

Foro Técnico: “La Agricultura familiar en las políticas públicas de los países del MERCOSUR: avances y trayectorias en el posicionamiento de la agricultura familiar en las agendas públicas en los últimos diez años”

Síntesis comentada

Importancia de la agricultura familiar en América Latina

- En las presentaciones que dieron marco de referencia al Foro, se resaltó la muy importante contribución de la agricultura familiar (AF) en las Américas, en indicadores, como el total de la oferta de la producción agrícola, en proporciones que, de acuerdo con los países, oscilan entre un 20 y un 60%, así como en la generación del empleo sectorial, en un rango que va de un 36 a un 76%.
- Más allá de las cifras presentadas por los panelistas, en el análisis de estas se resaltó la relevancia económica, social, ambiental y política de la AF en las Américas, se considera que ella no solo es una actividad económica productiva, sino que es una forma de vida, y ante todo de reproducción social que contribuye a la ocupación pacífica del territorio rural, a la preservación de la cultura y los saberes ancestrales y a la valorización y conservación de los recursos naturales y la biodiversidad.

La heterogeneidad de la agricultura familiar dentro de una dinámica de cambio permanente

- Hubo coincidencia en que no se puede hablar de una sola agricultura familiar, sino que de acuerdo con cada contexto y con el objeto del análisis, se han establecido y se utilizan diferentes definiciones y tipologías, que tienen en común la consideración de criterios como:
 - la mano de obra ocupada es preponderantemente familiar,
 - la cercanía de la unidad productiva y la vivienda de la familia,
 - la importancia del ingreso agrícola, pudiendo complementarse con otro tipo de actividades
- Desde la perspectiva del destino de la oferta se presentó como referencia la clasificación que reconoce tres tipos de AF: la de subsistencia; la de transición, con pequeños y esporádicos excedentes transables y la consolidada, con excedentes destinados principalmente a los mercados.
- En ese mismo sentido, se mostraron datos y referencias que demuestran la alta heterogeneidad de la AF, en lo que hace a factores como:
 - el tipo de bienes y servicios que genera,
 - los diversos mega-sistemas en los que está localizada,
 - la amplia fluctuación de los tamaños de las unidades productivas,
 - las diferencias que los agricultores tienen en el acceso a los factores de producción, y

- el efecto que producen en los productores y sus familiar las variaciones en los precios de los alimentos básicos, según su ubicación en países importadores o exportadores netos de este tipo de productos.
- Así mismo, se resaltó que el entorno global, regional y nacional, tienen una gran incidencia en el desempeño de la AF y que las megatendencias de desarrollo se manifiestan, tanto como positiva como negativamente en ella, lo que contribuye a en los últimos años se presenten simultáneamente notorios procesos de fragmentación y concentración de las unidades productivas.
- Dentro de lo expuesto y discutido, hizo falta plantear reflexiones y consideraciones referidas a:
 - la importancia y situación de los sistemas de producción de la AF, y
 - la significativa diferencia que existe entre la AF que se desarrolla en propiedades privadas y la que se hace en el contexto de propiedades colectivas campesinas e indígenas.

Limitantes estructurales y potencialidades dentro de esa diversidad

- Considerando los puntos anteriores, resulta que en cada realidad hay diferentes riesgos que amenazan el desarrollo sostenible de la AF. así como limitantes que lo obstaculizan, no obstante lo anterior, los siguientes elementos parecen ser comunes a las distintas realidades:
 - el envejecimiento de la unidad familiar, producto del desarraigo de la juventud,
 - la creciente visibilización, reconocimiento y empoderamiento de la mujer dentro de la unidad familiar,
 - los efectos, riesgos y oportunidades, aun no totalmente identificados y evaluados del cambio climático, y el desarrollo, implementación, réplica y escalamiento de acciones de mitigación y adaptación al mismo,
 - la alta difusión y adaptación a la telefonía celular y el impacto y potencial que tiene su aplicación en la difusión de información relacionada con precios, pronósticos de clima, alertas tempranas frente a riesgos, entre otras.
 - el sensible papel que la agricultura familiar tiene y puede tener en la seguridad alimentaria de los pobladores tanto rurales, como los urbanos.
- En los análisis presentados, los riesgos y las limitaciones parecen estar focalizados en la AF de subsistencia y en la de transición, mientras que las fortalezas y potencialidades, parecen referirse a la consolidada.

La agricultura familiar como sujeto de políticas públicas diferenciadas

- La sensibilización de los tomadores de decisiones políticas, producto de la incidencia de la sociedad civil, sobre la multi-dimensionalidad de la importancia de la agricultura familiar en el desarrollo rural y nacional así como en el abastecimiento alimentario de los países, sus diferencias con relación a otras formas o categorías productivas, sus limitaciones para el acceso a servicios y a recursos públicos, sus deficiencias, los riesgos que la rodean, así como las potencialidades que tiene su desarrollo sostenible, la ha colocado como sujeto de

políticas públicas, en algunos países, y ha hecho que exista en las Américas, con importantes diferencias entre regiones y países, un creciente desarrollo de instrumentos de política diferenciada para la agricultura familiar, no solo con relación a otros tipos de agricultura, si no también considerando la heterogeneidad al interno de la misma.

- Hay mucho que aprender, atender, adaptar, mejorar, implementar, coordinar, evaluar y ajustar, dentro de los diferentes sectores que tienen mandatos y competencias relacionados con la AF en la perspectiva que se ha mencionado, así como en las diferentes instancias gubernamentales, ya sean del orden regional, nacional y sub-nacional.
- El IICA, por medio del Proyecto Insignia de Agricultura Familiar, brinda cooperación a los países miembros para apoyarlos a colocar el tema en la agenda pública, así como para formular y mejorar instrumentos de política pública diferenciada para su promoción, respetando y considerando en todos los casos la soberanía de los países, sus modelos de desarrollo y la concepción que tengan sobre la AF.

El papel de la REAF en este contexto

- La Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar en el MERCOSUR (REAF), es el órgano especializado del Grupo Mercado Común (GMC) y del Consejo del Mercado Común (CMC) del MERCOSUR¹, creado en el 2004 como respuesta a una iniciativa de diversas organizaciones de la sociedad civil que solicitaron a las Cancillerías del grupo, el establecimiento de un espacio asesor y de diálogo político especializado en políticas públicas diferenciadas para la AF.
- La REAF es un modelo institucional innovador, por factores como:
 - Ser una plataforma reconocida de diálogo entre gobierno y sociedad civil, de carácter supra-nacional, con una importante capacidad de incidencia.
 - Relevar la importancia de la academia dentro de los diferentes procesos.
 - Haber implementado grupos temáticos que responden a prioridades establecidas por los involucrados (vinculación con mercados, acceso a tierras, gestión de riesgos y cambio climático, registros de la AF, género y juventud).
 - Haberse convertido en un efectivo mecanismo de cooperación sur-sur con una gran potencial por ampliar.
- Como producto de su trabajo en los aspectos normativos se destacan aspectos relevantes como:
 - El acuerdo establecido, a nivel de una resolución del CMC, sobre criterios comunes para la definición de la AF.
 - La incidencia para la creación de Registros de la AF en los países del bloque y de su reconocimiento dentro de los diferentes países del bloque.
 - La institucionalidad, mediante resolución del CMC, sobre directrices para la formulación de políticas públicas diferenciadas para la AF y el desarrollo institucional que esto ha implicado, con diferencias entre países.

¹ Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela son miembros activos; Bolivia está en proceso de adhesión; Chile y Ecuador son Miembros Asociados.

- La creación de un Fondo de la AF del MERCOSUR.
- Dentro de las acciones que la REAF tiene en curso, se destacan:
 - La creación e implementación del sello de la AF del MERCOSUR para apoyar el comercio regional de los productos de la AF.
 - El establecimiento de programas regionales de intercambio de experiencias en la aplicación de políticas, tales como:
 - compras públicas que favorecen la participación de la AF,
 - acceso a tecnologías aplicadas a la AF,
 - equidad de género.
 - La facilitación del proceso de relacionamiento entre instituciones universitarias del bloque, alrededor del tema de políticas públicas.

Un caso concreto a nivel nacional: la experiencia de Uruguay en el diseño e implementación de políticas diferenciadas de apoyo a la AF

- Un primer elemento para colocar en contexto este caso, es reconocer las características especiales del Uruguay: un país pequeño (menos de 200.000 Kms² y 4 millones de habitantes), prácticamente plano (pequeñas elevaciones de menos 500 m.s.n.m), regado por una cantidad importante de ríos, y una alta importancia económica y social de la ganadería vacuna y lanar y sus cadenas; del turismo y de los servicios.
- El segundo, es el papel fundamental del entorno político favorable a la implementación de políticas diferenciadas para la AF, que se ha generado en el país desde el 2005, que tiene tres orientaciones que resultan claves para ello: el impulso a la descentralización, la búsqueda de la inclusión y el desarrollo de mecanismos que faciliten la participación ciudadana.
- Entre los instrumentos de política diferenciada para la AF aplicados en el Uruguay, destacan los siguientes de carácter sectorial, entre otros:
 - El programa de apoyo a la investigación y a la innovación de la AF,
 - El programa de compras estatales con una participación privilegiada de la AF, específicamente en las relacionadas con la alimentación escolar,
 - La articulación de la AF a cadenas de valor.
- Además con una visión más amplia, se han implementado políticas dirigidas a ofrecer soluciones de vivienda y electrificación en las zonas rurales.

Perspectivas de acciones conjuntas REAF-IICA

Producto de las intervenciones de los expositores y del diálogo que se generó a partir de ellas, se identificaron unas primeras oportunidades para realizar trabajos conjuntos orientados a generar sinergias e impactos alrededor de ejes como:

- Políticas públicas diferenciadas,
- Vinculación de la AF con los mercados, incluyendo el caso de los sellos,
- Gestión de riesgo y cambio climático en la AF,
- Juventud, género y AF,
- Investigación e innovación para la AF.