



# Políticas públicas que expresan las demandas de cooperación técnica en desarrollo territorial y agricultura familiar<sup>1</sup>

La agenda de cooperación técnica del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) se basa en la adecuada lectura de las necesidades que conforman la demanda de servicios de apoyo de los gobiernos de la América Latina y el Caribe para alcanzar la meta del desarrollo agropecuario y el bienestar rural.

Las políticas públicas, que responden a la conciliación de los conflictos legítimos que existen en la sociedad, son un espacio concreto a través del cual se expresan las demandas por servicios de cooperación técnica, de manera que una vía para identificar esas demandas es examinar las políticas públicas, como el objeto concreto en que se desenvuelven las actuaciones de sus principales clientes.

La población objetivo y cliente de la cooperación técnica la constituyen los

ministerios de agricultura y desarrollo rural, así como la red de instituciones y organizaciones que interactúan como partes interesadas, públicas y privadas, en la gestión de las políticas públicas de esos ministerios en el ámbito del desarrollo territorial (DT) y la agricultura familiar (AF).

El énfasis de la política pública está en el desarrollo económico, coherentemente con la adscripción de los ministerios de agricultura al sector económico del Estado. El territorio, por tanto, se aborda desde la perspectiva del desarrollo económico integral; es decir, reconociendo su interacción con las dimensiones social, ambiental, política y cultural, y su dependencia de cada una de ellas.

La definición de AF se toma del Plan de Acción de la Década de la Agricultura Familiar de las Naciones Unidas: “La

---

1. Rafael Echeverri Perico.

*agricultura familiar (que comprende todas las actividades agrícolas centradas en la familia) es una forma de organizar la producción agrícola, forestal, pesquera, ganadera y acuícola que es gestionada y administrada por una familia y depende principalmente del capital y la mano de obra de sus miembros, tanto mujeres como hombres. La familia y la finca están relacionadas entre sí, evolucionan conjuntamente y combinan funciones económicas, ambientales, sociales y culturales”.*

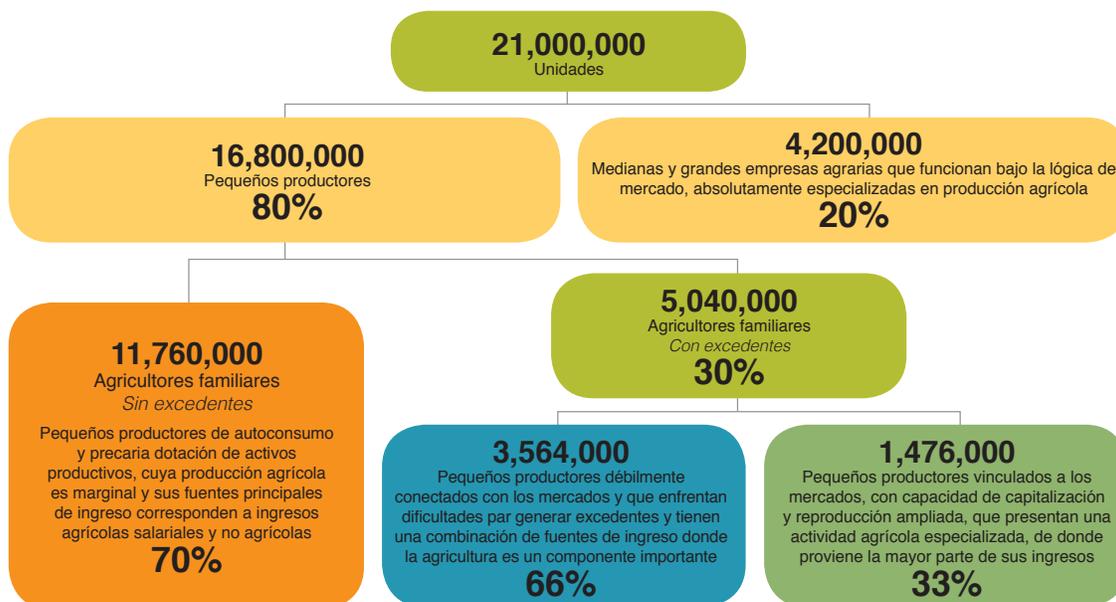
El presente documento pretende aportar insumos para identificar las demandas relacionadas con la AF y los territorios rurales y ofrecer una visión del campo de acción posible que permita establecer nichos de trabajo y delinear una estrategia de apoyo a los clientes, en consonancia con otras unidades temáticas del

IICA. Para ello, se parte de dos ejes programáticos centrales para el Programa de Desarrollo Territorial y Agricultura Familiar: la productividad como motor de fortalecimiento de la AF y los sistemas territoriales de producción como escenario del desarrollo económico.

## Una agenda de productividad para la AF

El sector agropecuario se encuentra muy segmentado, de manera que fácilmente se pueden identificar estratos con características productivas propias. Y las unidades productivas rurales que conviven en América Latina son muy numerosas, como puede apreciarse en la imagen simplificada que se presenta en la gráfica 1.

**Gráfica 1. Segmentación de las unidades productivas rurales en América Latina.**



Fuente: Elaborada con base en FAO 2019<sup>2</sup>.

2. FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Italia). 2019.

El IICA ha desarrollado las capacidades técnicas necesarias para conformar una agenda de cooperación técnica que cubra todo el espectro incluido en esta estructura, y lo ha hecho aplicando criterios de diferenciación por áreas temáticas. Es por ello que se ha establecido un componente técnico orientado a la atención especializada de los sectores de AF.

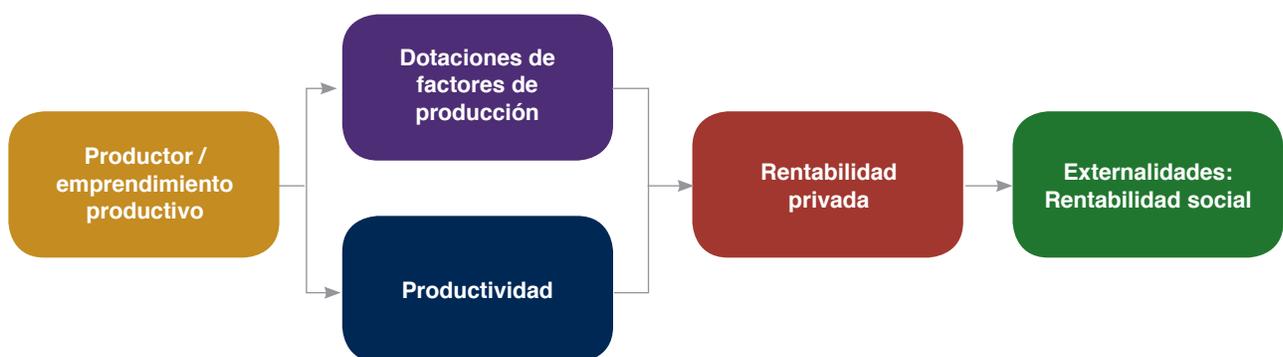
Las estrategias de atención de la AF parten del reconocimiento de que se deben aplicar políticas públicas diferenciadas para este sector de productores y de poblaciones y territorios ligados a ellos. El IICA define la AF desde un enfoque integral y sistémico con base territorial, e identifica la exclusión y las condiciones de vida y desarrollo humano, más bien precarias, que afectan a este segmento, como los factores que más limitan el potencial de la AF. Las políticas públicas en la Región, entonces, se

centran en la inclusión social y productiva; el desarrollo económico territorial basado en aglomeraciones o sistemas territoriales de producción; y la gestión social del territorio.

La productividad es el motor del desarrollo sostenible en los territorios rurales y en los sistemas de AF (gráfica 2). En ella reside el crecimiento económico, al tiempo que permite resolver el desafío de la sostenibilidad, ya que se busca *producir más con menos*. Al mismo tiempo, la productividad juega un papel determinante en la distribución equitativa de los beneficios del crecimiento económico.

La productividad expresa la *forma* en que el aparato productivo gestiona unos recursos, que cobran la forma de factores productivos, a fin de obtener el máximo de rentas privadas para los productores y, también, de rentas sociales para el conjunto de la sociedad.

**Gráfica 2. Modelo general de desarrollo económico basado en la productividad**

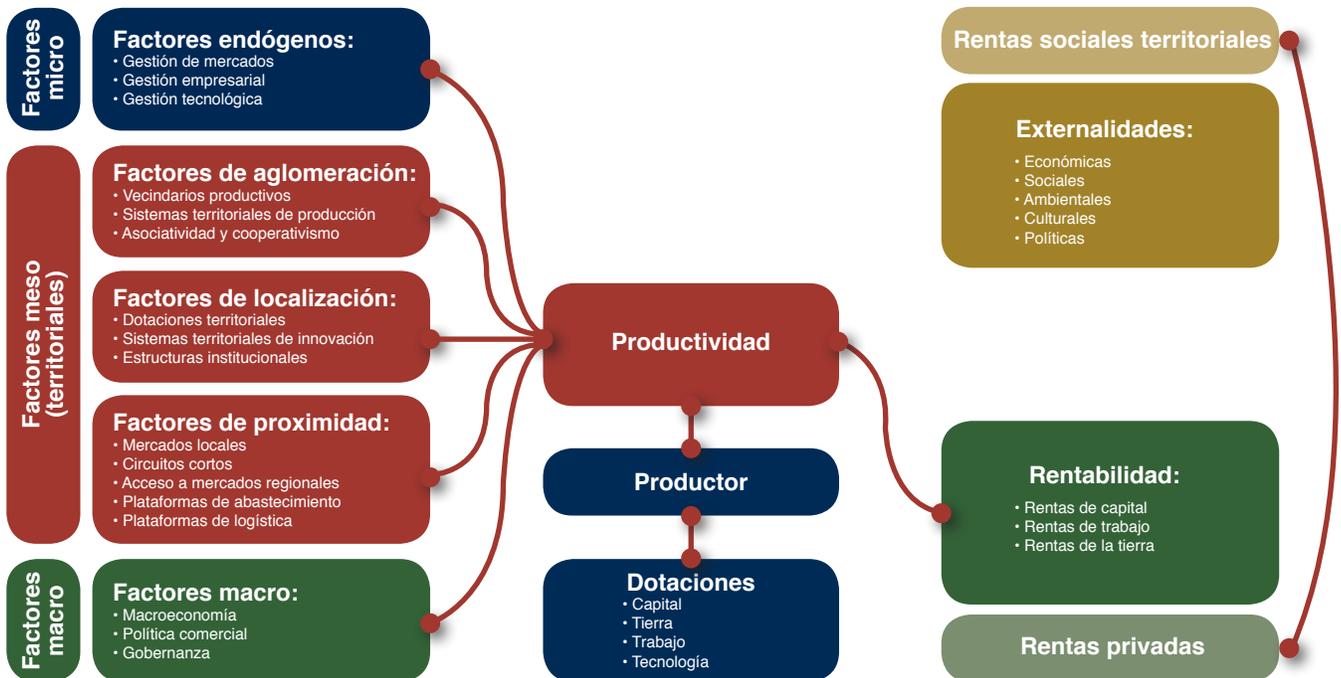


La dotación de factores de producción es el capital que determina la capacidad de una economía para desarrollar procesos productivos, pero no determina su productividad. La productividad está determinada por las competencias de los agentes económicos, el entorno territorial

donde se desenvuelve la actividad y las condiciones macroeconómicas.

En el siguiente modelo (gráfica 3) se sintetiza la estructura de un sistema productivo, en nuestro caso aplicable a las unidades productivas de la AF:

**Gráfica 3. Factores determinantes de la productividad en el modelo de desarrollo económico.**



En este modelo se ubica la productividad como el pilar fundamental. El productor y su dotación de factores productivos constituyen la base: de su actividad depende que se logren alcanzar las metas sociales por la vía de las externalidades, y estas dependen de la relación de productividad.

La dotación inicial de capital, tierra, trabajo y tecnología le permite al productor realizar ciclos económicos que le generen excedentes para capitalizar su unidad productiva; sin embargo, en la mayoría de los casos, los agricultores familiares presentan carencias que impiden este proceso de acumulación y, por tanto, se mantienen en condiciones de baja rentabilidad. A diferencia de otras unidades productivas, no familiares, esta condición se refleja en la desaparición de las empresas, como es el caso típico

de las pymes, que tienen una baja tasa de sobrevivencia. La unidad agrícola familiar se mantiene en condiciones de reproducción simple, a costa de la sobreexplotación de su fuerza laboral y de condiciones de pobreza extremas.

La productividad se constituye en un eslabón clave para ordenar la demanda de servicios de cooperación, ya que permite entender la orientación de la mayor parte de las políticas públicas de donde nacen estas demandas. Entendiendo que la productividad no es ni cantidad neta de producción, ni una simple relación de cantidad por unidad de recursos, sino que tiene atributos diferenciales donde la distribución de los beneficios y su impacto en el medioambiente son igualmente importantes, surge un concepto de productividad para la sostenibilidad que puede definirse como sigue (gráfica 4):

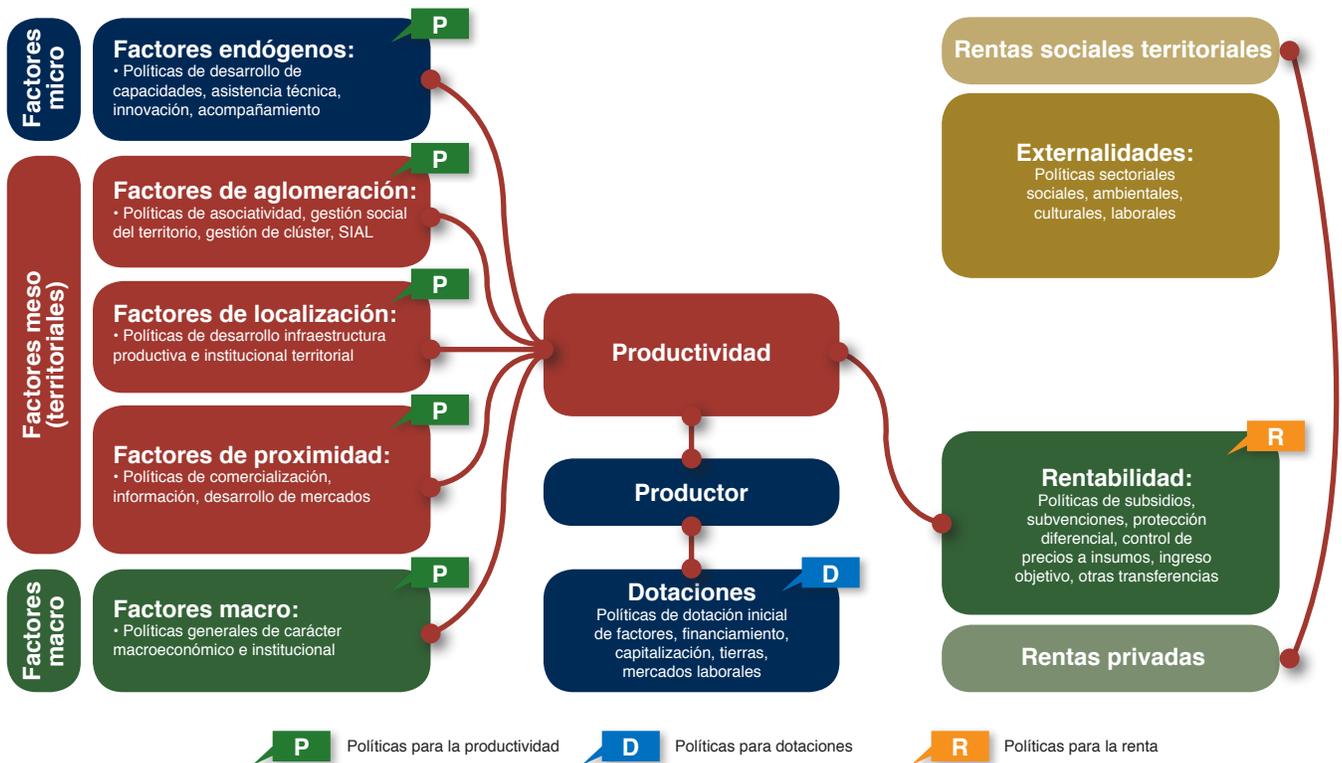
**Gráfica 4. Modelo de productividad para la sostenibilidad**



Desde esta perspectiva de la productividad, las políticas públicas en las que se genera una demanda potencial de servicios de cooperación técnica se clasifican, de acuerdo con los procesos

y efectos apuntados en este modelo, en políticas de dotación de activos productivos, políticas para mejorar la productividad y políticas para proteger la renta de los productores (gráfica 5).

**Gráfica 5. Tipos de políticas públicas en el modelo de desarrollo económico basado en la productividad**



Así, las intervenciones en materia de DT y AF, desde donde se genera la demanda de cooperación, comprenden las siguientes políticas específicas:

<b>Políticas para la productividad para el DT y AF</b>	
<b>Políticas para la productividad que fortalecen las capacidades endógenas de las unidades productivas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Desarrollo de capacidades organizacionales, empresariales, comerciales y de liderazgo para los agricultores familiares individuales, cooperativizados, asociados en alianzas y sus organizaciones gremiales, mediante procesos de formación e instalación de competencias.</li> <li>✓ Prestación de servicios de acompañamiento y asistencia técnica para el fortalecimiento de los procesos de innovación en todas sus dimensiones, mediante procesos de gestión de conocimiento que incluyen diversas estrategias de extensión rural y agropecuaria.</li> </ul>
<b>Políticas para la productividad que potencian los factores de aglomeración productiva</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Estrategias y fomento del cooperativismo y creación de organizaciones y empresas asociativas productivas basadas en vecindarios de agricultores familiares, que promuevan economías de escala y empoderamiento en procesos de negociación frente a los diferentes eslabones de la cadena de agregación de valor.</li> <li>✓ Organización, promoción y fomento de clústeres de producción que potencien el desarrollo endógeno de los territorios con base en sus ventajas comparativas y las dinámicas del conjunto de eslabones que los conforman.</li> <li>✓ Fomento de sistemas localizados de producción que garanticen el mayor valor agregado y sofisticación de la producción primaria de los agricultores familiares mediante la incorporación de innovaciones tendientes a un mayor valor agregado, principalmente mediante procesos de agroindustria alimentaria.</li> <li>✓ Promoción, acompañamiento y apoyo a procesos de gestión social del territorio basados en participación, gobernanza multinivel y acuerdos, pactos o proyectos estratégicos territoriales que comprometen a las agencias del Estado y a las organizaciones de agricultores familiares en planes de DT.</li> </ul>
<b>Políticas para la productividad que potencian los factores de localización</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Provisión de bienes públicos de infraestructura productiva que desarrollen capacidades territoriales en ámbitos como acopio, almacenamiento, beneficio, transformación y comercialización de productos de origen en la producción local, sobre todo de la proveniente de la AF.</li> <li>✓ Fortalecimiento de la institucionalidad y de las estructuras de prestación de servicios de apoyo a la actividad productiva, incluyendo mecanismos de protección a los derechos de propiedad, formalización de actividades productivas y desarrollo empresarial, apoyo al emprendimiento y seguridad jurídica y comercial en las actividades de mercado.</li> <li>✓ Desarrollo de infraestructura social que garantice condiciones básicas para el bienestar, especialmente en el campo del empleo y la educación para el trabajo, y que consideren la formación de oferta laboral especializada.</li> </ul>

<p><b>Políticas para la productividad que potencian los factores de proximidad</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Estrategias de fortalecimiento y desarrollo de sistemas de comercialización que potencien los mercados locales y regionales, así como la relación con los mercados urbanos ubicados en el ámbito territorial y regional.</li> <li>✓ Fortalecimiento de los circuitos cortos de comercialización que permitan el acceso directo de los productores de la AF a las mejores opciones de negociación en los mercados institucionales, la agricultura por contrato y otras opciones que optimicen las oportunidades comerciales dentro de los clústeres y los mercados cercanos.</li> <li>✓ Desarrollo de plataformas localizadas de logística de acopio, distribución e información comercial que brinden apoyo a los productores de AF y sus asociaciones o cooperativas.</li> </ul>
<p><b>Políticas macroeconómicas para un entorno favorable a la productividad</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Dimensiones territoriales y sectoriales dentro de las políticas fiscales, cambiarias, comerciales y monetarias, que establecen condiciones estructurales y coyunturales que afectan de diferentes maneras el sector agropecuario y a los pequeños productores.</li> </ul>
<p><b>Políticas para la dotación de activos productivos para el DT y AF</b></p>	
<p><b>Políticas de acceso a la tierra</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Estrategias de distribución o redistribución de tierras mediante procesos de titulación, reparto y fomento al mercado de tierras.</li> <li>✓ Programas de ordenamiento de la propiedad para garantizar derechos de propiedad y aplicar principios de función social de la propiedad.</li> <li>✓ Mecanismos de regularización y formalización de la propiedad de la tierra que garanticen la tenencia de los pequeños productores y los procesos hereditarios y de cambio generacional.</li> <li>✓ Modelos especiales de propiedad colectiva de la tierra, particularmente en el caso de comunidades étnicas y comunidades de comuneros campesinos.</li> <li>✓ Programas de financiamiento de infraestructuras intraprediales para la gestión del agua o la adecuación de tierras con sistemas de riego y drenaje.</li> </ul>
<p><b>Políticas de financiamiento y capitalización</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Instrumentos de fomento a la creación de organizaciones e instituciones de interfase para la irrigación de crédito formal para pequeños productores agropecuarios y sus organizaciones, asociaciones de productores y cooperativas.</li> <li>✓ Instrumentos de subsidio al crédito para facilitar el acceso de los pequeños productores a financiamiento formal con tasas subvencionadas.</li> <li>✓ Instrumentos de garantías financieras para respaldar los créditos de pequeños productores agropecuarios y sus organizaciones, asociaciones de productores y cooperativas.</li> <li>✓ Instrumentos financieros para subvencionar las primas de seguros de riesgo agropecuario.</li> <li>✓ Modelos de financiamiento para créditos asociativos dirigidos a proyectos asociativos de productores de la AF.</li> </ul>

<b>Políticas de acceso a activos productivos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Subsidios directos para adquisición de herramientas, maquinarias, semillas y otros insumos productivos por parte de agricultores familiares.</li> <li>✓ Programas de creación de bancos de insumos, maquinarias y otros activos productivos para el acceso de los productores de AF y sus organizaciones.</li> </ul>
<b>Políticas para la protección a la renta de los productores de la AF</b>	
<b>Políticas de subvenciones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Transferencias directas a la producción ligadas a las áreas de siembra, al volumen de producción o a la explotación diferenciada de rubros económicos.</li> </ul>
<b>Políticas de protección de mercados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Estrategias de intervención en los mercados a través de políticas comerciales de protección a la producción nacional por medio de mecanismos arancelarios y no arancelarios que generen condiciones favorables a la producción nacional frente a las importaciones.</li> </ul>
<b>Políticas de intervención de precios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Políticas de precios de garantía, ingreso objetivo o transferencias que garanticen un ingreso base a los productores agrícolas.</li> </ul>

## **Los sistemas territoriales de producción en la agenda del DT**

El territorio se aborda desde la perspectiva del desarrollo económico integral; es decir, reconociendo su interacción con las dimensiones social, ambiental, política y cultural, y su dependencia de cada una de ellas.

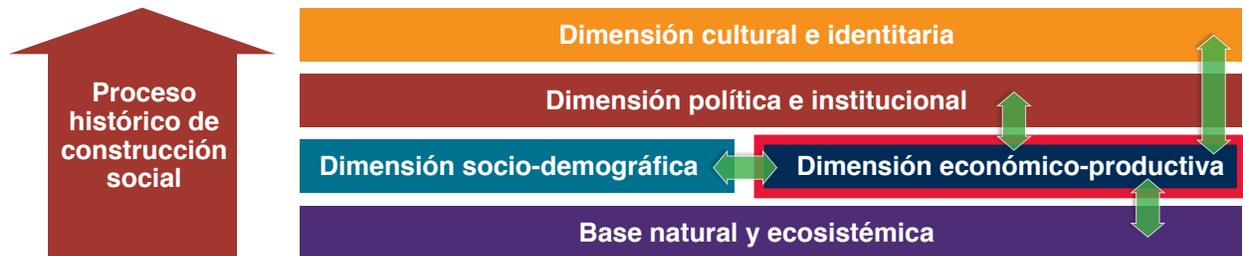
De conformidad con las agendas de los ministerios de agricultura y desarrollo rural, el segundo componente sectorial corresponde al territorio rural, como objeto de política, y a su desarrollo

económico integral, lo que significa pasar de la visión tradicional del desarrollo rural a la de DT.

El territorio es un sistema espacial multinivel, que comprende una base natural y ecosistémica donde se asienta una población que lleva a cabo una gestión económico productiva, crea instituciones que determinan su modelo de gobernanza, y genera una cultura y una identidad propias, todo ello como resultado de un proceso histórico de construcción social.

El carácter multidimensional del DT se expresa como sigue (gráfica 6):

Gráfica 6. Modelo territorial general



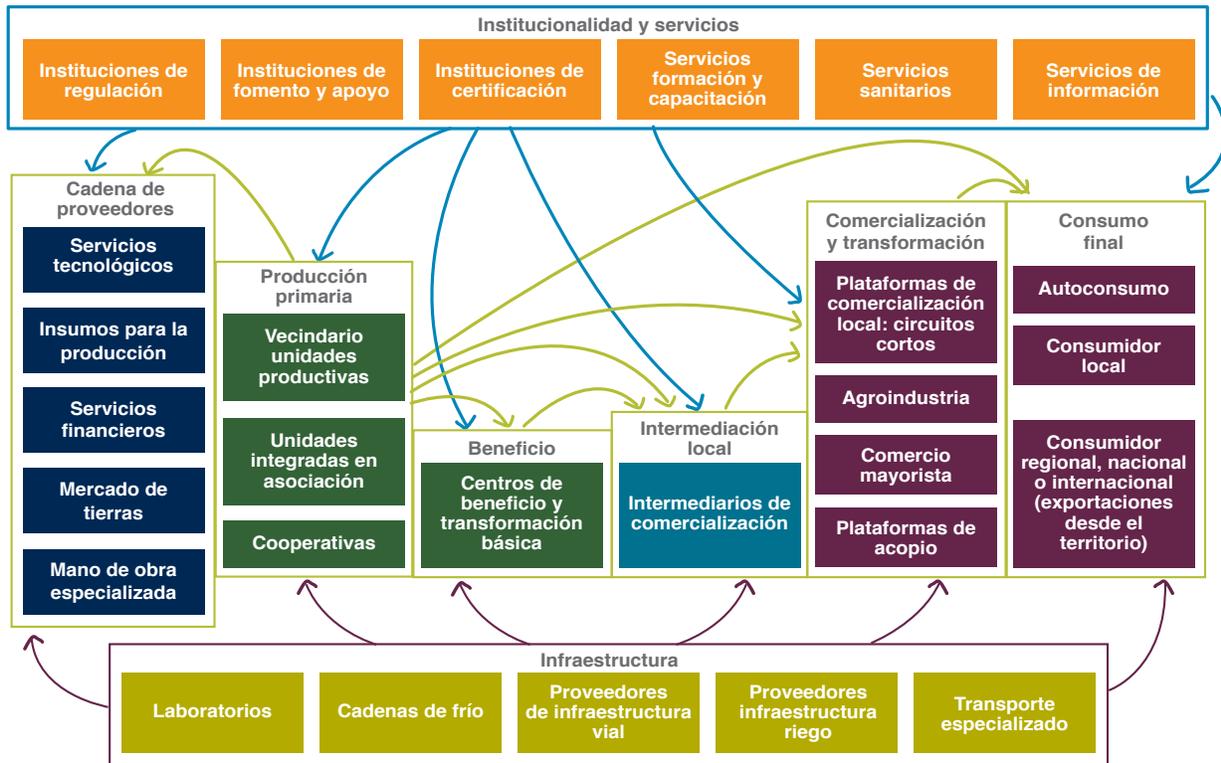
Para las estrategias de política pública de DT que define el IICA, el foco de atención corresponde a la dimensión económico-productiva, incluida su interacción con las otras dimensiones que conforman el sistema territorial. Los componentes de una estrategia de gestión territorial comprenden la identificación del territorio como unidad de intervención de las políticas, el ordenamiento de las relaciones espaciales de la economía, la articulación intersectorial y multidimensional, y la gobernanza multinivel basada en pactos y proyectos estratégicos territoriales de desarrollo económico.

El modelo de desarrollo económico territorial se corresponde con la estructura de las cadenas espacialmente localizadas y los clústeres productivos, con énfasis en los sistemas territoriales de producción agrícola familiar en su más amplio sentido. La política pública correspondiente implica objetivar el territorio como unidad de intervención; la existencia de un proyecto estratégico territorial negociado y concertado; esquemas de ordenamiento territorial; y mecanismos efectivos de coordinación y sinergia intersectorial.

Los enfoques de política pública de desarrollo productivo han ido evolucionando de una visión de rubro o producto y de consideraciones microeconómicas de unidad productiva a un reconocimiento de la cadena de agregación de valor en la que se desarrollan los procesos de producción, transformación, distribución y comercialización, así como de las redes de productores que conforman sistemas territoriales de producción. Esta aproximación reúne la AF y los espacios territoriales en un concepto funcional y sistémico para el cual se han desarrollado instrumentos de intervención de política particulares.

De esta forma surgen estrategias territoriales de cadenas y clústeres productivos que consideran todos los procesos y agentes económicos que intervienen en ellos, así como las diferentes relaciones que se generan en el territorio, todo lo cual permite ampliar el campo de intervención y mejorar la comprensión de los sistemas territoriales de producción. En el siguiente esquema (gráfica 7), se presentan las estructuras que componen un sistema territorial de producción:

**Gráfica 7. Sistema territorial de cadenas de agregación de valor**



En este entorno se desencadenan procesos claves para la productividad y, por tanto, para el DT y la AF. Estos procesos se relacionan con la

competitividad, la formación de precios, la distribución de beneficios, las economías de escala y la innovación (gráfica 8):

**Gráfica 8. Procesos estructurantes de los sistemas territoriales de producción**



A partir de estos elementos se estructuran políticas públicas que ordenan los instrumentos de intervención

desde una perspectiva territorial y que privilegian estrategias orientadas al fomento de la productividad (gráfica 9):

**Gráfica 9. Políticas públicas para impulsar los sistemas territoriales de producción**



Las políticas orientadas al fortalecimiento del desarrollo económico territorial se estructuran a partir de programas, planes y acciones que se componen

de “canastas” de los instrumentos de políticas para la productividad ya mencionados. Específicamente se pueden destacar:

<b>Políticas de competitividad territorial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Estrategias territoriales de competitividad que buscan acuerdos institucionales y procesos de planificación, así como acuerdos institucionales multiactores, que se basan en la competitividad sistémica y en la competitividad territorial.</li> </ul>
<b>Políticas de productividad de cadena</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Estrategias de cadenas específicas que integran redes amplias de agricultores familiares, sus organizaciones y empresas con otros agentes económicos para la definición de planes de cadena y proyectos específicos de fortalecimiento de los motores de la economía territorial.</li> </ul>

<b>Políticas de mercado</b>	✓ Estrategias para superar las barreras creadas por las distorsiones de los mercados de factores y de bienes y servicios que impiden el acceso equitativo y con eficiencia económica y social de los agricultores familiares y sus organizaciones económicas y sociales a condiciones justas y transparentes de reglas de mercado.
<b>Políticas de alianzas de cadenas</b>	✓ Estrategias para establecer mecanismos de inserción de los agricultores familiares en alianzas productivas con otros agentes económicos, como empresas agroindustriales y comercializadores, o de integración a mercados institucionales.
<b>Políticas de fortalecimiento a la asociatividad</b>	✓ Estrategias para fomentar la asociatividad y el cooperativismo en la AF para el logro de economías de escala, mecanismos de concertación de estrategias de emprendimiento, sistemas de innovación basados en la gestión colectiva del conocimiento y mecanismos de distribución de beneficios.
<b>Políticas de innovación</b>	✓ Estrategias de desarrollo de plataformas territoriales de innovación basadas en mecanismos de gestión del conocimiento fortalecidas por redes de difusión y por la creación de condiciones para la reconversión de procesos.

Frente a este amplio abanico de demandas de cooperación técnica, el IICA tiene un potencial de respuesta que se basa en su capital institucional. El primero, y el más importante, es su capital técnico, que se expresa en el bagaje de conocimiento y experiencia acumulados, y en su capacidad de gestionar conocimiento en las áreas de competencia.

De hecho, el principal activo de la cooperación técnica que presta el

IICA es el conocimiento; es decir, sus posibilidades en el mercado de servicios de cooperación técnica radican en ser competitivo en productos basados en el conocimiento. De manera complementaria, en el Plan de Mediano Plazo (PMP) del Instituto para el período 2018-2022 se ha establecido una estrategia de acción que incluye un conjunto de modalidades e instrumentos de cooperación que responden a las condiciones concretas de las demandas de los países miembros.



## Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

**Sede Central.** Apartado postal 55-2200.  
San José, Vázquez de Coronado, San Isidro 11101 - Costa Rica  
Tel.: (+506) 2216 0222 • Fax: (+506) 2216 0233  
Correo: iicahq@iica.int • Sitio web: www.iica.int