que entró en las agendas de algunos países a partir de los 2000 y que contrapone al tradicional enfoque sectorial. Según IICA-SiGET (2015): “el desarrollo territorial es una acción concertada y sostenida de los actores colectivos relevantes de los territorios, interactuando a su vez con la institucionalidad pública nacional, para impulsar transformaciones integrales, dinamizando su economía en forma sustentable e incluyente, fortaleciendo

el tejido social y la identidad cultural, movilizando voluntades y recursos en función de un proyecto de futuro construido en forma participativa. ValORIZA el potencial endógeno de cada territorio, en el marco de políticas, programas o acciones del Estado para el desarrollo territorial del país”.

Por esta nueva estrategia de intervención de las políticas públicas se crea la oportunidad de construir, de manera participativa y consensuada entre todos los actores sociales y agentes públicos involucrados, una alternativa de articulación e integración entre las demandas y las ofertas sectoriales, en este sentido, articula lo sectorial del poder público en una dimensión territorial para la promoción del desarrollo, pero requiere imponer a los gobiernos y actores sociales nuevas actitudes y prácticas en la relación Estado-Sociedad.

En la mayoría de los territorios rurales, la agricultura familiar tiene un peso importante en la producción agropecuaria. Los “sistemas territoriales de agricultura familiar” son conjuntos complejos de sistemas de producción y relaciones sociales asociados a un territorio específico que articulan unidades productivas familiares entre sí, y que participan en cadenas de valor basadas en los territorios (IICA-SiGET, 2015).

Capítulo 3

HOJA DE RUTA PARA LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

El ciclo de políticas públicas

Como se mencionó en el primer capítulo de la presente guía, surge en 1970 un modelo secuencial para el análisis de políticas públicas conocido como policy-making cycle (ciclo de políticas públicas). El modelo del policy scientist of democracy de Harold D. Laswell, introdujo el concepto de proceso en la toma de decisiones de las élites (detentoras del poder como decisores de política) llevando a un ciclo básico para el diseño y desarrollo de políticas públicas³.

Al hablar de políticas públicas diferenciadas para la agricultura familiar, es necesario pensar el ciclo desde el contexto de la interacción entre actores y de los niveles de competencia que cada uno de ellos tiene en la participación de cada etapa del mismo.

De esta manera el ciclo de políticas públicas diferenciadas para la AF se constituye en un proceso de ocho etapas, todas causales entre sí, sustentadas en dos procesos transversales que pueden ser simultáneos, independientes o estructurales y que van a permitir una mayor eficiencia y eficacia de la política.

Gráfico 4

Etapas del proceso de toma de decisiones de las élites Según Harold D. Laswell (1962)

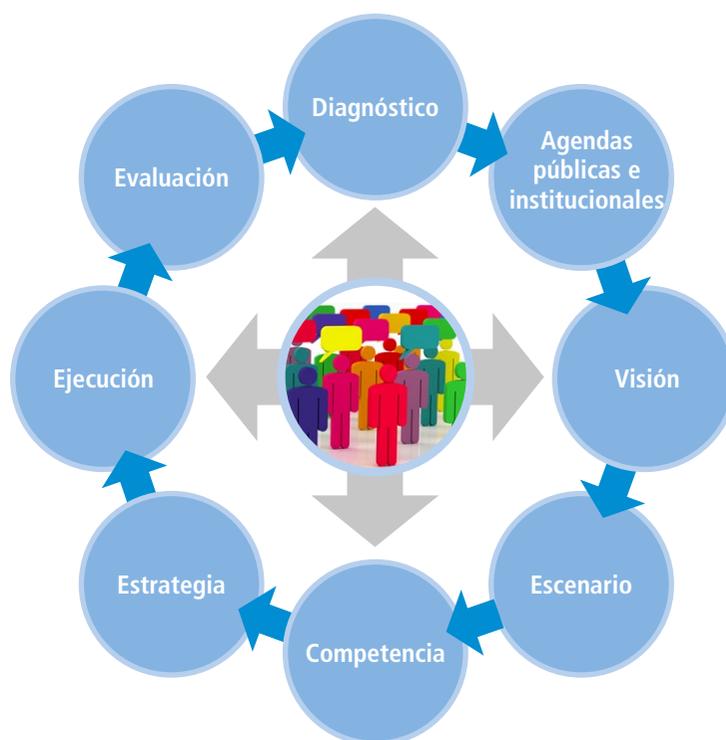


Fuente: Lapuente, O., 2007.

Gráfico 5

Ciclo de políticas públicas diferenciadas para la AF

Etapas de desarrollo



Fuente: Elaboración propia.

El proceso de diseño de políticas públicas, desde este concepto sistémico, consiste en analizar la situación de política que se quiere intervenir y buscar los escenarios deseables, de tal manera que se puedan pensar las líneas de acción a tomar para llegar a esos deseables a partir de las situaciones actuales.

³ Las teorías de Laswell han servido de base para la definición de etapas en la formulación de políticas públicas dentro de la ciencia política. Pese a no carecer de críticas, particularmente con relación a la visión elitista de la democracia, estas bases siguen siendo sólidas y centrales en la construcción de diversas políticas y su análisis hoy día

Los dos procesos transversales en los que se sustentan las ocho etapas del ciclo de políticas, para el caso de las políticas diferenciadas para la AF, se dan en diferentes momentos del ciclo y pueden intervenir según su estructura en el desarrollo de cada una de las etapas. En este sentido, hablamos de identificar y definir, en el proceso de diseño del ciclo, cómo y desde qué espacio se va a suceder la articulación de los actores e instituciones que hacen al territorio y a las soluciones de las problemáticas de la AF:

a) **Procesos de participación:** Más adelante se hablará en detalle de las características y elementos de la participación. Pero en referencia al ciclo de políticas, los procesos de participación de los actores territoriales (a nivel local, nacional, regional) se dan con importancia estratégica en la etapa de diagnóstico, visión, estrategias, ejecución y evaluación.

b) **Espacios de diálogo político:** La conformación de grupos de esa naturaleza es central, como ya se mencionó, en el posicionamiento de las realidades, problemáticas, necesidades y potencialidades de la agricultura familiar en la agenda institucional. Estos grupos o espacios de diálogo pueden, y deberían, evolucionar a espacios de articulación de políticas y de concurrencia para el desarrollo de los territorios. Su actuación es fundamental durante las etapas de agenda, definición de escenarios y establecimiento de competencias de los actores, así como en las etapas de ejecución y evaluación, como garantes de los intereses de los actores territoriales.

Espacios de diálogo de PPD para la agricultura familiar COLOMBIA

Bajo la campaña de la AIAF 2014, se conformó en Colombia el Comité Nacional de Agricultura Familiar, que pasó a ser denominado como **Comité de Impulso Nacional a la Agricultura Familiar - CIN-AF** y a finales del 2016, en la octava Reunión Nacional, se consolidó como la **Red Nacional de Agricultura Familiar (RENAF)** manteniendo los principios, los acuerdos y el trabajo realizado bajo el cual nació el CIN-AF, siendo un espacio de encuentro conformado por diferentes organizaciones de la sociedad civil (organizaciones agrarias campesinas, indígenas, afrodescendientes, de la pesca artesanal, universidades, ONGs, organizaciones basadas en la fe, etc.).

A continuación se creó la **Mesa Técnica de Agricultura Familiar, Economía Campesina y Economía Propia** dentro de los acuerdos de trabajo entre la RENAF y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR).

La Mesa Técnica busca, en esta nueva etapa, concertar y construir propuestas y lineamientos de política pública nacional y territorial para la agricultura familiar y la economía campesina, discutiendo la pertinencia de construir una política pública diferenciada con una visión a 20 años.

Si bien es importante aclarar que las propuestas y lineamientos generados en la Mesa no tendrán el alcance de una reforma agraria o una modificación a la estructura del Estado, en su lugar se espera fomentar el diálogo y el intercambio de conceptos y experiencias para definir lineamientos concretos de política pública orientados al fortalecimiento de la Agricultura Familiar y la Economía Campesina.

De igual manera, la Mesa Técnica no sustituye a las instancias políticas de diálogo entre la sociedad civil y el gobierno nacional ni a las instancias de articulación o planeación al interior del gobierno. En ese sentido, este espacio se constituye como un generador válido de insumos técnicos que permitan avanzar de manera integral y articulada entre los distintos actores con interés en la materia.

Las diferentes etapas del ciclo se pueden resumir de la siguiente manera:

- i. **Identificación de la problemática de la Agricultura Familiar:** Existe una gran cantidad de situaciones, problemas o realidades que deben ser abordadas y manejadas por los gobernantes a partir de la política pública. Para la toma de decisiones con relación al diseño de la política es necesario y de vital importancia contar con un diagnóstico concreto, real y completo de los principales problemas, carencias y potencialidades de la agricultura familiar que se busca apoyar, para poder tener un panorama general de la situación inicial que se verá directamente afectada por la política. Este diagnóstico debe también contemplar de manera clara la delimitación

y caracterización de este público meta de la política pública. En este sentido, es fundamental que la identificación de la problemática, para el caso de las PPD, contemple la heterogeneidad de agriculturas familiares y determine los niveles de priorización de cada tipo de AF.

Las experiencias de los espacios de diálogo que han sido generados tanto a nivel nacional como a nivel regional, como el de la REAF, por ejemplo, han registrado espacios de discusión y debate respecto a la delimitación conceptual de la agricultura familiar con base en sus atributos y la reflexión sobre sus limitaciones y fortalezas, permitiendo así delimitar los problemas que luego pasan a permanecer en las agendas públicas de discusión.

Espacios de diálogo de PPD para la agricultura familiar

REUNIÓN ESPECIALIZADA EN AGRICULTURA FAMILIAR (REAF) – MERCOSUR

El 25 de junio de 2004 el Grupo Mercado Común (GMC), órgano ejecutivo del MERCOSUR, creó la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF) mediante la Resolución N° 11/04. Dicha norma enuncia como objetivos de la REAF el fortalecimiento de las políticas públicas dirigidas a la agricultura familiar en la región y la promoción y facilitación del comercio de sus productos. Se entiende que, a través de políticas diferenciadas, es posible una mejora en la calidad de vida de la población rural, que promueva la vinculación de las generaciones futuras con la producción a través de la agricultura familiar.

Básicamente, las actividades de la REAF consisten en reuniones semestrales de las delegaciones de los países integrantes, donde se analizan y debaten los temas considerados prioritarios para el logro de los objetivos enunciados, obteniéndose como resultado recomendaciones a los gobiernos de los países miembros.

La principal instancia de discusión de la REAF es la Sesión Plenaria Regional, que se lleva a cabo dos veces al año, generalmente en el país que detenta la presidencia pro tempore del bloque (alternada cada seis meses). Sin embargo, la estructura organizacional también involucra la labor intensa de las secciones nacionales. Consideradas como un elemento esencial desde el punto de vista político y metodológico, estas son establecidas en todos los países de acuerdo a formatos y modos de organización particulares que respetan las características de cada realidad. Los encuentros nacionales constituyen una instancia previa a la reunión regional, donde se discuten los temas de la pauta con el propósito de orientar la intervención de los representantes (del gobierno y la sociedad civil), los que son escogidos allí para la plenaria regional.

Otro espacio prioritario de diálogo lo constituyen los Grupos Temáticos (GT). Estos han sido creados para dinamizar las discusiones en torno a temas considerados prioritarios para la agenda. Los Grupos Temáticos están formados igualmente por delegados escogidos de entre representantes oficiales y miembros de la sociedad civil. Actualmente, la REAF consta de cinco grupos: (i) Políticas territoriales, acceso a la tierra y reforma agraria; (ii) Facilitación del comercio; (iii) Equidad de género; (iv) Gestión de riesgos y cambio climático, y (v) Juventud.

ii. **Posicionamiento en las agendas pública e institucional**⁴: Como resultado de las demandas sociales, las políticas públicas deben incorporar el diagnóstico en la agenda pública e institucional, posicionando los problemas o necesidades en un marco de atención pública. Por consiguiente, las políticas públicas deben emerger del debate público. Son asuntos de interés colectivo que se discuten por su relevancia social y por las importantes repercusiones que tienen en los diferentes ámbitos territoriales de la realidad nacional.

Como parte del diseño de la política diferenciada, es preciso promover y garantizar, desde el inicio del ciclo, la participación amplia y efectiva de los actores en los territorios y sectores vinculados a los problemas identificados, de manera que sus resultados sean el producto de la interacción e integración de enfoques, voluntades e intereses. Se trata de formular políticas públicas con anuencia y participación ciudadana. Durante esta etapa son centrales los espacios de diálogo político, nacional y/o regional, en el que intervienen diferentes organizaciones internacionales, instituciones nacionales, regionales y locales, organizaciones de la sociedad civil y, preferiblemente, actores del ámbito privado.

iii. **Desarrollo de una visión**: De acuerdo a la realidad del objeto de la política pública, en este caso la agricultura familiar, de sus especificidades y tipologías identificadas, es necesario pensar un escenario deseable, la situación final, esa realidad a la que se quiere llegar, estableciendo las metas y los objetivos de la política. Este escenario se desarrolla a partir de los efectos en la sociedad que se esperan conseguir, es decir, cuáles serán los impactos finales de la intervención pública. Es este escenario, en conjunto con el diagnóstico de la agenda, los elementos clave para establecer las líneas prioritarias de la política, que servirán de base para la formulación de esta.

iv. **Establecer alternativas**: Una vez claros los puntos de partida y llegada, es necesario iniciar un proceso de “lluvia de ideas”, establecimiento de todas las alternativas, acciones y estrategias posibles, que permitan llegar de la situación inicial a la final. Este proceso de establecimien-

to de alternativas requiere de un análisis serio de los recursos disponibles, actuales y futuros, con los que se cuenta o que sería necesario generar para cumplir los objetivos de la política. Los espacios regionales de diálogo político dan importantes aportes durante esta y la siguiente etapa, por cuanto tienen una visión global de la realidad y posición de los actores y las realidades territoriales, vistas éstas como unidad de gestión en un marco de políticas nacionales.

v. **Identificación de grupos y comportamientos estratégicos**: Dependiendo de las diferentes alternativas que se plantean, una siguiente etapa contempla la identificación de los actores claves en el desarrollo de la política, los que no sólo se verán afectados sino serán protagonistas de los proyectos o programas que especifique la política. Es necesario identificar los comportamientos que se espera generar en los objetos de la política, cuáles son sus necesidades y los alcances de su intervención en los procesos que se deriven de la aplicación de esta. De igual manera, establecer claramente las competencias que determinarán los procesos de corresponsabilidad y cogestión del desarrollo de sus territorios.

Durante esta etapa, es fundamental delimitar los diferentes tipos de agricultura familiar y sus características y comportamientos. Esta identificación clara, certera y concreta permitirá diseñar estrategias diferenciadas con alto impacto en el desarrollo de los agricultores familiares y los sistemas en los que la AF es protagonista.

vi. **Diseño de estrategias e instrumentos de política**: Teniendo todos los elementos identificados y caracterizados, se procede a evaluar las alternativas de política y traducirlas en estrategias e instrumentos claros de aplicación. Esta etapa contempla el diseño de programas, proyectos y acciones claras, concretas, evaluadas y presupuestadas que permitan generar los comportamientos de los actores clave para llegar a la situación deseada. Los avances que algunos países de ALyC han tenido en términos de los Registros de la AF y los servicios asociados a ellos, son un ejemplo del tipo de estrategias que debe ser articulada en el proceso de diseño de las políticas públicas diferenciadas.

⁴ Agenda pública: es el proceso político y dinámico mediante el cual las demandas de varios grupos de interés de la población se transforman en asuntos que compiten por alcanzar la atención seria de las autoridades públicas, sin embargo, no asegura que el problema sea sucedido por una acción gubernamental.

Agenda institucional: está compuesta por un conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos que los gobernantes han seleccionado y ordenado, presentes o no en una agenda pública, como objetos de su acción sobre los que la autoridad pública tiene competencia para decidir.

Espacios de diálogo de PPD para la agricultura familiar

COMITÉS NACIONALES DE AGRICULTURA FAMILIAR

En el marco del Año Internacional de la Agricultura Familiar (AIAF-2014), entre 2012 y 2014 se ha establecido en el mundo un medio centenar de **Comités Nacionales de la Agricultura Familiar (CN)**, con el fin de potenciar los trabajos de diálogo político e incidencia para lograr mejores políticas públicas en favor de la agricultura familiar.

Dado el éxito del AIAF 2014 a nivel nacional, regional e internacional, una mayoría de CN ha decidido continuar sus acciones más allá de 2014, en el marco del AIAF+10. Otros CN están en construcción o en fase de reflexión para poder unirse a este movimiento mundial en favor de la AF y trabajar en la mejora de las políticas públicas agrícolas de sus países.

Se trata de una plataforma formada por el mayor número posible de organizaciones de la sociedad civil implicadas en la promoción y la defensa de la agricultura familiar. Los CN son estructuras inclusivas, plurales e integradoras, que permiten reunir diferentes actores con el fin de posicionarse como interlocutor privilegiado y representativo de la AF dispuesto a trabajar con los decisores políticos y los organismos internacionales en la construcción de propuesta de políticas públicas para los agricultores familiares.

Hacen parte de los CN las organizaciones campesinas, ONG, centros de investigación, asociaciones de consumidores, etc., bien como los organismos gubernamentales e internacionales, formando así los otros pilares de los CN. A través del espacio de concertación creado, todos estos actores deciden organizarse para iniciar un diálogo e impulsar en su país políticas favorables a la AF.

Cada Comité Nacional establece sus propios objetivos y actividades, los cuales están relacionados con la coyuntura política y socioeconómica que afecta a los agricultores familiares de cada país. Con el fin de ponerse de acuerdo sobre los objetivos a seguir, los miembros del CN pueden realizar un trabajo de identificación para acordar sus prioridades comunes. Aconsejamos ser lo más específicos y precisos posible al elegir los objetivos, efectuando un trabajo de priorización resultante de un análisis del contexto social, económico y político ligado al sector agrario nacional.

Hoy están en funcionamiento 13 Comités Nacionales en ALyC, unos más activos, otros menos, en: República Dominicana, El Salvador, Nicaragua, México, Honduras, Guatemala, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú, Bolivia, Paraguay, Panamá.

- vii. **Implementación de la política:** Los gobernantes deben iniciar un proceso de implementación en un marco participativo y cooperativo con los agentes del cambio, es decir directamente con los habitantes y actores implicados en los programas y proyectos diseñados.
- viii. **Evaluación y seguimiento:** Es necesario que la política cuente desde su inicio con un plan de evaluación y seguimiento, que permita dar a ésta la flexibilidad que los agentes sociales requieren. Los diseñadores de política deben contemplar la posibilidad de modificar durante y después algunos lineamientos generales para permitir cumplir el objetivo final de toda política, el desarrollo territorial de sus pueblos.

Los espacios de dialogo se transforman durante esta etapa en espacios privilegiados de control social e institucional, así como de retroalimentación de los procesos de implementación y ejecución.

Una política pública efectivamente diseñada, que cumpla con los estándares necesarios para fomentar el desarrollo, y que se inscriba en este ciclo de política, debe cumplir, por ello, una serie de características desde su inicio:

Descentralización

Debe ser descentralizada en la priorización de sus metas y objetivos y en los mecanismos de gestión de sus proyectos, permitiendo campo de acción a los protagonistas del desarrollo, los agricultores familiares

Administración

Los términos en que son planteados los principios y líneas básicas de cualquier política, deben tener presente su carácter administrador de programas y proyectos, las necesidades organizacionales del territorio que se verá afectado por la política y las capacidades que tanto los agricultores familiares como los demás actores que interactúan con ellos tienen

Poder de decisión

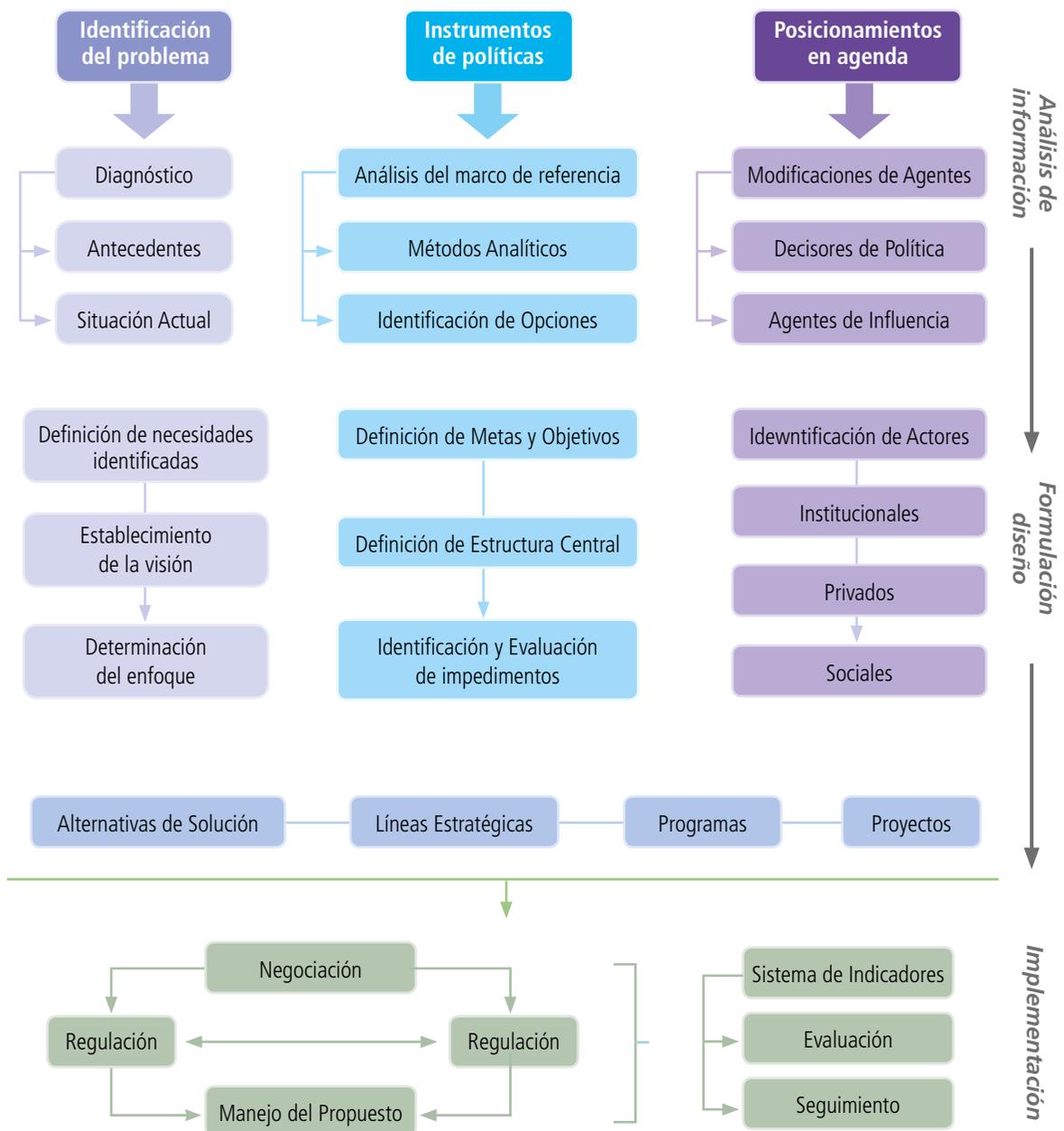
Es importante que la política que se diseñe tenga de una forma clara y explícita las líneas de acción que harán realidad las decisiones de gobierno.

Escala de valores

La política pública debe reflejar el equilibrio de los valores públicos, el bien común sobre el bien particular y los intereses particulares como componentes de un propósito público

De manera instrumental, para los fines que nos atañen en esta guía, se puede concentrar el ciclo en tres grandes grupos: **recolección y análisis de información, formulación o diseño, e implementación y evaluación** (ESD 11, 2000). Cada uno de estos grupos se constituye, desde esta perspectiva, en micro procesos del ciclo, los cuales facilitarán contar con políticas de características necesarias para favorecer el desarrollo de los territorios de la agricultura familiar en nuestra región.

Gráfico. 6
Microprocesos del ciclo de políticas públicas
Mirada instrumental operativa



Fuente: Echeverri A., (2015).

El primero de ellos, concerniente a la información, apunta a determinar el problema o situación que se quiere atender, lo que lleva a posicionarlo en la agenda de discusión de los decisores de política. De igual manera, como parte de este proceso se reconoce una etapa de diagnóstico que permite documentar las condiciones existentes y establecer un punto de referencia para el diseño de la política pública.

El segundo proceso atañe directamente a la formulación o diseño de políticas públicas. En este se reconocen diferentes momentos, el primero el establecimiento de la visión a largo plazo, en la cual, normalmente, está determinado el tipo de enfoque que orientará estructuralmente las acciones propias de la política formulada (Lapuente, 2007).

Un segundo momento en el subproceso de diseño se refiere a la definición de metas, objetivos y la estructura central, a la vez que es necesario identificar los principales impedimentos y evaluarlos para encontrar la mejor forma de contenerlos (Reyes, 2001). El tercer momento implica la generación de alternativas de acción, líneas estratégicas puntuales y programas o proyectos, siempre de la mano de la evaluación de cada una de ellas de tal manera que se puedan establecer y definir las estrategias definitivas. Finalmente, existe un momento que busca identificar los actores claves que participarán no sólo de la planeación estratégica -actores institucionales- sino también de la gestión y ejecución de los programas y proyectos que fueron definidos en la etapa anterior -actores privados, sociales y locales- (Lapuente, 2007).

El tercer y último proceso establece las etapas de implementación, gestión y ejecución, y seguimiento de resultados de la política pública. Este subproceso requiere de actividades de negociación con los actores clave, regulación y legislación en los casos que sea necesario, refuerzo del manejo presupuestario que va a sostener el desarrollo de las actividades planteadas en el diseño de la política, y el establecimiento de un sistema de indicadores que permita evaluar y retroalimentar constantemente el avance de resultados de la política pública (ESD 11, 2000).

Participación y cooperación para la cogestión del desarrollo

Como se mencionó anteriormente, este es un aspecto central para el diseño y ejecución de políticas públicas diferenciadas para la agricultura familiar. Los procesos de participación que empiezan a surgir en los países de la región durante la pasada década, dan cuenta de las formas en que se manifiesta la voluntad colectiva, en busca de la preservación del bien común. Desde la perspectiva de políticas públicas que venimos discutiendo, la participación debe ser vista desde tres grandes objetivos: “influir en la elección de quienes los gobernarán, influir en las decisiones que los afectarán y tomar decisiones en forma directa”⁵.

Estos procesos de participación, desde un punto de vista de inclusión –tan importante en las dinámicas de la agricultura familiar–, se desarrollan en tres niveles: presencia, activación e influencia (Tabla 2); y la eficiencia de estos dependerá del grado de involucramiento de los actores que participan y los gestores que facilitan los espacios de interlocución. Esta participación, sin embargo, no generará cambios reales en el desarrollo de los territorios, a menos que se estructure un marco de cooperación, corresponsabilidad y se fomenten la creación de redes al interior de la realidad local.

Surge entonces un concepto fundamental para el diseño de políticas diferenciadas: **la cooperación local**. El principal objetivo que se busca alcanzar con este tipo de procesos es la construcción de una democracia económica y política de los territorios rurales a partir de un modelo de gestión basado en el reconocimiento de la acción autónoma de las organizaciones de agricultores familiares, que los dote de herramientas para la gestión corresponsable de las políticas públicas. Metodológicamente, se está hablando de instalar y fortalecer capacidades en los agricultores familiares para que, de acuerdo a su nivel de competencia y a los diferentes componentes de la institucionalidad territorial se conviertan en socios de los proyectos y programas que hacen parte de las políticas públicas.

⁵ Echeverri, R.; Echeverri, A. Planeación Participativa en el Desarrollo Sostenible. Federación Nacional de Municipios-PNUD, Bogotá., 2000.

Tabla 2
Características principales de los niveles de participación

Nivel	Características
Presencia	Es la forma marginal y menos intensa de la participación. Se trata de comportamientos esencialmente receptivos o pasivos, donde el individuo no hace mayores aportes personales, limitándose a escuchar o ser informado y a plantear sus propios puntos de vista ante las instancias de poder.
Activación	Se desarrolla, dentro o fuera de la organización política, cuando los individuos son activos ante una serie de actividades de las cuales son delegados permanentes o temporales, o son promovidas personalmente. Particularmente es ejercida cuando las comunidades eligen representantes para diferentes formas de organización pública, tal como ocurre, en forma aún muy limitada, en las instancias de gobierno de organizaciones comunitarias o públicas.
Influencia	Se reserva a las situaciones en las cuales el individuo contribuye directamente en una decisión política, con conocimiento y autoridad, tal como se busca en estrategias de participación política como los referendos o los plebiscitos.
Cooperación local	Se produce cuando los diferentes actores institucionales (organismos y organizaciones sociales y económicas) actúan en calidad de socios de un proyecto local. Promueve la autonomía, la autogestión y la autoinstitución. Promueve, también, acuerdos y contratos de territorio que van más allá de los recursos públicos y de las responsabilidades del sistema político.

Fuente: Elaboración propia.

Los principales aspectos estructurales que favorecen procesos de participación cooperativa se fundamentan en⁶:

- **Desarrollo político y consolidación de democracia:** Incrementar la capacidad de los agentes sociales para abordar autónomamente sus desafíos de desarrollo local, fortalecer su interlocución con agentes públicos y privados y alcanzar el máximo logro en sus metas propias de desarrollo a través de procesos democráticos (representativos, mixtos y directos) que conduzcan a una mayor gobernanza.
- **Organización de la sociedad civil:** Fortalecer las formas de organización política, social y productiva local mediante el apoyo y fortalecimiento de las organizaciones de base y la creación de redes institucionales y de líderes que representen y gestionen ante terceros los intereses locales.
- **Territorialidad y construcción de territorio:** Fortalecimiento de las bases de identidad, adscripción y pertenencia al territorio, como unidad de gestión básica y como escenario de la construcción política y económica, fundada en el principio de cohesión territorial.
- **Creación de confianza:** Construcción de lazos de confianza política entre los individuos, los agentes sociales y económicos, y las organizaciones públicas, y entre ellos y las estrategias, programas y acciones de las políticas públicas, que conducen al trabajo cooperado por el desarrollo territorial.

⁶ Varios. Cooperación Local y Desarrollo Territorial: Una utopía posible. Corporación Latinoamericana Misión Rural. Propuesta de Trabajo. (2005).

- **Comunicación ilimitada:** Creación de vehículos de información y formación de capacidades entre todos los miembros de la red de cooperación, como fundamento, con el propósito de aumentar su eficiencia, lograr la transparencia, la distribución real del poder según el esquema de competencias, la capacidad de ejercer control social y de intercambiar iniciativas, ideas y conocimientos.

Otro aspecto fundamental dentro del tema de participación y cooperación local lo constituye la conformación de los espacios de diálogo político, cuyas principales características se centran en:

En este aspecto, existe un importante camino andado en los procesos de relevamiento y posicionamiento que de la AF se ha venido adelantando en los países de América Latina y el Caribe, desde principios del siglo XXI y particularmente desde el año internacional de la AF (2014), que han favorecido el fortalecimiento de las organizaciones de la Agricultura Familiar en la región y que las ha dotado de herramientas de negociación fundamental para incidir en la identificación de las problemáticas prioritarias del sector. Este es un importante insumo para la caracterización de la situación inicial y el diseño y formulación de PPD con alto impacto de desarrollo. Y presenta una importante oportunidad para trabajar en la instalación de herramientas de gestión y competencia.

La diversidad de actores a nivel territorial	La diversidad de actores según ámbito de intervención	La capacidad de debatir con amplios grados de libertad (sin coerción por filiación política, religiosa o grupos de interés)	La capacidad de contar con recursos
<ul style="list-style-type: none"> • Locales, • Regionales-Nacionales (si la división del país así lo amerita, i.e. provincias o estados), • Nacionales, • Regionales (supranacionales) 	<ul style="list-style-type: none"> • Organizaciones de la sociedad civil • Instituciones públicas • Academia • Organismos internacionales/multilaterales • Empresa privada 	<ul style="list-style-type: none"> • Las realidades de los actores y los territorios relacionados a las problemáticas, necesidades y potencialidades de la agricultura familiar 	<ul style="list-style-type: none"> • Institucionales, políticos y financieros que posicionen el resultado del diálogo en la agenda institucional de los decisores de política

Identificación y formulación de problemas públicos vinculados a la agricultura familiar

La identificación de un problema y la claridad de causas y efectos les proporciona a los gestores públicos un marco que permite traducir una dinámica de proyección y determinar la intencionalidad o acción sobre el problema público⁷. En la identificación y formulación del problema público hay una característica fundamental, dado el carácter colectivo de "lo público": el compromiso público que

debiera existir en toda acción pública. Existe una ética implícita en diseñar soluciones a problemas reales que evoquen fortalecimiento o ampliación de derechos, provisión de bienes y servicios territoriales y construcción de ciudadanía.

Existen diversos tipos de problemas públicos según sus ámbitos de influencia. Estos pueden ser **finales**, que corresponden a los individuos y su desarrollo; **intermedios**, que corresponden al pasos del proceso de organización social de los agentes territoriales; **actuales/potenciales/futuros**, según el eje temporal al que están asociados; y **estructurados**, en los

⁷ Por problema se entiende, en este contexto, una brecha entre lo observado y lo deseado. Esta definición deja abierta una variada tipología y tiene un alto grado de subjetividad, independientemente de acuerdos intersubjetivos de lo que es considerado un problema. En este sentido, el problema público es una construcción social, que debe tener su legitimidad en la sociedad misma.

cuales se puede identificar fácilmente sus causas, vínculos y consecuencias (Bertranou, 2006).

Hay muchas situaciones problemáticas en el ámbito de la agricultura familiar, pero pasan a ser consideradas aquellas que coinciden con las visiones, aspiraciones e intereses de actores relevantes, quienes las impulsan e incorporan a la agenda pública. A partir de ello, podemos aportar datos e información objetiva acerca de cuáles son los elementos centrales, la evolución y los alcances del problema.

Hay dos modalidades de levantamiento de los problemas:

- i. La necesidad sentida. En este caso los actores sociales traducen, por medio de los espacios de diálogos o talleres participativos, sus deseos y motivaciones latentes, sus necesidades y demandas concretas.
- ii. La necesidad normativa. Cuando es definida por personas influyentes conforme a sus propios valores y/o instancia de poder (gobierno), los expertos (por medio de estudios) y políticos (legisladores).

En el proceso de identificación y priorización de un problema público, como objeto de la intervención pública, se puede identificar como primer paso, la respuesta a la siguiente pregunta: quién es el sujeto de la acción pública? Se delimita así la unidad de análisis y de intervención.

En América Latina y el Caribe, en relación al sector que nos ocupa, las diferentes definiciones políticas utilizan tres grandes criterios: i. acceso limitado a recursos de tierra y capital; ii. uso preponderante de la fuerza de trabajo familiar, y iii. constituir la principal fuente de ingreso familiar que puede ser complementada por otras (Sabourin, Samper, Sotomayor, 2015).

El IICA (2016)⁸, por su parte, asume que las características comunes que identifican la AF en las diferentes concepciones que han sido asumidas, oficialmente o no, aunque en rangos flexibles según los distintos países que la abordan, son los siguientes:

- La familia es directamente responsable de la producción y la gestión de las actividades agropecuarias en una unidad productiva.
- Los agricultores familiares residen en un predio rural o cerca de él, cualquiera sea su régimen de tenencia.

- La mano de obra familiar está directa y altamente ocupada en las dinámicas productivas de la unidad familiar y en su gestión, incluso en muchos casos de manera exclusiva, ya que dada la cantidad de los recursos productivos y económicos de dicha unidad, tendiente a ser limitada, la mano de obra familiar cubre todas (o casi todas) las necesidades laborales de la producción.
- La mano de obra familiar es complementada con el uso del empleo ocasional principalmente en periodos de intenso cultivo y cosecha.
- El ingreso familiar se compone de la suma de los ingresos originados en la actividad agropecuaria, de las agroindustrias familiares y de otras actividades no agrícolas.
- Es por naturaleza multifuncional.

En algunos países, se ha avanzado en profundizar esta etapa de delimitación de la agricultura familiar intentando comprender su heterogeneidad. Para ello, se ha avanzado en la subdivisión de la Agricultura Familiar en tipos (Gráfico 7), lo que permite analizar con mayor detalle su trayectoria, su comportamiento y su realidad a partir de cortes de carácter más analítico y operativo en términos de intervención pública. En términos generales, diferentes autores han coincidido en clasificar a la AF latinoamericana en tres grandes grupos. Esta clasificación no está exenta a críticas, principalmente por alto corte economicista del mismo, sin embargo, es tomada como referencial para demostrar que la AF no es homogénea en su interior y que eso a su vez, demanda medidas de atención o intervención pública diferenciada.

⁸ Chiriboga (2002), Acosta y Rodríguez (2006), Schejtman (2008) y Berdegué y Fuentebela (2011) en IICA (2016).

Gráfico 7

Tipologías de la Agricultura Familiar⁸.

Agricultura familiar “de subsistencia”, “descapitalizada” o “periférica”, compuesta por aquellos predios en los que predomina la producción para el autoconsumo y con limitada inserción comercial y donde los recursos como tierra, tecnología y renta monetaria son insuficientes para garantizar la reproducción de las familias.

Agricultura familiar “especializada”, “intermediaria” o “en transición”, que corresponde a aquellos predios con cierto acceso a recursos productivos, cuya producción se orienta tanto para el autoconsumo como para el mercado, pero que requieren adoptar estrategias para garantizar la sostenibilidad de sus unidades.

Agricultura familiar “excedentaria”, “comercial”, “capitalizada” o “consolidada”, de la que forman parte aquellos predios en que predomina la producción para el mercado, disponen de un gran potencial de recursos productivos y bienes de consumo, suficientes para garantizar la reproducción de la familia y la producción de excedentes que les permite la ampliación de la escala y la acumulación.

Fuente: Elaborado por el IICA con base en datos de FAO y BID 2007.

A partir de la delimitación del objeto de la política pública, el **siguiente o segundo paso** dice de la determinación de las variables que ayudarán a caracterizar su realidad. Son aquellos observables que componen la realidad problemática a intervenir. Es necesario tener muy claros estos parámetros que dan cuenta de las dimensiones del problema público. Ejemplo de estas variables estarían asociadas a su: sostenibilidad productiva y económica, seguridad alimentaria, desarrollo humano, servicios y bienes territoriales y bienestar, entre otros.

Finalmente, la formulación de los problemas públicos incluye la delimitación del:

- a) **Eje temporal:** Acotación de tiempo en que existe y se interviene el problema público.
- b) **Espacio:** Determinación del espacio de acción dónde sucede el problema. En este sentido, hablamos de territorio como unidad de gestión y acción local y de la AF como sistema.

El proceso de reflexión de los problemas inicia con una “tormenta de ideas” que deberá ser ordenada para identificar los problemas centrales. El objetivo es identificar y delinear los problemas centrales y

los problemas correlatos en una relación de causa y efecto (Gráfico 8). En otras palabras, significa verificar cuáles son los problemas causadores de los problemas centrales y cuales los problemas que aparecen en consecuencia⁹. No se debe identificar ni analizar las relaciones causales de todos los problemas, pero sí de los más relevantes delante de la realidad que se está reflexionando.

Muchas de las políticas públicas, si no todas, asumen diseños de intervención sobre la base de una lógica de causa-efecto. Un problema mal definido puede inducir a soluciones equívocas y, en consecuencia, se traducirá en políticas públicas que fracasarán o serán poco eficaces en su intento por solucionarlo.

Algunas preguntas pueden ayudar en la identificación de los problemas a partir del diagnóstico, de modo que se realice una adecuada descripción y delimitación del problema:

- ¿Estamos realmente frente a un problema o simplemente frente a algunas de sus consecuencias o efectos?
- ¿Cuáles son las principales causas y efectos del problema?

⁹ Es frecuente plantear un problema que en realidad parte de un problema mayor o más importante y viceversa. El resultado de una intervención bajo esta lógica, mediante una política pública, puede llegar a ser en algunos casos marginal o nula, ya que no se estaría abordando el problema de fondo (más sustantivo en términos causales).

- ¿Cómo se distribuye, a quiénes afecta y cómo los afecta?
- ¿A cuántos afecta y desde cuándo?
- ¿Cuál es su importancia y urgencia?
- ¿Existe consenso social sobre el problema identificado y su importancia?
- ¿Qué oferta existe para solucionarlo?
- ¿Cuáles son las posibles áreas de intervención?

Gráfico 8
Ejemplo de árbol de problemas



Fuente: Elaborado por Percy Bobadilla Díaz www.informet@informet.orf.

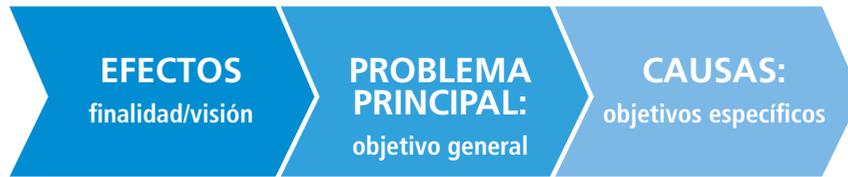
Por tanto es importante contar con la red explicativa del problema, ya que estos también están definidos en relación con sus causas estructurales. La búsqueda de los niveles de intervención en virtud de sus causas compone la red explicativa y da cuenta de los diversos factores que lo afectan y, hacen parte, por

tanto, de su posible solución. Las causas más inmediatas son conocidas también como factores críticos que en la mayoría de los casos determinan el campo de acción de corto plazo de las políticas.

En el Gráfico 9 se proporcionan los detalles de la red explicativa:

Gráfico 9

Red explicativa de un problema



Factores endógenos

Factores exógenos

Fuente: Elaboración propia.

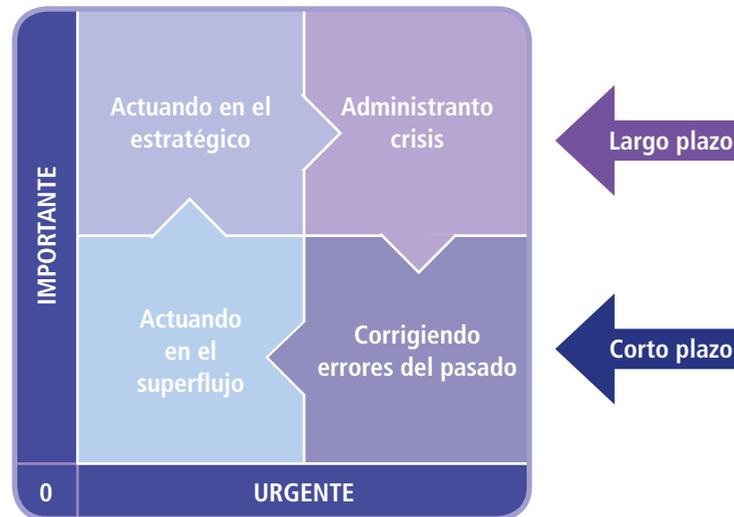
Otro paso importante es la jerarquización de los problemas. Se debe buscar distinguir entre las situaciones problemáticas coyunturales que exigirán una respuesta rápida por parte del poder público de aquellas que son más permanentes y que, por tanto, requerirán de una intervención mediante una política pública de mediano o largo plazo.

El proceso de jerarquización de los problemas facilitará la decisión de cuáles elegir, de modo de centrar en las más relevantes para su abordaje desde la política pública a diseñar. Los criterios que se propone para su jerarquización son los de **importancia** y **urgencia**. Una forma para auxiliar esa definición se presenta en el gráfico a continuación, donde se puede distinguir los problemas importantes que están en la raíz de la problemática general, de la **urgente**, situación de necesidad inmediata.

En términos de las PPD para la AF, lo ideal es trabajar preferentemente con el enfoque estratégico, es decir, adentro de aquello que es muy importante, pero no necesariamente urgente, en un horizonte temporal de largo plazo, que tenga como objetivo la mejoría de los indicadores sociales, productivos y ambientales, además de la mayor disponibilidad de una red de infraestructura adecuada al servicio de las demandas de la sociedad civil de forma sostenible. En seguida, priorizar el problema muy importante y muy urgente y, solo en último caso, las acciones que son consideradas poco importantes y poco urgentes.

Gráfico 10

Trade offs entre temas importantes y urgentes



Fuente: Gráfico adaptado de BUARQUE (2002).

En el Gráfico 11 se puede visualizar el proceso para identificar y delimitar el problema que permitirá orientar el proceso de diseño de la política de una manera coherente con la realidad de los territorios de la AF. Como ya se ha mencionado, es importante que estos procesos cuenten con la participación activa de los actores territoriales.

Gráfico 11

Identificación y delimitación del problema



Incorporación de las problemáticas en la agenda y la ejecución de los programas de política

La agenda pública aparece como el núcleo de interés por parte de los decisores de política de las temáticas más relevantes para organizar la intervención pública. El problema público se hace objeto de política en tanto sea parte de la agenda pública, y priorizado como parte de la agenda institucional. Es así como surge la importancia de incorporar e inscribir estructuralmente en las agendas políticas de los países de la región la priorización de la problemática de la agricultura familiar para establecer políticas diferenciadas de alto impacto en la innovación de los sistemas que atañen al sector.

No hay problemas en la agenda que no tengan actores que los sostengan, que usen distintos recursos para que este problema sea incorporado efectivamente por el sistema político. Existen diferentes medios de incorporación, ya sea por la presión de grupos de poder con alta detención de poder económico, presión pública, coaliciones de agentes o procesos coherentes de cooperación territorial, como se vio anteriormente. Esfuerzos como los espacios y mecanismos de interlocución y trabajo intersectorial como los mencionados (Mesas de Desarrollo Rural de Uruguay, el Consejo Nacional de Desarrollo Rural de Brasil, el Comité Nacional de Impulso a la Agricultura Familiar en Colombia, o la REAF del MERCOSUR) son ejemplos importantes para la apropiación de las problemáticas estructuradas y su posicionamiento en las agendas públicas de los países.

Gráfico 12

Dinámica de formación de la agenda institucional



Fuente: Elaboración propia.

De la incorporación en la agenda se desprende la implementación de la política, que, tradicionalmente, es despreciada por los procesos participativos. Tradicionalmente se asume que los agentes sociales participan (desde los niveles menos incluyentes) del diseño de las visiones y diagnósticos de la realidad. Una vez “bien” diseñada la política la implementación corre por cuenta de la estructura del sistema político. Pero el fracaso de numerosas políticas, especialmente aquellas que buscan la incorporación efectiva de los grupos más vulnerables de la ruralidad, por ejemplo, radica también en la falta de coordinación para la ejecución y corresponsabilidad de los proyectos en el territorio.

Es importante tener en cuenta que la ejecución se realiza en un ámbito organizacional y que los principales objetos de implementación son los programas y proyectos que hacen operativa la política pública.

Formulación de las propuestas de soluciones y selección de la alternativa de ejecución

Este posicionamiento en la agenda pública va a permitir determinar los puntos más concretos de intervención para el diseño de políticas que atiendan a las diferentes problemáticas identificadas como estrategias para la agricultura familiar. En este sentido, y más aún en el contexto de la realidad de la agricultura familiar, un punto central es la identificación de diferentes escenarios de solución que permitan jerarquizar las alternativas y encontrar un objetivo puntual para la política que se desea diseñar y ejecutar.

Siguiendo el aporte realizado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior de Chile, se propone una metodología centrada en la priorización de las soluciones

posibles a las problemáticas territoriales (SUBDERE, 2009). En esta propuesta, la formulación y elección de las soluciones se centran en tres etapas: la evaluación, la jerarquización y la selección.

En el caso de la evaluación de las alternativas se busca identificar los criterios de desarrollo de escenarios para cada solución prevista, a saber:

- Capacidad de implementación, con relación a la disponibilidad de recursos institucionales y financieros para llevarla a cabo.
- Efectividad de la solución, vista desde parámetros de eficacia y eficiencia en el tiempo programado para el desarrollo de la política.
- Viabilidad, en términos políticos, sociales y normativos.

Estos criterios van a permitir generar un índice de jerarquización de las soluciones, permitiendo contar con indicadores que identifiquen un punto óptimo de solución. Este índice busca, entonces, encontrar la solución que determine de manera óptima (o lo más cercana posible) la forma en que la problemática identificada sea superada, mejorada o modificada. Para el caso de las PPD para AF, es fundamental que esta jerarquización contemple de manera explícita la tipología de agricultura familiar que existe en cada país y la priorización de las alternativas según los recursos disponibles y necesarios.

Tabla 3
Índice de jerarquización de soluciones

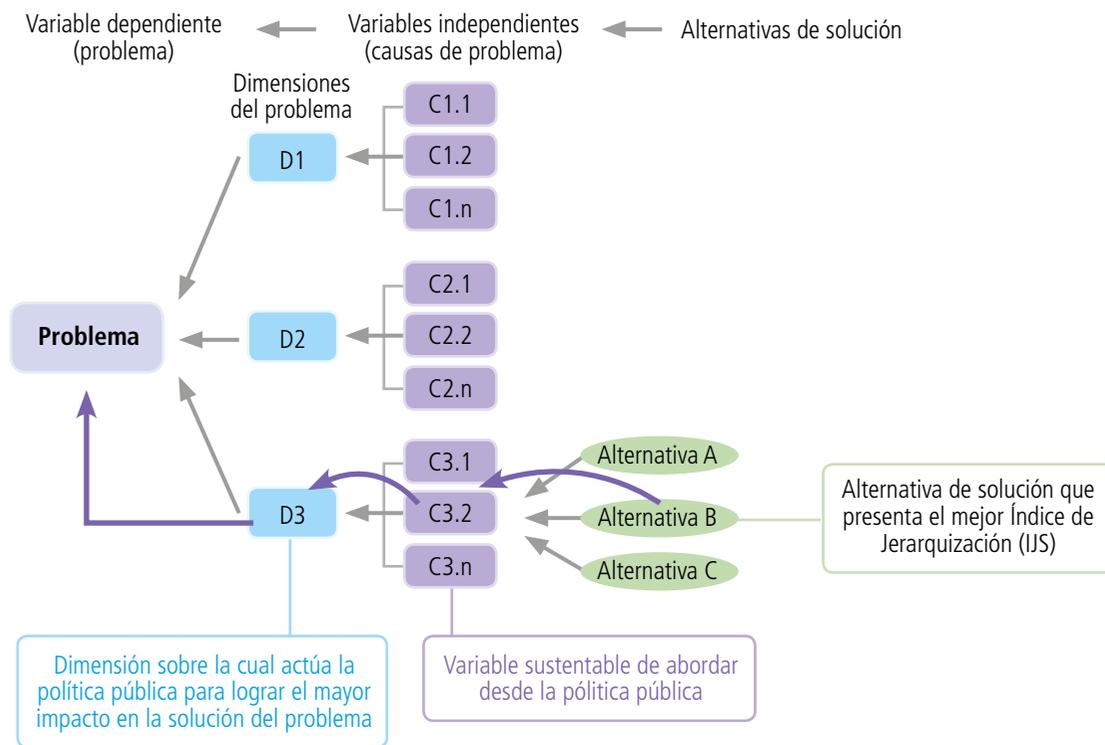
Índice	Dimensiones	Indicadores	Valores
Índice de Jerarquización de soluciones	Capacitación de implementación (1/3)	Recursos financieros (1/2)	0 = Sin recursos 1 = Insuficientes 2 = Suficientes
		Recursos organizaciones (1/2)	0 = Sin recursos 1 = Insuficientes 2 = Suficientes
	Efectividad de la solución (1/3)	Eficiencia (1/2)	0 = Gastan todos los recursos 1 = Se gastan más de un tercio y menos de dos tercios de los recursos 2 = Gastan menos de un tercio de los recursos
		Eficiencia (1/2)	0 = Muy bajo impacto 1 = Moderado impacto 2 = Alto impacto
	Viabilidad (3)	Política (1/3)	0 = En desacuerdo el intendente y el CORE 1 = A favor el intendente, pero no la mayoría del CORE 2 = A favor tanto el intendente como la mayoría del CORE
		Social (1/3)	0 = Rechazo sobre dos tercios de la ciudadanía 1 = Más de un tercio y menos de dos tercios de rechazo o aceptación 2 = Aceptación sobre dos tercios de la ciudadanía
		Legal-administrativa (1/3)	0 = Fuera de ámbito de intervención 1 = Dentro del ámbito de intervención, pero con algunas restricciones 2 = Dentro del ámbito de intervención

Fuente: SUBDERE (2009).

Finalmente, la elección de la alternativa de solución dependerá de las diferentes variables que componen el sistema político, la priorización que de la problemática haya surgido de los procesos participativos y el índice de jerarquización que se establezca de los diferentes escenarios posibles. En esto radica la necesaria coordinación entre los diferentes agentes que participan de estos procesos y sus propias competencias. Se presenta a continuación un esquema, a manera de ejemplo, de estos diferentes componentes.

Gráfico 13

Proceso de identificación de la alternativa de solución



Fuente: SUBDERE (2009).

Espacios de diálogo de PPD para la agricultura familiar

PERÚ

En el Perú, el gobierno reconoce la importancia de la agricultura familiar, dado que predomina sobre las otras formas de agricultura y tiene una participación importante en la mayoría de las regiones. Así, el fomento y progreso de la agricultura familiar es un impulso importante para el desarrollo descentralizado del país.

Desde ahí, a través de la Resolución Suprema N° 121-2014-PCM, se creó la **Comisión Multisectorial de Naturaleza Temporal denominada "Comisión Año Internacional de la Agricultura Familiar 2014"**, adscrita al Ministerio de Agricultura y Riego, la cual tiene como funciones proponer, implementar y fiscalizar el programa de actividades oficiales, con la finalidad de resaltar el papel protagónico de la agricultura familiar para alcanzar la seguridad alimentaria a nivel nacional, regional y local, y que ha venido contando con la participación de diversas instituciones del sector público, privado y la sociedad civil.

En términos de sus integrantes, la Comisión Multisectorial está conformada por el Gobierno nacional, los Gobiernos subnacionales, la sociedad civil y la cooperación internacional.

Dentro de ese marco, y con el fin de lograr resultados para fortalecer el desarrollo de los agricultores y agricultoras familiares, y habiéndose identificado las características, debilidades y oportunidades de la Agricultura Familiar; así como la necesidad de definir políticas eficaces en su favor, para una mejor orientación de los proyectos y programas gubernamentales, la Comisión Multisectorial elaboró la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar (ENAF) 2015-2021.

La ENAF propone, principalmente, orientar y organizar la intervención integral del Estado a favor del logro de resultados favorables para los agricultores y agricultoras familiares, en el marco de una apuesta por la inclusión social y económica de la población rural, reconociendo la enorme contribución de los pueblos indígenas, las comunidades locales y los agricultores para la conservación y el desarrollo de la diversidad biológica y los recursos fitogenéticos que constituyen la base de la producción alimentaria y agrícola en el país.



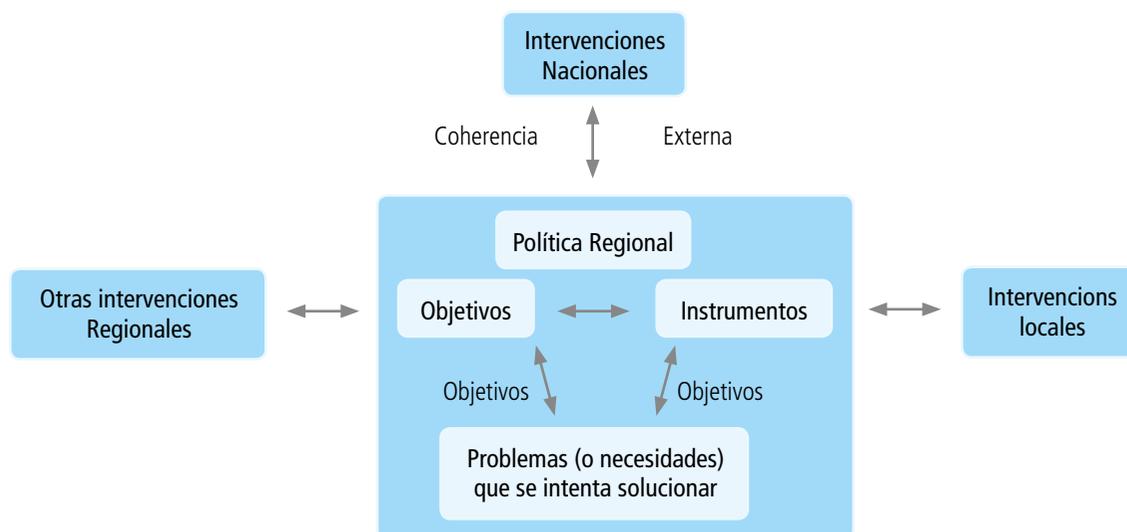
Coherencia de política pública: incorporación en la agenda institucional

Un aspecto central, que hemos tocado hasta ahora sólo tangencialmente, está relacionado en forma directa con el carácter político de la política pública. Desde diferentes ámbitos, se vienen realizando enormes esfuerzos por visibilizar la agricultura familiar y posicionar sus asuntos en la agenda pública, para que sea incorporada por los decisores de política en la agenda institucional. Ejemplos como la REAF del MERCOSUR, la declaración del 2014 como Año Internacional de la Agricultura Familiar, la Iniciativa Regional de Agricultura Familiar y Desarrollo Rural Territorial de la Comunidad de Estados

Latinoamericanos y del Caribe (CELAC), entre otros, buscan establecer a la agricultura familiar como un agente de política, pero hace falta aún generar los espacios pertinentes para la incorporación de éstos en la agenda institucional de los países.

En aras de favorecer este objetivo, es importante determinar la coherencia que debe mantener la política pública. Operativamente se pueden mencionar dos tipos de coherencia (SUBSEDERE, 2009): la que se relaciona con la pertinencia entre los objetivos de la política, los instrumentos de intervención y los problemas que busca atender o *coherencia interna*, y la *coherencia externa*, que se refiere al grado de correspondencia entre la política pública y las diferentes intervenciones del Estados.

Gráfico 14
Esquema de coherencia de la política pública



Fuente: SUBDERE (2009).

Para conseguir mantener la coherencia necesaria para la política es necesario contar con los mecanismos de coordinación y articulación interinstitucional que garanticen la sostenibilidad de los planes y programas de política pública. Este aspecto ha sido abordado desde el enfoque territorial

del desarrollo rural, que se ha implementado en menor o mayor grado en los países de la región desde el inicio del siglo XXI. La coherencia de diseño, ejecución y evaluación de política habla, en esencia, de un modelo de gestión en el cual las políticas públicas son orientadoras y articuladoras del

desarrollo. Este modelo se basa en tres elementos principales: la estructura institucional, en cuanto a los actores territoriales públicos, sociales y privados tanto como a las reglas de juego en el territorio; la gestión organizativa, en relación a los recursos y competencias que cada actor aporta en el proceso de desarrollo; y la política pública en sí misma, diseñada y ejecutada con el soporte de procesos de participación de todos los actores involucrados (Echeverri A., 2011).

Gráfico 15
Modelo de gestión
Enfoque territorial del desarrollo rural



Fuente: Echeverri A (2009).

Explicitación y evaluación de la política pública

La explicitación o formulación de la política es el momento de concretar todas las etapas anteriores de construcción de la política. Una vez determinada la alternativa de solución frente al problema, es necesario explicitar la decisión adoptada mediante un enunciado formal, objetivos, metas e indicadores que se convierten en el norte orientador de la evaluación.

La formulación del enunciado de la política pública debe ser lo suficientemente claro y acotado, evitando su generalidad, pero sin caer en una especificidad innecesaria. Una vez formulado el enun-

ciado de la política pública es necesario establecer sus objetivos. Estos deben ser coherentes con el enunciado de la política pública. Corresponden a lo que se persigue con la política en un horizonte temporal definido. Y, conjuntamente con ser claros, viables y delimitados, tienen que ser verificables, esto es, que sean objetivos de producto y de impacto. Para cada objetivo identificado, se deberán incluir los lineamientos estratégicos a través de los cuales se desarrollará cada objetivo y definir los **indicadores** de evaluación.

Uno de los aspectos que más se requieren en los procesos de diseño y ejecución de políticas públicas, especialmente las diferenciadas para la agricultura familiar, es el que se refiere a la sostenibi-

lidad y flexibilidad con que la política es evaluada, seguida y replanteada según la realidad territorial.

La **evaluación** es un campo metodológico muy amplio de herramientas e instrumentos de control. La evaluación cierra el ciclo de las políticas, y puede retroalimentar el proceso en cualquiera de sus fases. La evaluación se puede, y se debe, realizar en tres momentos: durante, ex - post y de impactos (largo plazo).

a) Evaluación durante

Va a ser aplicada en la ejecución de los programas y proyectos, y comúnmente es aquella que habla de las metas de política. Es la evaluación permanente por excelencia. Está referido a los productos y/o procesos más que a los resultados. Periódicamente analiza el cumplimiento de las actividades programadas o los productos proyectados.

b) Evaluación ex - post

Se realiza una vez finalizados los programas o proyectos y tiene tradicionalmente el énfasis hacia los resultados, ya que relaciona directamente el problema con el modelo de intervención.

En este sentido evalúa los resultados obtenidos sobre la variable problemática que fue incorporada en la agenda pública. Busca analizar los cambios en esa variable, incluyendo el tipo de cambios en esa variable y de los bienes, productos o servicios que contribuyeron al éxito o fracaso de la intervención

c) Evaluación de impactos

Finalmente la evaluación de impactos es la que suele estar más ausente de los procesos de seguimiento de las políticas públicas, en especial dada la percepción errónea del corto plazo de las intervenciones públicas. El término "impacto" aduce a la finalidad última de las políticas, en cuyo sentido, la evaluación de impactos se constituye en una evaluación de resultados dirigida al análisis causal de los alcances de la intervención. Esta evaluación va a depender de la escala que se asuma como relevante para generar un impacto en el territorio que sobrepase a los objetivos específicos de la política. Un mecanismo, que se viene implementando con mayor o menor desarrollo analiza el impacto

desde la perspectiva de "solución" a la situación-problema identificada en un inicio. Para esta evaluación se han desarrollado técnicas comparativas entre el cambio en la problemática establecida y una situación de *statu quo*. Lo que la evaluación de impactos va a medir, en este sentido, es el diferencial de situaciones con y sin intervención¹⁰.

Durante esta etapa, los espacios de diálogo político, del que se ha hablado a lo largo de la presente guía, son fundamentales para mantener un control social e institucional, así como para garantizar un nivel de neutralidad importante y estratégico, permitiendo que la discusión sobre el ciclo continúe y el siguiente proceso de política mejore al anterior, sostenga lo logrado y mantenga el impulso del desarrollo de la agricultura familiar en todos sus niveles.

¹⁰ Estas metodologías de reciente desarrollo tienen complejidades técnicas que exceden el desarrollo de la presente guía, pero que revisten enorme importancia para el ciclo de políticas públicas, y especialmente en aquellas que atañen el bienestar de los agricultores familiares.

Espacios de diálogo de PPD para la agricultura familiar

HONDURAS

En Honduras, en 2014, bajo la campaña de la AIAF 2014, se conformó el **Comité Nacional de Agricultura Familiar (CNAF-Honduras)** con el objetivo de contar con un espacio de diálogo que permita visibilizar la contribución de los agricultores familiares a la seguridad alimentaria en el país.

El CNAF-Honduras está integrado por: la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG), la Secretaría de Desarrollo Social e Inclusión (SEDIS), el Frente Parlamentario Contra el Hambre, la Fundación para la Investigación Participativa con Agricultores de Honduras (FIPAH), el Instituto Nacional Agrario (INA), el Colegio de Profesionales Ciencias Agrícolas de Honduras (COLPROCAH), la Unidad Técnica de Seguridad Alimentaria (UTSAN), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Consejo Coordinador de Organizaciones Campesinas de Honduras (COCOCH) y Federación de Organizaciones No Gubernamentales Para el Desarrollo de Honduras (FOPRIDEH), Unión de Mujeres Campesinas de Honduras, IICA, Universidad Nacional de Agricultura, Plataforma Agraria.

En 2016 el CNAF-Honduras inició el proceso de formulación de la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar de Honduras: 2017-2030, que será entregada al Gobierno nacional en 2017 y que servirá de base para definir una política nacional que permita desarrollar a este sector que sustenta el 56,5% de la producción agrícola en Honduras y, por ende, es pilar importante para garantizar la seguridad alimentaria nutricional.



BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA, IRMA L. R., 2006 . Balance del modelo agroexportador en América Latina al comenzar el siglo XXI. Mundo Agrario. Revista de Estudios Rurales de la Universidad Nacional de la Plata, Argentina. Número 013 pp. 1-25
- AGUILAR VILLANUEVA, L.F., 1993. Estudio introductorio, en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.) Problemas públicos y agenda de gobierno (1a. ed.) México, Porrúa, pp. 15-72.
- ALCÁNTARA, M., 1995. Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio. Fondo de Cultura Económica, México
- ALZA C., 2011. Tipología de políticas públicas. Wordpress Pontificia Universidad Católica de Perú, Mayo 2011
- AMADEO, E., 2003. Balance y Evaluación de las Políticas Sociales en América Latina y el Caribe en los 90 y Perspectivas Futuras. Observatorio Social, Chile.
- BARRANTES, ROXANA; BERDEGUÉ, JULIO; et al., 2013. Agricultura y desarrollo en América Latina : gobernanza y políticas públicas - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Teseo.
- BARRIL G, A.(Org.), 1990. Seminario Taller: Políticas Diferenciadas para el Desarrollo Rural en el Area Sur. IICA: Santiago, Chile.
- BERTRANOU J. ,2015. Capacidad Estatal. En Revista Estado y Políticas Públicas. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Sede Argentina No 4. Año III, Mayo 2015
- BERTRANOU, 2006. Estrategias, gestión y buen gobierno. En Fragmentación e Inclusión: La mirada de las políticas sociales. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Argentina
- BUARQUE S., 2002. Construyendo o Desenvolvimento Local Sustentável: metodologia de Planejamento, Rio de Janeiro: Terra Mater, Garamond.
- CARTÓN DE GRAMMONT, Hubert, 2004. "La nueva ruralidad en América Latina", Revista Mexicana de Sociología, año 66, núm. especial, pp. 279-300.
- DELGADO L., 2009. Documentación sobre gerencia pública, El enfoque de las Políticas Públicas. Cuerpo Superior de Administración General, de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.
- DUSSEL, E., 2006). 20 tesis de política. México: Siglo XXI
- ECHEVERRI, A., 2015. El Enfoque Territorial del Desarrollo Rural desde una perspectiva de Políticas Públicas. El caso de la política rural de Mendoza, Argentina. Graduate School of Arts and Sciences, Georgetown University, USA
- ECHEVERRI, R., ECHEVERRI, A., 2009. El Enfoque Territorial Redefine el Desarrollo Rural. Programa Iberoamericano de Cooperación en Gestión Territorial-PROTERRITORIOS, México.
- ECHEVERRI, R., ECHEVERRI, A., 2000. Planeación Participativa en el Desarrollo Sostenible. Federación Nacional de Municipios-PNUD, Bogotá.
- ESD 11, 2000. The Policy Making Process: a Tobacco Policy Analysis. Proseminar in Technology and policy. Anthropology Program, Massachusetts Institute of Technology, Boston, United States of America, December 8th, 2000(Estevez, 2005)
- FAO, 2003. La nueva ruralidad en Europa y su interés para América Latina– Santiago, Chile _____, (2013. Pobreza rural y políticas públicas en América Latina y el Caribe. – Santiago, Chile.

- FELIZ, G, 2012. La institucionalidad en el Estado. Disponible en: <http://eldia.com.do/la-institucionalidad-en-el-estado/> Acceso el 27 de enero del 2016.
- FERNÁNDEZ, I., BERDEGUÉ, J., y ROSADA, T., 2012. Diálogo de políticas para el desarrollo rural, Informe Regional, Apoyando la marcha de la Estrategia del FIDA; Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).
- FISCHER, F., y FORESTER, J., 1987. *Confronting Values in Policy Analysis*, Sage, USA
- GRAZIANO DA SILVA, J.S. GÓMEZ Y R. CASTAÑEDA (eds.). (2010), *Boom Agrícola y Persistencia de la Pobreza Rural*, Revista Austral de Ciencias Sociales 18: 5, Santiago, Chile.
- HECLO, H., y WILDAVSKY, A., 1974. *The private government of public money*, University of California, Press, UK
- HERNÁNDEZ, M; MEZA I., 2006. *Nueva Ruralidad, Enfoques y Propuestas para América Latina*. Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria. Cámara de Diputados, LX Legislatura. México.
- IICA, 2015. *Introducción al proceso de gestión del desarrollo de los territorios rurales y los sistemas territoriales de agricultura familiar*. Manuscrito no Publicado, IICA: San José, Costa Rica.
- _____, 2016. *La agricultura familiar en las Américas: principios y conceptos que guían la cooperación técnica del IICA: marco de referencia*, IICA: San José, Costa Rica.
- ITURRALDE, P. et al. 2007. *¿Cómo actores sociales inciden en políticas públicas?* Serie Reflexiones y Aprendizajes ASOCAM, Quito, Perú.
- LAPUENTE, O., 2007. *Diseño de Políticas Públicas*. Seminario El Entorno de la Nueva Agricultura, Guatemala, octubre-2007
- LASSWELL, Harold D., 1953. "The desion process", en Polsby, Nelson; Dentler Robert y Smith, Paul (1963): "Politics and Social Life; an introduction to political behavior", Ed. Houghton Mibblin Company, USA
- LETICIA V., 2008. El concepto Estado en la ciencia política moderna. Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones "Ambrosio L. Gioja" - Año II, Número 3, Primavera
- LOWI, T., 1970. Decision Making vs policy making: towards an antidote for technocracy. En *Public Administration Review* Vol. 30, No. 3: p. 314-325
- MARQUES, S. y RAMOS, A. (Sin fecha). *Las políticas diferenciadas para la agricultura familiar en el MERCOSUR: Contribución del diálogo político al diseño de las políticas públicas y la institucionalización*. FIDA Mercosur: Montevideo, UY.
- MAYORGA, F. Y CÓRDOVA, E., 2007. "Gobernabilidad y Gobernanza en América latina", Working Paper NCCR Norte-Sur IP8, Ginebra
- MENESES, A. Y GARRIDO, L., 2009. Actores sociales y Políticas Públicas: el discurso de la Iglesia Católica chilena frente a las políticas públicas en salud sexual adolescente. *Revista Enfoques*. Vol. VII, Número 11.
- MORENO, GONZÁLES y otros., 2001. *Análisis y diseño de políticas públicas*. Universidad de Murcia, España
- MORENO, M., 2009. *Políticas Públicas y Agenda de Gobierno*. Planificación y Gestión Estratégica para las Políticas Públicas. ILPES-AECID, Bolivia
- NIRENBERG, O., BRAWERMAN, J., y RUIZ, V., 2003. *La Programación Social en Programación y Evaluación de Proyectos Sociales*, Paidós, Buenos Aires

- OECD/FAO/UNCDF, 2016. Adopting a Territorial Approach to Food Security and Nutrition Policy, OECD Publishing, Paris. En <http://dx.doi.org/10.1787/9789264257108-en>
- OSPINA, S., 2000. Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano. V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Rep. Dominicana, 24 - 27 Oct.
- OSZLAK, O. y O' DONNELL, G., 1990. "Políticas públicas y regímenes políticos", Estudios CEDES vol. 3, N° 2
- RANDALL, R., FRANKLIN, G., 1975. Policy making in the federal executive branch, Ed. The free press, USA
- REYES, G., 2001. The Policy Making Process and Models for Public Policy Analysis, Graduate School of Public and International Affairs, University of Pittsburgh, USA Sen, 1999
- RUBIO V., 1992. Gestión Pública. BBV Centro de Estudios de Economía del Sector Público, Universidad Pompeu Fabra, España
- RUIZ, C., 2004. Políticas sociolaborales: Un enfoque pluridisciplinar. Barcelona, España Editorial Universitat Oberta de Catalunya. ISBN: 84-9788-030-7
- SABOURIN E. et al., 2014. Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: balance, desafíos y perspectivas. CEPAL: Santiago, Chile.
- SALAZAR VARGAS, C., 1999. Las Políticas Públicas, Facultad de Ciencias Jurídicas, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia-
- SALAZAR VARGAS, C., 2012. La definición de Política Pública. Fundación Rafael Preciado Hernández: Revista Bien Común no. 209, Ciudad de México, México.
- SCARTASCINI, SPILLER, STEIN y TOMMASI, editores., 2010. El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?. Banco Interamericano de Desarrollo
- SECCHI, L., 2012. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos. São Paulo: CENGAGE Learning.
- SIEMPRO, 1997. Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales. Módulo II: Planificación Estratégica de Políticas y Programas Sociales. Presidencia de la Nación, Argentina
- SKOCPOL T, EVANS P, RUESCHEMEYER D., 1985. Bringing the State Back In. New York and Cambridge: Cambridge University Press.
- SKOGSTAD, G., COLEMAN, W., 1998. Policy communities and public policy in Canada, a structural approach, Copp Clark Pitman, Canadá
- SOUZA, C., 2006. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Revista Sociologias, Porto Alegre, Brasil ano 8, n° 16, jul/dez 2006, p. 20-45.
- SUBDERE (2009). Guía Metodológica para la Formulación de Políticas Públicas Regionales, Departamento de Políticas y Descentralización: Santiago, Chile
- TRUMAN, D., (1951), The governmental process: political interest and public opinion, Ed Knopf, USA
- VARIOS, 2005. Cooperación Local y Desarrollo Territorial: Una utopía posible. Corporación Latinoamericana Misión Rural. Propuesta de Trabajo.
- WAARDEN, V., 1992. Dimensions and types of policy networks, dans european journal of political research No 21

POLÍTICAS E INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS EN LOS PAÍSES

BRASIL



Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 11.326, DE 24 DE JULHO DE 2006.

Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Esta Lei estabelece os conceitos, princípios e instrumentos destinados à formulação das políticas públicas direcionadas à Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

Art. 2º A formulação, gestão e execução da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais serão articuladas, em todas as fases de sua formulação e implementação, com a política agrícola, na forma da lei, e com as políticas voltadas para a reforma agrária.

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;

II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;

III - tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento;

IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

§ 1º O disposto no inciso I do caput deste artigo não se aplica quando se tratar de condomínio rural ou outras formas coletivas de propriedade, desde que a fração ideal por proprietário não ultrapasse 4 (quatro) módulos fiscais.

§ 2º São também beneficiários desta Lei:

I - silvicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo, cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes;

II - aqüicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo e explorem reservatórios hídricos com superfície total de até 2ha (dois hectares) ou ocupem até 500m³ (quinhentos metros cúbicos) de água, quando a exploração se efetivar em tanques-rede;

III - extrativistas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do caput deste artigo e exerçam essa atividade artesanalmente no meio rural, excluídos os garimpeiros e fiscoadores;

IV - pescadores que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos I, II, III e IV do caput deste artigo e exerçam a atividade pesqueira artesanalmente.

§ 3º O Conselho Monetário Nacional - CMN pode estabelecer critérios e condições adicionais de enquadramento para fins de acesso às linhas de crédito destinadas aos agricultores familiares, de forma a contemplar as especificidades dos seus diferentes segmentos. [\(Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009\)](#)

ARGENTINA

"REPARACIÓN HISTÓRICA DE LA AGRICULTURA FAMILIAR PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA NUEVA RURALIDAD EN LA ARGENTINA"

TÍTULO I

DE LOS FINES, OBJETIVOS, DEFINICIONES Y ALCANCES

ARTICULO 1º.- Declárase de interés público la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena por su contribución a la seguridad y soberanía alimentaria del pueblo, por practicar y promover sistemas de vida y de producción que preservan la biodiversidad y procesos sostenibles de transformación productiva.

ARTICULO 2º.- Créase el "Régimen de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar" destinado al agricultor y a la agricultura familiar y empresas familiares agropecuarias que desarrollen actividad agropecuaria en el medio rural conforme los alcances que se establecen en la presente ley, con la finalidad prioritaria de incrementar la productividad, seguridad y soberanía alimentaria y de valorizar y proteger al sujeto esencial de un sistema productivo ligado a la radicación de la familia en el ámbito rural, sobre la base de la sostenibilidad medioambiental, social y económica.

ARTICULO 3º.- Son objetivos generales de esta Ley:

- a) Promover el desarrollo humano integral, bienestar social y económico de los productores, de sus comunidades, de los trabajadores del campo y, en general, de los agentes del medio rural, mediante la diversificación y la generación de empleo en el medio rural, así como el incremento del ingreso, en diversidad y armonía con la naturaleza para alcanzar el buen vivir.
- b) Corregir disparidades del desarrollo regional a través de la atención diferenciada a las regiones con mayor atraso, mediante una acción integral del Poder Ejecutivo Nacional que impulse su transformación y la reconversión productiva y económica, con un enfoque productivo de desarrollo rural sustentable.
- c) Contribuir a la soberanía y seguridad alimentaria de la nación mediante el impulso de la producción agropecuaria.

- d) Fomentar la conservación de la biodiversidad y el mejoramiento de la calidad de los recursos naturales, mediante su aprovechamiento sustentable;
- e) Valorar las diversas funciones económicas, ambientales, sociales y culturales de las diferentes manifestaciones de la agricultura nacional.

Documento completo en: <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/arg140755.pdf>

PERÚ

565634

NORMAS LEGALES

Miércoles 4 de noviembre de 2015 / El Peruano

PODER LEGISLATIVO

CONGRESO DE LA REPUBLICA

LEY Nº 30354

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;
Ha dado la Ley siguiente:

**LEY QUE MODIFICA LA LEY 26887,
LEY GENERAL DE SOCIEDADES,
SOBRE EL CARGO DE DIRECTOR
Y LAS ACTAS DEL DIRECTORIO**

Artículo único. Incorporación del artículo 152-A y modificación del artículo 170 de la Ley 26887, Ley General de Sociedades

Incorpórase el artículo 152-A y modifícase el artículo 170 de la Ley 26887, Ley General de Sociedades, en los siguientes términos:

***Artículo 152-A.- Cargo de director**

La persona que sea elegida como director de la sociedad acepta el cargo de director de manera expresa por escrito y legaliza su firma ante notario público o ante juez, de ser el caso. Este documento es anexo a la constitución de la sociedad, o en cuanto acto jurídico se requiera, para su inscripción en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos. Esta disposición rige para directores titulares, alternos, suplentes y reemplazantes según el caso, establecidos en los artículos 156 y 157, respectivamente.

Artículo 170.- Actas

(...)

El plazo para pedir que se consignen las observaciones o que se incluya la oposición vence a los veinte días útiles de realizada la sesión.

Por solicitud del gerente general o de cualquiera de los integrantes del directorio, durante la sesión puede estar presente un notario público designado por los solicitantes para certificar la autenticidad de los acuerdos adoptados, los cuales pueden ejecutarse de inmediato por mérito de la certificación. Dicha certificación, como también aquella a la que se refiere el artículo 138, da mérito a la inscripción de los acuerdos adoptados en el registro correspondiente".

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los quince días del mes de octubre de dos mil quince.

LUIS IBERICO NÚÑEZ
Presidente del Congreso de la República

NATALIE CONDORI JAHUIRA
Primera Vicepresidenta del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR TANTO:

Mando se publique y cumpla.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los tres días del mes de noviembre del año dos mil quince.

OLLANTA HUMALA TASSO
Presidente de la República

PEDRO CATERIANO BELLIDO
Presidente del Consejo de Ministros

1307649-1

LEY Nº 30355

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;
Ha dado la Ley siguiente:

**LEY DE PROMOCIÓN Y DESARROLLO
DE LA AGRICULTURA FAMILIAR**

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto establecer las responsabilidades del Estado en la promoción y desarrollo de la agricultura familiar, a partir del reconocimiento de la agricultura familiar, así como la importancia de su rol en la seguridad alimentaria, en la conservación de la agrobiodiversidad, en el uso sostenible de los recursos naturales, en la dinamización de las economías locales, en la contribución al empleo rural y la vigencia de las comunidades, mediante la implementación de las políticas de Estado.

Artículo 2. Finalidad de la Ley

La finalidad de la presente Ley es mejorar la calidad de vida de las familias que dependen de la agricultura familiar, reducir la pobreza del sector rural y orientar la acción de los organismos competentes, en los distintos niveles de gobierno con un enfoque multisectorial e intergubernamental, para el desarrollo sustentable de la agricultura familiar, a través de políticas que mejoren el acceso a los recursos naturales productivos, técnicos y financieros; su articulación estable y adecuada con el mercado, garanticen la protección social y el bienestar de las familias y comunidades dedicadas a esta actividad sobre la base de un manejo sostenible de la tierra.

Artículo 3. Definición de la agricultura familiar

Se entiende por agricultura familiar al modo de vida y de producción que practican hombres y mujeres de un mismo núcleo familiar en un territorio rural en el que están a cargo de sistemas productivos diversificados, desarrollados dentro de la unidad productiva familiar, como son la producción agrícola, pecuaria, de manejo forestal, industrial rural, pesquera artesanal, acuícola y apícola, entre otros.

Artículo 4. Categorías de la agricultura familiar

La agricultura familiar es agrupada en categorías por sus características socioeconómicas, tecnológicas, ambientales, productivas, sociales y culturales, así como por su ubicación territorial. El Ministerio de Agricultura y Riego establece las categorías en el reglamento.

Artículo 5. Unidad agropecuaria familiar

La unidad agropecuaria familiar es aquella cuya principal fuente de ingreso proviene de la explotación y conducción de actividades agropecuarias. Trabajan directamente en las labores productivas el titular y su familia, bajo cualquier régimen de tenencia del predio rural, pudiendo contratar trabajadores permanentes o eventuales.

Artículo 6. Lineamientos generales para la promoción y desarrollo de la agricultura familiar

Los principales lineamientos generales para la promoción y desarrollo de la agricultura familiar son:

- Formalizar la titulación de los predios que poseen y conducen los productores comprendidos en la agricultura familiar, los que son otorgados por las entidades competentes.
- Priorizar el acceso de los pequeños agricultores o conductores de las unidades agropecuarias familiares a los programas de mejoramiento de capacidades técnicas y uso de tecnología, así como al uso de información para el desarrollo de sus unidades productivas.
- Promover proyectos para el acceso efectivo de las familias dedicadas a la agricultura familiar a los servicios básicos de agua y desagüe, energía eléctrica, salud y educación, para elevar su calidad de vida.



LEY MODELO DE AGRICULTURA FAMILIAR

CONSIDERANDO el apoyo y el respaldo que ha tenido el desarrollo de la agricultura familiar por parte de los diferentes organismos de integración regional y subregional, resaltando el apoyo dado por la CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños), durante la II Cumbre – Habana (2014), la cual declaró su apoyo al Año Internacional de la Agricultura Familiar (AIAF) y adoptó el Plan de Acción de Caracas de Desarrollo Social para la Erradicación del Hambre, en el cual se acuerdan acciones en favor de la agricultura familiar y del desarrollo rural sostenible, con el fin de mejorar las condiciones de vida de quienes la practican

Los desarrollos alcanzados en el ámbito normativo, instrumentos de política y en los procesos de diálogo con la sociedad civil, a través de mecanismos innovadores como la Reunión Especializada para la Agricultura Familiar (REAF) en los países de MERCOSUR y la Comisión Centroamericana y República Dominicana de Agricultura Familiar (CCAF) en los países del SICA.

La existencia de diferentes tipos y modelos de agricultura en la región, que exigen un tratamiento diferenciado desde las políticas que permita aprovechar todas sus potencialidades para asegurar sistemas agroalimentarios más inclusivos y sostenibles.

La existencia de diferentes experiencias y formas de conceptualizar la agricultura familiar dentro de la América Latina y el Caribe, que supone un reto

para la construcción de normativas regionales, y la necesidad de respetar los procesos nacionales.

La necesidad de impulsar la sensibilización de los distintos parlamentos nacionales respecto a la importancia de que se busque la plena incorporación del Derecho a la Alimentación a las legislaciones vigentes, a fin de establecerlo de forma definitiva entre los marcos institucionales

El **Parlamento Latinoamericano y Caribeño** decidió promover un marco legislativo orientado a reconocer, fortalecer y promover la agricultura familiar en tanto actividad productiva y modo de vida que contribuye a la seguridad alimentaria y al desarrollo sustentable con equidad social, respetando la diversidad cultural.

Fortalecer los distintos niveles de cooperación Sur-Sur y cooperación triangular en el ámbito de la seguridad alimentaria y nutricional, así como de la soberanía alimentaria, intercambiando conocimiento y recursos para desarrollar estrategias eficaces de acuerdo a la necesidad de cada país y subregión, incluyendo la recuperación de productos tradicionales, ancestrales y culturalmente apropiados.

Ante la necesidad de contar con un marco jurídico general que recoja y considere los criterios, principios y parámetros reconocidos en el ámbito internacional y en el marco jurídico regional, los parlamentarios integrantes del Parlamento acuerdan la siguiente **Ley Modelo de Agricultura Familiar**¹¹:

¹¹ Documento completo en: http://www.parlatino.org/pdf/leyes_marcos/leyes/ley-agricultura-familiar-esp.pdf

CONTENIDO

Capítulo I - disposiciones generales

Artículo 1°.- Objeto.

Artículo 2°.- Finalidad.

Artículo 3°.- Directrices.

Artículo 4°.- Principios rectores:

Artículo 5°.- Definiciones: a- Agricultura Familiar.

Artículo 6°.- Ámbito de Aplicación.

Artículo 7°.- Interpretación.

Capítulo II - disposiciones particulares

Artículo 8°.- Objetivos Específicos.

Artículo 9°.- Objetivos Operacionales.

Capítulo III- obligaciones del estado

Artículo 10°.- Deberes y Obligaciones de los Estados.

Artículo 11°.- Protección legal.

Artículo 12°.- Provisión de recursos.

Artículo 13°.- Prioridad.

Artículo 14°.- Focalización.

Artículo 15°.- Información.

Artículo 16°.- Educación.

Artículo 17°.- Legislación.

Capítulo IV- del ente rector

Artículo 18°.- Ente Rector.

Artículo 19°.- Obligaciones.

Artículo 20°.- Cometidos.

Artículo 21°.- Composición plural.

Capítulo V- sistema de vigilancia

Artículo 22°.- Monitoreo.

Artículo 23°.- Evaluación Externa.

Capítulo VI – representación y participación de la sociedad civil

Artículo 24°.- Participación.

Artículo 25°.- Opinión.

Artículo 26°.- Consulta Preceptiva.

Artículo 27°.- Representación.

Artículo 28°.- Selección.

Capítulo VII - recursos administrativos y judiciales

Artículo 29°.- Impugnación administrativa.

Artículo 30°.- Recurso judicial.

Capítulo VIII - presupuesto

Artículo 31°.- Financiación.

Artículo 1°.- Objeto

La presente ley establece un marco jurídico de referencia, conforme al cual cada Estado podrá definir e implementar políticas y estrategias que declaren de interés público y garanticen de manera permanente y con carácter de prioridad nacional, la preservación, promoción y desarrollo de la agricultura familiar, a partir del reconocimiento de su importancia como modo de vida y actividad productiva que contribuye a la seguridad alimentaria, al uso sostenible de los recursos naturales, la conservación de la biodiversidad, el desarrollo rural y la descentralización territorial, la dinamización de las economías locales y la vigencia de las comunidades autóctonas.

Artículo 2°.- Finalidad

Mediante la presente ley se procura:

- a) Mejorar la calidad de vida de las familias que dependen de la agricultura familiar, procurar el bienestar social y económico de los productores, reducir la pobreza del sector rural y orientar la acción coordinada de los organismos competentes, en los distintos organismos de gobierno, con un enfoque multisectorial e intergubernamental.
- b) Contribuir a que se haga efectivo el derecho humano a una alimentación adecuada y suficiente, al desarrollo integral de las personas, familias y comunidades y al sostenimiento de las pautas culturales y recursos naturales de cada región.

Artículo 3°.- Directrices

- a) El desarrollo de la agricultura familiar comprende el uso de conocimientos, tecnología y buenas prácticas que, respetando la cultura, las tradiciones y los hábitos de las comunidades agrícolas, contribuyan al crecimiento y desarrollo de los individuos y unidades familiares, especialmente de aquellos que necesitan atención específica y/o se encuentren en estado de vulnerabilidad social, tales como mujeres y jóvenes.
- b) El fortalecimiento de la producción agrícola familiar rural supone el derecho al acceso equitativo a todos los recursos naturales y su uso sustentable, respetando y priorizando -cuando así corresponda- los derechos de las comunidades tradicionales indígenas.
- c) La búsqueda de la suficiencia autoalimentaria de los núcleos familiares rurales debe complementarse con el derecho a una efectiva y justa retribución por los excedentes y demás productos que comercialicen.

Artículo 4°.- Principios rectores

- a) Igualdad: Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derecho. El Estado y los gobiernos locales promoverán las condiciones necesarias para lograr la igualdad real y efectiva entre individuos y comunidades, adoptando medidas y políticas de acción afirmativa y diferenciada que valoren la diversidad, con el objetivo de lograr equidad y justicia social, garantizando condiciones equitativas específicas para el goce y ejercicio de sus derechos en el desarrollo del modo de vida y la práctica de la agricultura familiar.
- b) No discriminación: Se respetará, protegerá y garantizará el acceso a los recursos naturales y tecnológicos imprescindibles para la agricultura familiar, sin discriminación alguna, protegiendo especialmente a la población rural en situación de mayor vulnerabilidad, como por ejemplo, mujeres, jóvenes y pueblos indígenas. Cualquier distinción, exclusión o restricción impuesta por motivo de raza, color, sexo, edad, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, propiedad, nacimiento u otra condición que tenga como consecuencia u objetivo obstaculizar o restringir los derechos de los

integrantes de las unidades de producción agrícola familiar, serán considerados actos ilegales y estarán sujetos a sanciones conforme a la ley.

- c) Seguridad: Las personas, familias y comunidades rurales deben contar con estabilidad y seguridad respecto de las condiciones materiales y jurídicas en las que desarrollan su modo de vida y actividades de agricultura familiar, la disponibilidad de sus medios de producción y el pleno goce del fruto de su trabajo.
- d) Sostenibilidad: Se fomentará la conservación y mejoramiento de la calidad de los recursos naturales, asegurando que su aprovechamiento sea seguro, equitativo y sostenible.
- e) Empoderamiento: Se fortalecerá la adquisición y perfeccionamiento de los conocimientos, habilidades y capacidades que permitan vivir y producir en sistemas sostenibles de agricultura familiar, así como acceder a los medios necesarios.
- f) Participación: Las personas, familias y comunidades rurales podrán participar en la planificación, formulación, vigilancia y evaluación de las acciones realizadas por los Estados para garantizar la promoción y desarrollo de la agricultura familiar. Dicha participación debe ser libre, activa y significativa, ejercida de manera directa o a través de organizaciones intermediarias que representen intereses específicos.
- g) Preservación, promoción y desarrollo: el Estado debe procurar, con sus normas y medidas de gobierno, la preservación, promoción y desarrollo de las actividades de agricultura familiar.
- h) Transparencia: el Estado garantizará el libre acceso a información oportuna y fiable respecto de las políticas y decisiones y sus procesos, por parte de las personas, familias y comunidades rurales.
- i) Rendición de cuentas: Existirán mecanismos de evaluación de las intervenciones estatales, basados en información, métodos y sistemas de monitoreo objetivos, que garanticen la auditoría social.

Artículo 5°.- Definiciones

- a) Agricultura familiar: Es el modo de vida y trabajo agrícola practicado por hombres y mujeres

res de un mismo núcleo familiar, a través de unidades productivas familiares. Su fruto es destinado al consumo propio o al trueque y comercialización, pudiendo provenir de la recolección, agricultura, silvicultura, pesca, artesanía o servicios, en diversos rubros, tales como el hortícola, frutícola, forestal, apícola, pecuario, industrial rural, pesquero artesanal, acuícola y de agroturismo.

- b) Unidad productiva familiar: Es la unidad de explotación rural que depende preponderantemente del trabajo familiar desarrollado sobre determinada área, con independencia de su forma jurídica o régimen de tenencia del predio, administrada y operada directamente por los miembros de la familia, quienes residiendo en él o en zona cercana, obtienen de ella su principal fuente de ingreso. El área máxima de la explotación y el número de personal contratado, permanente o zafral, serán definidos en la reglamentación, conforme a las peculiaridades de cada región y categoría o rama de actividad.
- c) Comunidad: Es el conjunto de individuos y familias con características étnicas o culturales comunes, afincado en una región determinada y dotado de una organización básica bajo la cual se producen colectivamente alimentos y otros bienes de intercambio, para consumo propio o comercialización.
- ¡d) Registro: Es la recolección y resguardo de información significativa sobre las unidades de agricultura familiar, en base al registro voluntario de sus titulares y en régimen de declaración jurada, relativa a aspectos cualitativos y cuantitativos de la producción.
- e) Vulnerabilidad: Es la condición o conjunto de factores derivados de su género, edad, etnia, condición sanitaria o socioeconómica, que exponen a una persona o grupo de personas a verse privada o rezagada en su oportunidad de acceso a bienes o a la efectividad de sus derechos fundamentales.

Artículo 6°.- Ámbito de aplicación

Las disposiciones de las leyes de agricultura familiar se aplicarán en el territorio de cada país, a nivel nacional, regional o local, para todos sus habitantes, entidades y autoridades públicas. Los titulares

de los derechos y obligaciones establecidos en las mismas son las personas físicas o jurídicas involucradas en la agricultura familiar, con legitimación en base a sus intereses individuales o colectivos.

Artículo 7°.- Interpretación

La interpretación del contenido de esta Ley, así como la actuación de las autoridades, será congruente con los instrumentos internacionales aplicables en la materia en cada Estado, su Constitución y las leyes nacionales.

Cuando se presenten diferentes interpretaciones, se deberá acudir a los principios rectores y aplicar los criterios de interpretación más amplios, si se trata de reconocer derechos protegidos.

Capítulo II – disposiciones particulares

Artículo 8°.- Objetivos específicos

- a) Reconocer las peculiaridades de los diferentes tipos de agricultura familiar y fortalecer su potencialidad como sistemas agroalimentarios sostenibles e inclusivos.
- b) Contribuir a la seguridad alimentaria en base a una mayor accesibilidad a alimentos de calidad y en cantidad suficiente, destinados a las unidades familiares de producción y a la sociedad en su conjunto.
- c) Respetar y fortalecer la diversidad cultural y productiva de las comunidades y regiones.
- d) Contribuir al afincamiento rural y al desarrollo local, así como evitar o disminuir las migraciones internas hacia las grandes urbes.
- e) Reducir la pobreza en el sector rural a través de un mejor uso, conservación y manejo sostenible de la tierra y los demás recursos naturales por parte de los agricultores familiares.
- f) Priorizar el acceso a la tierra y la regularización de la tenencia en los predios explotados por los productores de agricultura familiar.
- g) Promover la conservación de la biodiversidad, el uso sustentable del material genético y la tecnología, así como el acceso a la información, capacitación y financiación para el desarrollo

de las unidades productivas familiares y la articulación estable y equitativa con el mercado.

- h) Establecer condiciones que permitan el desarrollo de sistemas sostenibles de agricultura familiar, considerando la demanda y oferta local, en calidad y variedad suficiente y en el momento oportuno.
- i) Promover la seguridad semillera para la agricultura familiar mediante sistemas sostenibles de semilla de calidad, que aseguren a todos los productores familiares el acceso físico y económico en el momento necesario, a semilla sana y de las variedades demandadas, suficiente para cubrir sus necesidades de siembra.

Artículo 9°.- Objetivos operacionales

- a) Coordinar las políticas públicas y los programas gubernamentales con incidencia en la agricultura familiar, a través de un abordaje integral, interdisciplinario e intersectorial, con llegada concreta a las unidades de producción.
- b) Bajo la premisa anterior, desarrollar programas específicos sobre aspectos tales como:
 - i. Asistencia técnica y Educación Agraria para la producción de agricultura familiar.
 - ii. Mercadeo.
 - iii. Asociatividad.
 - iv. Empleo rural y emprendedurismo.
 - v. Financiamiento.
 - vi. Garantía de precios
 - vii. Seguros.
 - viii. Sello campesino
 - ix. Compras públicas.
 - x. Seguridad semillero
 - xi. Patrimonio genético
 - xii. Riego.
 - xiii. Gestión ambiental.
 - xiv. Investigación e Innovación Tecnológica.
 - xv. Sistemas de información.
 - xvi. Diversificación de ingresos.
 - xvii. Relevo generacional.
 - xviii. Equidad de género.

- a. Proveer infraestructura y servicios para el acceso efectivo de las familias dedicadas a la agricultura familiar a los servicios básicos de agua para consumo y riego, saneamiento, electricidad, salud, educación y recreación.
- b. Desarrollar programas de capacitación, asistencia técnica y financiamiento accesible para las actividades de producción, transformación, acondicionamiento y comercialización de los productos de agricultura familiar.
- c. Facilitar y estimular la asociatividad y el cooperativismo de los agricultores familiares y poner en práctica programas de generación de capacidades en gestión técnica y empresarial.
- d. Promover la participación de los agricultores familiares en ferias locales e internacionales, incluyéndoles en las misiones comerciales promovidas por los respectivos Estados.

Capítulo III - obligaciones del estado

Artículo 10°.- Deberes y obligaciones de los Estados

- a) Respetar, proteger y ayudar a los individuos y comunidades a desarrollar las actividades de agricultura familiar en todas sus modalidades y locaciones. Estas obligaciones subsisten durante los conflictos armados, las situaciones de emergencia y los desastres naturales, debiendo los Estados garantizar su cumplimiento.
- b) Informar, supervisar, fiscalizar y evaluar la actividad del Estado respecto de la agricultura familiar.
- c) Crear y gestionar los registros de la agricultura familiar.
- d) Promover la agricultura familiar a través de:
 - i. Investigación agropecuaria orientada a las características particulares de la agricultura familiar, facilitando la apropiación de las innovaciones y buenas prácticas por los agricultores familiares.
 - ii. Asistencia técnica, asesoramiento y transferencia de tecnologías.
 - iii. Apoyo e infraestructura necesaria para el acondicionamiento, acopio, transporte, exposición y comercialización de los productos en los mercados locales y ferias agropecua-

rias, incluyendo las prácticas de intercambio entre las unidades productivas familiares.

- iv. Capacitación y formación profesional adecuada a los distintos integrantes del núcleo familiar, así como las comunidades campesinas y nativas, para el desarrollo de sus capacidades de producción, gestión, organización, planificación y formulación de proyectos de agricultura familiar.

Artículo 11°.- Protección legal

El Estado revisará el marco administrativo y legislativo para que sea pertinente y adoptará las medidas oportunas y necesarias para asegurar que la actividad de otros actores privados dentro de su competencia no lesione ni obstaculice el ejercicio de los derechos de los titulares de la agricultura familiar.

Artículo 12°.- Provisión de recursos

El presupuesto nacional del Estado y de los gobiernos locales en cuanto corresponda, asignará los recursos necesarios para la implementación de los programas de fortalecimiento de la agricultura familiar.

Artículo 13°.- Prioridad

El Estado y los gobiernos locales darán prioridad a las personas, familias y comunidades en situación de mayor

vulnerabilidad, con énfasis especial en las mujeres jefas de hogar, jóvenes y población rural indígena.

Artículo 14°.- Focalización

A los efectos establecidos en el artículo anterior, desarrollarán sistemas de información social y económica, geográfica y de cartografía, a fin de identificar los grupos y hogares especialmente vulnerables en su modo de vida y práctica de agricultura familiar.

Artículo 15°.- Información

El Estado tiene la obligación de informar a la población sobre los derechos establecidos en la presente ley y en las normas de aplicación derivadas, apenas hayan entrado en vigencia, así como de otras medidas adoptadas para facilitar y promover la agricultura familiar.

A tales efectos;

- a. Empleará las formas y métodos más adecuados para difundir la información, incluidas las formas verbales en el idioma o dialectos locales, a

través de los medios tecnológicos utilizados por las respectivas comunidades, especialmente en las zonas más remotas y entre la población con índices más altos de analfabetismo.

- b. Establecerá un procedimiento simple, justo y accesible que permita a las personas recabar la información de relevancia para el ejercicio de las actividades de agricultura familiar.
- c. Exigirá a las autoridades públicas pertinentes proporcionar la información solicitada.

Artículo 16°.- Educación

Se incluirá información y conocimientos sobre agricultura familiar en los planes y programas de educación primaria, media básica, profesional, técnica y de adultos, de acuerdo a la especificidad de cada nivel y modalidad de enseñanza.

Artículo 17°.- Legislación

El Estado está obligado a designar la autoridad pública competente en materia de agricultura familiar, la que deberá presentar ante el Poder Legislativo, dentro de un plazo preestablecido, una propuesta de legislación o reglamentación aplicable al país y sus regiones, si corresponde.

Capítulo IV – del ente rector

Artículo 18°.- Ente Rector

El Estado establecerá o estipulará el ente rector para la promoción de la Agricultura Familiar a los efectos de que cumpla la función de órgano central de coordinación para la implementación de la política nacional en la materia y la ejecución de los programas respectivos.

En tanto no se haya creado una dependencia con competencia específica, esta obligación quedará a cargo de los ministerios de Agricultura de cada Estado.

Artículo 19°.- Obligaciones

En el ejercicio de sus funciones, el Ente Rector:

- a) Aplicará los principios de derechos humanos establecidos en la ley, tratados y otros instrumentos jurídicos internacionales aplicables.
- b) Conducirá la promoción y desarrollo de la agricultura familiar, considerando su importancia en la seguridad alimentaria y nutricional, así como la protección de la biodiversidad, el uso sosten-

nible de los recursos naturales, las acciones de mitigación y de adaptación al cambio climático.

- c) Definirá las estrategias y desarrollará los programas que permitan cumplir con la finalidad y objetivos de esta norma.
- d) Trabajaré estrechamente con los representantes de la sociedad civil y tomaré en consideración sus opiniones, respetando las prácticas ancestrales de las comunidades.

Artículo 20°.- Cometidos

Las atribuciones y cometidos que se asignen al ente rector para la coordinación y fomento de la agricultura familiar estarán sujetos a las normas y circunstancias propias de cada país.

Sin perjuicio de lo anterior, sus principales cometidos son:

- a) Formular, adoptar y revisar las políticas nacionales en materia de agricultura familiar, asegurando que sean consistentes con lo establecido en la ley marco “Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria”, aprobada por el PARLATINO en diciembre de 2012.
- b) Asesorar al Gobierno y llevar a la práctica las políticas y estrategias de desarrollo de la agricultura familiar, coordinando las diversas actividades y actores involucrados, en el plano nacional, regional y local.
- c) Determinar los indicadores adecuados para medir el progreso en la aplicación de la ley modelo de agricultura familiar. Los indicadores establecidos deben ser específicos, comprobables y limitados en el tiempo.
- d) Reunir la información pertinente y asegurar que sea compartida y difundida entre todos los actores, en el formato correcto y con contenido adecuado para su accesibilidad y comprensión por una diversidad de usuarios individuales, grupales o institucionales.
- e) Presentar sugerencias que permitan armonizar las políticas sectoriales y formular recomendaciones para los cambios requeridos en base a los datos obtenidos en el proceso de participación y vigilancia.
- f) Establecer las prioridades y coordinar la asignación de recursos en conformidad con dichas

prioridades.

- g) Presentar ante la entidad competente o los órganos del Estado correspondientes, propuestos para formular leyes, disposiciones reglamentarias o políticas relativas a la agricultura familiar o para introducir enmiendas a las leyes, los reglamentos o las políticas vigentes al respecto.
- h) Presentar informes al parlamento sobre el estado de aplicación de la ley modelo de agricultura familiar y de la ley de Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria -si correspondiere-, así como las observaciones finales de los órganos de vigilancia de los tratados internacionales que hayan evaluado la actividad del país en esta materia.

Artículo 21°.- Composición plural

La coordinación y toma de decisiones debe reflejar el carácter multisectorial de la actividad de agricultura familiar, con participación de representantes del gobierno, la sociedad civil, el sector privado y los gremios, la academia, universidades, institutos de investigación y estadísticas. Los representantes gubernamentales deberán ser funcionarios del más alto nivel, con el objeto de asegurar que el desarrollo y fomento de la agricultura familiar reciba la prioridad adecuada. La Ley regulará la participación de los representantes no gubernamentales.

Capítulo V - sistema de vigilancia

Artículo 22°.- Monitoreo

Se creará un sistema de vigilancia integrado que, tomando en consideración el tipo de instituciones existentes, sus atribuciones y capacidades, obligue a las autoridades y entidades pertinentes en todos los niveles a:

- a) Recopilar datos relacionados con la agricultura familiar, empleando metodologías y procesos de vigilancia que se ajusten a los principios de derechos humanos establecidos por ley.
- b) Desagregar los datos recopilados por edad, sexo, situación y grupo.
- c) Evaluar el progreso alcanzado en la práctica de la agricultura familiar en el país.

- a. Establecer o identificar mecanismos de alerta temprana.

Artículo 23°.- Evaluación externa

El sistema de vigilancia estará dirigido por un órgano especializado, autónomo y externo al sistema, con los recursos humanos y financieros necesarios y la credibilidad suficiente, que asegure la efectiva vigilancia y verificación del cumplimiento de las normas y principios de promoción del modo de vida y producción en régimen de agricultura familiar.

Capítulo VI - representación y participación de la sociedad civil

Artículo 24°.- Participación

El Estado velará por que las instituciones pertinentes posibiliten la participación plena y transparente del sector privado y de la sociedad civil y en particular de representantes de los grupos más afectados.

Artículo 25°.- Opinión

Las opiniones de las organizaciones de la sociedad civil involucradas en el tema serán tomadas en cuenta en el momento de elaborar las políticas o programas de agricultura familiar que puedan tener alguna injerencia en el ejercicio de sus derechos o el de algunos de sus componentes.

Artículo 26°.- Consulta preceptiva

Para el cumplimiento de lo establecido en el artículo precedente, el Estado deberá establecer garantías de que se realizarán consultas para examinar áreas específicas de aplicación de la ley modelo de agricultura familiar y audiencias públicas periódicas en las que estará obligado a informar sobre los avances alcanzados en la aplicación de la ley.

Artículo 27°.- Representación

Para garantizar una representatividad efectiva de los representantes de la sociedad civil, el proceso de selección debe ser participativo, transparente y no discriminatorio.

Artículo 28°.- Selección

Para asegurar una representación justa se tendrá en cuenta:

- a) La capacidad del grupo de representar a las comunidades pertinentes.
- b) El tamaño del grupo que representan.

- c) Las características geográficas (suburbana, rural, selvática, lacustre, etc.).
- d) Las capacidades técnicas de la organización en el ámbito del derecho a la alimentación y la producción agrícola familiar.
- e) La capacidad organizacional del grupo.
- f) El equilibrio en términos de género y edad.
- g) El equilibrio en términos de actividades e intereses específicos (agricultores, pueblos indígenas, pescadores, comunidades locales, comunidades forestales, etc.)

Capítulo VII - recursos administrativos y judiciales

Artículo 29°.- Impugnación administrativa

La legislación o las normas de ejecución establecerán procedimientos administrativos eficaces y de duración razonable.

Las decisiones o medidas administrativas que supongan una infracción a las disposiciones de la ley o su legislación derivada, así como la omisión del cumplimiento de una obligación relativa a dichas disposiciones, podrán ser impugnadas ante una autoridad administrativa superior, que tendrá la obligación de pronunciarse.

La autoridad superior debe contar con las atribuciones necesarias para imponer todas las medidas que estime necesarias para dejar sin efecto el acto impugnado y reparar dicha violación de acuerdo al derecho.

Artículo 30°.- Recurso judicial

Las decisiones administrativas podrán ser impugnadas además mediante una acción judicial ante un tribunal competente.

Capítulo VIII - presupuesto

Artículo 31°.- Financiación

La implementación de lo establecido en la presente Ley se financiará con cargo al presupuesto de cada uno de los Estados y agencias involucrados, conforme a las disposiciones legales en ellos vigentes.

