

**POLÍTICAS PÚBLICAS Y  
MARCOS INSTITUCIONALES**  
— *para la* —  
**AGRICULTURA FAMILIAR  
EN AMÉRICA LATINA**



**Coordinadores: Alberto Adib y Fátima Almada**



Productividad y sustentabilidad  
de la **agricultura familiar**  
para la seguridad alimentaria  
y economía rural





Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), 2017

Políticas públicas y marcos institucionales para la agricultura familiar en América Latina 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](http://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: Alberto Adib y Fátima Almada

Corrección de estilo: Carlos Benavente

Diagramado: Patricia Porto

Diseño de portada: Patricia Porto

Publicación en formato digital

Políticas públicas y marcos institucionales para la agricultura familiar en América Latina / / Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura; Alberto Adib y Fátima Almada (coords.). – Chile: IICA, 2017.

502 p.; 21 cm X 29,7 cm

**ISBN: 978-92-9248-690-7**

1. Política agrícola 2. Sector agrícola 3. Explotación agrícola familiar 4. Desarrollo económico y social 5. Sector privado 6. Ministerios 7. Bolivia (Estado Plurinacional de) 8. Chile 9. Colombia I. IICA II. Título

AGRIS

DEWEY

E20

338.18

Santiago, Chile

2017

# Expediente

Coordinación Editorial

**Alberto Adib**

**Fátima Almada**

Corrección de estilo

**Carlos Benavente**

Diagramado

**Patricia Porto**

*Publicación en formato digital*

# PRESENTACIÓN



El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) brinda cooperación técnica a sus Estados Miembros para mejorar las condiciones y el desarrollo de los diferentes tipos de Agricultura Familiar, desde una perspectiva que la concibe en armonía con el entorno territorial, fuente de bienestar social y uso eficiente y preservación de los recursos naturales y del ambiente del que forma parte.

El IICA, por medio de diferentes estrategias incorporadas en su Plan de Mediano Plazo 2014-2018, hace explícita y operativa la cooperación técnica de excelencia para el desarrollo de la agricultura en general y de la Agricultura Familiar en particular, siendo el conjunto de los Proyectos Insignia el principal instrumento para lograr resultados concretos en los países. Sus acciones están orientadas a la provisión de bienes públicos para atender de manera integral los problemas complejos del medio rural.

En este contexto, el presente documento es un conjunto de estudios realizados en 2015 en ocho países y es complementario al ya publicado en 2014 y reeditado/actualizado por el IICA en 2016 con el título *“Políticas públicas y Agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: balance, desafíos y perspectivas”* coordinado por Eric Sabourin, Mario Samper y Octavio Sotomayor, considerando que el 2014 fue declarado Año Internacional de la Agricultura Familiar. Este nuevo material sobre Agricultura Familiar analiza la realidad actual y plantea las perspectivas a futuro de la Agricultura Familiar en Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Venezuela.

Se trata de trabajos enriquecedores de las instituciones de los países señalados, en los que analizando datos, informaciones, reflexiones, intercambios, conclusiones y recomendaciones, se valoran los resultados e impactos, las perspectivas actuales y los principales desafíos que enfrenta la agricultura familiar en el corto y mediano plazo.

En el documento se sugieren orientaciones para las acciones a desarrollar en los próximos años, al formularse e implementarse políticas enfocadas en los distintos tipos de agricultura familiar en cada país, teniendo en cuenta sus condiciones sociales, económicas y políticas, así como sus iniciativas y experiencias relevantes y de actualidad. El propósito es contribuir a mejorar las condiciones de vida de las familias que integran el sector de la Agricultura Familiar, promover la seguridad alimentaria de los países, velar por la preservación de los recursos naturales, forestales y de los entornos ambientales y propiciar el arraigo de los jóvenes con estudio y trabajo, en el medio rural.

Se pretende que este documento provea información que permita tomar decisiones de políticas de Agricultura Familiar para el desarrollo rural sostenible, contribuyendo a reducir la pobreza y las desigualdades en el medio rural, a través de una mayor productividad e integración a las cadenas de valor agregado y participación en los mercados de productos agrícolas.

**Salvador Fernández**

Director de Cooperación Técnica de IICA

# CONTENIDO



<b>Capítulo 1. Introducción .....</b>	<b>12</b>
---------------------------------------	-----------

<b>Capítulo 2. Análisis transversal de los estudios realizados .....</b>	<b>14</b>
--	-----------

*Mireya Valencia*

<b>1. Introducción .....</b>	<b>15</b>
<b>2. El contexto de la agricultura familiar en los países estudiados .....</b>	<b>16</b>
<b>3. Definiciones de la agricultura familiar en los países estudiados.....</b>	<b>19</b>
<b>4. Institucionalidades y sus políticas públicas para la agricultura familiar .....</b>	<b>22</b>
4.1 Instituciones que trabajan para las agriculturas familiares .....	23
4.2 Las políticas públicas para la agricultura familiar .....	28
<b>5. Consideraciones finales .....</b>	<b>35</b>
<b>6. Bibliografía .....</b>	<b>35</b>

<b>Capítulo 3. Bolivia. Situación actual de la agricultura familiar. Conceptualización y marco institucional y de políticas públicas.....</b>	<b>38</b>
---	-----------

*Mauricio Pacheco Suárez*

<b>1. Introducción .....</b>	<b>39</b>
<b>2. Definición de agricultura familiar en Bolivia.....</b>	<b>39</b>
2.1 Tipologías de agricultura familiar .....	43
<b>3. La Agricultura Familiar en el contexto socio-económico nacional .....</b>	<b>44</b>
3.1 La agricultura familiar en el contexto de la seguridad y soberanía alimentaria.....	44
3.2 Agricultura familiar, bienestar rural y erradicación de la pobreza.....	49
<b>4. Políticas e instrumentos para la agricultura familiar .....</b>	<b>51</b>
4.1 Marco histórico de las políticas en agricultura familiar.....	51
4.2 Marco vigente de políticas para la agricultura familiar en Bolivia.....	60
<b>5. Institucionalidad pública para la agricultura familiar .....</b>	<b>69</b>
5.1 Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (MDRyT).....	70
5.2 Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural (MDPyEP).....	75
5.3 Empresas estratégicas.....	77
5.4 Instituciones públicas de crédito al pequeño productor rural.....	79
5.5 Acceso a agua para riego: El Programa MI AGUA.....	80
<b>6. Acciones concretas del sector privado y apoyo diferenciado a la agricultura familiar.....</b>	<b>81</b>
6.1 El caso de la quinua en el Altiplano Sur.....	81
6.2 La responsabilidad social empresarial y la agricultura familiar.....	83
6.3 Los esquemas de cooperación internacional y las ONGD's.....	84
<b>7. Conclusiones .....</b>	<b>85</b>
<b>8. Bibliografía .....</b>	<b>86</b>
<b>9. Referencias en internet.....</b>	<b>88</b>
<b>10. Anexos .....</b>	<b>92</b>

**Capítulo 4. Chile. Estudio sobre la situación de la agricultura familiar, sus políticas públicas y marcos institucionales.....96**  
*Constanza Saa Isami*

<b>1. Presentación .....</b>	<b>97</b>
<b>2. Introducción .....</b>	<b>97</b>
<b>3. Agricultura familiar. Marco conceptual .....</b>	<b>99</b>
3.1 El universo de la agricultura familiar .....	99
3.2 Agricultura familiar desde el INDAP .....	101
<b>4. Importancia de la agricultura familiar en el contexto socio-económico de Chile.....</b>	<b>101</b>
4.1 Contexto de la agricultura familiar.....	102
4.2 Valor bruto de la producción generado.....	102
4.3 Dotación de recursos.....	102
4.4 Generación de empleo .....	107
4.5 Agricultura familiar en el contexto nacional. Algunos elementos conclusivos.....	109
<b>5. Institucionalidad vinculada con la agricultura familiar chilena.....</b>	<b>109</b>
5.1 Instituciones públicas de apoyo a la agricultura familiar.....	109
5.2 Institucionalidad privada: sociedad civil organizada.....	117
5.3 Malla institucional de apoyo a la agricultura familiar.....	122
<b>6. Políticas e instrumentos de políticas públicas dirigidos a la agricultura familiar chilena .....</b>	<b>122</b>
6.1 Política agrícola chilena.....	123
6.2 Otras políticas e instrumentos públicos vinculados a la agricultura familiar.....	130
6.3 Política Nacional de Desarrollo Rural 2015–2025.....	138
6.4 Políticas e instrumentos públicos para la agricultura familiar.....	140
<b>7. Acciones concretas del sector privado vinculadas con el apoyo diferenciado a la agricultura familiar.....</b>	<b>141</b>
7.1 Articulación entre actores para el apoyo de la agricultura familiar.....	141
7.2 Acciones del sector privado a favor de la agricultura familiar .....	143
<b>8. Bibliografía .....</b>	<b>143</b>
<b>9. Anexos .....</b>	<b>146</b>

**Capítulo 5. Colombia. Estado del arte y retos de las políticas públicas para la agricultura familiar .....** **154**  
*Mario Alexander Moreno Ordóñez*  
*Luz Catalina Romero Rodríguez*

<b>1. Introducción .....</b>	<b>155</b>
<b>2. Qué se entiende por agricultura familiar en Colombia.....</b>	<b>156</b>
2.1 Cómo se percibe a los agricultores familiares en Colombia.....	157
2.2 Proceso de Paz y nuevos vientos en la percepción del Estado frente a la agricultura familiar.....	159
2.3 Reflexiones finales.....	162
<b>3. El desarrollo rural en los territorios de agricultura familiar colombianos.....</b>	<b>163</b>
3.1 Principales hallazgos a partir del IDT en los territorios rurales .....	165
3.2 Reflexiones finales.....	177
<b>4. La multidimensionalidad en los aportes de los agricultores familiares .....</b>	<b>178</b>
4.1 Aportes a nivel económico.....	179
4.2 Aportes a nivel social y cultural.....	181
4.3 Aportes ambientales de la agricultura familiar .....	182
4.4 Aportes culturales de la agricultura familiar .....	182
4.5 Reflexiones finales.....	183

<b>5. Caracterización de la oferta de políticas públicas para la agricultura familiar en Colombia .....</b>	<b>184</b>
5.1 Políticas marco .....	185
5.2 Políticas Transversales que inciden en el sector rural.....	189
5.3 Políticas sectoriales relacionadas con la agricultura familiar .....	192
5.4 Institucionalidad para la agricultura familiar.....	206
5.5 Cuellos de botella de la Institucionalidad de la agricultura familiar.....	211
<b>6. Propuestas de políticas públicas para la agricultura familiar desde las organizaciones campesinas.....</b>	<b>214</b>
6.1 Mesa Nacional Agropecuaria y Popular de Interlocución y Acuerdo – MIA.....	214
6.2 Comité Nacional de Impulso a la Agricultura Familiar en Colombia – CIAF.....	218
6.3 Acuerdos del primer punto de la negociación por la terminación del conflicto armado en La Habana: Reforma Rural Integral.....	221
6.4 Reflexiones finales.....	225
<b>7. Bibliografía .....</b>	<b>225</b>

**Capítulo 6. Ecuador. Estudio sobre la situación actual de la Agricultura Familiar, sus políticas públicas y marcos institucionales..... 228**  
*Soledad Naranjo*

<b>1. Introducción .....</b>	<b>229</b>
<b>2. Definición e importancia de la agricultura familiar.....</b>	<b>230</b>
<b>3. Trayectoria de la Política Agraria y su vinculación con la agricultura familiar.....</b>	<b>233</b>
<b>4. Marco normativo, políticas públicas e instrumentos relacionados con la agricultura familiar .....</b>	<b>235</b>
4.1 Estrategia del Buen Vivir Rural.....	240
4.2 Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza .....	242
<b>5. Marco de políticas públicas e institucionalidad para la agricultura familiar.....</b>	<b>249</b>
5.1 Marco jurídico vigente y su incidencia en la agricultura familiar .....	252
5.2 Institucionalidad, políticas, programas y proyectos vinculados a la agricultura familiar.....	256
<b>6. Acciones del sector privado vinculadas a la agricultura familiar .....</b>	<b>261</b>
<b>7. Conclusiones .....</b>	<b>265</b>
<b>8. Bibliografía .....</b>	<b>267</b>
<b>9. Anexos .....</b>	<b>269</b>

**Capítulo 7. Honduras. Situación actual de la agricultura familiar. Políticas públicas y marcos institucionales ..... 272**  
*Javier Barahona*

<b>1. Definición de agricultura familiar en Honduras.....</b>	<b>273</b>
1.1 Definición y alcances .....	273
1.2 Características de la agricultura familiar en Honduras que definen su concepto.....	277
<b>2. Elementos para definir la agricultura familiar.....</b>	<b>288</b>
<b>3. Importancia de la agricultura familiar .....</b>	<b>295</b>
<b>4. Marco regulatorio y de promoción de la agricultura familiar .....</b>	<b>301</b>
<b>5. Institucionalidad y agricultura familiar.....</b>	<b>315</b>
<b>6. Apoyo del sector privado a la Agricultura Familiar.....</b>	<b>327</b>
<b>7. Conclusiones .....</b>	<b>330</b>
<b>8. Recomendaciones.....</b>	<b>331</b>
<b>9. Bibliografía .....</b>	<b>331</b>

## Capítulo 8. Nicaragua. Situación actual de la agricultura familiar, políticas públicas y marcos institucionales ..... 336

Francisco J. Pérez

1. Introducción .....	337
2. Marco de referencia de la agricultura familiar en Nicaragua.....	338
3. Importancia de la agricultura familiar en el contexto socio-económico de Nicaragua .....	341
4. Institucionalidad vinculada con la agricultura familiar nicaraguense .....	350
4.1 Instituciones públicas miembros del Sistema de Producción Consumo y Comercio.....	353
4.2 Gremios de productores que participan en las mesas sectoriales.....	360
5. Políticas e instrumentos de política pública dirigidos a la agricultura familiar .....	366
5.1 Políticas Sectoriales.....	367
5.2 Las Políticas públicas nacionales y el desarrollo rural.....	379
5.3 Política comercial: asegurando mercados para las exportaciones .....	384
6. Conclusiones.....	386
7. Bibliografía .....	388
8. Anexos .....	390

## Capítulo 9. Paraguay. Situación actual de la agricultura familiar. Políticas públicas y marcos institucionales..... 396

Luis Zarza

1. Introducción .....	397
2. Marco de referencia de la agricultura familiar en Paraguay .....	397
2.1 Marco de referencia.....	397
2.2 Conceptualización de la Agricultura Familiar .....	398
3. La agricultura familiar en el contexto socio-económico nacional .....	399
3.1 Aporte de la agricultura familiar a la producción de alimentos.....	399
3.2 Generación de empleo y ocupación de mano de obra familiar.....	403
3.3 Manejo de recursos naturales.....	405
3.4 Ocupación territorial (permanencia o disminución).....	406
4. Políticas e instrumentos de políticas para la agricultura familiar .....	407
4.1 Políticas.....	407
4.2 Instrumentos que afectan el desarrollo de las políticas .....	415
5. Institucionalidad vinculada con la agricultura familiar.....	423
5.1 Instituciones componentes .....	424
5.2 Situación de la institucionalidad.....	430
6. Acciones del sector privado y apoyo a la agricultura familiar .....	431
6.1 Proyectos en apoyo a la agricultura familiar .....	431
6.2 Programas y proyectos de la Federación de Cooperativas de Producción – FECOPROD.....	432
7. Conclusiones.....	433
8. Bibliografía .....	435
9. Anexo .....	436

## Capítulo 10. Venezuela. Situación actual de la agricultura familiar. Políticas públicas y marcos institucionales..... 440

Rigoberto Rivera

1. Introducción .....	441
2. El concepto de agricultura familiar .....	441

2.1	Elementos que caracterizan a la agricultura familiar .....	441
2.2	Diversidad regional y cultural.....	444
2.3	Tipos de agricultores familiares.....	446
2.4	Cuantificación de la agricultura familiar vs la empresarial .....	450
<b>3.</b>	<b>La agricultura familiar en Venezuela.....</b>	<b>451</b>
3.1	Recursos agrícolas en Venezuela.....	452
3.2	Causas de la crisis agrícola.....	453
3.3	Dimensión regional y características específicas.....	455
3.4	Elementos para caracterizar la agricultura familiar .....	458
3.5	La agricultura en los grupos étnicos originarios.....	468
<b>4.</b>	<b>Importancia de la agricultura familiar en Venezuela .....</b>	<b>469</b>
<b>5.</b>	<b>Organizaciones gremiales de agricultores familiares y empresarios .....</b>	<b>471</b>
<b>6.</b>	<b>Políticas e instrumentos de políticas dirigidos a la agricultura familiar en Venezuela .....</b>	<b>474</b>
6.1	Las políticas de fortalecimiento de la agricultura familiar.....	475
6.2	Instrumentos de políticas.....	476
<b>7.</b>	<b>Las instituciones de apoyo a la agricultura .....</b>	<b>481</b>
7.1	Instituciones públicas de apoyo a la agricultura familiar.....	481
7.2	Institucionalidad privada de apoyo a la agricultura familiar .....	492
<b>8.</b>	<b>Consideraciones sobre la agricultura familiar .....</b>	<b>494</b>
8.1	Acceso limitado a recursos de tierra y capital.....	494
8.2	Uso preponderante de la mano de obra familiar.....	495
8.3	La actividad agropecuaria: Principal fuente de ingreso familiar .....	495
8.4	La agricultura familiar tiene un importante papel económico, ambiental y cultural .....	496
<b>9.</b>	<b>Conclusiones .....</b>	<b>497</b>
<b>10.</b>	<b>Bibliografía .....</b>	<b>499</b>

# 1



## Introducción

Hoy día resulta indiscutible el rol del pequeño productor rural, y el de su familia, en la producción de alimentos vegetales y animales para el consumo de las sociedades del mundo. La seguridad alimentaria y dentro de ella la producción orgánica, tienen en este sector productivo, una de las claves para hacer frente al desafío de producir para una humanidad que demanda cada vez más alimentos.

Sin embargo, hace falta dignificar el trabajo del pequeño productor; dotarle de la asistencia técnica y de la tecnología disponible (riego, media sombra, invernaderos, sembradoras,) que le permita producir más y mejor; que le de la oportunidad de asociarse y de incorporarse a las cadenas de competitividad productivas en donde el país tenga ventajas. Pero esto requiere un trabajo asociativo; de asistencia técnica y de capacitación continúa para todos los integrantes de la familia rural, apuntando al empoderamiento de la mujer rural y al arraigo de los hijos en los ambientes rurales.

Reconocer que la contribución de la Agricultura Familiar (AF) a la economía agroalimentaria de los países y del mundo es sustancial y clave para la vida del hombre, implica elevar la forma de producción y de vida de los componentes de este sector productivo. Ha sido probado en muchos estudios, que aun en predios muy pequeños, el agricultor puede ser altamente eficiente generando ingresos relativamente altos por cada día trabajado. Aparte, mantiene una relación orgánica con la tierra y armoniosa con el medio ambiente ya que es un patrimonio cultural sobre el cual funda su propia existencia.

Comprender la AF, debe considerar inevitablemente las características y necesidades específicas de esta categoría socioproductiva y su entorno o territorio. En tal sentido, su posicionamiento como sujeto de políticas públicas en los últimos años ha contribuido a esta valoración, pero dichas políticas requieren reforzar progresivamente el rol de la agricultura familiar dentro de estrategias de seguridad alimentaria, adaptación y mitigación al cambio climático, manejo sostenible de los recursos naturales, mantenimiento de paisaje, preservación y enriquecimiento de culturas y gobernanza local, y de otro lado, la necesidad de fortalecerla y consolidarla.

Esperemos que este nuevo aporte documental del IICA ayude a los países a redefinir aquellas políticas públicas que dirigidas a la Agricultura Familiar, sean capaces de atender de manera integral al agricultor familiar y su familia; de incentivar sus potencialidades productivas; de involucrarlo en programas de vivienda, educación, salud; de dotarlos de servicios básicos (saneamiento) y de la autonomía económica y del respeto que por su trabajo merecen.

# 2



## Análisis transversal de los estudios realizados

### □ Mireya Valencia

Profesora e investigadora de la Universidad de Brasilia, Brasil. Médica Veterinaria. Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Brasilia y Maestra en Desarrollo Rural por la Pontificia Universidad Javeriana de Colombia.

## 1. Introducción

El proyecto insignia del IICA “Productividad y sustentabilidad de la agricultura familiar para la seguridad alimentaria y la economía rural” (PIAF) busca contribuir con los países, al desarrollo de la Agricultura Familiar, en especial aquella que se encuentra dependiendo de actividades económicas con base agraria pero que aún requiere fortalecer sus condiciones de producción y contar con mejores oportunidades para acceder a los mercados, para mejorar sus bases productivas y fortalecer sus capacidades para convertirse en actores activos de su desarrollo y de sus territorios.

El PIAF se relaciona directamente con el logro del objetivo estratégico institucional que busca mejorar la contribución de la agricultura a la seguridad alimentaria y nutricional y la inclusión social, y su objetivo principal es promover el desarrollo sostenible de la Agricultura Familiar y el aumento de su contribución a la Seguridad alimentaria y nutricional y a la Economía Rural.

En 2015 el IICA realizó estudios en ocho países (Bolivia, Honduras, Chile, Nicaragua, Ecuador, Paraguay, Colombia y Venezuela) sobre la situación actual de la agricultura familiar, sus políticas públicas y marcos institucionales destinados a la Agricultura Familiar. Cada estudio contempló: (i) un marco de referencia que identificara y conceptualizara la AF en el país; (ii) la caracterización de la AF y su importancia en el país; (iii) el marco de políticas actual, planes estratégicos existentes, acciones concretas que realizan las instituciones de gobierno y el sector privado en la AF; y (iv) las institucionalidades involucradas en la ejecución de acciones en pro de la AF.

Paralelamente se realizó un estudio en los cinco países de la Región Andina sobre la caracterización de los sistemas productivos tipos de la Agricultura Familiar teniendo en cuenta las singularidades territoriales, y los aportes a la sociedad en términos de producción económica, alimentaria, de identidad cultural, ambiental y política.

En base a estos dos estudios, el texto a seguir contiene un análisis sobre las definiciones de agricultura familiar elaboradas en los tiempos recientes y su relación con la tentativa de construir tipologías para orientar la intervención para el fortalecimiento de esta categoría. De igual forma, analiza las políticas públicas formuladas con el propósito de fortalecer la agricultura familiar y a las instituciones creadas con este fin. Para esto, el análisis siguió tipologías de políticas públicas anteriormente trabajadas por investigadores como Sabourin et al (2014) y por Grisa & Schneider (2015.)

Este análisis fue hecho a partir de un estudio documental, comparando trabajos que fueron realizados en diferentes contextos, pero elaborados con un mismo objetivo y que mantienen, en la mayoría de los casos, la misma estructura en términos de contenido y que están disponibles en este documento para que sea posible identificar elementos relacionados con la conceptualización de la agricultura familiar en esos países, su caracterización, el marco de las políticas públicas para su fortalecimiento como, también, las institucionalidades involucradas en la ejecución de las acciones a favor de la Agricultura Familiar.

Se buscó además identificar similitudes y diferencias en relación a la concepción de la agricultura familiar en los países referidos, como hacer también una síntesis con los elementos que favorecen o limitan el fortalecimiento de la agricultura familiar.

Estos documentos fueron instructivos para identificar el significado de la agricultura familiar en los países indicados anteriormente mostrando que, a pesar de las especificidades de cada realidad social y contexto institucional, hay una tendencia a definir la agricultura familiar de manera normativa y utilizando los criterios divulgados. A pesar de esto, es posible identificar que existe consenso en relación a la heterogeneidad y diversidad de la agricultura familiar como una de sus “características genuinas” y

sobre las particularidades sociales y económicas que caracterizan a este grupo social que varían según su historia y localización (ambiente físico y geográfico).

## 2. El contexto de la Agricultura Familiar en los países estudiados

El año internacional de la agricultura familiar, celebrado en 2014, favoreció significativamente el financiamiento de estudios y de publicaciones sobre este segmento de la población rural. Entre la riqueza de información y conclusiones producidas, dos aspectos pueden ser enfatizados para demostrar el consenso existente entre organismos internacionales, entidades gubernamentales y la academia: que la agricultura familiar es una categoría social cuya relevancia económica y política para el desarrollo rural es incuestionable; y que, por otro lado, refrenda nuevamente su carácter diverso conteniendo en ella misma, como lo definiría Lamarche (1993), “toda la diversidad”.

Según datos de la CEPAL, FAO & IICA del 2013 en América Latina y el Caribe, existen 17 millones de establecimientos productivos de agricultura familiar que agrupan 60 millones de personas y que representan el 75 % de las unidades productivas. Además de su importancia en número, otro dato relevante es su participación en la producción de alimentos para el autoabastecimiento de los países de la región que, como el frijol, el maíz, la yuca, las papas, la carne de oveja y la leche, son ricos en proteínas, minerales, micronutrientes entre otros. De igual forma, según los datos del informe referido, en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, la participación en el empleo sectorial supera el 50 % (entre el 40 y el 60 % en países andinos).

Las evidencias muestran cómo la agricultura familiar se ha posicionado como una prioridad en las agendas públicas de los países de la región, cuyos gobiernos han ido diseñando programas e instrumentos que la fortalezcan para así contribuir al aumento de su aporte en lo que respecta a la seguridad alimentaria, la economía y el bienestar rural. Estos son los casos, por ejemplo, de Bolivia que declaró la agricultura familiar como prioridad nacional, o de Chile que, en 2013, aumentó en 8.2 % el presupuesto para fortalecer la pequeña agricultura (CEPAL, FAO, IICA, 2013).

A pesar de estas características y de la atención que recientemente se le viene dando a esta categoría, parece paradójico lo que varios estudios registran sobre las condiciones de precariedad y marginalización de un gran contingente de esta población en particular.

Uno de los elementos compartidos por los países de la región, a partir de los años 2000, es la ampliación de las fronteras del agronegocio en relación a la extensión de áreas cultivadas y/o de inversiones agrícolas y agroindustriales. Como lo analiza Delgado (2013) se consolida de esta forma:

*“(…) la construcción/comprensión de un ‘modelo dual’ (agricultura empresarial x agricultura familiar) que informa el conjunto de interpretaciones posibles sobre el proceso de desarrollo rural latinoamericano con una fuerte repercusión en el contexto institucional que le da soporte al mismo”.*

Es así que, en países como Bolivia, por ejemplo, se evidencia cómo las familias de campesinos e indígenas siguen perdiendo espacio frente a la agroindustria exportadora ocurriendo un estancamiento de la producción de alimentos básicos, con una fuerte división de las propiedades y bajo acceso a tecnología. En este país se confirma lo dicho por Delgado en relación al contexto institucional al presentarse fuertes contradicciones entre las políticas para la agricultura familiar y aquellas que apoyan la exportación de

productos agropecuarios, corriéndose el riesgo que sean estas últimas quienes vuelvan a ganar mayor relevancia frente a las primeras. En Bolivia entre 1991 y 2012, la superficie destinada a cultivos industriales aumentó un 500 % que corresponde a 1.5000.000 de hectáreas. En contraste, el área de cultivo de papa aumentó 18 % en el mismo periodo; los frutales 12 % y una baja de 3 % para hortalizas, con una reducción de los cultivos de arveja, cebada y mandioca.

En el caso chileno el 95 % de las explotaciones silvo-agropecuarias son de la agricultura familiar. Este segmento controla de manera significativa los recursos productivos, diferentes a tierra. Participan con 44 % del área de cultivos anuales y el 54 % de hortalizas. De igual forma sucede con la explotación pecuaria siendo notoria la participación en la producción de caprinos (94 %), de las colmenas melíferas del país (76 %) junto con el 54 % de la explotación bovina. A pesar de estas cifras y según los datos del Instituto de Desarrollo Agropecuario – INDAP – consultados para entender la diferenciación de establecimientos agropecuarios por tipos – en función a la tenencia de la tierra, valor bruto de la producción y disponibilidad de áreas irrigadas – se confirma la marginalización de grupos de agricultores familiares denominados por el INDAP como de multiactivos, comparados con los propios agricultores familiares empresariales. A su vez, la diferencia en el acceso a los recursos básicos de producción y reproducción entre estas dos tipologías con la mediana y la gran producción agropecuaria es aún mayor.

Lo relatado en los casos anteriores vuelve a ser un punto relevante en el estudio realizado en Colombia. Así, se destaca que la agricultura familiar contribuye significativamente con la seguridad alimentaria del país y mantiene características como el policultivo que favorece la conservación de la biodiversidad. Reconoce también que de otro lado hay grupos de campesinos en situaciones de marginalidad con poco acceso a tierra, tecnología, información y capital. A partir del trabajo realizado por el Observatorio de Territorios Rurales del IICA en ese país, son identificados territorios de la agricultura familiar que agrupan 676 municipios de un total de 1.122. Estos municipios, caracterizados por estar ubicados en zonas rurales y zonas rurales dispersas (según clasificación del Departamento de Planeación Nacional de Colombia), fueron evaluados aplicando un índice de desarrollo territorial compuesto por cuatro dimensiones (ambiental, económica, institucional y social).

Reconociendo la prudencia que se debe tener al interpretar realidades territoriales a partir de este tipo de cálculos<sup>1</sup>, los resultados ayudan a reforzar lo que aquí se viene discutiendo en relación a la marginalidad de un grupo representativo de la agricultura familiar de los países que forman parte del presente estudio. Según el índice referido en Colombia, los municipios con agricultura familiar pueden ser clasificados como “inestables” o, en otras palabras, que sólo han desarrollado al 45 % de sus capacidades.

A estas evidencias se suman las registradas en los estudios de Ecuador, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Venezuela. En Ecuador, a pesar de que el número de establecimiento de la agricultura familiar es el 75 % del total de las unidades agropecuarias y provee el 60 % de los alimentos consumidos en ese país, la desigualdad en el acceso a tierra es una constante, no solo por la concentración de la propiedad, sino por la renta de la misma, su localización y fertilidad. Este total de propiedades pequeñas y medias están localizadas en el 10 % de la superficie agrícola.

Si vamos hasta Honduras, el cuadro es más alarmante. En este país se hace una estratificación por tipo de agricultor familiar definida por el número de hectáreas de su propiedad. De esta forma, cerca del 83 % de los agricultores familiares pertenecen al segmento de la pequeña producción (de 0,175 ha a 10 ha), cálculo hecho con los únicos datos disponibles del censo de 1993. Según el estudio de la agricultura

1 Los que dependen, en gran medida, de las bases de datos disponibles y de las relaciones que se hagan de las variables que componen los índices.

familiar en Honduras, dentro de este grupo pueden diferenciarse aquellos agricultores con menos de 1,3 ha con altas dificultades de insertarse al mercado, comparados con aquellos de 5,5 hectáreas con mayores opciones de esa inserción. Los grandes productores son aquellos que tienen más de 25 hectáreas y ocupan 53 % del área agrícola con 3,7 % de los establecimientos censados. En Honduras, según datos de 2012, el 55% de su población es rural con 57 % en condiciones de indigencia o extrema pobreza (508.000). El estudio hecho en este país sobre agricultura familiar levanta la hipótesis que de las 895.000 familias rurales, cerca de 580.000 propiedades corresponden a micro propietarios (menos de 0,175 ha).

Nicaragua es un país donde el 92 % de las unidades rurales son clasificadas como familiares pudiendo llegar a tener hasta 70 hectáreas, pero, como lo aclara el estudio de este país, dentro de este grupo hay una enorme diversidad de agriculturas familiares. Como se detallará más adelante, a partir de criterios para segmentar las unidades económicas bajo agricultura familiar, identifican que un 84 % de las explotaciones agrícolas son familiares siendo que el 42 % de ellas producen para el mercado interno, 19 % para exportación, 15 % son ganaderos y 7,2 % son de subsistencia (agricultura de patio) con un tamaño de propiedad entre 0.3 y 0.7 mzn<sup>2</sup>. El restante es clasificado como agricultura familiar con exploración forestal.

La agricultura familiar campesina como es denominada en Paraguay, de igual forma constituye un grupo representativo en el medio rural de ese país, con 264.000 fincas, una importante participación en la producción de alimentos para el consumo nacional y conservación de los trazos culturales (música, tradiciones religiosas, comidas) de las comunidades rurales. Pero, junto con esto, se enfrenta a la realidad ya relatada en los otros países de este estudio: el limitado acceso a la tierra. Ese número de fincas, que corresponde al 96 % de las propiedades rurales del país, se concentra en el 4 % de su extensión y de estas, 184.000 tienen menos de 10 hectáreas. Según el estudio hecho en el Paraguay, es un grupo de población rural que se diferencia por su marginalidad, reducida inversión en tecnología, baja productividad de sus actividades económicas y reducido tamaño de sus propiedades del grupo de agricultores empresariales con alta inversión en recursos productivos y que utiliza tecnología de producción avanzada.

En Venezuela, el proceso de reforma agraria que inició en 1960, favoreció a la agricultura familiar. Del total del área apta para la agricultura, 70 % pertenece a este grupo de productores con la novedad de que la legislación venezolana prohíbe el latifundio lo que, según los especialistas que realizaron el estudio, ha limitado el desarrollo de la agricultura empresarial.

A partir de este contexto, lo que se pretende resaltar es que, en los países incluidos en este estudio, la categoría agricultura familiar es de relevancia por su participación en la seguridad alimentaria, en su relación con los territorios rurales, en la generación de empleo y en la conservación de la diversidad, además, por su fuerza política como categoría social que se posiciona y reivindica sus derechos.

Pero, también es evidente, según los datos que sustentan los estudios referidos, que nos enfrentamos a una situación que va más allá de la dualidad entre agricultura patronal (llamada de agronegocio) y la agricultura familiar. A pesar de la mejoría en la renta de este segmento y de otros avances conseguidos, principalmente en los últimos 15 años, se presenta en América Latina y el Caribe una marginalidad al interior de este segmento con un gran número de familias pobres o extremadamente pobres que generalmente son clasificadas en categorías como las de agricultura de subsistencia o multiactivos, en contraposición a la agricultura empresarial o consolidada.

---

2 1 mzn corresponde a 0,7 ha.

Estas tipologías modernizantes pautan una “escala” deseable pasando de la agricultura familiar de subsistencia, para luego pasar por la de transición y finalmente llegar a la consolidada, bajo una perspectiva principalmente económica. Pero, al observar los indicadores sobre las condiciones de vida de estas familias de agricultores registrados en los estudios de los ocho países, es posible concluir que es necesario avanzar más allá de la dimensión económica, hacia una mirada que considere también aspectos sociales, ambientales e incluso culturales y territoriales.

### 3. Definiciones de la Agricultura Familiar en los países estudiados

El concepto de agricultura familiar que se institucionaliza desde la década de los noventa en algunos países de América Latina, sobretodo del cono sur, y más recientemente en los países andinos, pareciera que ya no es cuestionado. Nociones como la de *campesinos* y las dimensiones que los identifican; o denominaciones como la de *pequeña producción* y sus recortes, se suman a definiciones de la agricultura familiar que buscan agregar la diversidad que esta categoría social y política representa. Es así como es posible encontrar en una misma definición, por un lado, dimensiones culturales como la relación de armonía con la Madre Tierra y la búsqueda por la seguridad alimentaria y, por otro, referencias al tamaño de la producción en pequeña escala como, también, identificar la dimensión política con el reconocimiento de organizaciones que representan a estas comunidades.

En tales definiciones es posible identificar elementos comunes como son el trabajo familiar y su relación con los recursos productivos disponibles. Los elementos diferenciadores de las definiciones estudiadas están en el énfasis que en mayor o menor medida se hace de los aspectos culturales y de sustentabilidad y, por los relacionados a la vinculación de estas familias de agricultores con los mercados locales, nacionales e internacionales.

Los casos boliviano y ecuatoriano son emblemáticos en este sentido. Para Bolivia, según la reciente normativa sobre el asunto (Ley 338 de 2013), la agricultura familiar es un tipo de producción que se caracteriza por la relación del trabajo familiar y los sistemas productivos disponibles. Al referirse al trabajo familiar explicitan que es aquel desarrollado por campesinos, indígenas, afro-bolivianos e interculturales. También se rescatan las organizaciones que los representan y se esquematiza el sistema productivo que trabajan desde la siembra hasta la colecta. Particularmente en este estudio, los autores del mismo toman como referencia una tipología elaborada por la Organización Madre Tierra con el propósito de mejor analizar las políticas públicas que en Bolivia se estructuran para la agricultura familiar. En tal tipología, se definen cuatro tipos de agriculturas: campesinos tradicionales (subsistencia), agricultores especializados (campesinos inseridos en el mercado doméstico), productores de commodities (campesinos que se han vinculado a la agroindustria exportadora) y agricultores e indígenas de tierras bajas (cazadores y recolectores). Junto a esta tipología está la que en el estudio se denomina de “residentes” que son campesinos que migran a las ciudades, pero que por sus vínculos con la comunidad rural continúan teniendo una fuerte influencia en sus estructuras organizativas.

En Ecuador existe una combinación de factores de producción donde son incluidos, además de la tierra, el agua y las semillas, “los saberes ancestrales y modernos, la mano de obra disponible en un entorno territorial determinado”. Según esta definición, la finalidad de la agricultura familiar es producir alimentación sana y nutritiva y garantizar la reproducción física y cultural de su familia y de su comunidad en la que se practican varias formas de reciprocidad y solidaridad.

Un elemento que enriquece estas definiciones es el agregado por Colombia cuando reconoce que la agricultura familiar es territorializada por excelencia. Según el estudio realizado por el IICA en Colombia, la Agricultura Familiar es una forma especial de relacionarse con el territorio que “involucra actividades productivas rurales, sociales, culturales, ambientales y económicas por parte del agricultor, su familia y su comunidad”.

En el mismo sentido la Política del Buen Vivir del Ecuador se soporta en una perspectiva territorial, lo que imprime una importante diferencia a las políticas públicas para el desarrollo rural y, en particular, para el fortalecimiento de la agricultura familiar.

En contraposición, en Honduras aún se trabaja con una definición que marca profundamente la agricultura de pequeño porte, relacionada con el tamaño de la propiedad y su función de subsistencia. Es así que, en ese país, según la Política de Estado para el Sector Agroalimentario y Medio Rural, la agricultura familiar es la agricultura campesina, caracterizado como el estrato de la población con menos tierra y una producción destinada al autoconsumo. Otras entidades en este país construyen definiciones alternativas a esta, con elementos que diferencian su público para aquellas poblaciones vulnerables que se dedican al autoconsumo y tienen pequeñas extensiones de tierra (menos de 3.5 hectáreas) o, de otro lado, aquellas que tienen más de 14 hectáreas y están vinculadas al mercado. Junto con esto hay organizaciones que definen niveles de I a IV siendo el grupo I aquel más marginalizado y empobrecido y el IV, el más organizado y vinculado al mercado y, según los criterios establecidos para construir esta tipología, sería el grupo más autosuficiente e independiente, comparado con los otros (I, II e III) que tendrían grados variados de dependencia y niveles de pobreza, igualmente relacionados con su vinculación a organizaciones o niveles de formación.

Similar a otros países, en Nicaragua se utiliza la relación entre diversificación de la producción e ingreso agropecuario para caracterizar tres grupos de agricultura familiar, desde aquella de subsistencia hasta la patronal. Se conceptualiza de forma más sofisticada al incluir el principio de autonomía de esas familias, argumentando que los hogares rurales son económicamente racionales y, según la disponibilidad de recursos y el contexto, decidirían como llevar sus estrategias de vida (IICA, 2014). Las principales variables utilizadas para identificar el número de establecimientos familiares fueron la contratación de mano de obra, el nivel de diversificación, el peso de la agricultura en los ingresos totales y la declaración que los entrevistados en el IV CEAGRO (Censo agropecuario) hicieron sobre el status legal de sus propiedades, pudiendo ser empresas o no. A partir de la combinación de estas variables el IV CEAGRO concluye que de los 262.546 explotaciones reportadas en el Censo referido, 84 % (cerca de 222.000) son explotaciones familiares; 15,4 % (con manos de obra contratada de forma permanente) son patronales; y 0,3 % empresariales donde se contrata mano de obra permanente y son dirigidas por un gerente.

De manera diferente a estas definiciones donde se estratifica la agricultura familiar por tipos orientados, principalmente, por el grado de inserción al mercado, en Paraguay el marco normativo caracteriza la agricultura familiar como aquel grupo que produce para el autoconsumo, utilizando mano de obra familiar y teniendo actividades extraprediales que le permiten completar su renta. En este caso, se limita a agricultura familiar a un grupo donde su forma de producir es principalmente para la subsistencia y su forma social es típicamente campesina (SCHNEIDER, 2015). De otro lado, la sección nacional de la REAF en ese país trabaja con otra definición en la cual se establecen límites en el tamaño de la tierra y número de jornales contratados por año para encuadrar los grupos de agricultura familiar.

Por último, el estudio realizado en Venezuela se remite a categorías y definiciones construidas en estudios para la región de América Latina, pero que reflejan, según los autores del referido estudio, la

situación de la agricultura familiar en ese país. Se hace una estratificación por tamaño de la propiedad, y disponibilidad de recursos, identificando, por ejemplo, desde los campesinos sin tierras, familias que poseen predios con escasa capacidad productiva (por tamaño, falta de agua u otra limitante); familias que poseen predios de pequeño tamaño y con buenas condiciones de producción; y familias que poseen predios medianos con diversidad de condiciones productivas.

Entre los puntos que pueden ser resaltados como comunes en las definiciones de agricultura familiar descritas en las ocho investigaciones analizadas es la referencia a la definición construida y ampliamente difundida por la FAO, como también a las tipologías que de ella se desdoblan. Para la FAO *Agricultura Familiar es la producción agrícola, pecuaria, forestal, pesquera y acuícola que, pese a su gran heterogeneidad entre países y al interior de cada país, posee las siguientes características principales: i) acceso limitado a los recursos tierra y capital; ii) mano de obra, principalmente familiar y iii) la actividad agropecuaria, silvícola y pesquera son las principales fuentes de ingresos.*

A partir de esta definición se establecen tipologías generalmente usadas en la formulación de políticas públicas que son diferenciadas según la agricultura familiar sea de subsistencia, de transición o consolidada. Como Schneider & Escher (2015), lo mencionan, estos tres tipos de grupos están en términos generales, referenciados por diferentes investigaciones en América Latina y el Caribe al punto de contar con datos importantes como los publicados por Schejtman (2008) quien estimó que, de los 14 millones de establecimientos de agricultura familiar en la región, 60 % eran de subsistencia, 28 % en transición y 12 % serían de la agricultura familiar consolidada.

Como fue indicado anteriormente, esta tipología (que toma como referencia el menor o mayor grado de inserción y permanencia en los mercados asociado a la inversión en recursos productivos) tiene restricciones, y por esta razón, quizá sería más conveniente trabajar con definiciones más amplias de lo que se entiende por agricultura familiar que con aquellas normativas que limitan aquella diversidad.

Este tipo de clasificaciones lleva a que las políticas públicas sean orientadas de tal forma que terminan causando efectos perversos al aumentar la brecha entre los llamados consolidados y los grupos de subsistencia. Para los primeros hay una fuerte concentración de recursos y acciones que son potenciadas por las capacidades que estos tienen de acceder a informaciones y a tales políticas. Los segundos, en sus diferentes grados de marginalidad, continúan siendo atendidos con acciones compensatorias y dispersas.

Al hablar de agriculturas familiares, en plural, se está enfatizando sobre una realidad que muestra los variados tipos que existen de este segmento. De la misma forma se refuerza que esa heterogeneidad debe ser incorporada en los modelos de análisis y en las políticas públicas que, si bien, necesitan de elementos que permitan definir sus perímetros de intervención, no pueden ser pensadas sin reconocer esa diversidad (Forero, 2014).

Trabajos sobre el origen del concepto agricultura familiar diferencian las definiciones construidas a partir de una perspectiva política de aquellas que se fundamentan en la perspectiva analítica (Sabourin et al, 2014; Schneider; Escher, 2014). En los estudios elaborados por el IICA en los ocho países aquí referenciados, es posible identificar elementos tanto políticos como analíticos. En relación a la perspectiva política se utilizan, en términos generales, 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 et al, 2014 P. 20).

Bajo la perspectiva analítica, la discusión se centra en la diferenciación entre agricultor familiar y campesino. Se parte de aquella definición ampliamente citada de Chayanov en la cual la *“explotación campesina es un concepto de análisis que define un modelo de funcionamiento bien particular de*

*explotación agrícola*” (Lamarche 1993, P. 16). Esta perspectiva refuerza lo planteado por los estudios sobre sociedades campesinas realizados en América Latina desde los años 40. Se está hablando de un modelo campesino donde el trabajo es familiar, la actividad productiva no es un negocio y sí un modo de vida y la organización de la producción se hace en busca de la subsistencia de su familia y no del lucro.

Esta concepción más sociológica y antropológica del campesinado (Forero, 2014) resalta la autonomía del campesino para controlar su actividad productiva y su vínculo orgánico con la tierra mediado por lazos de tradición y sentimiento (Schneider y Escher, 2014). Este *ethos campesino*, en las palabras de Forero (2014), puede encontrarse en algunos tipos de productores familiares y es lo que recientemente se retoma por organizaciones y grupos que trabajan a favor de la producción agroecológica cuyos principios sócio-técnicos se aproximan a los de estas sociedades campesinas (Schneider y Escher, 2014).

Aquí, como bien lo explican Sabourin et al (2014), se establecen dos tipos de tensiones. La primera entre “la asignación del trabajo familiar y su remuneración” (P. 20) y la segunda entre “el consumo de la familia y compras para la actividad productiva, así como entre acumulación e inversión en la finca” (P. 20). Esta tensión se evidencia en las definiciones construidas en la última década sobre agricultura familiar y, en este caso, no se trata de disolverlas y sí de incorporarlas. Esta visión económica que trae la condición teórica de la monetización parcial se “ajusta a cualquier agricultor familiar” (Forero 2014, P. 14) y las condiciones teóricas del *ethos campesino* se aplican sólo a un grupo de esos agricultores familiares.

Los autores aquí referenciados coinciden en afirmar que la agricultura familiar es una categoría reciente, útil y necesaria para “aprender la enorme complejidad de la economía rural como se nos presenta actualmente” (Forero 2014, P. 14) y que “hace referencia a categorías sociales ya existentes en el medio rural y que busca darles una nueva connotación social, simbólica y de identidad” (Schneider; Escher, 2014, P. 10).

La definición de agricultura familiar en los países estudiados es, aún, un proceso en construcción. Se intenta abarcar este amplio grupo de agricultores y agricultoras que trabajan en la agricultura y a sus familias que son la base de su organización productiva, en un único concepto lo que lleva a elaborar definiciones imprecisas. Se agregan además elementos que demuestran, en algunos casos un interés más ideológico político y en otros una perspectiva eminentemente técnica para hacer un recorte de una población objetivo para cierta política pública.

Como será analizado a continuación, el volumen de instituciones y de políticas formuladas para atender este grupo social es significativo, pero aún disperso y distante de una agenda que permita una acción estratégica e integrada por el desarrollo de los territorios rurales donde los agricultores familiares tengan la oportunidad de crear condiciones para garantizar su reproducción como grupo social.

#### 4. Institucionalidades y sus Políticas Públicas para la Agricultura Familiar

Las políticas públicas para el desarrollo rural, el desarrollo agrario, seguridad alimentaria y aquellas específicas direccionadas para la agricultura familiar, están vinculadas a la institucionalidad descrita en los estudios de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Venezuela. Esta institucionalidad hace referencia, sobretudo, a estructuras estatales y, algunas veces privadas, cuyas misiones están en el marco del desarrollo rural y/o agrario. De otro lado, está presente la “paradoja de la acción pública contemporánea” como definida por Massardier (2008, citado por Sabourin, Samper e Massardier, 2014) donde existe una importante participación de otros actores movilizadores que reivindican la formulación y ejecución de políticas públicas que favorezcan la agricultura familiar.

Lo interesante de esto es que la reunión de estos diversos actores para la formulación de las políticas públicas no solo se hace por una disputa de espacios de poder o de interés, sino que pueden ser la expresión de creencias, valores y saberes (Grisa, 2012). En los países donde existen políticas específicas para atender las agriculturas familiares se evidencia un “sistema de creencias compartidas entre actores” (Sabourin, Samper, Massardier, 2014) que facilitan la emergencia de estas políticas públicas para la categoría agricultura familiar y en algunos casos como, por ejemplo, Bolivia y Ecuador llegar a reconocer su importancia para la seguridad alimentaria y articular instrumentos de política de diferentes sectores para avanzar en este sentido.

Lo que llama la atención frente a la enorme gama de organizaciones e instituciones existentes es que pareciera que hay un desfase entre esa estructura institucional y las políticas públicas, ya que, al parecer las políticas públicas descritas en estos estudios no están desvinculadas de las instituciones públicas nacionales, y sus ideas, en la mayoría de los casos, respecto a la estructura central, agraria y agrícola no dialogan frente a la necesidad de pensar acciones descentralizadas e innovar con estrategias articuladas e multisectoriales y no sólo agrícolas o sociales.

A continuación, se hará una breve síntesis de ese amplio abanico de instituciones que en los países estudiados atienden directa o indirectamente las agriculturas familiares para después describir las políticas públicas cuyo público meta son esas agriculturas familiares. En los estudios de los ocho países, además de la detallada descripción de entidades y políticas que trabajan directamente con la agricultura familiar, hay importantes referencias a instituciones que trabajan políticas más estructurantes como son las políticas redistributivas de reforma agraria y descripción de acciones emprendidas por organizaciones privadas que directa o indirectamente favorecen a este segmento de la población rural.

#### **4.1 Instituciones que trabajan para las agriculturas familiares**

Es alentador encontrar en la mayoría de los países estudiados un número significativo de entidades creadas para atender la agricultura familiar. Esto indica la relevancia que tiene para los decisores de política el fortalecimiento de la agricultura familiar, mas allá de los bajos niveles de articulación que esa dispersión puede llegar a ocasionar.

En la actualidad en Bolivia existe un marco institucional que es la gran sombrilla que alberga los instrumentos de política para la agricultura familiar. En ese país se dispone de tres leyes que velan por: la seguridad alimentaria, la protección de la Madre Tierra y el fortalecimiento de la agricultura familiar. Pero la estructura institucional existente desde décadas anteriores es mantenida y los nuevos programas, respaldados por ese marco institucional, son vinculados a tales estructuras conformando un mapa bastante complejo, con sobreposición de funciones como, también, en algunos casos, en contradicción con los principios básicos del marco institucional promulgado por el Gobierno Nacional de Bolivia que se fundamenta en el *Vivir Bien*.

La principal entidad en materia de atención a la agricultura familiar es el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, Agropecuaria y Medio Ambiente. Las políticas para el “desarrollo integral, agropecuario, forestal, acuícola y de coca” son ejecutados por sus viceministerios, entidades descentralizadas, desconcentradas y autárquicas, enumeradas en el cuadro a seguir, dentro del cual se advierte que estas entidades no tienen necesariamente alguna relación o dependencia jerárquica. Todos dependen jerárquicamente del Ministerio.

Cuadro 1. Entidades del sector agrario, agrícola y de la agricultura familiar en Bolivia

Nivel Máximo	Viceministerios	Entidades descentralizadas	Entidades desconcentradas	Entidades autárquicas
<b>Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (MDRyT)</b>	Viceministerio de Desarrollo Rural y Agropecuario	Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal	Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria	Instituto Nacional del Seguro Agrario
	Viceministerio de Tierras	Instituto Nacional de Reforma Agraria	Institución Pública Desconcentrada Soberanía Alimentaria	
	Viceministerio de Coca y Desarrollo Integral (VCDI)	Fondo de Desarrollo para los Pueblos Indígenas, Originarios y Comunidades Campesinas	Unidad Desconcentrada EMPODERAR	
			Consejo Nacional de Producción Ecológica	
			Programa de Inclusión Económica para Familias y Comunidades Rurales	
			Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo	

Por otro lado, en Bolivia, existe el Ministerio de Desarrollo Productivo de Economía Plural que ejecuta una serie de programas en busca de cambiar la matriz productiva de grupos de actores sociales hacia una economía más plural que incluya artesanías, agroindustria, entre otros. Súmanse acciones de empresas públicas y mixtas que apoyan con la distribución de insumos, la producción de semillas o la promoción de agroindustrias.

En una trama, tal vez menos compleja que la Boliviana, en Chile existen igualmente una serie de entidades gubernamentales que apoyan la agricultura familiar directa o indirectamente. Este país es pionero en América Latina en la implementación de políticas diseñadas específicamente para atender la Agricultura Familiar. En 1962 se crea el Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP) que tiene como objetivo “promover el desarrollo económico, social y tecnológico de los pequeños productores agrícolas y campesinos, con el fin de contribuir a elevar su capacidad empresarial, organizacional y comercial, su integración al proceso de desarrollo rural y optimizar al mismo tiempo el uso de los recursos productivos” (IICA, 2014).

Igual que en Bolivia y en el resto de los otros seis países, en Chile el Ministerio de Agricultura se constituye como la principal entidad para orientar las decisiones de política para la agricultura familiar, como se muestra en el cuadro a seguir:

**Cuadro 2. Entidades vinculadas al Ministerio de Agricultura que atienden la agricultura familiar en Chile**

Nivel Máximo	Entidad con mandato específico para la agricultura familiar	Entidades con apoyo de forma transversal
Ministerio de Agricultura	Instituto de Desarrollo Agropecuario	Oficina de Estudios y Políticas Agrarias
		Corporación Nacional Forestal
		Comisión Nacional de Riego
		Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria
		Fundación para la Innovación Agraria

Junto con estas entidades está el Ministerio de Desarrollo Social al cual se vinculan Programas como el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) y la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) y el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo con entidades como el Servicio de Cooperación Técnica y la Corporación de Fomento de la producción (CORFO), que afectan de forma indirecta a la agricultura familiar.

El INDAP cuenta con tres líneas de trabajo que con diferentes instrumentos de política atienden dos tipos de agricultura familiar: la multiactiva y la agricultura familiar empresarial o comercial. Las líneas son: (a) Desarrollo de capacidades; (b) Financiamiento de capital de trabajo; y (c) Financiamiento de inversiones o capitalización (IICA, 2014). El estudio sobre la agricultura familiar en este país por un lado rescata el importante papel de una entidad como el INDAP constituida específicamente para atender a este grupo social y, por otro, señala como una de sus principales fragilidades su carácter central, sectorial y vertical.

En Colombia recientemente se retoma el interés por estructurar acciones que favorezcan a la agricultura familiar. La investigación promovida por el IICA en este país sobre la agricultura familiar identifica, además del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (central en la orientación de política para la agricultura familiar), los ministerios de Medio Ambiente y Desarrollo, el de Industria y Comercio y el Ministerio de Minas y Energía, todos, según el estudio, en una relación con la “ruralidad” (IICA, 2014).

A partir de la Misión Rural para la Transformación del Campo constituida en el marco del proceso de PAZ, se identificaron una serie de fallas de la institucionalidad existente, entre ellas el carácter más operacional y menos de orientación estratégica que asumió el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural después del desmonte acelerado de la institucionalidad que existía, en la década de los 90, para el desarrollo rural. También se identifican como “cuellos de botella” de esta institucionalidad, las acciones dispersas emprendidas, la falta de presencia de la institucionalidad para el desarrollo rural en los territorios, bajísima articulación institucional, entre otras.

De otro lado, un marco institucional importante y reciente en Colombia es aquel generado a partir de los paros agrarios de 2013, los cuales consiguen que sea constituido un pacto que plantea la creación de instituciones como la Mesa Nacional Agropecuaria y Popular de Interlocución del Acuerdo (MIA). Su principal objetivo es la realización de “la Reforma Agraria Integral con perspectiva territorial e intercultural que contribuya a la soberanía nacional en el marco de una Paz con Justicia Social” (CASALLAS y PINZÓN, 2015).

El Comité Nacional de Impulso a la Agricultura Familiar en Colombia, es otro marco institucional conformado recientemente el cual está integrado por representantes de organizaciones agrarias, ONG's que trabajan por el desarrollo rural y universidades. Esta es la única institucionalidad que, actualmente, tiene como foco exclusivo la agricultura familiar. Este Comité entiende que, por un lado la agricultura familiar es:

*La forma de realizar las actividades agrícolas, pecuarias, silvícolas, acuícolas y pesqueras que dependen fundamentalmente del trabajo familiar de hombres y mujeres. Las familias agricultoras en Colombia, carecen o tienen acceso limitado a la tierra, al capital, a bienes y servicios de la oferta pública y mercados, realizan múltiples estrategias de supervivencia y generación de ingresos, presentan una alta heterogeneidad y existen en forma de subsistencia, transición y consolidada (CASALLAS y PINZÓN, 2015).*

Y por otro:

*La agricultura Familiar y el Territorio co-evolucionan, combinan la dimensión económica, ecológica, política, social y cultural. La agricultura familiar aporta a la seguridad y soberanía alimentaria, contribuye a la protección de la biodiversidad y provee la mayor cantidad de oportunidades de trabajo rural, desarrolla conocimientos propios del hacer agrícola y, al mismo tiempo, se apoya en y fortalece fuertes redes familiares y comunitarias. La Agricultura Familiar es campesina, Indígena, Afro-descendiente, urbana, periurbana y neo-rural. (CASALLAS y PINZÓN, 2015).*

Esta definición estructurada en estos dos párrafos, contiene, a pesar de ser formulada por movimientos sociales, los principales principios y características pautados por organismos internacionales como la FAO. Pero, su segunda parte integra factores que son coherentes con las identidades de los grupos de productores que constituyen este Comité Nacional.

En Ecuador, las políticas de apoyo a la pequeña producción agropecuaria son retomadas en 2007 cuando se crea el Programa del Desarrollo Rural Territorial (PRODER) seguida en 2009, de la creación del Instituto de Economía Popular y Solidaria (Decreto N° 1668). Junto con esta nueva institucionalidad está el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca que continúa orientando acciones de apoyo a la producción agropecuaria, sobretodo, la relacionada con el agronegocio. Para la ejecución de la Estrategia nacional del Buen Vivir Rural se constituyó el Comité Interinstitucional del Buen Vivir Rural coordinado por el Ministerio de Desarrollo Social y la participación de una amplio grupo de organizaciones públicas.

En Honduras, la realidad es más incisiva en términos de la pobreza rural y presencia institucional para combatirla. Lo más llamativo de los ajustes institucionales en este país es la reciente creación del Comité Nacional Ampliado de Agricultura Familiar, conformado en 2014, en el marco del Foro Nacional de Agricultura familiar organizado por la FAO y que agrega las instituciones, públicas y privadas que, directa o indirectamente ofrecen servicios a la agricultura familiar en Honduras.

Son trece las instituciones públicas que desarrollan un significativo número de programas que, directa o indirectamente, afectan a la agricultura campesina y pequeños productores. Este Comité definió como líneas de acción acceso a bienes y servicios; y el acceso a mercados e inclusión en cadenas de valor y fortalecimiento institucional. Se espera que este nuevo comité contribuya a una mejor coordinación y articulación entre las instituciones que lo conforman. Tal como en otros países, el desarrollo agropecuario y el desarrollo rural lideran las acciones en favor de la agricultura familiar. Denominada como Secretaría de Agricultura y Ganadería, ésta ejecuta programas de promoción a la competitividad y al desarrollo sostenible focalizados por regiones y, es en gran medida financiada por organismos internacionales o acuerdos de cooperación con otros países, con importante presencia en Honduras. Entre las otras

instituciones registradas en el estudio sobre la agricultura familiar en Honduras están las encargadas de la reforma agraria, el desarrollo tecnológico, el mercado agrícola y el Frente Parlamentarios Contra el Hambre.

El estudio realizado en Nicaragua destaca la presencia de más de 2.600 cooperativas de pequeños productores y tres gremios de productores que agregan 71.000 afiliados. Uno de los aspectos a resaltar de estas agremiaciones y cooperativas, promovidas en gran medida por acciones del Estado, es la ejecución de acciones por rubros de producción en coordinación con el Gobierno.

Esta coordinación está institucionalizada mediante la realización de mesas nacionales por rubros con un espacio de discusión local (municipal). Estos espacios de discusión generan propuestas de políticas para la producción, calidad, infraestructura, exportación, entre otros, de rubros como café, miel, hortalizas, ganadería, granos, arroz. En 2015 fue definida la constitución del Sistema de Producción, Comercio y Consumo para fomentar el “encadenamiento sectorial” que trabajará, por medio de las mesas de discusión, planes anuales de producción atendiendo, más o menos 10 rubros.

Este Sistema hace parte de un conjunto de medidas de ajuste institucional para el sector agropecuario realizadas en Nicaragua. Como entidades gubernamentales que, directa o indirectamente, están relacionadas con lo que ellos denominan de economía familiar, están: el Ministerio de Economía Familiar, Comunitaria y Asociativa; un Ministerio Agropecuario y otro del Ambiente y los Recursos Naturales y el Instituto de Nacional de Tecnología Agropecuaria, el Instituto de Sanidad Agropecuaria y el de Florestas, el de Pesca y Acuicultura.

En Paraguay, penúltimo país que compone este estudio, la institucionalidad encargada de atender el segmento de la agricultura familiar está concentrada en el Ministerio de Agricultura y Ganadería con varias direcciones para la agricultura familiar, entre ellas la Dirección de Censos y Estadísticas Agropecuarias. (DCEA) encargada de coordinar el registro de estos productores. Es importante destacar que en este País el contexto internacional para la orientación de políticas para la agricultura familiar cobra relevancia en el marco de la Reunión Especializada de la Agricultura Familiar – REAF con una sección especializada en el Paraguay. También se destacan la Dirección de Extensión Agraria cuyo público meta directo es el de la agricultura familiar.

A pesar de la estructura institucional existente a la que se suman el instituto de tierras, el forestal y entidades públicas y privadas de crédito, los autores del estudio en el Paraguay indican dispersión y baja coordinación interinstitucional. En el intento de disminuir los efectos de esta alta dispersión fueron creados en el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) el Sistema Integrado de Gestión para el Desarrollo Agropecuario y Rural (SIGEST) y la Dirección de Gestión Territorial (DGT) como dependencia de la DEAg promoviendo mesas departamentales de coordinación interinstitucional para el desarrollo agrario y rural con participación del poder público y la sociedad civil. La participación en estos espacios es baja y actualmente se le apuesta al fortalecimiento de cogestión de las políticas públicas para la agricultura familiar en la REAF y, junto con esto, en el reciente Comité Nacional de Agricultura Familiar y un futuro Consejo Nacional de Agricultura Familiar para asesorar al Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Por último, Venezuela en materia de institucionalidades para la agricultura familiar es un caso particular dentro del conjunto de los ocho países estudiados. A pesar del sinnúmero de entidades que conforman su estructura institucional el principal órgano rector es el Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras que administra las tierras y empresas productivas en poder del Estado. Este ministerio que, en 1999, era el Ministerio de Agricultura y Cría, tiene cinco vice-ministerios (uno por sector de la producción) y nueve institutos adscritos. Esta estructura es fuertemente centralizada y según las

conclusiones de la investigación hecha en este país, con poco resultado en relación al mejoramiento de la calidad de vida de las familias campesinas.

## 4.2 Las políticas públicas para la Agricultura Familiar

En la mayoría de los países estudiados, el punto de partida son las políticas de reforma agraria que se suceden entre los años 50 y 60 (años 30 para el caso venezolano) pero, a pesar de su importancia, fueron realizadas de manera desordenada marcando las asimetrías entre el minifundio y el latifundio. La década de los ochenta está definida por una onda de políticas neoliberales que dejan una huella profunda en términos de desigualdades económicas y sociales para llegar a los años 90 con cambios significativos en las políticas agrarias y agrícolas producto de una serie de reivindicaciones de movimientos del campo en sintonía con gobiernos, en mayor o menor medida, receptivos a estas demandas.

En Bolivia es emblemática la Marcha por el Territorio y la Dignidad realizada en 1990, donde se reconocen los primeros cuatro territorios indígenas a nivel local y a partir de la cual se constituye una nueva figura en el marco de la reforma agraria que son *las Tierras Comunitarias de Origen*. A partir de esto se sigue una serie de ajustes que se amplían en favor de los grupos más marginalizados del campo, los cuales se concretan en nuevos lineamientos de política en 2006 cuando el gobierno del Movimiento para el Socialismo (MAS), en el contexto del Plan Nacional fundamentado en el *Vivir Bien*, formula un Plan Nacional del Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente. Se esperaba con este plan, además de garantizar sostenibilidad ambiental, producir alimentos para consumo interno con excedentes para la exportación. Se delega en consecuencia un rol central al Estado para la formulación y ejecución de las políticas originarias del mismo.

Es así como se define el marco de las políticas agrarias en Bolivia por tres “Revoluciones” (Agraria, Rural y Forestal) con seis políticas públicas vinculadas a las mismas. La primera revolución, la agraria, está relacionada con distribución, titulación y regulación de la propiedad de la tierra. La rural dice respecto a la transformación productiva para garantizar, principalmente la seguridad y soberanía alimentaria y a estas se vinculan programas y estructuras institucionales como las mencionadas en el capítulo anterior: “Criar, Sembrar, Empoderar y Recrear” que apoyan directamente a las comunidades con sus emprendimientos, ya sean privados o comunitarios. Y, por último, la revolución forestal se apoya en políticas públicas para aprovechar los bosques y la biodiversidad de forma integral y sostenible con los programas “Sustentar y Conservar”.

Conforme el estudio realizado en este País, las políticas públicas para la agricultura familiar actuales guardan mucho de este primer Plan Sectorial (2007-2013) formulado con sus tres revoluciones. Sin embargo, hay en la actualidad tres marcos jurídicos que conforman una gran sombrilla que alberga las diferentes políticas e instituciones ahora vigentes para este grupo social. El primero de ellos promulga la defensa de derechos como la seguridad alimentaria con inocuidad y la seguridad para vivir (Ley 144 de 2011 - Revolución Productiva Agropecuaria y Comunitaria), pero al mismo tiempo son contradictorias al aprobar, por ejemplo, el uso de semillas transgénicas o definir una lista de cultivos prioritarios que favorecen, sobretodo, a la producción de commodities. A pesar de esto, el estudio elaborado por IICA, resalta la importancia de este marco jurídico tras ser aprobada la creación de las “Organizaciones Económicas Comunitarias (OECOM), que son el núcleo orgánico, productivo, social y cultural para el *vivir bien*”. Vinculado a esta Ley hay 16 políticas públicas que atienden desde la conservación, el fomento a la producción, gestión territorial por pueblos tradicionales, suministro de alimentos, hasta la innovación para la producción.

El segundo referente legal es la Ley Marco de la Madre Tierra de Desarrollo Integral para *Vivir Bien*. Esta disposición, “establece obligaciones de los actores para con su ambiente, entre ellas las de proteger y garantizar los Derechos de la Madre Tierra”, con lineamientos de políticas para atender a los pequeños productores comunitarios.

Por fin, la Ley 338 de 2013 es la Ley diseñada específicamente para la agricultura familiar y complementa la Ley 144 antes mencionada. Busca la articulación entre las Organizaciones Económicas Campesinas, Indígena Originarias -OECAS y de Organizaciones Económicas Comunitarias - OECOM bajo los principios de sostenibilidad y seguridad alimentaria. Es en esta Ley, como se había dicho en apartes anteriores, que se define lo que, para el Gobierno boliviano, es agricultura familiar. Un punto que merece especial destaque de este marco institucional es el reconocimiento que se hace de la agricultura familiar como “eje fundamental’ para la planificación y gestión pública con fines de lograr la soberanía alimentaria y el desarrollo integral; así como la fuente principal de información, a partir de la cual orientar y actualizar las políticas y acciones desde el Estado a favor de los pequeños productores”. En esta Ley se orienta el diseño de dispositivos para la asistencia técnica, el acceso a tecnología y capacitación y para apoyar la producción, acopio, transformación y comercialización.

Esta Ley 338 también contiene una directriz novedosa para muchos países de América Latina y esta es la creación de un Registro Único de Agricultura Familiar Sustentable. Este registro tiene el objetivo de “registrar a las OECAS, OECOM y familias productoras a nivel nacional, departamental y municipal, para acreditarles como “sujetos de la agricultura familiar... por rubros y de acuerdo a su nivel de desarrollo”.

Este marco institucional es reafirmado a través del Plan sectorial 2014 – 2018 “hacia el 2015” que se formula como una actualización que el Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente viene desarrollando.

Las políticas públicas para la agricultura familiar en Chile están enmarcadas en la Política Agrícola y, además de estas, existen otro tipo de acciones indicadas como transversales como son las políticas de desarrollo territorial y de lucha contra la pobreza. La Política Agrícola, como su nombre lo indica, se centra en el desarrollo del sector agropecuario, buscando la rentabilidad y competitividad de la agricultura, mejorar los ingresos de todas las categorías de agricultores y la sostenibilidad ambiental, social y económica. El INDAP, antes mencionado, es el brazo ejecutor de gran parte de esta política por medio de 18 programas que van desde la atención a las poblaciones más marginalizadas dentro del grupo de los agricultores familiares o programas de asesoría técnica y programas específicos para mujeres, hasta los programas de alianzas productivas que atienden, principalmente, productores con mayores recursos y capacidades empresariales.

Sumado a esto hay un importante número de instrumentos que en Chile afectan indirectamente a la agricultura familiar y fueron diseñados dentro de un marco de políticas sociales, económicas y de infraestructura para la inclusión, superación de la pobreza y las desigualdades; el aumento y diversificación de la producción y apoyo al emprendimiento y la innovación; y oferta de servicios básicos y mejoramiento de la conectividad.

En 2014 la administración del Presidente Piñera, lanzó la política chilena para el desarrollo rural (2015-2015) que se soporta en el enfoque territorial el cual se anuncia como el nuevo paradigma rural para propiciar “sinergias entre iniciativas públicas y público-privadas con el objeto de diversificar y potenciar el desarrollo rural, resguardando el acervo natural y cultural esencial para la sustentabilidad territorial...”. En 2015, esta política es retomada por la Presidente Bachelet, con la expectativa de un nuevo lanzamiento en ese año, lo que parece, según una búsqueda más reciente de informaciones, no se llevó a cabo.

Ya en Colombia, como se ha indicado anteriormente, las discusiones al respecto comenzaron recientemente en la tentativa de retomar un vacío institucional que duró cerca de 10 años y en el cual no fueron implementadas estrategias para los agricultores y agricultoras familiares de ese país, a no ser acciones, con poco éxito, de regularización de la propiedad de la tierra. El contexto actual, en el cual la firma del acuerdo de Paz entre el gobierno del Presidente Juan Manuel Santos y la FARC-EP<sup>3</sup>, la transformación del campo y el pago de una deuda histórica con la población rural es uno de los pilares del post-conflicto. El campo, como lo indica el Departamento Nacional de Planeación de Colombia, es un elemento esencial para construir la Paz.

En materia de desarrollo rural, en Colombia, todo está por recrearse y el desafío es aún mayor cuando se entiende que es en los territorios rurales donde se construirán las bases para una paz duradera después de 52 años de guerra. Otro tipo de reivindicaciones de los últimos años son los paros agrarios que resultan en la formulación de un pacto que es reconocido en el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 como insumo para la definición de estrategias de desarrollo rural. Más desafíos se vislumbran, como es enfatizado en el estudio realizado por el IICA en Colombia, cuando la institucionalidad existente es eminentemente sectorial.

Para estudiar las políticas públicas para la agricultura familiar, los autores del estudio de Colombia, definen tres categorías de políticas públicas: las macro, las transversales y las sectoriales. En las primeras se encuentran las políticas que pueden llamarse de políticas constitutivas o *meta-políticas*, como la Constitución Nacional de Colombia que defiende, entre otros derechos, el “acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios de forma individual o asociativa”. También en este grupo se incluye la Ley 160 de 1994, aún vigente, que crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural y bajo el cual se diseñan una serie de instrumentos para, no solo la adjudicación de tierras, sino de atención en áreas de crédito, asistencia técnica, entre otros. Las políticas transversales agrupan acciones que tienen como objetivo la disponibilidad de servicios básicos como agua, electricidad, educación, salud y políticas para la superación de pobreza extrema, entre otras.

Específicamente, las políticas sectoriales en Colombia son regidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus institutos adscritos como señalado en la sección anterior. Hay un gran marco que es la Misión Rural para la Transformación del Campo que acompaña los acuerdos de La Habana. Junto con esto y de forma paralela, no necesariamente complementar, se creó, en 2014, el Programa de Apoyo a la Agricultura Familiar, PAF, con el propósito de “combatir la pobreza en el sector rural; ampliar la clase media del campo y cerrar las brechas entre lo urbano y lo rural”. Este programa se estructura en cuatro ejes: el financiero, el de apoyo a la producción, el de promoción de negocios y el de apoyo a la gobernanza rural, pero su implementación, hasta junio de 2016, no había sido iniciada.

Entre los instrumentos sectoriales recientes también está la propuesta, igualmente no implementada, de fortalecer las Secretarías de Agricultura Departamentales y crear el registro único para la agricultura familiar.

De otro lado, como políticas sectoriales vigentes este estudio describe con un alto nivel de detalle los instrumentos de regularización de la propiedad rural y acceso a la tierra, los dedicados a generación de ingresos y capacidades productivas, los de aumento a la competitividad y acceso al crédito.

Por último, el marco institucional que señalará en gran medida el camino para la formulación y ejecución de políticas públicas para el desarrollo rural en Colombia, son los acuerdos por una reforma rural integrada firmados entre el Gobierno y las FARC-EP en el marco del acuerdo de Paz. En esta

3 El 26 de septiembre de 2016 fue firmado el acuerdo de Paz que será sometido a la aprobación por parte de los ciudadanos colombianos por medio de un Plebiscito Nacional que será realizado el 02 de octubre del mismo año.

propuesta se priorizará la “economía campesina familiar” como motor del desarrollo, erradicación del hambre y generación de empleo.

En Ecuador, aparece algo muy similar a la dinámica boliviana. Hay un marco general multisectorial que orienta las acciones para la agricultura familiar. Esta categoría es vista en su relación con los espacios rurales y su contribución a la soberanía alimentaria como un derecho ciudadano el cual está definido en el principio constitucional del Buen Vivir: “las personas y colectividades tienen derecho al acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos: preferentemente producidos a nivel local y en correspondencia con sus diversas identidades y tradiciones culturales”. Bajo los principios del Buen Vivir se formulan el Plan Nacional del Buen Vivir y la Estrategia Nacional del Buen Vivir Rural, tomando la agricultura familiar y la agroecología como el eje central para la reducción de la pobreza rural. Esta estrategia se fundamenta en el enfoque territorial, hace énfasis en la perspectiva de género y en la interculturalidad.

Dentro de los objetivos del plan están la transformación de la matriz productiva y asegurar la soberanía y eficiencia de los sectores estratégicos para la transformación industrial y tecnológica. Los otros objetivos incluyen auspiciar la igualdad, mejorar la calidad de vida de la población y garantizar la sostenibilidad “ambiental, territorial y global”, junto con dinamizar la economía, entre otros.

La densidad de programas e instrumentos, pareciera mayor en este país. Hay un sinnúmero de políticas, marcos legales, estrategias, nuevas y antiguas, que generan una cierta confusión de dónde termina una propuesta y dónde comienza la siguiente, en relación a las acciones modernizantes para el sector agropecuario ecuatoriano y las sustentadas en las propuestas del Buen Vivir. Pero, lo relevante es que la agricultura familiar se reconoce como estratégica para el desarrollo del país y el cumplimiento de los principios constitucionales que lo rigen en la actualidad.

Los cambios políticos e institucionales provocados por la Constitución Ecuatoriana de 2008 y su propuesta del Buen Vivir, marcan un hito en la forma de pensar y abordar los procesos de desarrollo rural, pero aún existe una considerable distancia entre las ideas y el avance sobre las condiciones de vida de las poblaciones rurales.

Contrario a los casos anteriores, en Honduras no hay una política específica para la agricultura familiar, pero hay un gran número de programas para el desarrollo agropecuario y rural. En el 2000 se formula la Ley para el desarrollo rural sostenible, con énfasis en la promoción de la participación social y la autogestión de ese desarrollo. Súmase a este marco la Ley de Ordenamiento Territorial y la Ley de Visión de País formulada para el periodo 2014 -2038 y el Plan Nación con una temporalidad hasta 2022. En ambos se formulan objetivos macro como el de la erradicación de la pobreza en Honduras. Más específicamente, existe la Política de Estado para el Sector Agrícola y Medio Rural con una visión modernizante del campo (competitividad orientada a mercados) y un eje de acción para la agricultura campesina formulado por etapas o niveles de modernización.

Aún en este país, llama la atención otros lineamientos de política que son denominados como Planes Nacionales donde se formulan estrategias para el Mejor Vivir y se incluyen acciones de fomento a la seguridad alimentaria. No es posible establecer si hay relación entre este sinnúmero de planes, si se integran, o contraponen.

Un elemento diferenciador en este estudio como en el de Nicaragua es el contexto internacional. El Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y, en particular, el Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC) discuten y aprueban políticas para la promoción del sector agroalimentario y desarrollo rural como la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT).

Similar al caso hondureño, en Nicaragua ocurrieron una serie de ajustes institucionales que caminan en dirección a la agricultura familiar. El estudio realizado en este país trabaja sobre una línea de tiempo que identifica, desde la década de los 90, los ajustes en las políticas públicas para el sector agropecuario, todas bajo el liderazgo del Ministerio de Agricultura y Ganadería. En 2005 se crea la Estrategia de Desarrollo Rural Productivo la cual atiende, por programas diferenciados, a los “pobres con potencial” y a los “pobres sin potencial”. Inicialmente este Programa llamado PRORURAL se basa en estrategias de apoyo al sector empresarial campesino “medio alto” y “alto” priorizados como motores del desarrollo rural y vinculados a clústers productivos. A partir de 2007 sufre un ajuste y se plantea la “inclusión de los grupos más vulnerables”, creando la estrategia la “Revolución del Agro” que atiende, tanto al sector exportador, como acciones para la seguridad alimentaria. Financiado por cooperación internacional el PRORURAL es una estrategia sectorial que se divide en los ámbitos alimentos, forestal y agroindustria.

En 2012 se crea el Ministerio de Economía Familiar Comunitaria y Cooperativa teniendo como foco la población que históricamente había sido marginada de otros programas, como también la atención a economía familiar no sólo rural sino urbana. Este ajuste institucional es identificado como una intervención específica para la agricultura familiar. Los autores del estudio de Nicaragua indican como principales acciones para atender los productores familiares el bono productivo alimentario, el programa de promoción de semillas mejoradas de frijol como base de la seguridad alimentaria de esas familias, el programa de inclusión a cadenas de valor y mercados y el programa del desarrollo de sistemas de producción agrícolas, forestales y pesqueros y el programa de adaptación a los mercados y cambio climático, principalmente dirigidos a comunidades indígenas.

En el séptimo país que integra este estudio, Paraguay, igualmente hay una densa malla de estrategias, planes y programas que, según lo descrito en el estudio están articuladas al interior del MAG y fueron formuladas de manera complementaria en las cuales se explicitan acciones para el fortalecimiento de la agricultura familiar. En el 2009 fue creado el Marco Estratégico Agrario -MEA (2009-2018) con un eje para el desarrollo de la agricultura familiar y la seguridad alimentaria con el objetivo de mejorar la calidad de vida y reducción de la pobreza de este segmento. Entre las líneas de acción de esta estrategia están el acceso y ordenamiento de la propiedad de la tierra; arraigo rural (permanencia en la tierra); incremento de la renta familiar; uso sostenible de recursos naturales; participación y desarrollo y producción de alimentos. Bajo la orientación de las líneas del MEA se formula el Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Agricultura y Ganadería que establece acciones bajo los principios de la competitividad, sostenibilidad, eficiencia institucional y seguridad alimentaria, esta última vinculada directamente a la agricultura familiar.

Vinculada a la seguridad alimentaria y bajo los lineamientos del Programa Nacional de Reducción de la Pobreza Extrema se crea el marco regulatorio para la implementación de mercados institucionales bajo la modalidad de proceso simplificado para la compra de productos agropecuarios de la agricultura familiar. En el estudio se identifican como acciones que afectan en mayor o menor medida la agricultura familiar las políticas nacionales para el desarrollo forestal, para el área ambiental y, específicamente dentro de esta área la política nacional de cambio climático.

En Paraguay se suma a esta malla de Marcos y Planes para el desarrollo agrario, un conjunto de ocho programas dirigidos a la pequeña producción agropecuaria y que, parece, se vinculan a los lineamientos generales de esta política. También hay tres proyectos dirigidos para este segmento y focalizados por tipos de productores y/o regiones del país. Estos proyectos son el de desarrollo rural sostenible; inclusión de la agricultura familiar en cadenas de valor y, por último, el proyecto de apoyo a la agricultura familiar.

Como se indicó en la sección anterior Venezuela es un caso particular dentro del grupo de países estudiados. El principal lineamiento de políticas para el sector rural es la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario formulada en 2002. En 2005 esta Ley sufre el primer ajuste en relación a la propiedad de la tierra para en 2010 establecer que “toda tierra es de la Nación y que sólo es privada cuando existe un documento de desprendimiento del bien de parte de la Nación. A partir de este nuevo principio, se introduce el concepto de “rescate de tierras”, el cual reemplaza al de “expropiación de tierra” pues el Estado tiene el deber de “rescatar” las tierras para ser utilizadas de acuerdo a la función social de la tierra.

Las acciones del estado en las áreas rurales están mediadas por las misiones por sectores. Para el campo agropecuario fue emblemática la realizada en 2011 con el nombre de Gran Misión Agro Venezuela para incentivar el aumento en la producción de alimentos en el país. En esta oportunidad la convocatoria fue hecha para que “todos los actores del proceso productivo; productores, campesinos, pescadores, trabajadores, consejos comunales, milicias, otros, para que se incorporen a la producción agrícola, pecuaria y pesca, durante 2011 y 2012”. Esta misión no tuvo los resultados esperados y en 2014 se propuso una segunda misión para hacerla más efectiva.

Después de la lectura de los estudios en los ocho países puede afirmarse que hay información de altísima relevancia que ayudan a identificar en qué nivel de avance estamos en materia de institucionalidades y políticas públicas para la agricultura familiar. Como puede constatarse el avance es significativo y a la vez el escenario que se presenta desafiante.

Investigaciones hechas recientemente como el de Sabourin, Samper y Massardier (2014); Sabourin et al (2014) y Grisa y Scheneider (2015) sobre políticas para la agricultura familiar en América Latina y en el Brasil, coinciden en afirmar que los últimos años fueron fecundos en el diseño y ejecución de políticas dirigidas a la agricultura familiar lo que también se comprueba en estos estudios realizados por el IICA en 2015. De igual manera, estos autores, desde diferentes propuestas teóricas, concluyen que hay una evolución en las políticas públicas aproximándose a lo que Grisa y Schneider (2015) llaman “políticas de tercera generación para la agricultura familiar” o lo que el otro grupo de autores mencionados al inicio del párrafo clasifican como políticas temáticas y pluri o multisectoriales.

Esto no significa que las políticas agrícolas generalistas o aquellas focalizadas en la agricultura familiar, según la clasificación de Sabourin, Samper & Massardier (2014), o las llamadas por Grisa y Scheneider (2015) de primera y segunda generación, no estén presentes de forma simultánea en los países estudiados. Es así como se conjugan instrumentos para la reforma agraria, incluyendo políticas de adjudicación y regulación de la propiedad de la tierra, con políticas de asistencia técnica y crédito para la agricultura familiar, junto con acciones para la seguridad alimentaria y la construcción de economías plurales e inclusión a mercados como en el caso de Bolivia, Ecuador y Nicaragua.

En Bolivia y en el Ecuador, es relevante la combinación de estas modalidades de políticas para la agricultura familiar, algo que no es tan presente en los casos de Honduras, Paraguay y Venezuela. En Bolivia hay un marco institucional que establece una conexión entre diferentes frentes a ser atendidos para favorecer los grupos de agricultura familiar como el acceso a tierra, los incentivos a la organización y articulación entre diferentes grupos de agricultores familiares, la promoción de la seguridad y soberanía alimentaria y la protección de los recursos naturales. En Ecuador se crea el Instituto de Economía Popular y Solidaria y un programa para el desarrollo de territorios rurales. En Nicaragua, con políticas fuertemente orientadas para el desarrollo del sector productivo, se crea un Ministerio de Economía Familiar Comunitaria, Cooperativa y Asociativa que agrega funciones de fomento, seguridad alimentaria, extensión, entre muchas otras.

El desafío son el número diverso de entidades, políticas y programas que actúan bajo estos marcos institucionales y la dificultad de su articulación y coordinación para el cumplimiento de las metas establecidas.

En Honduras, Paraguay y, especialmente en Venezuela, no están presentes este conjunto coordinado de “Policy Mix” (Sabourin, Samper y Massardier, 2014), existiendo un énfasis mayor en las políticas de corte modernizador enfocadas en la agricultura familiar en la base de fomento a la producción, asistencia técnica y crédito, para el caso hondureño y paraguayo y control de la propiedad y uso de la tierra con acciones compensatorias para los pobres del campo para el caso venezolano.

Ya en Chile y Colombia es posible confirmar lo que los autores referidos concluyeron a partir de sus estudios en estos países en relación a la presencia de un conjunto, más o menos, coordinado de diferentes modalidades de políticas públicas para la agricultura familiar. Pero, hay una diferencia temporal significativa. En Chile las estrategias para la agricultura familiar inician en 1962 con la creación del INDAP, a diferencia de Colombia que, a pesar de haber tenido un grupo de políticas para el desarrollo rural con foco en la pequeña agricultura en la década de los noventa, en la primera década de los años 2000 hay un desmantelamiento de la institucionalidad que apoyaba este segmento. Sólo recientemente, y en el marco de los acuerdos de Paz con el grupo guerrillero de las FARC-EP, se inician nuevamente las discusiones para la formulación de una política nacional que atienda la agricultura familiar. En Colombia, aún hay un camino largo a ser recorrido y se espera que, con el contexto favorable del fin de la guerra, sea posible avanzar hacia el desarrollo de los territorios rurales.

Existe un entramado denso de ofertas institucionales para la agricultura familiar que, en mayor o menor grado, se aproximan a una acción pública que reconoce como primera medida, que se está trabajando con un grupo social diverso que no puede ser encajado en una única tipología o en una única modalidad de política y que además esas agriculturas familiares van más allá de la agricultura (Sabourin, Samper y Massardier, 2014) y deben ser pensadas como estrategias que favorezcan la inserción en actividades económicas no agrícolas del tipo prestación de servicios ambientales, artesanías, entre otros.

De igual forma, se confirma lo que los autores referidos indican como una paradoja y es que, a pesar de la importancia de este segmento para el desarrollo rural de los países estudiados, las políticas públicas están siendo ejecutadas por ministerios o entidades de menor porte y menos importantes en el conjunto de la estructura ministerial. Esto le da un carácter periférico al cambio institucional (Piroux y Bonnal, 2011) para la formulación y ejecución de estas políticas públicas temáticas y multisectoriales.

Por último, un aspecto importante que se evidencia en algunos de los países analizados (Colombia, Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Paraguay) es un cambio en la forma de hacer gestión pública al aproximarse el sector público a la sociedad civil para discutir y, a veces, cogestionar, las propuestas a ser implementadas para el desarrollo, en algunos casos de los espacios rurales y en otros, específicamente del sector agropecuario.

Los ajustes institucionales y las políticas formuladas para apoyar la agricultura familiar son recientes. No es posible afirmar a partir de estos estudios si los caminos son los más acertados. Los estudios comparten sus conclusiones en relación a la diversidad de agriculturas familiares, como sus posiciones prudentes en relación a los avances de la institucionalidad presente. De igual forma, al observar el conjunto de los ocho países, se evidencian aspectos compartidos como la condición de marginalidad de un gran contingente de agricultores familiares y, a pesar de esto, sus potencialidades para contribuir con el desarrollo de esos países. Pero cada contexto nacional y, en particular sus sistemas políticos singulares, constituyen un elemento fundamental a ser llevado en cuenta cuando se quiere avanzar con una gestión pública incluyente y efectiva.

## 5. Consideraciones Finales

La riqueza de informaciones, datos y análisis contenidos en los estudios realizados por el IICA en 2014 y 2015, permiten afirmar que, en términos generales hay, tanto por parte de los gobiernos, como de los organismos internacionales y de la sociedad civil organizada, una voluntad expresa de avanzar en la formulación e implementación de políticas públicas para las familias de agricultores y agricultoras que viven en las áreas rurales y trabajan la agricultura como una de sus principales fuentes de renta.

Otro punto que merece destaque, común dentro de los estudios referidos, es el reconocimiento de la diversidad que está incluida en esta categoría social y política que es la agricultura familiar. Entender esta diversidad y reconocerla ya es un gran logro producto de estudios y discusiones realizadas, sobretodo, a partir de los años 2000 en América Latina y el Caribe. El desafío es incorporar esa diversidad a las políticas públicas y al diseño de dispositivos para el fortalecimiento de la agricultura familiar de modo que sean incluyentes y no profundicen las brechas existentes al interior de este grupo social.

Los estudios realizados en el marco del año internacional de la agricultura familiar celebrado en 2014, trajeron a la luz pública la trama densa de instituciones que directa o indirectamente trabajan para la agricultura familiar junto con la ya mencionada diversidad de políticas públicas que se ejecutan para el fortalecimiento de esta categoría. De igual manera, es posible evidenciar que esta trama y diversidad es producto de una confluencia de ideas e intereses que se concretizan gracias a una sintonía con referencias académicas sobre los modelos de desarrollo, momentos políticos específicos como, por ejemplo, la llegada a los gobiernos nacionales de partidos políticos progresistas y hechos sociales como las marchas de indígenas en Bolivia o el Pacto Agrario en Colombia.

De igual forma, puede concluirse que las nuevas propuestas e instrumentos se agregan a los ya existentes conformando, en la mayoría de casos, un abanico de políticas de carácter multisectorial que siguen aún vinculadas a estructuras institucionales sectoriales y centralizadas. Algo que puede disminuir el efecto de este descompás entre el ajuste institucional necesario para albergar las ideas más innovadoras en relación a la agricultura familiar y su participación en el desarrollo menos desigual y más sostenible de los países del estudio, es el fortalecimiento de los espacios de gobernanza territorial. Lo anterior, puede favorecer la formulación de políticas próximas a la diversidad de esos territorios rurales y sus poblaciones y la creación de dispositivos que faciliten la ejecución descentralizada de esas políticas.

Lo anterior genera otro desafío y es la necesaria estructuración de acciones que amplíen las capacidades de técnicos y agricultores familiares para la gestión territorial de políticas públicas mixtas que respondan, no sólo a la dimensión sectorial agrícola, sino a los diversos estilos de vida de esa categoría social y política que es la agricultura familiar.

## 6. Bibliografía

AQUINO, J.; GAZOLLA, M e SCHNEIDER, S. 2016. Dualismo no campo e desigualdade interna na agricultura familiar brasileira. 54<sup>a</sup> Congresso da SOBER. Maceió – Brasil.

BARAHONA, J. 2014. Situación actual de la agricultura familiar, sus políticas públicas y marcos institucionales en Honduras. Documento de Trabajo. IICA.

- CASALLAS, S.; PINZÓN, P. A. 2015. Caracterización de la Agricultura Familiar en Colombia. Documento de Trabajo. IICA.
- CAZELLA, A.; BONNAL, P. e MALUF, R. (orgs). 2009. Agricultura Familiar: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil. Rio de Janeiro: Mauad X.
- CEPAL; FAO; IICA. 2013. Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe. San José de Costa Rica: IICA.
- DÁVALOS, D. 2015. Caracterización de la Agricultura Familiar Campesina en Ecuador. Documento de Trabajo. IICA.
- FIDA; RIMISP. 2014. La agricultura familiar en América Latina, un análisis comparativo. Informe síntesis. FIDA.
- FAO, 2012. Boletín de AF de América Latina y el Caribe. Santiago, Chile: FAO. en <http://bit.ly/1aJ6Vlw>.
- FAO. 2014. Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de Política. Santiago de Chile: FAO.
- FORERO, J. Prólogo. In: SABOUIRIN, E; SAMPER, M y SOTOMAYOR, O. (Coord). 2014. Políticas Públicas y Agriculturas Familiares en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL.
- GRISA C. 2012. Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias. Tese de Doutorado em Ciências Sociais, Rio de Janeiro, CPDA/UFRRJ.
- HEINRICHS, W. 2015. Caracterización de la Agricultura Familiar en Perú. Documento de Trabajo. IICA.
- IICA. 2015a. Políticas Públicas Diferenciadas y Marcos Institucionales para la Agricultura Familiar en América Latina. Documento de Trabajo.
- IICA. 2015b. Situación actual de la agricultura familiar, sus políticas públicas y marcos institucionales en Bolivia. Documento de Trabajo. La Paz.
- IICA. 2015c. Situación actual de la agricultura familiar, sus políticas públicas y marcos institucionales en Paraguay. Documento de Trabajo.
- IICA. 2015d. Caracterización de la Agricultura Familiar en Bolivia. Documento de Trabajo.
- ISAMIT SAA, C. 2015. Situación actual de la agricultura familiar, sus políticas públicas y marcos institucionales en Chile. Documento de Trabajo. IICA.

- NARANJO, S. 2015. Situación actual de la agricultura familiar, sus políticas públicas y marcos institucionales en Ecuador. Documento de Trabajo. IICA.
- PIRAUX, M.; BONNAL, P. 2011. Ações públicas territoriais e inovações sociais e institucionais. O caso do território da Borborema e da Articulação do Semiárido. Estudos Sociedade e Agricultura, Rio de Janeiro, vol. 19, n. 1, P. 62-87.
- PEREZ, F. 2015. Situación actual de la agricultura familiar, sus políticas públicas y marcos institucionales en Nicaragua. Documento de Trabajo. IICA.
- PLOEG, Jan Douwe van der 2006, "O modo de produção camponês revisitado", en SCHNEIDER, S., A diversidade da agricultura familiar, Editora da UFRGS, Porto Alegre, P. 13-56.
- RIVERA, R. 2015. Situación actual de la agricultura familiar, sus políticas públicas y marcos institucionales en Venezuela. Documento de Trabajo. IICA.
- RIVERA, R. 2015. Dimensión regional de la agricultura familiar en Venezuela. Documento de Trabajo. IICA.
- SABOUIRIN, E et al. Análisis transversal de las políticas sobre agricultura familiar en América Latina. In: SABOUIRIN, E; SAMPER, M y SOTOMAYOR, O. (Coord). 2014. Políticas Públicas y Agriculturas Familiares en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL.
- SABOURIN. E; SAMPER, M. e MASSARDIER, G. 2014. Políticas públicas para as agriculturas familiares: existe um modelo Latino-americano? In: IV Colóquio Agricultura Familiar e Desenvolvimento Rural, Porto Alegre, Brasil, 12-14 s.n., P. 15.
- SCHNEIDER, S; ESCHER, F. 2014. El concepto de agricultura familiar en América Latina. Texto inédito.

# 3



## **Bolivia. Situación actual de la agricultura familiar. Conceptualización y marco institucional y de políticas públicas**

□ **Mauricio Pacheco Suárez**

Diplomado en preparación, gestión y evaluación de proyectos - CEEDE y Magister en Cooperación Internacional – Universidad Complutense Madrid.

## 1. Introducción

Bolivia ha mostrado avances muy notables en áreas como la inclusión social y económica de grandes sectores de la sociedad, tradicionalmente marginados o aislados, siendo el principal de ellos, el conformado por los pequeños productores agropecuarios, campesinos e indígenas. Con la implantación de un paquete de políticas públicas que claramente buscaba abandonar un modelo que privilegiaba la agroindustria exportadora, el Gobierno Nacional impulsó la visibilidad y relevancia política y social de la familias rurales, logrando al mismo tiempo que los niveles de pobreza extrema que estos grupos debían afrontar, se redujera de manera histórica.

Ha sido necesario, por supuesto, un esfuerzo muy grande el diseñar, consensuar, aprobar leyes y crear instituciones que actualmente se encuentran a la vanguardia en lo que respecta al desarrollo y protección de la Agricultura Familiar a nivel de la región, incluyendo el reconocimiento y protección de los derechos de las comunidades indígenas y campesinas, y el impulso legal e institucional a la protección del medio ambiente.

Sin embargo, al mismo tiempo es posible advertir un estancamiento de la producción de alimentos básicos por parte de las familias campesinas e indígenas y otros pequeños productores, que proporcionalmente siguen perdiendo terreno frente a la agroindustria exportadora.

La mayor parte de la Agricultura Familiar en Bolivia, en especial aquella que se ubica en las regiones del altiplano y los valles, debe desarrollarse en un contexto de excesiva parcelación y muy poca tecnología. Es así que en numerosas ocasiones, la rentabilidad de la actividad agrícola no compensa el esfuerzo empleado. Sumado a esto, los procesos migratorios se dan con gran intensidad, ya sea desde el campo a la ciudad o por procesos de “colonización” de nuevas tierras, las cuales muchas veces son de gran fragilidad ambiental o están en un entorno con poca o ninguna vocación agrícola.

Asimismo, la prioridad que el Estado da a los consumidores y la provisión de alimentos en mercados locales, ha generado casos en los que las acciones públicas, se contradicen con el marco filosófico, político y en ciertos casos normativos, sobre el que debiera desarrollarse la Agricultura Familiar. Estas contradicciones están teniendo efectos serios sobre la base de recursos naturales y productivos de los territorios ya que incrementan los riesgos sobre numerosas familias productoras, y hacen temer un nuevo cambio de dirección en las políticas públicas, hacia esquemas que privilegian el monocultivo exportador, frente a la pequeña agricultura diversificada la cual es más amigable con el ambiente y con la diversidad cultural de los pueblos.

Es evidente que aún queda mucho potencial productivo en las pequeñas parcelas de las familias campesinas; y también es innegable que frente a la agricultura de exportación, son ellas el baluarte de la seguridad y soberanía alimentaria en el país. Pero es también evidente que aún queda mucho camino para consolidar el nuevo paradigma productivo definido en el “vivir bien”: el camino para lograrlo finalmente está abierto.

## 2. Definición de agricultura familiar en Bolivia

El documento: “Agricultura Familiar en América Latina y El Caribe. Recomendaciones de Política”, elaborado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO, en el marco del Año Internacional de la Agricultura Familiar, hace un esfuerzo por brindar un concepto general y operativo de Agricultura Familiar, que considere, tal como se anota en ese texto, “las particularidades propias del sector y los segmentos que lo componen, y la dinámica de la

Agricultura Familiar en la economía nacional/regional” (FAO, 2014, P. 27). Tal concepto se transcribe a continuación.

“La Agricultura Familiar (incluyendo todas las actividades agrícolas basadas en la familia) es una forma de organizar la agricultura, ganadería, silvicultura, pesca, acuicultura y pastoreo, que es administrada y operada por una familia y, sobre todo, que depende preponderantemente del trabajo familiar, tanto de mujeres como de hombres. La familia y la granja están vinculados, co-evolucionan y combinan funciones económicas, ambientales, sociales y culturales”.

El concepto reconoce una serie de atributos específicos de la Agricultura Familiar, que son comunes o relativamente comunes a la diversidad de contextos nacionales e intranacionales sobre los que está basado<sup>1</sup>. Sin embargo, se nota la enorme dificultad para establecer una definición global de la Agricultura Familiar e incluso, de una definición o tipología de carácter nacional.

Existe una gran heterogeneidad en los sujetos de la Agricultura Familiar asociados a cada contexto nacional. Las diferentes definiciones existentes, permiten incluir desde agricultores pobres que desarrollan sus actividades en un estrato de subsistencia; hasta predios altamente productivos y fuertemente integrados con el mercado. Es esta diversidad la que dificulta establecer líneas de acción, políticas o acciones específicas y diferenciadas a favor de un determinado sector.

Por otro lado, las variables cuantitativas que afectan la definición y tipología (estratificación) de la Agricultura Familiar tales como el tamaño de la finca (relativizada o no según la productividad de la tierra); o la proporción de trabajo asalariado no familiar que emplea cada unidad económica para ser considerada como parte de la agricultura familiar, sufren de fuertes variaciones que de alguna manera explican las dinámicas económicas del sector al interior de cada unidad territorial, y no permiten extrapolar los conceptos de una realidad a otra.

No obstante, existen algunos elementos y características que pueden considerarse comunes a las diferentes definiciones.

- La fuerza de trabajo empleada en la finca es predominantemente familiar, aunque se reconocen diferentes niveles de uso de mano de obra asalariada. La tendencia actual es, sin embargo, relativizar esta característica ante la creciente importancia de las actividades no agrícolas en los ingresos de las familias rurales; las dinámicas migratorias; y los esquemas asociativos, que como se verá más adelante representan un elemento central de la definición de Agricultura Familiar en el contexto boliviano.
- Las decisiones sobre el predio, y las actividades económicas se toman en el contexto de la familia.
- La Agricultura Familiar es considerada predial y de pequeña escala. Sin embargo, los límites de la escala de las explotaciones son relativos al contexto de cada país y de cada región dentro de los países, y en general consideran únicamente el tamaño del predio y no la disponibilidad de recursos o la productividad de la tierra. Otras consideraciones como el tipo de derechos sobre la tierra, o el reconocimiento de unidades económicas sin acceso a tierra, es menos frecuente en las conceptualizaciones.

En Bolivia, el concepto de Agricultura Familiar ha sido formulado en la Ley N° 338 de “Organizaciones Económicas Campesinas – OECAS y de Organizaciones Económicas Comunitarias – OECOM para la

<sup>1</sup> El Documento reflexiona sobre la gran cantidad de conceptos de Agricultura Familiar existentes en los países para buscar un concepto que pueda englobar los elementos principales que han hallado.

integración de la Agricultura Familiar sustentable y la soberanía alimentaria”, del 26 de enero de 2013. En el texto de esa Ley, se la define de la siguiente manera:

*“Aquella producción caracterizada por la relación del trabajo familiar y los recursos productivos disponibles como estrategia que diversifica la producción en armonía con la Madre Tierra, para garantizar la soberanía alimentaria de las futuras generaciones; promueve el desarrollo productivo integral sustentable y comprende las actividades productivas de las Organizaciones Económicas Campesinas, Indígena Originarias – OECAS; las Organizaciones Económicas Comunitarias – OECOM; y las familias productoras indígenas originario campesino; interculturales y afro-bolivianas organizadas en la Agricultura Familiar sustentable, con alta participación de los miembros de la familia en las etapas de recolección, manejo, producción, acopio, transformación, comercialización y consumo o cualquiera de ellas, generando valor agregado para cubrir las necesidades de autoconsumo, del mercado local, nacional e internacional”*

Esta definición, si bien tiene elementos en común, en especial aquellos referidos a la participación del trabajo de la familia, propone también una perspectiva muy particular, y altamente afectada por la realidad política y social del país.

Uno de los elementos fundamentales en los que la legislación boliviana hace hincapié, es el reconocimiento explícito que hace de la pequeña producción organizada. De hecho, si bien las familias son sujetos de la ley, (reconocidas a su vez de forma diferenciada según el origen y raíz cultural que tengan en indígena originario campesino, intercultural o afro-bolivianas); son dos formas de asociación de la pequeña agricultura: las OECAS y OECOM, las que aparecen como los sujetos preponderantes.

Las Organizaciones Económicas Campesinas, Indígenas y Originarias de Bolivia OECAS, están definidas por el CIOEC, la institución que las agrupa y representa, como “un conjunto de personas, agrupadas en base a sus necesidades... para mejorar sus condiciones de vida en beneficio de las familias productoras”. La Ley N° 338 las define como “organizaciones con vida orgánica activa, tradición y vocación productiva, legítimas y legalmente establecidas” (Artículo 14, párrafo 1).

La forma legal bajo la cual se constituyen las OECAS puede variar significativamente. No obstante, se reconocen las Asociaciones de productores; las Corporaciones Agropecuarias Campesinas (CORACA) y en cierta medida también las Cooperativas, siempre que tengan la “identidad” de OECAS (Ley N° 338. Artículo 14, párrafo 2). La característica más distintiva de este tipo de organizaciones, es que su ámbito de acción trasciende lo territorial y a menudo se trata de asociaciones de familias productoras asentadas en distintas comunidades, municipios e incluso departamentos, organizadas en torno a una vocación productiva común o para facilitar su acceso a mercados locales y regionales.

Por su parte, las comunidades campesinas indígenas originarias, comunidades interculturales y afro-bolivianas, ya habían sido reconocidas como los sujetos de la economía comunitaria en la Ley N° 144, de “Revolución productiva comunitaria agropecuaria<sup>2</sup>”, en tanto constituyen Organizaciones Económicas Comunitarias OECOM<sup>3</sup>.

El reconocimiento de las OECOM, se fundamenta en la reivindicación de lo comunitario como sujeto de las políticas públicas de carácter económico y de desarrollo local, que había quedado de alguna forma relegado ante la visión pragmática de las políticas públicas aplicadas en las décadas de los años ochenta y noventa. Las OECOM se constituyen en sí mismas como unidades territoriales con derechos sobre un espacio delimitado.

<sup>2</sup> La Ley 144 se constituye en la base de la legislatura nacional sobre agricultura, y en ese marco la ley 338 es una norma complementaria. La relación de leyes y normativas nacionales, se explicará con detalle más adelante en este documento.

<sup>3</sup> La integración de lo comunitario en el concepto ha hecho que a menudo, las autoridades nacionales utilicen el término “Agricultura Familiar Comunitaria”.

A través de las OECAS y las OECOM, la Ley N° 338 incorpora la dimensión asociativa de la producción, en el concepto de Agricultura Familiar; y tácitamente reconoce las formas de institucionalidad que representan a estas asociaciones y a sus miembros, de manera que las entidades matrices también constituyen sujetos de la Ley.

La organización matriz, en el caso de las OECAS, es la Coordinadora de Integración de las Organizaciones Económicas Campesinas, Indígena y Originarias, CIOEC. En el caso de las OECOM, se reconocen cinco entidades matrices: la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia, CSUTCB; la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia, CIDOB; el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu, CONAMAQ; la Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia “Bartolina Sisa”, CNMCIOS BS; la Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia, CSCIB; y el Consejo Nacional Afro-boliviano, CONAFRO.

Estas entidades, que en sus inicios se han caracterizado por su postura reivindicativa, han jugado un rol de gran importancia en la configuración del denominado Proceso de Cambio, impulsado desde el Gobierno nacional desde 2006, y en el que se enmarcan algunas de las leyes más importantes referidas al sector agrícola, como la Ley N° 144 de “Revolución productiva comunitaria agropecuaria” consensuada con la CSUTCB; o la propia Ley N° 338, cuyo proceso de elaboración y aprobación ha sido liderado por el CIOEC.

Existen además, otros elementos en el marco de la ley N° 338 y su contexto, que caracterizan el concepto de Agricultura Familiar definido por la legislatura boliviana, y que la diferencian en cierta medida de otras definiciones usadas comúnmente en la región.

Uno de ellos, es el énfasis que se hace sobre el rol de los pequeños productores en la soberanía alimentaria. Este principio hace referencia<sup>4</sup>, a la capacidad del “pueblo boliviano, a través del Estado Plurinacional”, de definir e implementar sus propias “políticas y estrategias destinadas a la producción, acopio, transformación, conservación, almacenamiento, transporte, distribución, comercialización, consumo e intercambio de alimentos”.

De esta manera, los sujetos de la Agricultura Familiar lo son también de cuantas políticas se desarrollen para incrementar, por ejemplo, la disponibilidad de alimentos en las ciudades o mejorar la nutrición de determinados sectores sociales. Y en este sentido, es que se han beneficiado de acciones puntuales, implementadas desde las instituciones nacionales, como la provisión de insumos para los subsidios sociales y su participación en planes de abastecimiento o control de precios.

Al mismo tiempo, se establece la responsabilidad nacional de proteger y reglamentar la producción de las familias campesinas, como una forma de garantizar la provisión de alimentos para la población en general, y también explícitamente, para las generaciones futuras, desarrollando la asociación entre Agricultura Familiar y el principio de sustentabilidad, entendido como “la obligación de preservar los sistemas de vida y los componentes de la Madre Tierra para las futuras generaciones...” (Ley N° 338, Artículo 7, párrafo 12).

Finalmente, llama la atención la inexistencia de parámetros cuantitativos específicos en el concepto, o en su reglamentación, que por ejemplo, definan la cuantía de tierras máxima o mínima, o su productividad. A pesar que esta cuantificación es una recomendación frecuente, el carácter asociativo y los diferentes regímenes de tenencia de tierras contemplados en el concepto nacional<sup>5</sup>, seguramente dificultarán consensuar los límites de la Agricultura Familiar de cara a su incorporación en la futura reglamentación de la Ley N° 338. Tampoco se hace mención a aquellos esquemas de Agricultura Familiar, cuya actividad

4 Definido en el Artículo 6, párrafo 8 de la Ley 144.

5 El reconocimiento de pueblos y comunidades con derechos colectivos sobre la tierra, diferencia el concepto de Agricultura Familiar en Bolivia, de otros de carácter predial, que necesariamente requieren límites establecidos para diferenciar a los sujetos de políticas públicas diferenciadas.

no necesariamente contribuye a la seguridad y soberanía alimentaria, como el caso de las familias productoras de coca y café en la región de Los Yungas, o las familias cuya producción tiene como finalidad principal o única los mercados de exportación, como es el caso de los productores de quinua del Altiplano Sur, o pequeños productores asociados a la agroindustria del oriente del país.

## 2.1 Tipologías de Agricultura Familiar

Si bien el concepto de Agricultura Familiar desarrollado a nivel nacional, no establece diferencias entre los agricultores familiares, para lograr un análisis adecuado de las políticas públicas implementadas y hacer recomendaciones correctas, es necesario definir una tipología que considere sus características más importantes y su rol en temas de creciente importancia, como seguridad y soberanía alimentaria, gestión de riesgos y ambiente, entre otros.

En este sentido se considerará la tipología propuesta por la Fundación Tierra en el Documento: “Políticas diferenciadas para los distintos tipos de campesino”. En este estudio, se reconocen cuatro diferentes tipos de agricultores familiares:

- a) **Los campesinos tradicionales.** Dedicados principalmente a la agricultura de subsistencia. Actualmente se constituyen como el grupo de habitantes rurales más numeroso; de menores ingresos y con mayor vulnerabilidad. La mayor parte están asentados en regiones montañosas y sobre suelos pobres, a menudo sin acceso a agua ni a riego. La productividad de los terrenos de este tipo de agricultores es muy baja.
- b) **Agricultores especializados.** Son los agricultores que han pasado por un proceso de especialización en su producción; que venden al mercado doméstico principalmente. Sin embargo, existen numerosos casos de experiencias exitosas de exportación. La especialización, dinamizada muchas veces por oportunidades concretas de mercado, les ha permitido generar ingresos monetarios y acumular. Muchos se agrupan en torno a complejos productivos, conformando OECAS.
- c) **Productores de *commodities*.** Representan un grupo creciente de familias campesinas que se han integrado, bajo diferentes modalidades, a la agroindustria exportadora. En general, se encuentran en una situación de subordinación frente a las empresas y agentes exportadores, pero en determinados casos han logrado generar suficiente fuerza como para tener una base de negociación relativamente sólida. Se dedican a la producción de un cultivo principal (típicamente son los pequeños productores de soja y coca); en muchos casos a través de sistemas productivos con efectos negativos notables sobre el medio ambiente.
- d) **Agricultores indígenas de tierras bajas.** Hasta hace poco, la mayor parte de estos productores eran recolectores y cazadores. Recientemente, han empezado a producir alimentos en parcelas pequeñas, normalmente para autoconsumo. Cada grupo posee una cultura, y un tipo de organización propia, que determina diferentes grados de integración con otros grupos de productores o con mercados locales.

A estas tipologías habría que incluir a los “residentes” por su influencia sobre las comunidades campesinas.

Los *residentes*, son agricultores que han migrado a las ciudades, donde desarrollan una actividad económica diferente de la agricultura<sup>6</sup>, pero que mantienen sus predios y parcialmente también su actividad como productores agrícolas, como una manera de no perder los privilegios dentro de su comunidad; o que vuelven temporalmente cuando existe una oportunidad de mercado, generando de esta manera fuertes distorsiones en las estructuras organizativas de las comunidades rurales y en sus prácticas sociales y culturales.

Por sus capacidades económicas, los residentes llegan a ocupar puestos de poder o a desarrollar actividades que pueden subordinar al resto de los productores, como el acopio o contratación de mano de obra campesina, en condiciones a menudo desfavorables.

Es importante notar que estas categorías son dinámicas y en muchos casos, los productores “transitan” entre ellas de acuerdo a sus posibilidades. Sin embargo, también hay que destacar que cada tipo de productor familiar, requiere de un trato diferenciado en el marco de las políticas públicas, de manera que el Estado pueda garantizar su bienestar, pero también controlar y reducir su impacto, asegurando la sostenibilidad de sus medios de vida y de su entorno.

### 3. La Agricultura Familiar en el contexto socio-económico nacional

En ocasión del Año Internacional de Agricultura Familiar y para resaltar la importancia de ésta en el contexto nacional, el entonces viceministro de Desarrollo Rural, Víctor Hugo Vásquez, señaló que actualmente la producción de la Agricultura familiar en el país, cubre aproximadamente el 70 % del mercado interno (Mita, 2014).

Si bien este dato debe matizarse, expresa la relevancia de la Agricultura Familiar Comunitaria para la seguridad y soberanía alimentaria del país. Esta es una de las dimensiones que hay que considerar al momento de abordar su importancia en Bolivia. La otra, es el bienestar rural y la erradicación de la pobreza.

#### 3.1 La Agricultura Familiar en el contexto de la seguridad y soberanía alimentaria en Bolivia

Se ha debatido mucho acerca de la importancia de la Agricultura Familiar para la seguridad y soberanía alimentaria de la población boliviana, y durante mucho tiempo, eran pocos los que cuestionaban la supremacía del campesinado a la hora de proveer de alimentos a las familias bolivianas. Sin embargo, un análisis más profundo de este tema, ha despertado la preocupación de muchos investigadores ante lo que se muestra como un evidente estancamiento de la agricultura de base campesina e indígena, y un progresivo debilitamiento de su peso relativo en la economía nacional frente a la agroindustria.

Durante la década de los años ochenta, más del 90 % de la producción agrícola estaba destinada a alimentos básicos (Pacheco, 2011), dedicándose el resto a cultivos industriales (principalmente soja, pero también caña de azúcar, sorgo, girasol, algodón y otros). En los años noventa, concretamente con la ejecución del Proyecto “tierras bajas del este”<sup>7</sup> se inicia un viraje en las políticas públicas, que favorecen el desarrollo agroindustrial nacional, en particular en el departamento de Santa Cruz de la Sierra.

Rápidamente, se consolida un polo de desarrollo basado en las exportaciones agrícolas que ha permitido que entre 1991 y 2012, la superficie destinada a cultivos industriales se haya incrementado en alrededor de 500 %, equivalente a más de 1.500.000 hectáreas (INE, 2012), poco menos de la mitad de toda la superficie cultivada en el país.

6 En general, se han adscrito al comercio informal, o son transportistas, lo que les ha permitido gozar de una capacidad económica casi siempre mayor que la de aquellos productores que se quedaron en sus territorios.

7 Ejecutado entre 1990 y 1997 con el objetivo de viabilizar la agricultura industrial en el Departamento de Santa Cruz.

Por contraste, la producción de alimentos básicos presenta un notable estancamiento. El incremento de la superficie cultivada de papa en ese mismo periodo, fue de 18 %; 12 % en el caso de los frutales; y apenas 3 % para las hortalizas (Fundación TIERRA, 2014); y se han reducido los cultivos de arveja, cebada y mandioca.

Por otra parte, los rendimientos por hectárea de los alimentos básicos, y otros productos importantes en el contexto de la Agricultura Familiar, se encuentran entre los más bajos de la región (Tabla 1).

**Tabla 1. Rendimiento comparativo de alimentos básicos y otros productos importantes de la agricultura familiar en Bolivia**

		Rendimiento por producto									
		Arroz cáscara		Café verde		Cebollas secas		Hortalizas frescas		Maíz	
		tn/ha	% variación	tn/ha	% variación	tn/ha	% variación	tn/ha	% variación	tn/ha	% variación
<b>BOLIVIA</b>	2006	2,651		0,989		4,866		4,950		2,607	
	Último año de registro (2012 - 2013)	2,349	-13%	1,167	15%	9,200	47%	5,000	1%	2,463	-6%
	2013			2012		2012		2012		2013	
<b>BRASIL</b>	2006	3,88		1,113		21,258		11,707		3,382	
	Último año de registro (2012 - 2013)	5,006	22%	1,433	22%	24,930	15%	12,889	9%	5,258	36%
	2013			2012		2012		2012		2013	
<b>CHILE</b>	2006	5,730				48,734		20,182		11,184	
	Último año de registro (2012 - 2013)	6,205	8%			46,512	-5%	23,967	16%	10,632	-5%
	2013					2012		2012		2013	
<b>PERÚ</b>	2006	6,873		0,850		31,727		19,180		2,713	
	Último año de registro (2012 - 2013)	7,711	11%	0,971	12%	38,888	18%	20,143	5%	3,269	17%
	2013			2012		2012		2012		2013	
		Papa		Quinua		Tomate fresco		Trigo		Yuca	
<b>BOLIVIA</b>	2006	5,576		0,633		13,844		1,111		10,191	
	Último año de registro (2012 - 2013)	5,768	3%	0,680	7%	10,000	-38%	1,118	1%	9,122	-12%
	2013			2013		2012		2013		2013	
<b>BRASIL</b>	2006	22,38				57,098		1,593		14,046	
	Último año de registro (2012 - 2013)	27,8	19%			60,665	6%	2,588	38%	13,915	-1%
	2013					2012		2013		2013	
<b>CHILE</b>	2006	22,016				65,790		4,460			
	Último año de registro (2012 - 2013)	23,379	6%			73,220	10%	5,814			
	2013					2012		2013			
<b>PERÚ</b>	2006	12,453		1,016		31,411		1,336		11,129	
	Último año de registro (2012 - 2013)	14,413	14%	1,162	13%	40,409	22%	1,489	10%	12,102	8%
	2013			2013		2012		2012		2013	

Fuente: Elaboración propia con base en datos de FAOSTAT

La tabla anterior, no solo muestra que el nivel de rendimientos de los principales alimentos producidos en Bolivia es bajo respecto de otros países vecinos; sino que también existe una evolución positiva en los rendimientos, como en el caso del café en los últimos 7-8 años, que adicionalmente ha experimentado una contracción en el volumen total de oferta. En cuanto a las cebollas, aun cuando experimentan un crecimiento de 47 % en su rendimiento, éste sigue siendo menor a la mitad que en el caso de Perú, y menos de la cuarta parte del caso chileno. La productividad de otros alimentos tan importantes como el arroz, y en especial del tomate, son significativamente bajos, y en este último caso representa menos de una séptima parte del rendimiento de Chile.

La papa, base de la alimentación de las familias bolivianas y el principal producto de la Agricultura Familiar comunitaria, tiene un rendimiento promedio nacional de 5,7 toneladas por hectárea. En el departamento de Santa Cruz llega a las 8,3 toneladas (MDRyT, 2012). Ambas cifras siguen siendo bajas comparadas con cualquiera de los países vecinos. Perú es el principal origen de la papa importada a Bolivia (también aquella que ingresa de forma irregular) y tiene rendimientos máximos superiores a las 25 toneladas por hectárea en la región de la costa (MINAG, 2014).

De la misma manera, si analizáramos el rendimiento de tres cultivos industriales tradicionales en el país, llegamos a conclusiones similares (Tabla 2).

**Tabla 2. Rendimiento comparativo de tres cultivos industriales**

		Rendimiento					
		Caña de azúcar		Soya		Sorgo	
		tn/ha	% variación	tn/ha	% variación	tn/ha	% variación
<b>BOLIVIA</b>	2006	53,522	-11%	1,704	10%	2,606	-11%
	Último año de registro (2012 - 2013)	48,108		1,896		2,338	
		2013		2013		2013	
<b>BRASIL</b>	2006	75,118	0%	2,380	19%	2,222	17%
	Último año de registro (2012 - 2013)	75,166		2,932		2,682	
		2013		2013		2013	
<b>PERÚ</b>	2006	110,123	18%	1,571	12%	5,329	-40%
	Último año de registro (2012 - 2013)	133,717		1,790		3,817	
		2013		2013		2013	

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de FAOSTAT.

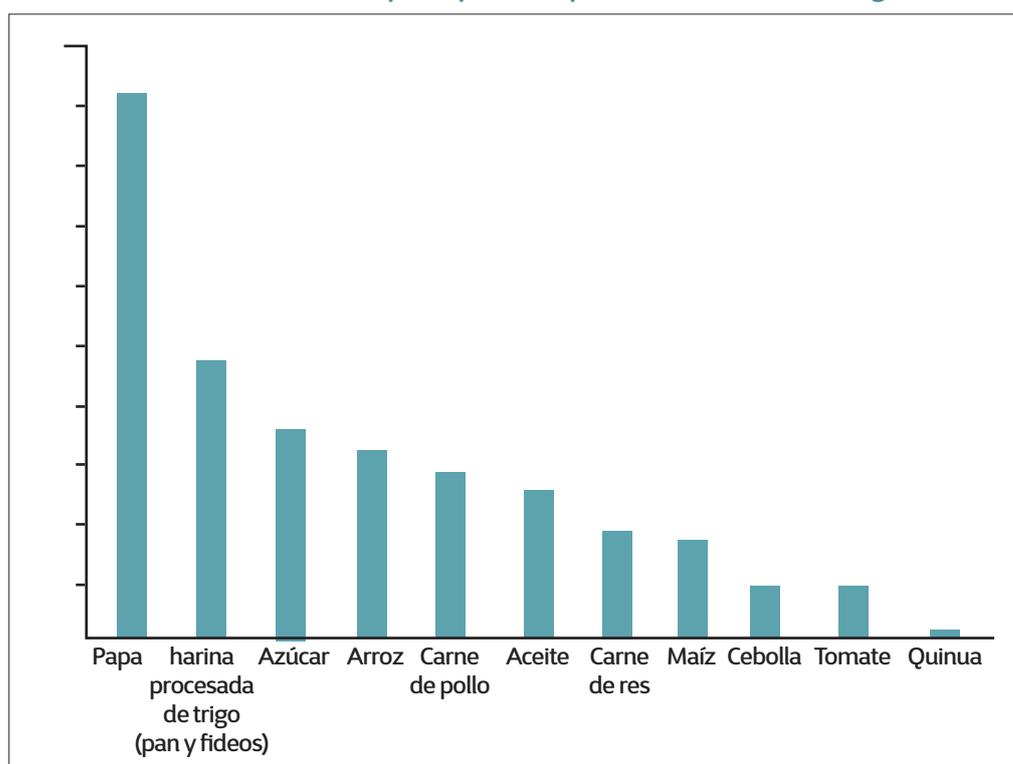
Existen varios factores que inciden en los bajos rendimientos por hectárea de los cultivos en Bolivia. Lo concreto es que, las cifras presentadas demuestran que bajo estas condiciones, el potencial para la producción de alimentos en el país está lejos de ser alcanzado. Por otro lado, si bien el excesivo parcelamiento de la tierra en el occidente boliviano dificulta la introducción y validación de nuevas tecnologías, no es el acceso a la tierra necesariamente el principal problema, ni el área total cultivada, sino la productividad de ésta.

Los rendimientos bajos inciden negativamente en los costos de producción y de comercialización de los alimentos, haciéndolos menos competitivos que los de países vecinos. En los últimos años, se ha

evidenciado un incremento de las importaciones de una serie de alimentos ligados con la producción agrícola de pequeña escala. Por ejemplo, la importación de hortalizas creció en 58 % entre 2005 y 2012, llegando a representar 14.000 toneladas, que en su mayoría ingresan desde Perú. En el caso de la importación de cebolla, ésta se incrementó de 226 toneladas en 2006, a 1400 en 2012 (El Deber, 2013). Igualmente, la importación de frutas se ha duplicado en la última década, llegando a internarse más de 42.000 toneladas en 2013 (Bolpress, 2014).

Por otra parte, no todos los alimentos producidos y consumidos en el país provienen de la Agricultura Familiar, aun que ésta se destaque en varios rubros concretos. Para profundizar en este análisis, a continuación se detalla el consumo per cápita nacional de una serie de alimentos (Gráfico 1).

**Gráfico 1. Consumo per cápita de 11 productos en Bolivia (en kg/año)**



**Fuente:** Elaboración propia con datos del MDR yT

La papa es por mucho margen, el alimento más consumido por las familias bolivianas y uno de los más importantes para la Agricultura Familiar del país. Se considera que al menos 203.000 familias, en siete departamentos, participan de la producción de papa<sup>8</sup> (Los Tiempos, 2011). Este número equivale al 27,4 % de todas las unidades económicas que conforman la Agricultura Familiar en Bolivia. La cebolla, el tomate y en menor medida el maíz<sup>9</sup> son otros cultivos donde la participación de los pequeños productores es fundamental.

La producción de trigo, también otro alimento esencial, está más recientemente ligada a la agricultura industrial. Cada boliviano consume anualmente 47 kilogramos de harina de trigo procesada en forma

<sup>8</sup> De acuerdo con datos del IBCE publicados en el diario Los tiempos. Sin embargo, es notable que este mismo dato en 2003, de acuerdo con el documento “El sector papa en la región andina”, citando a Crespo, es sensiblemente mayor, 240.000 familias.

<sup>9</sup> Diferenciando el maíz amarillo duro, destinado a la elaboración de comida balanceada para ganado, y producido principalmente por grandes productores industriales, y el maíz choclo o criollo, destinado al consumo, producido por pequeños y medianos productores del occidente del país principalmente.

de pan y pastas, pero el país todavía no es capaz de producir la cantidad de trigo que consume. El déficit de trigo en Bolivia se sitúa en torno a las 550.000 toneladas anuales. Los esfuerzos por incrementar la producción, han logrado que en 2013 el país produzca 226.864 toneladas (Arias, 2014).

La mayor parte de esta producción, ocurre en la región oriental, como cultivo de rotación a la soja, y en el marco de la aplicación de la Ley N° 337 de apoyo a la producción de alimentos y restitución de bosques, que regulariza los desmontes no autorizados realizados por los agricultores industriales a cambio de que produzcan ciertos alimentos priorizados, durante un determinado periodo de tiempo. La proporción de trigo proveniente por pequeñas y medianas unidades económicas familiares y comunitarias en el occidente del país era de 24,72 % en el año 2011 (IBCE, 2014).

Si bien en términos generales la producción agrícola en Bolivia se ha incrementado notablemente, como puede apreciarse, tanto en valor como en volumen en las últimas décadas, este incremento obedece sobre todo al dinamismo del sector agroindustrial concentrado en la región oriental del país.

Varios son los elementos que pueden explicar en parte, el relativo estancamiento de la Agricultura Familiar comunitaria del occidente de Bolivia. En principio, un gran número de unidades productivas no tiene acceso a recursos productivos esenciales, en cantidad o calidad suficiente. Se reconoce que en importantes regiones de los valles y el altiplano, “el tamaño de los predios condiciona seriamente la viabilidad económica y por tanto desincentiva la actividad agropecuaria” (Fundación Tierra, 2012). La excesiva parcelación de la tierra en el occidente, dificulta la adopción de tecnología y el desarrollo de consensos sobre el uso de recursos. Además, estos predios suelen tener una disponibilidad muy limitada de agua para riego y el uso intensivo de esas tierras, ha llevado a su sobreexplotación y empobrecimiento. De esta manera, al problema inicial del limitado acceso a tierra cultivable, se añade el desafío de mejorar la productividad para garantizar la seguridad alimentaria de esas familias y un ingreso mínimo que les permita desarrollarse.

Por su parte, las políticas de liberalización del comercio de productos agrícolas, aplicadas en Bolivia durante las décadas de los ochenta y noventa, promovieron la importación de alimentos baratos de países cercanos con los que se establecieron acuerdos, y contra los que la producción campesina nacional no podía competir, en tanto se reducía sustancialmente el apoyo estatal a la investigación y extensión agrícola, hasta el punto de desaparecer las entidades más representativas en esta temática<sup>10</sup>.

Otro factor importante, es la paulatina integración de una gran cantidad de unidades productivas familiares a los sectores agroindustriales y agroexportadores, a través del desarrollo de procesos de especialización. Este proceso puede darse, ya sea adoptando el uso de tecnología, maquinaria y trabajo asalariado, o a través de procesos de asociación (CEDLA, 2009). Las familias que optan por especializarse, reducen significativamente la diversidad de sus cultivos – y en última instancia – se dedican a la producción de *commodities* casi exclusivamente<sup>11</sup>. A menudo, estos procesos de especialización vienen acompañados de movimientos migratorios importantes, en los cuales un gran número de familias, por ejemplo de tierras altas, se trasladan y “colonizan” extensiones de tierras bajas, generalmente afectando el ambiente y los servicios ambientales de áreas boscosas.

Junto con la especialización, otra estrategia de las familias para lograr mejorar sus niveles y calidad de vida, es abandonar al menos parcialmente, el trabajo de su predio, ya sea migrando definitivamente

<sup>10</sup> Al respecto, es emblemática la desaparición del Instituto Boliviano de Tecnología Agropecuaria IBTA, creado en 1975 y cerrado definitivamente en 1998.

<sup>11</sup> Es notable el caso de los productores de coca de la región de Yungas del departamento de La Paz, que han optado por dejar de cultivar árboles frutales, al punto que sus organizaciones matrices están buscando la forma de obligarles a integrar al menos un cato (un área de 1600 metros) de cítricos y otras frutas en sus predios (Luizaga, 2014).

a las ciudades y buscando su sustento en trabajos no agrícolas, o vendiendo su fuerza laboral en los predios de medianos y grandes productores. En todos los casos, el potencial para la producción de alimentos para el consumo propio o el consumo en las ciudades se ve comprometido.

No es menos importante el cambio de hábitos de consumo en las ciudades y en el área rural, donde muchos de los alimentos tradicionales, como el maíz criollo, la carne de cordero o de camélidos, además de una enorme diversidad de variedades de papa y maíz, están siendo reemplazadas por otros alimentos como arroz, carne de pollo y fideos (Fundación Tierra, 2011).

Al respecto, es notable el caso de los productores de quinua del altiplano sur. En diferentes visitas que se han realizado a la zona, se ha podido advertir que la quinua prácticamente ha desaparecido de la dieta de la mayor parte de los pobladores, y no es posible encontrarla ya en los restaurantes y pensiones de la zona. Las razones pueden encontrarse en el precio que ha alcanzado este cultivo en los mercados internacionales, que promueve que muchos productores opten por venderla antes que consumirla, pero también en que el mayor nivel de ingreso actual de los productores, les ha permitido diversificar una dieta que hasta hace no mucho estaba compuesta casi en su totalidad por quinua. También influye, que muchos de ellos hayan tenido alguna experiencia de vida en las ciudades cercanas y hayan adquirido nuevos hábitos de consumo.

Para finalizar, es importante destacar que el aporte de la agricultura industrial a la seguridad y soberanía alimentaria del país ha sido fuertemente cuestionado en tiempos recientes. Si bien se argumenta que el aporte indirecto de la soya es notable, ya que establece las áreas para el cultivo de maíz, trigo, y sorgo como cultivo de rotación, y de hecho su importancia para el sector agrícola nacional es innegable, lo cierto es que apenas un 15 % a 20 % del aceite de soja producido es consumido en el país (Fundación Tierra, 2011).

Por otro lado, el 82 % de la deforestación en Bolivia (una de las más altas del mundo), se concentra en el Departamento de Santa Cruz, y está asociada a la expansión de cultivos industriales y ganadería. El 80 % de la deforestación nacional es ilegal (Urioste, 2010).

Recién se están estudiando los efectos del cambio de uso de suelo y la deforestación sobre la capacidad productiva, pero es innegable la relación que tiene con la ocurrencia de eventos como sequías e inundaciones; incremento de la erosión y cambios adversos en el régimen de lluvias, además de agravar el escenario de riesgos por el cambio climático, lo que genera serias dudas sobre la sostenibilidad de la producción de alimentos en el sudeste del país.

A modo de conclusión, hay que destacar que si bien el crecimiento experimentado por el sector agrícola en Bolivia en los últimos años, ha estado dinamizado principalmente por una agricultura agroindustrial cuya contribución a la seguridad alimentaria está puesta en dudas, aun alrededor del 50 % de los alimentos consumidos en el país provienen de pequeños productores familiares (Pacheco, 2009), que son justamente los que muestran los menores niveles de rendimiento a nivel regional.

### **3.2 Agricultura Familiar, bienestar rural y erradicación de la pobreza**

Según la Encuesta Nacional Agropecuaria, el 94 % de las 775.000 unidades productivas que existirían en Bolivia, corresponden a la Agricultura Familiar comunitaria (INE, 2009). La mayoría de ellas situadas en la región del altiplano y los valles interandinos, y en menor medida en la Amazonía norte; el Chaco y en torno a los complejos industriales del sudeste del país.

Como se había comentado al mencionar la tipología de agricultores familiares, estas unidades económicas responden a una gran diversidad: desde aquellas cuya producción está destinada casi

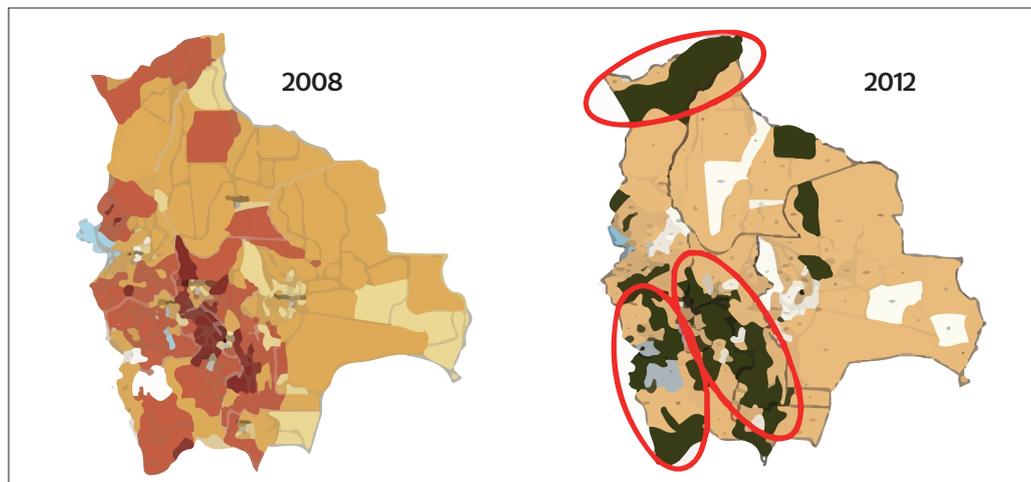
exclusivamente al autoconsumo, hasta aquellas fuertemente integradas con el mercado y los procesos industriales y agroexportadores. Entre las primeras se concentra buena parte de la pobreza extrema y vulnerabilidad rural aun presente en el país.

Desde 2006 los niveles de extrema pobreza se han reducido hasta en un 20 %, de acuerdo con las cifras oficiales (Zoom económico, 2013) y con ella, también la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria de un gran número de familias. Sin embargo, existen determinadas regiones del país donde la pobreza extrema y la vulnerabilidad están presentes, y como podría suponerse, ésta es más grave en áreas rurales.

De acuerdo con el “Análisis y Mapeo de la Vulnerabilidad a la Inseguridad Alimentaria – VAM 2012” elaborado por el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras MDRyT y el Programa Mundial de Alimentos PMA, algo más del 30 % de los 339 municipios del país, presentan un nivel alto de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria, en tanto que apenas el 11,2 % tienen un nivel bajo.

Tomando en cuenta los resultados de un análisis similar realizado en 2008 (PMA, 2008), se puede observar que tres regiones concentran en este periodo, a la mayor parte de los municipios que presentan un alto y muy alto nivel de vulnerabilidad. La primera involucra municipios en el norte del departamento de Potosí, el sur del departamento de Cochabamba y el norte del departamento de Chuquisaca, en la región de valles interandinos y puna.

Un segundo grupo de municipios, se agrupa en el altiplano central y sur, en territorio de los departamentos de La Paz, Oruro y Potosí. En tanto que una tercera región se encuentra al norte del país, en el departamento de Pando, una zona con muy baja concentración de población en la porción amazónica del país.



En términos generales, estos municipios se caracterizan por suelos áridos, déficit de agua, y un predominio de población rural de origen indígena o campesino, y cuyos medios de vida son principalmente la agricultura (Fundación Tierra, 2012). Estos municipios también suelen presentar los niveles de pobreza más altos, y en 2012 concentraban el 11 % de la población total del país; es decir, 1.148.295 habitantes (MDRyT y PMA, 2012).

Es evidente que una porción muy importante de la población rural y de hecho las familias agricultoras, son las que sufren de forma más evidente pobreza y vulnerabilidad a la disponibilidad de alimentos y al mismo tiempo, ellas sustentan el potencial para producir sus alimentos y proveer a los mercados urbanos. Eliminar estos “bolsones” de vulnerabilidad debe ser una prioridad de las entidades competentes y base de acciones integrales para la seguridad y soberanía alimentaria

nacional; además de ser un elemento esencial de las metas de bienestar rural y reducción de pobreza que se ha planteado el actual Gobierno.

#### 4. Políticas e instrumentos para la Agricultura Familiar

Para comprender el actual paquete de políticas que el Gobierno nacional viene implementando es los últimos años al respecto de la Agricultura Familiar, es importante analizar primero algunos hitos que han conducido al país a establecer las actuales prioridades.

##### 4.1 Marco histórico de las políticas en Agricultura Familiar

A continuación, se expone una breve reseña del marco histórico de las políticas públicas que han tenido efectos sobre la Agricultura Familiar en Bolivia, incidiendo primeramente en el periodo que comprende la reforma agraria en 1953 y sobre las políticas neoliberales de la década de los noventa, hasta el 2005. En un título específico, se describen las políticas implementadas en las primeras gestiones de gobierno del Presidente Evo Morales, que son la base para el marco de políticas vigente en la actualidad.

##### a. La reforma agraria de 1953

Es innegable que la reforma agraria implementada en la década de los cincuenta, se constituye en el más importante acontecimiento histórico ligado al reconocimiento y desarrollo de la Agricultura Familiar. Esta medida, tenía por objetivo devolver las tierras a campesinos e indígenas del altiplano y los valles, y así eliminar el trabajo servidumbre (Urioste, 2007).

Antes de la reforma, los indígenas del altiplano y los valles habían sido despojados de la propiedad de sus tierras y sometidos a un sistema de pongueaje o servidumbre para los hacendados (Fundación TIERRA, CIPCA, 2007). El sistema semi-feudal imperante en la época, concentraba el 70 % de la propiedad agraria, entre el 4,5 % de los propietarios rurales (Decreto-Ley N° 3464, 1953). Durante la primera mitad del siglo XX, el descontento generalizado en el campo, había conducido sin éxito a varios intentos por recuperar las tierras para los campesinos e indígenas.

En abril 1952, el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), partido político de corte nacionalista que años antes había ganado unas elecciones nacionales, pero no había conseguido asumir la presidencia, llega finalmente al poder por las armas y da fuerza a un movimiento de milicias campesinas que toma por la fuerza y reparte las tierras de un gran número de haciendas, desde el altiplano norte, donde esta rebelión indígena tiene su epicentro, hacia el sur y el este, hasta los valles del centro del país (Fundación TIERRA y CIPCA, 2007).

El Decreto-Ley N° 3464 que consolida la reforma agraria, sería suscrito un año después de la rebelión que la inició, el 2 de agosto de 1953. Legalmente, la reforma no sólo reglamentaba la repartición de tierras, sino que reconocía al indígena como ciudadano, liberándolo de la relación de servidumbre con el hacendado, y en este sentido representó un hito histórico de enorme relevancia para el país. La tierra se constituyó entonces, en la base material para garantizarles esa libertad (Gemio, 1973), y el salario se estableció como remuneración para cualquier trabajo en el campo (Artículo 145 de la Ley N° 3464, 1953).

Desde una perspectiva económica, la reforma pretendía impulsar las técnicas capitalistas de producción, superando las trabas que el sistema feudal imponía, estableciendo al trabajo del campesino como la base de su derecho sobre la tierra. Asimismo, es notable también que una de sus finalidades

fuera “conseguir la explotación racional e intensiva de la tierra, a fin de lograr el autoabastecimiento alimenticio del país...” (Gemio, 1973), objetivo que comparten con las visiones modernas sobre seguridad y soberanía alimentaria.

Sin embargo, a pesar de su innegable importancia histórica, el proceso no ha estado exento de dificultades y limitaciones. En principio, uno de los elementos de la reforma agraria de 1953 que más críticas despertó, fue que su aplicación resultó marcadamente diferenciada entre regiones del país. Así, mientras que en la región del altiplano y valles altos, su aplicación derivó en la excesiva parcelación de la tierra, dando origen a un sistema de minifundio; en la región de los llanos y tierras bajas del oriente, se promovía la concentración de la tierra, ya que en aplicación del decreto, los gobiernos – muchos de tipo dictatorial – distribuyeron tierras de forma gratuita y arbitraria, creando un sistema de nuevo latifundio (Fundación Tierra y CIPCA, 2007).

La reforma también ha sido acusada de que en la práctica se limitó a la asignación de los recursos, pero que no apoyó con infraestructura y servicios productivos (Vargas, 2003), la producción en las tierras distribuidas. Al respecto, desde su promulgación, los gobiernos que aplicaron la reforma, ensayaron distintos modelos de asociación comunitaria o cooperativizada que no dieron los resultados esperados.

En su aplicación, la reforma agraria no estuvo acompañada de una institucionalidad adecuada o la voluntad política por desarrollar procesos eficientes y a menudo, los trámites de titulación duraban más diez años para completarse. La falta de continuidad y desarrollo por los gobiernos posteriores, han llevado a afirmar que, en su dimensión política, la reforma agraria fue abandonada. Pero desde la perspectiva económica y productiva fue irreversible, al menos en el altiplano y los valles, donde incluso hoy, “no existen latifundios ni grandes empresas capitalistas en esta región” (Fundación Tierra y CIPCA, 2007).

## **b. Las políticas de liberalización económica**

Luego de un periodo de fuerte inestabilidad política, caracterizado por constantes cambios en la estructura de gobierno y numerosos regímenes de tipo dictatorial, se abrió durante la década de los ochenta, el periodo de democracia más largo de la historia nacional. El proceso de recuperación de la democracia no estaría exento de dificultades y durante la primera mitad de esta década, el país iba a enfrentar la crisis económica más grave de su historia.

La hiperinflación, la manifestación más evidente de la crisis, marcó un record mundial en 1984 al superar el 190 % mensual. La ola de descontento social y el temor generalizado ante lo que se preveía como el fracaso del modelo democrático que se había recuperado apenas dos años antes, obligaron al nuevo gobierno, encabezado por Víctor Paz Estensoro, la misma persona que había decretado la reforma agraria 32 años antes, a implementar drásticas medidas e impulsar un giro hacia la economía de mercado, en su “versión más pura posible” (Morales, 1992). El paquete de medidas de estabilización y liberalización económica sería operado con la promulgación del Decreto Supremo 21060.

Para la agricultura, la aplicación de estas medidas y otras complementarias que se implementaron durante casi dos décadas, significaron una concentración del apoyo y los incentivos estatales en la agroindustria del oriente del país. Para los pequeños productores de occidente la situación era distinta.

Antes de la implementación de las medidas liberales, los pequeños productores gozaban de algunos beneficios importantes. Por un lado, tenían mercados asegurados en centros mineros e industriales; y se beneficiaban de apoyo técnico e inversión pública desde el Gobierno, quien además protegía su

producción de la internación de productos más competitivos; fijaba precios y otorgaba subsidios (Marien, 2002). El nuevo entorno liberal buscaba reducir el rol del Gobierno, hasta el punto que únicamente actuara como un ente normativo y por consiguiente, quedaron fuertemente disminuidas sus capacidades de investigación, desarrollo, extensión e inversión pública a favor de la pequeña agricultura, efectivamente menos competitiva.

Paralelamente, se consolidó la libre importación de productos agropecuarios y se establecieron acuerdos comerciales con países vecinos, que provocaron el “masivo ingreso de productos de Perú, Chile y Argentina, con el consiguiente desplome de los precios agrícolas domésticos” (CEJIS, 2003). La producción campesina nacional, caracterizada por su muy baja productividad, el escaso uso de tecnología y reducido acceso a recursos productivos, simplemente no pudo competir con la producción extranjera.

En contraposición, la liberalización vino acompañada por un fuerte impulso de parte del Gobierno hacia el sector agroexportador de la región oriental, que había probado tener un potencial mayor en los mercados internacionales; en particular la soja. Al verse limitadas sus capacidades, el Estado apostó al desarrollo de un tipo de agricultura y a decir de algunos autores “sacrificó” la producción de base campesina (Fundación Tierra, 2014). El resultado fue una progresiva disminución del “peso” de la producción de alimentos en el contexto de la agricultura nacional y por tanto, de su capacidad de negociación y de presión hacia los operadores de políticas públicas.

### **c. El reconocimiento de los derechos comunitarios**

En la década de los noventa, en un contexto de profundización en la aplicación de las medidas de liberalización, un debate paralelo iba cobrando fuerza en el país, que iba a tener un papel fundamental en la reconfiguración agraria nacional: el reconocimiento de los derechos colectivos y comunitarios sobre la tierra. Durante esa década, el tema de los derechos indígenas cobró una fuerza inédita entre los organismos internacionales y al interior de los países. En 1989, la Organización Internacional del Trabajo aprobó el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes<sup>12</sup>, que especificaba que los gobiernos “deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad” (Artículo 2 del Convenio 169, 1989).

En Bolivia, en 1990 se realiza la Marcha por el Territorio y la Dignidad, encabezada por los pueblos indígenas amazónicos, que tuvo como resultado el reconocimiento por decreto, de los primeros cuatro territorios indígenas a nivel nacional<sup>13</sup>. A partir de ese momento y gracias a posteriores movilizaciones que demostraron la fortaleza del movimiento indígena comunitario en el país; y el apoyo que estaba teniendo entre la población urbana, se consolida una nueva figura de propiedad agraria en el país: la Tierra Comunitaria de Origen TCO.

### **d. El Plan sectorial y las políticas para el desarrollo de la Agricultura Familiar en Bolivia**

Los años que precedieron a la victoria electoral del Movimiento al Socialismo (MAS), concentraron el descontento de las clases sociales menos favorecidas en contra del “modelo neoliberal” aplicado

<sup>12</sup> Ratificado por Bolivia mediante Ley 1257 del 11 de julio de 1991.

<sup>13</sup> Estos serían el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Secure (TIPNIS), Territorio Indígena Multiétnico Chimanes (TIMCH) y Territorio Indígena del pueblo Sirionó en el Ibiato; además de una porción de 30.000 hectáreas en el Monte San Pablo a favor también del pueblo Sirionó.

hasta el momento, en particular los pequeños productores agrícolas y habitantes rurales que aportaron fuertemente a la lucha por la recuperación de los recursos naturales, y que desembocó en el derrocamiento del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada y un subsecuente periodo de transición que duraría hasta el 2005.

Una vez en la presidencia, el MAS y los organismos sociales que le respaldaron como el instrumento político encargado de materializar sus reivindicaciones, se dieron a la tarea de diseñar un Plan Nacional de Desarrollo (PND), que incorporaría el nuevo paradigma, basado en ese momento en el Vivir Bien, entendido como “el acceso y disfrute de los bienes materiales y de la realización efectiva, subjetiva, intelectual y espiritual, en armonía con la naturaleza y en comunidad con los seres humanos” (PND, 2007).

El Vivir Bien, establece un marco conceptual para el diseño y aplicación de una serie de nuevas políticas nacionales, agrupadas en cuatro pilares fundamentales:

- **Bolivia Digna.** Que promueve un “desmontaje del colonialismo liberal” para la construcción de una sociedad intercultural.
- **Bolivia Democrática.** Cuya finalidad es profundizar la democracia participativa y la presencia de grupos como los pueblos indígenas y los movimientos sociales, en los procesos democráticos.
- **Bolivia Productiva.** Para la diversificación de la matriz productiva.
- **Bolivia Soberana.** Que busca hacer del Estado boliviano un actor internacional soberano, capaz de tomar sus propias decisiones en el marco de su diversidad y su identidad.

En el contexto de estos cuatro pilares estratégicos, el PND establece varios lineamientos para el sector rural, enfocados en la seguridad y soberanía alimentaria, desarrollados luego por el “Plan del Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente MDR y MA<sup>14</sup> para la Revolución rural, agraria y forestal”. Este Plan, reconoce que hasta ese momento, había primado un “patrón de desarrollo agrario de tipo exportador que está conduciendo a desigualdades sociales...” (MDRyMA, 2007). En ese sentido, se proponía desarrollar un nuevo patrón ambientalmente sustentable, enfocado en lograr la soberanía alimentaria y generar excedentes exportables, en el marco de sistemas productivos que hagan un uso eficiente de los recursos naturales. De la misma forma, otorga al Estado un rol protagónico en el desarrollo del sector, sea desde la planificación del desarrollo rural o desde la intervención de la producción primaria y la industrialización.

Asimismo, el Plan se propone el logro de tres objetivos: Impulsar la seguridad y soberanía alimentaria; Mejorar la contribución de la agricultura y de los bosques a los medios de vida de la población; e Impulsar el uso sustentable y la conservación de los recursos naturales. Estos Objetivos iban a lograrse con la implementación de tres “revoluciones” (agraria, rural y forestal), y seis políticas principales<sup>15</sup>.

### ► Revolución agraria

La denominada Nueva Revolución Agraria, buscó alcanzar la “equidad en la distribución y el acceso a la propiedad agraria, junto a sistemas de uso sustentable de los recursos naturales y el impulso a la consolidación de la propiedad comunal de la tierra” (MDRyMA, 2007), para lo cual definió la aplicación

<sup>14</sup> Actualmente Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras MDRyT.

<sup>15</sup> Una séptima política del Plan Sectorial se refiere al fortalecimiento de la institucionalidad estratégica, y establece las entidades e instrumentos a través de los cuales opera. Sin embargo, esta institucionalidad ha cambiado recientemente, y es por esta razón que no abordaremos esta política en este título, sino que se analizará el marco institucional vigente en un título específico.

de la política de *Transformación de la estructura de tenencia y acceso a la tierra y bosques*, operada a través de dos estrategias principales.

Estrategia 1	Estrategia 2
<p>Eliminar el latifundio y recuperar tierras fiscales para la nación.</p> <p><b>Programas:</b> Implementación del Plan Nacional de Saneamiento y Titulación de tierras.</p>	<p>Distribuir y redistribuir tierras (favoreciendo exclusivamente a pueblos indígenas y comunidades campesinas).</p> <p><b>Programas:</b> Implementación del Plan Nacional de Distribución de tierras y asentamientos humanos.</p>

Una de las metas principales de esta política, era en 7 años (hasta 2013), concluir el saneamiento de la propiedad agraria, equivalente a 65 millones de hectáreas de terrenos no saneados hasta ese momento, en beneficio de 650.000 familias. Además de otros relacionados con la reversión y expropiación de tierras que no cumplieren con la Función Económica Social FES, y su distribución y redistribución.

En la práctica, esta política fue aplicada como un perfeccionamiento de la Ley del servicio Nacional de Reforma Agraria (Ley “INRA” N° 1715, del 18 de octubre de 1996), profundizando y acelerando su aplicación, y dotándole de un fuerte componente comunitario. La nueva Ley bajo la cual se aplicaría la política, era la Ley N° 3545, de Reconducción comunitaria de la Reforma Agraria.

Dos eran las instituciones encargadas de implementar la política. Por una parte, el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), que tenía como objetivo verificar que los predios cumplan con la Función Económica y Social, y en función a esto otorgar el certificado de saneamiento, y distribuir o redistribuir las tierras fiscales. Y la Agencia para el Desarrollo de Macro-regiones y Zonas Fronterizas (ADEMAF), que tenía por objetivo, promover e impulsar el desarrollo estratégico económico y social de las Macro-regiones y Zonas Fronterizas de forma articulada a los planes y políticas públicas (Decreto Supremo 0538, 2009).

### ► Revolución rural

De acuerdo con la concepción definida en Plan sectorial del MDRAyMA, la revolución rural “significa el potenciamiento del conjunto de las capacidades productivas de los territorios rurales y la transformación de los sistemas productivos de los actores rurales”, con el fin de garantizar la seguridad alimentaria, y el desarrollo productivo rural, en un marco de sustentabilidad y eficiencia.

Esto implica, por una parte, el fortalecimiento del rol de la Agricultura Familiar de base comunitaria en la producción de alimentos básicos y otros productos, en el marco de su contexto cultural. Asimismo, determina el apoyo estatal a la producción en tres niveles: **i)** Empresas públicas estratégicas; **ii)** Empresas mixtas y **iii)** Apoyo a emprendimientos privados y comunitarios. En este contexto, la revolución rural, se materializa a través de la aplicación de tres políticas.

- **Política de transformación de los patrones productivos y alimentarios**

La política de *transformación de los patrones productivos y alimentarios* es probablemente la que ha incidido de forma más directa sobre la producción de las familias campesinas e indígenas.

Su objetivo es lograr una “profunda transformación de los sistemas productivos de los productores rurales, apoyándoles a consolidar sistemas más eficientes, ecológicamente sustentables y socialmente responsables” (MDRAyMA. 2007); siempre con el énfasis en lograr la seguridad y soberanía alimentaria. Las estrategias para lograr este objetivo son:

**Estrategia 1.** Construir Seguridad y Soberanía alimentaria.

#### PROGRAMAS

**Sembrar el Derecho humano a la alimentación.** Con el fin de promover el derecho humano a la alimentación adecuada, desde al ámbito local; coordinar alianzas entre instituciones públicas y privadas e instituciones de la sociedad civil para establecer la institucionalidad y los mecanismos para el impulso a la producción local de alimentos; y promover la institucionalidad, estrategias y mecanismos para alcanzar la seguridad alimentaria en el ámbito local.

En el marco de esta estrategia, en 2008 se elaboró el Plan de Seguridad y Soberanía Alimentaria, entre cuyos principios destaca el fortalecimiento de la Agricultura Familiar campesina, indígena y originaria; y la promoción de la agricultura agro-ecológica.

**Estrategia 2.** Desarrollar integralmente la producción alimentaria y el desarrollo productivo rural, para revertir el estado de empobrecimiento de la base productiva de las comunidades campesinas e indígenas, e incrementar la producción de alimentos para el consumo familiar, el mercado institucional (desayuno escolar, subsidios, otros.), y el mercado interno.

#### PROGRAMAS

**Creación de Iniciativas Alimentarias Rurales CRIAR-PASA.** Cuyo objetivo es i) fortalecer la agricultura familiar campesina, indígena y originaria, sustentada en la producción agroecológica y sistemas agroalimentarios locales, para el consumo familiar y el mercado local; ii) apoyar la producción de alimentos para mercados locales seguros (mercado institucional) y mercados locales de productos alimentarios.

**Emprendimientos Organizados para el Desarrollo Rural Autogestionario EMPODERAR-PAR.** Programa que tiene entre sus objetivos: i) apoyar de forma integral al desarrollo de iniciativas productivas agropecuarias, agroforestales y de otras iniciativas productivas no agropecuarias, adaptadas a las propias visiones culturales de las poblaciones rurales; ii) fortalecer las capacidades institucionales locales para impulsar el desarrollo productivo rural.

Al respecto, es importante destacar que, de acuerdo con su diseño original, el programa CRIAR-PASA se implementa a través de tres componentes: el primero referido al fortalecimiento de los agricultores familiares en la producción de alimentos para el consumo familiar y el mercado interno; el segundo referido al desarrollo de emprendimiento comunitarios para incrementar la oferta de alimentos para mercados institucionales, con propósitos de seguridad alimentaria; y el tercero para el desarrollo de la agricultura periurbana.

El programa EMPODERAR-PAR por su parte, se implementa a través de financiamiento no reembolsable de la Cooperación Internacional, administrado por una unidad desconcentrada, y a través de créditos de la Banca de Desarrollo Productivo. Los recursos son gestionados como fondos concursables y por intervención concertada en el nivel territorial.

Son cinco los componentes de EMPODERAR-PAR: i) Apoyo a iniciativas productivas rurales, a través del fortalecimiento integral de los sistemas productivos e innovación tecnológica. ii) Tecnificación para el desarrollo y transformación productiva, para el incremento de la producción y productividad, a partir de procesos de tecnificación y mecanización. iii) Formación del seguro agrícola, implementando experiencias piloto iv) Promoción de la producción agroecológica, en el marco de la Ley N° 3525 de regulación y promoción de la producción agropecuaria y forestal no maderable ecológica. v) Construcción de poder autogestionario, para el fortalecimiento y consolidación de las organizaciones territoriales y económicas.

Los programas CRIAR, SEMBRAR y EMPODERAR fueron diseñados para intervenir en el tercer nivel, el de los emprendimientos privados o comunitarios.

- **Política de apoyo a la producción y transformación de los recursos naturales renovables**

Esta política, a través del Programa RECREAR, impulsó la creación de empresas sociales de carácter estratégico con diferentes niveles de éxito. La principal de ellas, la Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos EMAPA, jugó un rol preponderante para la regulación del comercio de alimentos. Entre sus objetivos estratégicos se encuentran: “desarrollar la producción agropecuaria en el país; apoyar a los pequeños productores de la agricultura a través de la provisión de insumos sin interés y comprándoles su producción a precio justo; evitar la especulación de precios de los alimentos; redistribuir mejor el valor de la producción agrícola; y para que la familia boliviana acceda a alimentos a precios bajos” (emapa.gov.bo). Para la segunda gestión de Gobierno del MAS, EMAPA había pasado a depender del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural.

**Estrategia 1.** Construir empresas sociales públicas de productos alimentarios y de gestión de productos estratégicos. Con la finalidad de promover procesos de apoyo a la producción e industrialización de la producción alimentaria a mediana y gran escala, con la participación protagónica del Estado y en alianza con los productores locales.

#### PROGRAMAS

**Reconducción del rol de Estado en empresas alimentarias rurales RECREAR.** Diseñado para: i) apoyar a los productores rurales en la producción de alimentos básicos y su comercialización mayorista; ii) impulsar procesos de transformación de productos naturales renovables estratégicos.

El programa RECREAR también considera la creación de empresas mixtas en las que organizaciones territoriales y económicas, forman una sociedad con el Estado para la producción, transformación y comercialización de productos agroalimentarios. Interviene en los dos primeros niveles: empresas públicas estratégicas y empresas mixtas, pero tiene su ámbito de acción entre la pequeña Agricultura Familiar, al ser ésta a menudo la beneficiaria de los procesos de estas empresas.

Una estrategia adicional en el marco de esta política, está referida al desarrollo integral del cultivo de coca, particularmente a impulsar procesos para su industrialización y transformación; uso medicinal, cultural y exportación legal.

- **Política de dinamización y restitución íntegra de las capacidades productivas territoriales**

En el marco de esta política, se han venido desarrollando complejos productivos -a veces fuertemente criticados por su potencial impacto ambiental y social - como el complejo azucarero de San Buenaventura en el norte del Departamento de La Paz; e incluso se han realizado avances e investigaciones para la producción de biodiesel en el oriente del país.

**Estrategia 1.** Construir el desarrollo productivo territorial, con la finalidad de promover el desarrollo de complejos productivos, capaces de interactuar con economías competitivas y que beneficien con preferencia a los productores rurales más pobres.

**PROGRAMAS**

**Desarrollo de complejos productivos territoriales integrales.** Formulados con el fin de: i) articular programas gubernamentales intersectoriales; ii) promover el conjunto de actividades productivas de los pobladores rurales; iii) lograr articular competitiva y sustentablemente la economía de los territorios rurales a mercados dinámicos; iv) articular a los diferentes actores territoriales, incrementando las oportunidades productivas de la población más pobre; v) consolidar los vínculos económicos y sociales urbano-rurales.

Una estrategia adicional plantea desarrollar de forma integral y sustentable las zonas productoras de coca, a través de la implementación del Plan Nacional de Desarrollo Integral con Coca, cuyos objetivos son: **i)** establecer mecanismos para diversificar la base productiva de las zonas productoras de hoja de coca; **ii)** desarrollar sistemas de producción articulados a mercados competitivos; **iii)** mejorar las condiciones de vida de la población; **iv)** desarrollar capacidades de gestión comunitaria; y **v)** promover y consolidar la concentración y el control social en la implementación de las políticas de desarrollo en los ámbitos de intervención.

► **Revolución Forestal**

La última de las “revoluciones” contenidas en el plan sectorial, tiene que ver con el desarrollo del sector forestal, específicamente con el “aprovechamiento integral y sustentable de bosques y recursos de la biodiversidad”. Para esto se plantea la implementación de dos políticas específicas.

- **Política de protección, manejo y aprovechamiento sustentable de la biodiversidad**

Con esta política, se pretende promover el aprovechamiento sustentable del suelo; los recursos forestales y la biodiversidad de manera justa y equitativa y con fines comerciales y productivos. Para este efecto, se ha formulado el programa SUSTENTAR, cuyos objetivos son: **i)** Estimular la producción con valor agregado y el comercio de bienes derivados de la biodiversidad; **ii)** promover la generación de capacidades productivas de los pueblos indígenas, comunidades campesinas y usuarios tradicionales del bosque; **iii)** incentivar acciones de conservación y recuperación de suelos, restauración de áreas degradadas e incremento del potencial forestal.

El programa se implementa a través de acciones de apoyo al desarrollo del bio-comercio sostenible y el manejo forestal comunitario; además de acciones de forestación, desarrollo de servicios ambientales y manejo sostenible de suelos.

- **Política de gestión ambiental y de riegos**

En términos generales, la aplicación de ambas políticas en el marco de la “revolución forestal” han tenido un efecto menos evidente sobre la Agricultura Familiar, especialmente como ofertantes de alimentos, pero sí dan un marco de operaciones a diversas iniciativas de desarrollo para los pueblos indígenas y comunidades rurales que desean impulsar el aprovechamiento de recursos del bosque, así como para aquellas que puedan establecer sistemas de aprovechamiento agroforestal. Las políticas de la “revolución forestal” han pasado a ser competencia del Ministerio de Medio Ambiente y Agua, desde su creación en 2010.

► **La regulación del comercio de alimentos**

Si bien no puede considerarse como una política definida, durante los últimos años se han implementado una serie de acciones, bien coordinadas desde las entidades gubernamentales, que han tenido como fin precautelar la seguridad alimentaria de la población boliviana, en particular la disponibilidad de alimentos básicos prioritarios, a precios bajos.

Con este objetivo, el Gobierno nacional ha establecido medidas que afectan y regulan la comercialización de alimentos. Por una parte, se ha prohibido de manera temporal la exportación o importación de determinados alimentos, en tanto no se satisfaga la demanda del mercado interno<sup>16</sup>, o para precautelar a los pequeños productores<sup>17</sup>. Una vez restringida la exportación por medio de Decreto Supremo, ésta se reanuda sólo después de haberse certificado la “suficiencia de abastecimiento en el mercado a precio justo”. Estas autorizaciones se han dado luego de casos de escases y escenarios de incremento de precios, como es el caso del azúcar (D.S. 1324 del 15 de agosto de 2012); y la carne (D.S. 1316 del 8 de agosto de 2012), pero también son necesarias para productos como la soja (D.S. 1283 del 4 de julio de 2012).

A menudo, de forma paralela a la restricción de importación, se promueve la importación de los alimentos afectados y su comercialización a través de la empresa EMAPA, en ocasiones con el beneficio de subsidios para productos de la canasta básica. El pan en Bolivia representa el ejemplo más claro. El Estado subsidia la harina importada para la producción de “pan de batalla”, a fin de mantener la unidad a un precio de 0,40 bolivianos (IBCE. 2014), lo que representó 242,8 millones de bolivianos (casi 35 millones de dólares al cambio) en los primeros nueve meses de 2013 (Quispe. 2013).

El establecimiento de bandas de precios para productos agropecuarios, es una facultad de EMAPA, desde la aprobación de la Ley N° 144; y su aplicación está sujeta a una evaluación del comportamiento de los precios. En agosto de 2011, se aplicó la banda de precios a 10 productos, entre ellos al maíz, la papa, el trigo, la harina, la leche y la carne (La Razón. 2011). Estas medidas, si bien han resultado controvertidas en muchos casos, han contribuido eficazmente a mantener la provisión de alimentos básicos en los mercados locales y de alguna manera también a contener la inflación.

<sup>16</sup> El Decreto Supremo 0435 del 24 de febrero de 2010, restringe temporalmente la exportación de maíz y sorgo ante un escenario de precios especialmente altos de la carne de pollo en el país, debido a la escasez de alimento balanceado.

<sup>17</sup> Es el caso de la prohibición a la importación de papa entre mayo y agosto de 2012, debido a una baja producción en 2011 y la imposibilidad de competir frente a la producción de Perú.

## 4.2 Marco vigente de políticas para la Agricultura Familiar en Bolivia

Si bien aun hoy se encuentran vigentes varias de las políticas e instituciones relacionadas, herederas del Plan Sectorial 2007-2013, una nueva serie de normas, planes y estrategias nacionales han configurado un “paquete vigente” de políticas que se pasa a analizar.

### a. La Ley 144 de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria

El 26 de julio de 2011, se decreta la Ley N° 144, de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, cuya finalidad es lograr la soberanía alimentaria en condiciones de inocuidad y calidad para el vivir bien de los bolivianos, en el marco de la economía plural. Y en ese sentido, redefine un paquete de políticas, que apenas avanzaban en su aplicación, luego de cuatro años de formularse el Plan Sectorial que se ha detallado anteriormente.

En muchos sentidos, la Ley N° 144 representa una actualización de lo expresado en el Plan Nacional de Desarrollo de 2007, definiendo políticas complementarias o que buscan dar continuidad a lo ya desarrollado. En otros casos, se muestra contradictoria, incorporando elementos como la tácita aprobación al uso de semilla transgénica para cultivos industriales (Ley 144, Artículo 15), que hasta hace poco tiempo, no se habría considerado.

Otro elemento que ha generado críticas a la Ley – al menos desde su concepción fundamentada en la pequeña agricultura – se encuentra en la segunda disposición transitoria. En ésta se definen como productos estratégicos el maíz, trigo, arroz, papa, hortalizas, ganadería, forrajes, avicultura, caña de azúcar, quinua y sorgo. La mayoría de estos son productos netamente agroindustriales, o alimentos cuya producción se encuentra en gran medida concentrada en los sistemas de producción de grandes extensiones en el oriente del país. Son excepciones la papa, la quinua y las hortalizas.

Por otro lado, un elemento novedoso es el reconocimiento de las comunidades y Organizaciones Económicas Comunitarias (OECOM), como el núcleo orgánico, productivo, social y cultural para el vivir bien. A través de la Ley, se garantiza la participación de las comunidades en el “proceso de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria; el manejo y la gestión sustentable del agua; el aprovechamiento forestal, la consolidación del territorio indígena originario campesino; y la planificación en el marco de la significación y el respeto de su cosmovisión y sus derechos”, así como en la definición de políticas que les competan (Ley N° 144, Artículos 10 y 11).

Con estos elementos, la Ley N° 144 establece una serie de políticas nacionales. Una de las principales es la *Política de fortalecimiento de la base productiva*, que promueve la gestión integral que optimice el uso de recursos, en particular agua para riego, suelo y protección de la biodiversidad contra la biopiratería. Al respecto del suelo, la política busca recuperar la cobertura vegetal; disminuir la presión de carga animal en praderas nativas, el empleo de abonos orgánicos y sustitución gradual de agroquímicos; además de la implementación de prácticas ancestrales de conservación de suelos.

Asimismo, se promueve la elaboración de estudios de calidad del agua y balances hídricos; construcción de infraestructura de riego y acueductos; almacenamiento de agua y fortalecimiento de la autogestión para el uso eficiente de este recurso. La prioridad que se le da a este recurso en la Ley ha promovido la implementación del programa: “Más Inversión para el Agua, MI Agua”, ejecutado desde 2011 por el Ministerio de Medio Ambiente y Agua, MMAyA y al que nos referiremos con detalle más adelante.

Tal como está expresada en la Ley, esta política también se refiere a la promoción, uso, conservación e intercambio de semillas, de manera de garantizar su provisión; y establece que el Instituto Nacional

de Innovación Agropecuaria y Forestal (INIAF), tendrá a su cargo la conservación y administración de los recursos genéticos de la agro-biodiversidad.

**Otras políticas importantes contenidas en la Ley N° 144 son:**

<p style="text-align: center;"><b>Política de conservación de áreas para la producción</b></p> <p>Que promueve la conservación y protección de áreas aptas para la producción agropecuaria, evitando la expansión urbana sobre sitios que tienen gran importancia en la seguridad alimentaria de las ciudades. Al respecto se generará el Plan Nacional de Uso de Suelos y Ordenamiento Territorial para la Producción Agropecuaria y Forestal, para la identificación de áreas estratégicas de producción; se planificarán los asentamientos urbanos y se delimitará su crecimiento, promoviendo el crecimiento “vertical” de las ciudades; y se promoverá la producción en zonas periurbanas.</p>	<p style="text-align: center;"><b>Política de protección de recursos genéticos</b></p> <p>Para la conservación de los recursos y patrimonio genético del país, incluyendo la prohibición del “ingreso de paquetes tecnológicos agrícolas que involucren semillas genéticamente modificadas de especies de las que Bolivia es centro de origen o diversidad” ; y la obligatoriedad del etiquetado en caso de productos que contengan o se deriven de organismos genéticamente modificados.</p>
<p style="text-align: center;"><b>Política de Fomento a la Producción</b></p> <p>Específicamente para fomentar un mayor rendimiento de la producción, considerando sus orígenes: “tradicional, orgánica, ecológica, agropecuaria y forestal”, que esté destinada al consumo interno, y que sea relevante al objetivo de lograr la soberanía alimentaria, y a la generación de excedentes.</p>	<p style="text-align: center;"><b>Política de Acopio y Reserva</b></p> <p>Establece la responsabilidad de Estado de crear, promover y mantener reservas estratégicas de alimentos que garanticen su disponibilidad en caso de escasez, para lo cual se incentivará la construcción de infraestructura adecuada, y promoverá la implementación de la “pirwa”, un modelo comunitario de acopio y reserva.</p>

continuación

<p style="text-align: center;"><b>Política de transformación y fomento a la industrialización</b></p> <p>Para la promoción de la transformación de productos agropecuarios, en base al desarrollo de programas para impulsar la industrialización en cada región, de acuerdo con su vocación productiva; y la dotación de financiamiento y créditos.</p>	<p style="text-align: center;"><b>Política de intercambio y comercialización</b></p> <p>Considerando la comercialización y el intercambio equitativo, “enmarcado en los principios de reciprocidad, complementariedad y redistribución de productos agroalimentarios, con el propósito de servir al ser humano y no así al mercado” (Ley N° 144, Artículo 19), y siempre con la finalidad de lograr la soberanía alimentaria.</p> <p>Esta política establece la celebración de acuerdos sobre metas en volúmenes de producción y exportaciones con el sector productivo; la protección de la producción nacional a través de la regulación de la exportación e importación de alimentos e insumos; asignación de subsidios a favor de la producción nacional cuando sea posible, y otras disposiciones especiales de control de precios, producción y comercialización (incluyendo protección contra prácticas desleales en el comercio exterior). Además, incide en el fortalecimiento del sistema de certificación de la inocuidad y sanidad de los alimentos.</p>
<p style="text-align: center;"><b>Política de promoción del consumo nacional</b></p> <p>Que postula la definición de un sistema alimentario nacional propio, desde el ámbito de la producción, transformación, comercialización y consumo responsable. En este sentido, las entidades del Estado y entidades territoriales deberán insertar en la currícula escolar, la educación alimentaria nutricional; ampliar la cobertura de los programas de desayuno escolar, incorporando la producción de las comunidades campesinas e indígenas; así como otras acciones complementarias destinadas a consolidar los mercados institucionales para la producción local.</p>	<p style="text-align: center;"><b>Política de innovación agropecuaria y forestal</b></p> <p>Que atribuye al INIAF la competencia sobre el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal SNIAF, los servicios de certificación de semilla, y sobre la gestión de recursos genéticos; y por tanto establece la necesidad de su fortalecimiento, para la generación de tecnologías, establecimiento de lineamientos y gestión de “políticas de innovación agropecuaria y forestal... en el marco de saberes y conocimientos de la intra e interculturalidad y respeto mutuo”.</p>

## conclusión

<p><b>Política nacional de mecanización y tecnificación agropecuaria</b></p> <p>Para el fomento a procesos de mecanización y tecnificación agropecuaria, adecuada a las condiciones diversas de la agricultura nacional, incluyendo otorgar facilidades para el acceso a tecnología mecanizada e incentivo a su uso; y fomentar la investigación y producción de tecnología y maquinaria e implementos agropecuarios en el país. Asimismo, se fortalece el rol de la Corporación de las Fuerzas Armadas para el Desarrollo Nacional – COFADENA para participar del proceso de mecanización.</p>	<p><b>Política de servicios de sanidad agropecuaria e inocuidad alimentaria</b></p> <p>Referida al fortalecimiento de los servicios que garantizan la sanidad agropecuaria y la inocuidad de los alimentos, considerando la prevención y control de enfermedades y plagas, vigilancia y control epidemiológico; control de calidad de insumos, certificación de productos y asistencia técnica. Se otorga a las unidades territoriales la facultad de ejecutar proyectos y programas en el marco de la institucionalidad y reglamentación nacional vigente.</p>
<p><b>Política de prevención y gestión de riesgos</b></p> <p>Para la implementación de un sistema de prevención y gestión de riesgos, especialmente de tipo climatológico, y asociados a fenómenos naturales, pero también a intervenciones antrópicas, plagas, enfermedades, y riesgos de mercado.</p>	<p><b>Política de atención de emergencias alimentarias</b></p> <p>Para la atención de todos los fenómenos naturales o antrópicos que pongan en riesgo la seguridad alimentaria, se implementarán programas para dotar de alimentos suficientes, priorizando la compra de productos locales.</p>
<p><b>Garantía de provisión de alimentos</b></p> <p>Establece que el Estado deberá tomar las medidas necesarias que garanticen la oferta de alimentos estratégicos, que permitan a la población satisfacer todas sus necesidades alimenticias.</p>	<p><b>Política de alimentación y nutrición</b></p> <p>El objetivo de esta política, es “velar por que la población boliviana tenga un estado nutricional adecuado” (Ley N° 144, artículo 27), asegurando el consumo de alimentos variados, y de esta forma establecer y fortalecer programas de alimentación y nutrición, así como de educación sobre la nutrición.</p>
<p><b>Política de apoyo a la gestión territorial indígena originario campesino comunidades interculturales y afro-bolivianas</b></p> <p>Para apoyar los procesos de gestión, implementación y financiamiento de acciones en el marco de programas de gestión territorial indígena, elaborados por las entidades matrices de estos pueblos y naciones originarias, destinados a mejorar su calidad de vida y contribuir a la soberanía alimentaria.</p>	<p><b>Creación de institutos técnicos agropecuario</b></p> <p>Para la implementación de institutos técnicos agropecuarios en convenio con las organizaciones sociales que así lo soliciten y en coordinación con los niveles de gobierno local. Esta política es competencia del Ministerio de Educación.</p>

### a. La Ley Marco de la Madre Tierra

El 15 de octubre del 2012, se decreta la Ley N° 300, o Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien. El objetivo de esta Ley, es “establecer la visión y los fundamentos del desarrollo integral en armonía y equilibrio con la Madre Tierra para vivir bien, garantizando la continuidad de la capacidad de regeneración de los componentes y sistemas de vida de la Madre Tierra, recuperando y fortaleciendo los saberes locales y conocimientos ancestrales” (Ley N° 300, Artículo 1).

La norma se constituye en un documento pionero en su tipo, que establece obligaciones de los actores para con su ambiente, entre ellas las de proteger y garantizar los Derechos de la Madre Tierra. En este sentido, con el fin de determinar lineamientos orientadores para el acceso a componentes, zonas y sistemas de vida de la Madre Tierra; y establecer los objetivos de desarrollo integral, orientar las leyes y definir el marco institucional hacia el vivir bien, se definen lineamientos de políticas que una vez más, tienen como principales actores a los pequeños productores comunitarios.

En este sentido, la Ley N° 300 establece que las políticas públicas deben ser dignificantes y humanamente transformadoras para garantizar el Vivir Bien; deben ser desarrolladas e implementadas, considerando procesos de intraculturalidad e interculturalidad, descolonización y despatriarcalización; deben considerar los objetivos y la integralidad de las dimensiones del Vivir Bien, así como la compatibilidad y complementariedad de los derechos, obligaciones y deberes para el desarrollo integral en armonía y equilibrio con la Madre Tierra. Además, deben estar orientadas a satisfacer los intereses del Estado Plurinacional de Bolivia y la atención de las necesidades del pueblo boliviano, garantizando el sostenimiento de la capacidad de regeneración de los componentes, zonas y sistemas de vida de la Madre Tierra; y deben estar sujetas al control social.

### b. La Ley N° 338: la ley de la Agricultura Familiar

La Ley N° 338 (de Organizaciones Económicas Campesinas, Indígena Originarias – OECAS y de Organizaciones Económicas Comunitarias – OECOM para la Integración de la Agricultura Familiar Sustentable y la Soberanía Alimentaria), de enero de 2013, se constituye en una norma complementaria a la Ley N° 144, que establece la particular conceptualización de la Agricultura Familiar en el país<sup>18</sup>, e integra a las OECAS y las propias familias campesinas e indígenas como sujetos de la Agricultura Familiar, junto con las OECOM<sup>19</sup>.

La finalidad de la Ley, es contribuir a la seguridad y soberanía alimentaria del país, y en este sentido, busca el reconocimiento y fortalecimiento de la Agricultura Familiar y sus capacidades, para integrarla con los procesos de desarrollo productivo nacionales. Asimismo, define las bases para el diseño de políticas públicas específicas y su ejecución a través de los sujetos legales de la Agricultura Familiar.

De esta manera, en el Título III de la Ley, se consolida la relevancia de las políticas especificadas en las leyes N° 144 y 300, y complementariamente se genera el mandato de considerar a la Agricultura Familiar con el “eje fundamental” para la planificación y gestión pública con fines de lograr la soberanía alimentaria y el desarrollo integral; así como la fuente principal de información, a partir de la cual orientar y actualizar las políticas y acciones desde el Estado a favor de los pequeños productores.

<sup>18</sup> Tal como está detallado en el Título 2 de este Documento, donde se hace un análisis más profundo de esta norma.

<sup>19</sup> “Como actores económicos productivos capaces de generar autoempleo, empleo directo e indirecto y excedente, como respuesta solidaria frente a otros modelos de desarrollo productivo” (Art. 9).

La Ley especifica también la necesidad de desarrollar mecanismos de: **i)** asistencia técnica especializada, de acuerdo a la demanda de los pequeños productores; **ii)** acceso a tecnología y capacitación; **iii)** apoyo a los procesos de producción acopio, transformación y comercialización.

### c. La Agenda Patriótica 2025

La Agenda Patriótica 2025 fue presentada el 6 de agosto de 2013 por el Presidente Evo Morales, como la visión del país, al cumplirse el bicentenario de su fundación y por consiguiente, como el documento orientador del diseño de políticas nacionales hasta el 2025. Consta de 13 “pilares”; cada uno con dimensiones que deberán ser cumplidas para alcanzar el objetivo de construir “la Bolivia Digna y Soberana”. De entre estos pilares, que abarcan la totalidad de temas sociales, económicos productivos y ambientales que hacen al Estado Plurinacional, destacan aquellos que tienen efectos directos sobre el sector agropecuario y la Agricultura Familiar, los cuales se detallan a continuación.

**Pilar 4. Soberanía científica y tecnológica con identidad propia.** Este pilar establece la necesidad de convertir a Bolivia en un país innovador, capaz de desarrollar sus propias innovaciones, conocimientos y tecnología en el marco de un diálogo entre los saberes ancestrales y comunitarios, con la ciencia moderna, enfatizando en áreas fundamentales como la producción convencional y orgánica, y transformación de alimentos. Asimismo, visualiza a Bolivia como un centro de innovación tecnológica para la producción de alimentos y medicinas propias del país, como quinua, papa, amaranto, kañawa, coca, maíz, camélidos, y otros.

**Pilar 5. Soberanía comunitaria financiera sin servilismo al capital financiero.** Si bien este pilar está referido principalmente a la necesidad de fortalecer los instrumentos internos y mecanismos financieros regionales, que le permitan al país no depender de las entidades financieras internacionales, sí se mencionan dos metas de gran importancia para el sector. Por una parte el contar con una banca estatal de fomento a la producción; y por otra contar con mercados de alimentos, justos, solidarios y complementarios.

**Pilar 6. Soberanía productiva con diversificación y desarrollo integral, sin la dictadura del mercado capitalista.** Este pilar representa el desafío de construir una economía diversificada, menos dependiente de los rubros tradicionales (minería e hidrocarburos), y capaz de desarrollar el verdadero potencial nacional. En este sentido, al respecto del sector agropecuarios, determina que en 2025 Bolivia deberá haberse convertido en un país productor, transformador y exportador de alimentos únicos y otros de consumo masivo, pero al menos la mitad de esa producción corresponderá al aporte de los pequeños productores; asimismo, Bolivia habrá triplicado la población de ganado mayor.

Este pilar también determina la necesidad de integrar tecnología en la producción agrícola y ganadera, e incrementar su eficiencia y sus rendimientos; asegurar el acceso de los pequeños productores al seguro agropecuario, semillas, servicios financieros, tecnológicos, asistencia técnica, formación y servicios para la transformación de productos, “democratizando” los medios y factores de producción, y reduciendo las desigualdades y asimetrías regionales. En 2015 también, se habrá concluido el proceso de distribución y redistribución de tierras, asegurando el acceso a los pequeños productores.

## conclusión

**Pilar 8. Soberanía alimentaria a través de la construcción del saber alimentarse para vivir bien.** Este pilar concibe a los alimentos como una “parte central en la reproducción de nuestras culturas, identidad, espiritualidad, comunidad y en el diálogo con la Madre Tierra”. Como tal, establece alcanzar la seguridad y soberanía alimentaria a través del fortalecimiento de las prácticas productivas locales, asegurando que los “esfuerzos productivos” estén enfocados en garantizar primero que las necesidades de alimentación del pueblo boliviano sean atendidas.

**Pilar 9. Soberanía ambiental con desarrollo integral respetando los derechos de la Madre Tierra.** El noveno pilar visualiza a Bolivia como un ejemplo en la conservación de los componentes, zonas y sistemas de vida de la Madre Tierra, pero desde una perspectiva de manejo integral y sustentable, y en este sentido busca lograr la complementariedad entre la producción de alimentos y la conservación de los bosques. Una de las metas, especifica el desarrollo de procesos de gestión territorial para la consolidación de sistemas productivos sustentables con un uso óptimo de suelos.

Adicionalmente el Pilar 1, referido a la reducción de extrema pobreza tiene también incidencia directa sobre el sector, en el sentido de que justifica las políticas para la distribución de tierras entre campesinos pobres y grupos vulnerables, siendo éstos quienes más sufren las carencias.

#### d. El Plan Sectorial 2014 – 2018 “hacia el 2025”

El Plan del Sector Desarrollo Agropecuario 2014 – 2018, denominado “hacia el 2025”, supone una actualización de los esfuerzos anteriores de planificación para el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, MDRyT, en consideración del nuevo marco legal vigente y la Agenda Patriótica 2025.

El Plan está estructurado en torno a una visión de desarrollo que señala:

“El Estado boliviano dispone de productos agropecuarios, alimentos diversos y de calidad para la población boliviana, la cual cuenta con seguridad alimentaria bajo un marco de soberanía nacional.

Los productores agropecuarios están organizados, tienen seguridad jurídica sobre la tierra, agua para riego, tecnología e infraestructura productiva, acceso equitativo a recursos y servicios; han mejorado su productividad a través de emprendimientos colectivos comunitarios; cuentan con mayores ingresos y mejor calidad de vida; conservan el medio ambiente, la biodiversidad y respeto a sus saberes locales”

Esta visión da el marco para el desarrollo de diez políticas sectoriales.

**Política 1. Transformación y consolidación en la tenencia, acceso y uso de la tierra para la producción.** Los objetivos estratégicos de esta política son: **a)** *concluir el proceso de saneamiento y titulación de tierras en todo el país*, incluyendo la regularización del derecho propietario de tierras tituladas; estableciendo un sistema efectivo de catastro, registro y mantenimiento de información; y promoviendo la reconversión de pequeñas propiedades en explotaciones medianas, ya sea de forma individual o colectiva. **b)** *garantizar la distribución y redistribución de tierras productivas*, y en este marco, titular masivamente pequeñas propiedades; distribuir tierras fiscales principalmente a pequeños productores y poblaciones vulnerables; distribución de tierras forestales para actividades agropecuarias de subsistencia, entre otros. **c)** *garantizar el debido cumplimiento de uso de la tierra* en el marco de la FES y otras disposiciones legales; y **d)** *regular el mercado de tierras evitando el latifundio*.

**Política 2. Desarrollo tecnológico e innovación agropecuaria, pesquera y forestal.** El objetivo de la política de innovación tecnológica, es promover el desarrollo de la innovación y la recuperación de prácticas y saberes ancestrales para la producción agropecuaria, pesquera y forestal. Para esto se plantea **i)** el incremento y mejora sustentable de los factores de producción, insumos y procesos; **ii)** mejorar la producción, productividad y calidad de los productos a través de la investigación participativa, asistencia técnica, generación y producción de semilla, y difusión de saberes, conocimientos y tecnologías; **iii)** mejorar la producción nacional con el uso y manejo de recursos genéticos, agrícolas, pecuarios, pesqueros y forestales; **iv)** fortalecimiento de los actores y de las relaciones que se crean en el marco del desarrollo agropecuario, pesquero y forestal, y **v)** recuperación de saberes ancestrales.

**Política 3. Uso y manejo del suelo, agua y cobertura vegetal para la producción agropecuaria y forestal.** Esta política se centra en garantizar la “funciones productivas y ambientales de los componentes y sistemas de vida de la Madre Tierra”, y específicamente en recuperar, mantener y aumentar la calidad de los suelos, agua y cobertura vegetal. Las líneas de acción definidas para esta tercera política son: **i)** manejo de suelos, incluyendo rotación y prácticas de labranza conservacionistas, labranza vertical y siembra directa; uso de abonos orgánicos y sustitución de agroquímicos; **ii)** recuperación y protección de suelos degradados; **iii)** fortalecimiento organizacional para la gestión de recursos naturales y productivos y; **iv)** ampliación de la superficie cultivada bajo riego e implementación de sistemas de riego presurizado.

**Política 4. Sanidad agropecuaria e inocuidad alimentaria.** Tres objetivos estratégicos han sido formulados en el marco de esta política: **a)** *disminuir el riesgo por el consumo de alimentos contaminados*, a través de una eficiente administración de los sistemas de control y certificación, y la armonización reglamentaria; **b)** *mejorar y mantener el estatus sanitario de la población animal en el país*, desarrollando la protección sanitaria, el control y la prevención de enfermedades y el control y certificación de insumos, **c)** *proteger y mejorar la condición fitosanitaria del patrimonio productivo agrícola y forestal*, a través del control y prevención de plagas de importancia económica y el control de insumos.

continuación

**Política 5. Producción agropecuaria, pesquera y forestal para la seguridad alimentaria con soberanía.** Esta política, que incluye algunas de las líneas de acción más directamente asociados con la agricultura familiar, tiene tres objetivos estratégicos: **a)** *Desarrollar las capacidades productivas a nivel de los productores agropecuarios, pesqueros y forestales, priorizando la producción campesina, comunitaria y familiar, incrementando su producción.* Este objetivo, que busca mejorar las capacidades de las familias productoras, se logrará con la implementación de las siguiente líneas de acción: **i)** Consolidación de la infraestructura productiva y apoyo a la producción; **ii)** fomento a la competitividad de los procesos productivos; **iii)** incorporación de las mujeres rurales a la población económicamente activa; **iv)** promoción a la producción de rubros específicos, de alto valor nutritivo o que representan oportunidades en mercados nacionales e internacionales; **v)** incremento de inversiones en infraestructura productiva, asistencia técnica y transferencia tecnológica; **vi)** desarrollo de un marco legal para la producción de alimentos en un contexto de conservación de los recursos naturales y el medio ambiente; **vii)** promover la transformación y comercialización de alimentos con alto valor agregado; **b)** *Desarrollar y fortalecer la producción y transformación de productos ecológico/orgánicos agropecuarios forestales no maderables,* incrementando el volumen de la producción ecológica, mejorando los sistemas de labranza y protección de suelos, y promoviendo sistemas productivos ecológicos eficientes; **c)** *Desarrollar acciones para la reducción de las vulnerabilidades ante riesgos de desastres y efectos del cambio climático,* desarrollando las capacidades institucionales de las comunidades para la gestión de riesgos y adaptación al cambio climático; fortaleciendo el sistema nacional de gestión del riesgo agropecuario; implementando mecanismos de adaptación y mitigación del cambio climático; y desarrollando las capacidades humanas para la gestión del riesgo con enfoque sectorial.

**Política 6. Gestión territorial indígena originaria campesina.** El objetivo de esta política es promover y dinamizar el desarrollo organizativo, social, cultural, económico y productivo de los pueblos indígenas en sus territorios para mejorar su calidad de vida. De esta manera, la política apoyará los procesos de formulación, implementación, ejecución y financiamiento de programas y proyectos presentados por las entidades matrices representantes de los pueblos indígenas; adecuará las formas actuales de apoyo a las naciones originarias; y apoyará el saneamiento de territorios indígenas y la gestión territorial indígena originaria.

**Política 7. Desarrollo integral participativo sostenible con coca.** Tres objetivos han sido planteados en el marco de esta política. **a)** *Diversificar la producción y transformación con el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, fomentando capacidades de autogestión comunitaria,* incentivando y dinamizando el desarrollo de actividades socioeconómicas diferentes del cultivo de coca; incrementando los niveles de competitividad y productividad de rubros alternativos, que además sean incorporados en las compras estatales. **b)** *Revalorizar la hoja de coca con la producción ecológica, el control de la comercialización y la industrialización,* dándole también valor agregado, aprovechando las propiedades (medicinales y otras) de este cultivo. **c)** *Prevenir y mitigar los conflictos sociales en el marco de la nueva política de lucha contra el narcotráfico,* en particular aquellos conflictos que derivan de la erradicación, a través de acuerdos con los productores sobre la identificación de actividades ilícitas y el control social a la coca excedentaria.

**conclusión**

**Política 8. Oportunidades de ingresos de desarrollo rural no agropecuario.** El objetivo estratégico asociado a esta política es diversificar el empleo rural en artesanía, agroturismo y otras relacionadas. Para conseguirlo se ha planteado promover la formación técnica complementaria a la agricultura, en alianza con otras reparticiones del Estado, desarrollando además contenidos educativos en actividades potenciales, como el turismo, la manufactura y artesanía, el comercio, y otros; asimismo, desarrollar estrategias de alcance local para incrementar el atractivo de determinadas zonas, a través de la construcción de caminos y dotación de servicios, en coordinación con otros ministerios.

**Política 9. Desarrollo de mercados para productos agropecuarios.** Dos objetivos principales hacen parte de esta política: **a)** *generar la oferta y demanda de productos nacionales de origen agropecuario*, con el propósito de promover e incentivar la oferta de productos provenientes del sector productivo agropecuario, y por otro lado promocionar la demanda nacional e internacional, para lo cual se pretende mejorar la competitividad y la oferta de productos de rubros que conforman la dieta básica de la población y estimular alianzas entre productores; implementar un sistema de inteligencia de mercados; promover acciones técnicas para reducir las mermas poscosecha; y promover las propiedades nutritivas de los alimentos, fomentando el desarrollo de la demanda interna de alimentos. **b)** *Promoción de productos agropecuarios con marca país en mercados internacionales*, desarrollando principalmente la competitividad y la oferta en volumen y calidad de los productos bolivianos en mercados internacionales, incidiendo especialmente en aquellos mercados donde hay una importante presencia de ciudadanos bolivianos.

**Política 10. Desarrollo de tecnologías de información agropecuaria, pesquera, forestal y comunicación.** Con el objetivo de: **a)** *fortalecer los sistemas y servicios de información*, a través de la institucionalización del Observatorio Agroambiental Productivo OAP, que se constituye en la instancia oficial para la generación y divulgación de información del sector, y promoviendo que la información generada esté disponible de manera universal. **b)** *Mejorar los servicios de promoción y comunicación del sector*, enfocado principalmente a lograr que las autoridades del sector, y a nivel intra-sectorial y nacional, conozcan los alcances del este plan.

Cada una de estas políticas tiene metas cuantitativas bien concretas (Anexo 2). Sin embargo, es previsible que éstas cambien e incluso que el propio Plan deba ser modificado sensiblemente en el futuro próximo.

A raíz de la caída de los precios del petróleo, experimentada desde fines de 2014, y por consiguiente de los ingresos nacionales por concepto de la exportación de gas natural, se convocó para el día 3 de febrero de 2015 una cumbre entre el Gobierno Nacional (El Mundo 2015), los empresarios agroindustriales y las entidades matrices que representan a un aparte de los pequeños productores, para definir líneas de acción que de alguna manera compensen la contracción económica prevista. Indudablemente de este encuentro surgieron nuevas líneas de acción, específicamente la ampliación de la frontera agrícola y el desarrollo de las exportaciones, ambas propuestas que han sido ya fuertemente criticadas por los imprevisibles efectos ambientales y sociales que puedan tener.

## 5. Institucionalidad pública para la Agricultura Familiar

Se detalla a continuación, la institucionalidad vigente para la implementación de políticas y acciones en favor de la Agricultura Familiar a nivel nacional, de acuerdo a los ministerios cabeza de sector bajo los cuales se encuentran.

## 5.1 Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (MDRyT)

El MDRyT es la institución encargada de “definir e implementar políticas para promover facilitar; normar y articular el desarrollo rural integral agropecuario, forestal, acuícola y de la coca” (Misión institucional del MDRyT); además de impulsar la estructura de tenencia y acceso a tierras y bosques. En este sentido, es la principal institución (no así la única) encargada de la materialización de las normas legales que afectan al sector y a la Agricultura Familiar, a través de sus Viceministerios y de las entidades descentralizadas, desconcentradas y autárquicas, además de programas y proyectos a su cargo. En el Marco del MDRyT se cuentan tres viceministerios.

Viceministerio de Desarrollo Rural y Agropecuario (VDRA). Este viceministerio tiene como principal atribución, promover el desarrollo rural y agropecuario, integral y sustentable con énfasis en garantizar la seguridad y soberanía alimentaria, así como potenciar el incremento sostenido y sustentable de la productividad y la capacidad de competencia comercial de los principales rubros productivos, promoviendo el desarrollo agroindustrial y garantizando asistencia técnica, innovación y transferencia tecnológica, entre otros. La Ley N° 338, define al viceministerio como la Autoridad Nacional Competente en materia de Agricultura Familiar y le faculta a establecer programas y proyectos para su fortalecimiento.

Viceministerio de Tierras. El objetivo de este viceministerio es transparentar y viabilizar los procesos de saneamiento, distribución y redistribución de tierras en el país, así como regularizar la titularización de Tierras Comunitarias de Origen. Tiene jurisdicción sobre el INRA, la institución encargada de ejecutar estos procesos. En el marco institucional del viceministerio se implementa el Proyecto Tierras, que busca apoyar a las familias campesinas e indígenas en los procesos para acceder a tierras, y dotarles de asistencia técnica y financiera.

Viceministerio de Coca y Desarrollo Integral (VCDI). El ámbito de acción de este viceministerio está circunscrito a las áreas productoras de coca en la región de Yungas del departamento de La Paz y el trópico de Cochabamba, en donde es responsable por diversificar la base productiva y generación de empleo; contribuir a los procesos de racionalización de la producción de coca, y de promover nuevos usos y aplicaciones para el cultivo. Las acciones ejecutadas por este viceministerio están enmarcadas en la Estrategia Nacional de Desarrollo Integral con Coca (ENDIC), 2011-2015, que orienta las inversiones en torno a cinco componentes: **a)** desarrollo humano integral; **b)** desarrollo económico productivo; **c)** revalorización de la hoja de coca; **d)** recursos naturales y medio ambiente, y **e)** desarrollo institucional.

### a. Entidades descentralizadas del MDRyT

#### 1) El Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA)

Es la entidad operadora de la Ley N° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria (conocida como “Ley INRA”), aprobada el 18 de octubre de 1996. Dicha norma representa para muchos, un paso de modernización de la reforma agraria de 1953, que reconoce a las comunidades originarias, las organizaciones indígenas y su derecho al territorio; exime de pago a la pequeña propiedad rural; determina la reversión de tierras ociosas y abandonadas, y la dotación de tierras a comunidades organizadas; y promueve la titularización de los terrenos agrícolas en el país. La Ley fue revisada diez años después de su promulgación, y en noviembre de 2006 entra en vigencia la Ley N° 3545 de Reconducción de la Reforma Agraria.

La ley INRA, clasifica a la propiedad, según la función que debería cumplir, de manera diferenciada si se trata de pequeñas propiedad: solares, tierras comunitarias o medianas y grandes explotaciones agropecuarias, y sobre esa base certifica que cumplen su Función Económica Social, FES, que es una determinante para la reversión y distribución de tierras, que se constituye en la base de accionar del Instituto. En este sentido, la principal atribución del INRA, como entidad descentralizada del MDRyT, es llevar adelante el proceso de saneamiento y titulación de tierras, en el marco del Plan Nacional de Saneamiento y Titulación de la Propiedad Agraria.

Este proceso no ha estado exento de críticas, la principal de ellas referida al cumplimiento parcial de las metas propuestas con su creación. La mayor parte de los avances se han realizado en tierras fiscales y tierras comunitarias de origen en tierras bajas (Chumacero, 2014), y ha fallado en limitar el latifundismo y la extranjerización de la tierra en la región del oriente boliviano, tal como había sido prometido (hoybolivia.com, 2008); así como también el dualismo minifundio en tierras altas/latifundio en tierras bajas, heredado de la reforma agraria de 1953.

## 2) El Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal (INIAF)

Es la institución encargada de la investigación, transferencia y difusión de tecnología agrícola, ambiental y forestal en Bolivia, en áreas y rubros estratégicos. De acuerdo con su Decreto de creación (D.S. 29611 del 25 de junio de 2008), las principales funciones del INIAF son: **i)** dirigir, realizar y ejecutar procesos de investigación, innovación, asistencia técnica, apoyo a la producción de semillas, recuperación y difusión de conocimientos y saberes y manejo y gestión de recursos genéticos; **ii)** normar toda actividad investigativa pública o privada; **iii)** administrar el sistema nacional de recursos genéticos, bancos de germoplasma y centros de investigación; **iv)** articular y coordinar con actores de los ámbitos público y privado, y del ámbito académico; **v)** vincular las necesidades de innovación de los actores locales con las prioridades nacionales; **vi)** prestar servicios de certificación y fiscalización de semillas, registro de variedades, obtentores y otros.

Asimismo, de acuerdo con lo establecido en la Ley N° 144, se le asignan las siguientes competencias **i)** la política de fortalecimiento de la base productiva, en su componente de recursos genéticos, al ser la instancia encargada de su conservación y administración, in situ o ex situ; **ii)** la política de innovación agropecuaria y forestal, al reconocer su responsabilidad en la generación de tecnologías, pero también para establecer lineamientos y gestionar políticas de innovación; **iii)** en el marco de la Ley, el INIAF también tiene un rol de coordinación en la constitución de bancos de semillas, en el marco de la Empresa Estratégica de Apoyo a la Producción de Semillas.

En este sentido el INIAF busca recuperar para el Estado, la capacidad de innovar, investigar, y brindar asistencia técnica, que había sido prácticamente abandonada por los gobiernos anteriores, y si bien aun es necesario fortalecer el alcance de los servicios que ve brinda, ya se pueden notar los resultados, especialmente en los que hace a la provisión de semillas de calidad y desarrollo de variedades mejoradas para diferentes cultivos asociados con la agricultura familias como haba, arveja, amaranto, quinua, papa, tarwi, ajo, cebolla, entre otros.

### **3) El Fondo de Desarrollo para los Pueblos Indígenas, Originarios y Comunidades Campesinas (FDPPIOYCC)**

Si bien el FDPPIOYCC no fue creado originalmente en el marco del Plan Nacional de Desarrollo del 2007<sup>20</sup>, sí fue “asumido” por éste y por el marco de políticas que le siguieron. Tiene por finalidad financiar proyectos de desarrollo productivo y social que beneficien de manera directa a los Pueblos Indígenas, Originarios y Comunidades Campesinas, y se financia con recursos provenientes del Impuesto Directo a los Hidrocarburos. Según fuentes oficiales, hasta 2012, se habían financiado 543 proyectos, de los cuales más de 400 eran de tipo productivo (Ministerio de Comunicaciones. 2012). Para acceder a los fondos, las propuestas y proyectos de las comunidades, deben estar avalados por sus entidades matrices: CSUTCB, CSCIB, CNMCIQB-BS y, CONAMAQ en tierras altas; y CIDOB, APG, CPMB y CPESC en tierras bajas.

La implementación de este Fondo, no ha estado exenta de críticas sobre todo al modelo excesivamente centralista que dificulta y hace lento el proceso de gestión de los proyectos, así como por la influencia política de las entidades matrices que en muchos casos promueven el financiamiento de proyectos técnicamente inconsistentes (Liendo, 2011). Recientemente, el Fondo también se ha visto empañado por varias denuncias de corrupción de parte dirigentes de algunas entidades matrices, que hicieron notar que se estarían implementando proyectos en comunidades inexistentes, y otras irregularidades (Vacaflor, 2014).

#### **b. Entidades desconcentradas del MDRyT**

##### **1) El Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria, SENASAG**

El SENASAG fue creado mediante la Ley N° 2061, el año 2000, con la misión de “administrar el régimen específico de sanidad agropecuaria e inocuidad alimentaria en todo el territorio nacional; con atribuciones de preservar la condición sanitaria del patrimonio productivo agropecuario y forestal, el mejoramiento sanitario de la producción animal y vegetal y, garantizar la inocuidad de los alimentos” (Ley N° 2061, Artículo 3).

A pesar de su antigüedad, el SENASAG ha sido incluido en las políticas públicas del sector agropecuario desde el 2006 en adelante. En la Nueva Constitución Política del Estado de 2009, se establecen nuevas directrices sobre la ejecución de proyectos y programas sanitarios y fitosanitarios, bajo responsabilidad de los Gobiernos Autónomos Departamentales y Municipales, y bajo la supervisión y fiscalización del SENASAG.

A través de la implementación de sus programas, ha tenido un notable éxito al lograr que el país sea certificado como libre de fiebre aftosa con vacunación. Además ha tenido un papel importante en las campañas de desparasitación del ganado, y en el control de enfermedades que afectan la producción avícola, como el Newcastle y la influenza aviar.

##### **2) La Institución Pública Desconcentrada Soberanía Alimentaria IPD-SA**

La IPD Soberanía Alimentaria, fue creada en lugar de la Unidad Desconcentrada UD-PASA, extinguida por Decreto Supremo 1858, del 8 de enero de 2014. Esta nueva entidad tiene por objeto: “gestionar,

<sup>20</sup> El Decreto Supremo 28571 del 22 de diciembre de 2005 crea el Fondo, un año antes de las elecciones que le darían la victoria al presidente Evo Morales.

implementar y ejecutar programas y proyectos de soberanía y seguridad alimentaria, priorizando a los pequeños y medianos productores, así como la agricultura familiar y comunitaria”. En la práctica está encargada de ejecutar los proyectos que deja la UD-PASA, y también tres programas creados por la Ley N° 448: el Programa Nacional de Frutas; el Programa Nacional de Producción de Hortalizas; y el Programa Nacional de Rumiantes Menores, sólo en el componente de rumiantes. El componente de pesca queda a cargo de la Institución Pública Desconcentrada de Pesca y Acuicultura IP-PACU.

Como antecedente, la UD-PASA fue creada por la necesidad de adecuar al nuevo marco legal, la institucionalidad del Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria PASA, que funcionaba desde 1997, sobre la base de un Convenio de Cooperación con la Comisión Europea. La UD-PASA administraba y ejecutaba los fondos de dos programas nacionales CRIAR y SEMBRAR<sup>21</sup>; es decir, se encargaba de la ejecución de recursos para la seguridad y soberanía alimentaria, específicamente de producción de alimentos para el consumo familiar y de mercados locales, en base a emprendimientos comunitarios y familiares en áreas rurales y periurbanas, cuyo fin es la seguridad alimentaria de grupos vulnerables, desde la pequeña Agricultura Familiar y comunitaria.

### **3) Unidad Desconcentrada EMPODERAR**

Se crea la UD para la gestión de recursos y ejecución de proyectos, en el marco del Programa Alianzas Rurales, desarrollado con la finalidad de facilitar a los pequeños productores mejorar sus condiciones de producción, transformación y acopio, en función a los requerimientos del mercado<sup>22</sup>, a través del empoderamiento de productores rurales, y la promoción de alianzas productivas entre diferentes actores del nivel local, mejorando su acceso a bienes productivos y tecnología. En la actualidad, el programa EMPODERAR presta apoyo a un total de 1.200 pequeñas organizaciones productivas rurales que abarcan aproximadamente unas 60.000 familias (CIOEC, 2014).

### **4) Consejo Nacional de Producción Ecológica (CNAPE)**

El CNAPE es creado mediante la Ley N° 3525 de regulación y promoción de la producción agroecológica y forestal no maderable ecológica, con el objetivo de “promover, normar, gestionar, ejecutar y consolidar el desarrollo de la agricultura ecológica en Bolivia”. Son responsabilidades del CNAPE, promover acciones de fomento a la agricultura ecológica a nivel nacional y local, favoreciendo su incorporación en diferentes instancias de educación pública y privada; elaborar planes estratégicos; diseñar y ejecutar acciones de investigación y gestión de conocimientos sobre agricultura ecológica; y participar de los procesos normativos y de fiscalización.

### **5) Programa de Inclusión Económica para Familias y Comunidades Rurales ACCESOS**

El Programa tiene el objetivo de fortalecer las capacidades de 32.000 familias productoras en situación de extrema pobreza y altos índices de inseguridad alimentaria<sup>23</sup> en los nueve departamentos del país. Las líneas de trabajo principales del Programa son: gestión sostenible de los recursos naturales

<sup>21</sup> Descritos en el punto 4.2.2.

<sup>22</sup> De esta manera se diferencia del programa CRIAR-PASA, ya que está orientado a productores con cierto nivel de inserción en el mercado.

<sup>23</sup> Ver el punto 3.2 de este documento para mayor información.

renovables; desarrollo de emprendimientos económicos agrícolas y no agrícolas; y la inclusión financiera para promover la sostenibilidad y el manejo de riesgos familiares. El Programa, tiene un costo de más de 39 millones de dólares, y se financia con fondos de FIDA y del Fondo Fiduciario de España, además de contrapartes locales.

## **6) Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo (FONADAL)**

Se encuentra bajo la jurisdicción del Viceministerio de Coca y Desarrollo Integral, y tiene como principal objetivo, financiar proyectos de desarrollo alternativo en zonas productoras de coca y regiones expulsoras de población, generando “procesos de desarrollo integral sostenible y participativo; fomentando las capacidades de autogestión comunitaria e institucional” ([fonadal.gov.bo](http://fonadal.gov.bo)). Se ejecuta a través de la implementación de fondos concursables, y fondos regionales a disposición de los gobiernos municipales para la ejecución de proyectos estratégicos. Se financia con fondos de la Unión Europea, y en la gestión 2015 está previsto ejecutar alrededor de 110 millones de bolivianos (Galindo, 2015).

### **c. Entidades autárquicas del MDRyT**

#### **1) El Instituto Nacional del Seguro Agrario, INSA**

En el marco de la Ley N° 144, se crea el seguro agrario universal PACHAMAMA, cuyo objetivo es: “asegurar la producción agropecuaria por daños provocados por fenómenos climáticos y desastres naturales adversos” (Ley N° 144. Artículo 30). El seguro beneficia principalmente a comunidades y familias campesinas e indígenas, y su aplicación se ha previsto de forma gradual incrementando paulatinamente el número de municipios beneficiados. De esta manera, según datos oficiales, en la gestión 2014-2015 el seguro dará cobertura a 300.000 hectáreas de cultivos en 151 municipios<sup>24</sup>, 44 más que en la campaña 2013-2014, beneficiando a 130.000 familias de 6000 comunidades (ANF. 2014).

El INSA es la entidad encargada de operar el seguro PACHAMAMA, que tiene entre sus atribuciones, implementar un programa anual de subsidios a la prima del seguro; administrar el pago de siniestros y la subvención a la prima; generar modalidades de seguro de acuerdo a las características propias de cada región; y administrar directamente modalidades de seguro para los más pobres, entre otras. El INSA se financia con fondos del Tesoro General de la Nación.

### **d. Otras entidades a tuición del MDRyT**

#### **1) El Observatorio Agroambiental y Productivo OAP**

El OAP surge de la necesidad de satisfacer los requerimientos de información especializada, que permita mejorar el desempeño de los actores involucrados y sus procesos de toma de decisiones. Nace por mandato expresado en la Ley N° 144, y entre sus funciones se encuentran: monitorear los precios y disponibilidad de los productos básicos y las reservas alimenticias nacionales; monitorear cultivos

<sup>24</sup> Las primas del seguro están subvencionadas para las familias productoras, y el seguro otorga un pago de 1000 bolivianos por hectárea en producción afectada principalmente por heladas, inundaciones, sequías y granizos, sin importar el tipo de cultivo, hasta un máximo de tres hectáreas. En este sentido, el seguro funciona como un fondo de indemnización enfocado en los territorios y municipios con mayores niveles de pobreza.

estratégicos y áreas en producción, así como la calidad y manejo de los recursos productivos; hacer seguimiento de los fenómenos climáticos adversos; diseñar bases de datos sobre recursos hídricos; y difundir esa información, incluyendo la emisión de alertas tempranas en caso de situaciones de riesgo, mapas de vulnerabilidad y compendios.

La Ley N° 338, en su Artículo 21, referido a “asistencia técnica y fomento”, le confiere la responsabilidad de “incorporar o articular la información de los productores de la agricultura familiar sustentable, y hacer que ésta sea accesible a los mismos”.

## **2) El Registro Único de la Agricultura Familiar Sustentable**

La Ley N° 338, establece la creación de un Registro Único de la Agricultura Familiar Sustentable, encargado de registrar a las OECAS, OECOM y familias productoras a nivel nacional, departamental y municipal, para acreditarles como “sujetos de la agricultura familiar... por rubros y de acuerdo a su nivel de desarrollo” (Ley N° 338, Artículo 27, párrafo 3). Este registro deberá generar y sistematizar, información productiva rural y cuantificar el aporte de esos productores al desarrollo económico local y nacional. Esta información será utilizada para la planificación y toma de decisiones a nivel local y nacional. El Registro Único de la Agricultura Familiar Sustentable, es dependiente del MDRyT, a través del Observatorio agroambiental.

### **e. Consejo Plurinacional Económico Productivo COPEP**

El COPEP fue creado como una instancia de coordinación en la que participan por una parte, el Presidente del Estado Plurinacional y los ministros de la presidencia: de Planificación para el desarrollo, Economía y finanzas públicas, Desarrollo productivo y economía plural, Medio ambiente y agua, y Desarrollo rural y tierras; y por otro lado, miembros de nueve entidades matrices (CSUTCB, CNMCIOB “BS”, CSCIB, CONAFRO, CONAMAQ, CIDOB, CIOEC, AOPEB y CONFAGRO), representantes de los principales sectores sociales involucrados en el desarrollo económico y productivo del país.

Su función es elaborar políticas públicas y hacer seguimiento y evaluación de la “Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria” y proponer planes, programas y proyectos para implementarla. El COPEP se reúne de forma ordinaria dos veces al año, a convocatoria del Presidente del Estado Plurinacional, y de forma extraordinaria, cuantas veces sea necesario. En base a los lineamientos estratégicos del COPEP, se conforman consejos a niveles locales (departamental, regional, provincial y municipal), que tienen las mismas atribuciones, pero con competencias limitada a sus territorios.

Si bien el COPEP no es una entidad dependiente del MDRyT, sí lo es su Secretaría Técnica, que es designada por el MDRyT y depende funcionalmente del Viceministerio de Desarrollo Rural y Agropecuario. La función de esta Secretaría es trabajar técnicamente las estrategias y mecanismos que permitirán ejecutar los mandatos del COPEP, así como articular, coordinar y generar espacios con actores privados y públicos.

## **5.2 Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, MDPyEP**

El Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, tiene como misión institucional: “Impulsar con los actores sociales el proceso del cambio de la matriz productiva, fortaleciendo la economía plural a través de la producción artesanal, manufacturera, industrial y agroindustrial, en armonía con la naturaleza,

agregando valor, generando capacidades productivas y democratizando el acceso a los mercados interno y externo, para contribuir a la soberanía alimentaria y a la diversificación de la producción con empleo digno”. En este sentido, se constituye en la institución con competencias sobre el desarrollo de procesos de transformación de alimentos, pero también ha jugado un papel de gran importancia en la implementación de acciones para garantizar la provisión de alimentos, especialmente desde que la empresa EMAPA<sup>25</sup> se encuentra bajo su tutela<sup>26</sup>.

Desde la perspectiva de su rol en el desarrollo de la Agricultura Familiar, la Ley N° 338 define, en su Artículo 21, que este Ministerio deberá implementar programas y proyectos, a través de las entidades a su cargo, para brindar asistencia técnica a los procesos de transformación y comercialización de los productos de los actores de la Agricultura Familiar. Asimismo en el Artículo 36, se especifica que el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural: “promoverá el apoyo a los actores de la agricultura familiar sustentable que realicen actividades de transformación y comercialización a través de sus agencias correspondientes”.

### **a. Las Agencias de Desarrollo a cargo del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural**

#### **1) La Agencia de desarrollo PRO BOLIVIA**

PRO BOLIVIA, es una entidad desconcentrada, creada para “brindar servicios de desarrollo empresarial para las micro y pequeñas empresas, organizaciones económicas campesinas, asociaciones productivas, cooperativas y otras organizaciones de productores” ([probolivia.gob.bo](http://probolivia.gob.bo)). PRO BOLIVIA trabaja a través de la implementación de dos programas: el primero, PROLECHE, dedicado a incrementar el consumo de leche entre la población infantil de zonas prioritarias del país, así como también desarrollar el complejo productivo de la leche, integrado en gran parte por pequeños productores.

El segundo, PRODUCE, es un fondo competitivo implementado con apoyo de la Unión Europea, para el cofinanciamiento de pequeños proyectos de agregación de valor, transformación productiva y generación de excedentes para la producción manufacturera, artesanal o agroindustrial. De esta manera, las asociaciones de productores y la OECAS se constituyen en beneficiarios del fondo, que ya ha participado apoyando el desarrollo de módulos productivos para la integración de familias indígenas de la región andina a cadenas productivas priorizadas, así como en la constitución de centros de innovación productiva.

#### **2) Insumos Bolivia**

Esta Agencia de desarrollo, fue creada en reemplazo de la Secretaría Ejecutiva PL-480, por Decreto Supremo 29727 del 1 de octubre de 2008. Su función es adquirir insumos estratégicos, ya sea a través de importaciones, o comprándolos a productores locales; y distribuirlos para el desarrollo de las unidades productivas nacionales, articulando los procesos de comercialización, exportación de productos con valor agregado y distribución de insumos en los mercados internos. Insumos Bolivia también tiene competencias para la compra y exportación de productos con valor agregado y de esta manera articular la oferta de las distintas unidades productivas.

<sup>25</sup> Por su naturaleza, las empresas públicas creadas por disposiciones de la Ley 144 y otras, incluida EMAPA, serán tratadas en un título diferente.

<sup>26</sup> Una de las metas institucionales al 2015 es de hecho duplicar los volúmenes de producción de valor agregado en el país, con énfasis en la seguridad y soberanía alimentaria.

Insumos Bolivia también financia operaciones de importación de éstos para entidades públicas y pequeñas unidades productivas privadas, a intereses y plazos preferenciales. De esta manera los pequeños productores pueden beneficiarse a precios bajos, a menudo internados como donaciones o subvencionados (es el caso de fertilizantes distribuidos entre pequeños productores como parte del paquete de apoyo del Gobierno de Japón), pero también gozan de apoyo en las operaciones de comercio internacional que realicen.

Si bien Insumos Bolivia tiene el mandato de trabajar con todos los sectores productivos, su trabajo ha tenido un impacto especial en la producción y provisión de alimentos. Junto con la empresa EMAPA, ha participado por ejemplo, en operaciones de internación y distribución de harina de trigo, maíz y azúcar, al mismo tiempo que ha dado prioridad a la disponibilidad de insumos para rubros prioritarios en el marco de la seguridad y soberanía alimentaria nacional.

### **3) Promueve Bolivia**

PROMUEVE BOLIVIA se crea el año 2008, a partir del Centro de Promoción Bolivia CEPROBOL, con la finalidad de: “facilitar y promover las exportaciones y el turismo de Bolivia en el exterior” (D.S. 29727). Entre sus principales funciones se encuentra la coordinación de acciones de promoción con el sector privado; implementar programas y operativizar políticas nacionales de promoción de exportaciones y turismo; así como identificar y difundir oportunidades de exportación y brindar asesoramiento en temas de comercio exterior, a las unidades productivas que lo requieran.

#### **5.3 Empresas estratégicas**

Uno de los elementos que ha definido las nuevas políticas nacionales desde 2006 ha sido el intento de recuperar el protagonismo estatal sobre rubros productivos estratégicos, a través de la creación de empresas públicas o mixtas. Esta política materializada en el programa RECREAR, ha tenido varios hitos, como la conformación del Servicio de Desarrollo de las Empresas Públicas Productivas SEDEM, bajo tuición del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural.

En el marco del SEDEM que funciona como una “incubadora de empresas”, se han tenido casos de relativo éxito y al menos un par de empresas se pueden considerar sustentables, como es el caso de LACTEOSBOL: una empresa de acopio de leche y producción de derivados lácteos, principalmente para el mercado institucional del desayuno escolar y los subsidios pre y post natales; y la Empresa Boliviana de Almendras y Derivados EBA, encargada de coleccionar y exportar castaña (*Bertholletia excelsa*). Fuera del ámbito del SEDEM se puede considerar a la Empresa Pública Nacional Estratégica Azucarera de San Buenaventura EABSA, actualmente en fase de instalación. Sin embargo, tres empresas públicas de reciente creación destacan por la importancia que se les ha dado desde el sector público, llegando a especificarse en la Ley N° 144.

#### **a. La Empresa de Apoyo a la Producción EMAPA**

De acuerdo con el Decreto Supremo 29710 del 15 de agosto de 2007, el objeto de EMAPA es apoyar a los sectores de la cadena productiva de alimentos; a la producción agropecuaria y agroindustrial; contribuir a la estabilización del mercado interno de productos agropecuarios y agroindustriales, y a la comercialización de la producción del agricultor en el mercado interno y externo. En este contexto,

EMAPA que en la actualidad se encuentra bajo tuición del Ministerio de Desarrollo Económico y Economía Plural<sup>27</sup>, tiene participación sobre toda la cadena productiva, desde la producción y el acopio, hasta la transformación y comercialización.

La principal función de esta entidad, es apoyar a los pequeños productores en la producción de rubros que considera prioritarios respecto de la seguridad alimentaria nacional, facilitándoles el acceso a insumos a precios preferenciales y sin cobro de intereses; y luego comprándoles su producción a un precio justo, para distribuirla en el mercado interno. De esta manera, busca evitar la especulación en los precios de los alimentos básicos y garantizar – hasta donde sea posible – su oferta en los mercados locales a precios reducidos. Los productos con los que ha trabajado son principalmente arroz, trigo, harina de trigo (en ocasiones, importada) y soja. Pero de acuerdo a las condiciones concretas del mercado local de alimentos, ha intervenido en las cadenas de carne de vacuno, maíz, sorgo, carne de pollo, y lácteos, ente otros.

En tanto es indiscutible que EMAPA ha jugado un rol central y muy positivo en el control de la inflación alimentaria en el país y en garantizar la provisión de alimentos en los mercados locales; también es cierto que ha recibido fuertes críticas desde los productores y comercializadores y desde los defensores de la propia Agricultura Familiar.

Los primeros, se han quejado de los precios pagados por la empresa y de la tardanza en la entrega de insumos (Nordgren, 2011), pero las críticas más duras vienen de la propia Agricultura Familiar. Por su naturaleza, EMAPA promueve la integración de los pequeños productores en esquemas de producción de *commodities*, bajo la influencia de los grandes productores agroindustriales, que siguen dominando la producción de los rubros estratégicos con los que EMAPA trabaja. Y en este sentido se ha visto comprometida la diversificación productiva característica de la Agricultura Familiar. Por otra parte, sus proveedores a menudo han expandido la frontera agrícola a zonas de gran fragilidad ambiental y sin vocación agrícola (Liendo, 2011), y a largo plazo, queda por ver si los productores que actualmente venden alimentos a EMAPA, estarían dispuestos a seguir proveyendo al mercado interno, o pasarán a directamente fortalecer el sector industrial, que privilegia la exportación.

### **b. La empresa estrategia de Apoyo a la Producción de Semillas**

Es una empresa bajo tuición del MDRyT. En el marco de las atribuciones que le da a esta empresa la Ley N° 144, queda a cargo de la constitución de bancos de semilla (in situ y ex situ); de la producción de semilla de alta calidad para rubros prioritarios; y el desarrollo de emprendimientos comunitarios para consolidar la oferta y la provisión a las zonas productoras. De esta manera, junto con el INIAF, la empresa de Apoyo a la Producción de Semillas, tiene la difícil responsabilidad de facilitar el acceso e incrementar el uso de semilla certificada entre los productores nacionales. El uso de semilla de calidad, ha sido un problema recurrente en el sector agrícola nacional, al punto que rubros tan importantes como la quinua, apenas usan semilla certificada en menos del 4 %.

### **c. La empresa estratégica de Producción de abonos EEPAF**

Así como en el anterior caso, EEPAF se constituye en la empresa pública estratégica para la provisión de insumos agrícolas, enmarcada dentro de la institucionalidad del MDRyT. Tiene la responsabilidad de producir

<sup>27</sup> A pesar de que en su creación se constituyó en el principal ejecutor del programa RECREAR a cargo del MDRyT.

abonos orgánicos, y con ese objetivo, aprovechar y reciclar desechos; también queda a cargo de apoyar emprendimientos estatales, mixtos, comunitarios y privados para el aprovechamiento de desechos en la producción de fertilizantes, y aprovechar insumos derivados de la explotación minera e hidrocarbúrfica.

#### 5.4 Instituciones públicas de crédito al pequeño productor rural

Facilitar el acceso a crédito para los pequeños productores rurales, es uno de los objetivos que el actual Gobierno ha perseguido con mayor seriedad, y en este sentido se constituye en un instrumento que aparece en una gran cantidad de programas, a cargo de varias instituciones diferentes. Por ejemplo, los programas CRIAR o EMPODERAR pueden incorporar en sus proyectos componentes de crédito específicos, en condiciones especiales, lo mismo que suele hacer EMAPA o Insumos Bolivia, al momento de entregar insumos agropecuarios a plazos y con tasas de interés preferenciales, y sobre la garantía de la producción que ha sido comprometida a la misma empresa.

Sin embargo, es evidente la limitación de la oferta financiera regulada al sector agropecuario. La banca privada, coloca sus créditos en aquellos sectores que le reportan mayor seguridad jurídica y se estima que en más de un 70 % ha beneficiado al sector industrial del oriente del país. De esta forma, las fuentes de crédito para el pequeños productor casi se limitan a las Instituciones Financieras de Desarrollo, IFD's, definidas por la Ley N° 393 de Servicios Financieros como: "Entidades de intermediación financiera, constituidas como organizaciones sin fines de lucro, autorizadas para realizar intermediación financiera y prestar servicios financieros integrales en el territorio nacional, ...con un enfoque integral que incluye gestión social y contribuir al desarrollo sostenible del pequeño productor agropecuario y de la micro y pequeña empresa " (Ley N° 393. Glosario).

La entidad que aglutina a las Instituciones Financieras de Desarrollo es FINRURAL, que trabaja con el objetivo de expandir los servicios financieros a la población rural, urbana y periurbana, como una "alternativa sostenible de lucha contra la pobreza y buscando reducir las diferencias económicas, sociales, de género y priorizando el financiamiento al sector productivo del país". A 2014, la cartera bruta de esta entidad era de 3.879 millones de bolivianos, beneficiando a 457.444 prestatarios, el 40 % de ellos en el área rural, donde han colocado el 50 % de su cartera (<http://www.finrural.org.bo>).

Desde el sector público, la entidad promotora de servicios financieros al sector agropecuario y rural es el Banco de Desarrollo Productivo (BDP), que canaliza los créditos a través de una diversidad de Instituciones Crediticias Intermediarias (ICI) acreditadas. Los recursos destinados a este tipo de crédito se otorgan tanto a unidades agropecuarias que abastecen el mercado local y también de aquellas que tienen vocación exportadora, y están destinados principalmente a mejorar los medios de producción; incrementar el volumen de la producción y mejorar la calidad de la producción.

El BDP nace de la adecuación institucional de una entidad de financiamiento que había sido creada en 1996: la NAFIBO SAM, y se establece como el "brazo financiero" del estado boliviano, con el objetivo de llevar adelante una participación activa del Estado en la promoción y financiamiento del desarrollo productivo nacional, con características de solidaridad y fomento, a partir del establecimiento de tasas de interés, garantías, plazos y otras condiciones de financiamiento convenientes y acordes a los ciclos de producción de los sectores productivos (UDAPE, 2009). Está constituido como una Sociedad Anónima de Economía Mixta, en la que el Estado es el principal accionista, con el 80 %. Se halla bajo la tuición del Ministerio de Planificación de Desarrollo.

De acuerdo con su decreto de creación (Decreto Supremo 28999 del 1 de enero de 2007), entre sus atribuciones se encuentran, en calidad de fiduciario: Financiar obras de infraestructura social y

productiva, asistencia técnica, transferencia tecnológica, programas especiales y otros. Financiar complejos productivos y otros servicios complementarios de los sectores y territorios priorizados en el Plan Nacional de Desarrollo – PND. Constituir y participar en fondos de seguros de crédito, agropecuarios y de contingencias. Proveer recursos monetarios no reembolsables, en calidad de “Capital Semilla”. Garantizar la suscripción y/o colocación total o parcial de valores, en oferta pública a través del contrato respectivo. Actuar como “creador de mercado” de instrumentos financieros.

El BDP gestiona además los recursos de varios fideicomisos, algunos que tienen o han tenido implicancias en el sector agropecuario. El más importante de ellos, a efectos de la Agricultura Familiar, es el fideicomiso para el Desarrollo Productivo FDP, destinado a financiar créditos a los micro y pequeños productores de alimentos en sectores declarados en situación de desastre; y financiar actividades productivas en los rubros priorizados por el Gobierno Nacional.

Además, existen iniciativas específicas de crédito, como el “Programa Crediticio de Mecanización del Agro (PCMA)”, que instruye la entrega vía crédito, de “maquinaria y equipos a organizaciones sociales y económicas campesinas e indígenas del país; organizadas en sindicatos, comunidades, asociaciones, grupos de trabajo asociado y municipios rurales, privilegiando aquellas regiones que fueron afectadas por los desastres naturales” (Decreto Supremo 28785 del 5 de julio de 2006). El Programa se financia con recursos de cooperación internacional.

### 5.5 Acceso a agua para riego: El Programa MI AGUA

Aunque ha sido una de las bases de la implementación de acciones para apoyar la Agricultura Familiar, prácticamente desde que el gobierno del MAS asumió el poder en 2006, incrementar el área de cultivos bajo riego es una de las prioridades de la Ley N° 144.

En torno a esta prioridad, se han desarrollado varios programas de inversión de grandes dimensiones. Se destaca entre ellos el Subprograma de Inversiones en Riego Intercomunal SIRIC, implementado en dos fases desde 2005 a 2012. Este Sub-programa se implementó en base a un financiamiento de la cooperación alemana de 20 millones de dólares para la ejecución de proyectos de riego en los departamentos de Cochabamba, Chuquisaca, Tarija y Santa Cruz (KFW. 2009). También destaca el Programa de Riego con Enfoque de Cuenca PRONAREC, que ha sido ejecutado hasta 2013, con fondos parcialmente del Banco Interamericano de Desarrollo, el Gobierno Nacional y contrapartes locales. El objetivo, es aumentar el ingreso agrario de los hogares rurales beneficiados a través de un incremento en la superficie agrícola bajo riego; y de un mejoramiento de la eficiencia en el uso y distribución del agua para fines agropecuarios.

Sin embargo, el programa más ambicioso desarrollado en torno al incremento del alcance y mejoramiento de los sistemas de riego a nivel nacional es el Programa: “Más Inversiones para el Agua, MI AGUA”, el cual se viene ejecutando en su tercera versión.

Desde su creación, hasta el 2013, el programa ha invertido más de 1570 millones de bolivianos (unos 225 millones de dólares al cambio) en más de 2.000 proyectos en todos los municipios del país. Desde 2013 se ejecuta MI AGUA III, con una previsión de inversiones por más de 719 millones de bolivianos (La Prensa. 2013). El objetivo del programa es dotar de agua para consumo humano y riego, a fin de: **i)** garantizar la soberanía alimentaria del país y la reducción de la pobreza; **ii)** incrementar la producción y productividad agrícola; y **iii)** mejorar las condiciones de vida de la población (Decreto Supremo 831, del 30 de marzo de 2011). El Programa es administrado por el Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social FPS, en coordinación con el Ministerio de Medio Ambiente y Agua; y las instancias locales y

municipales beneficiarias. Se ejecuta como un fondo concursable, para proyectos municipales de riego o dotación de agua potable, por montos de hasta 100.000 dólares.

## 6. Acciones concretas del sector privado y apoyo diferenciado a la agricultura familiar

Como se ha comentado, luego de la reforma agraria de 1953, el agro, al menos en las regiones del altiplano y los valles, se desarrolló en función a parcelas individuales asignadas a los productores campesinos, que con el tiempo se fueron subdividiendo hasta crear un régimen de minifundios en los que se concentra en la actualidad la mayor parte de las familias productoras.

En ese esquema de producción, se hizo difícil para los productores acceder a tecnología, crédito y otros factores productivos que les permitieran tener una agricultura competitiva. Por otro lado, tampoco existía suficiente acceso a la tierra para que se consolidaran medianas o grandes explotaciones comerciales; y con el tiempo, incluso las fincas que habían quedado luego de la reforma agraria terminaron siendo parceladas.

Este es el contexto en el que se desarrollan las relaciones principales entre el sector privado y los pequeños productores, relaciones que en algunos casos han permitido procesos de asociación y la implementación de esquemas altamente beneficiosos para las partes, en el marco del aprovechamiento de una oportunidad de mercado, pero también relaciones altamente conflictivas, o de subordinación de los productores a los medios de determinadas personas o empresas.

### 6.1 El caso de la quinua en el Altiplano Sur

Hasta la década de los años ochenta, la quinua era un cultivo menor, prácticamente desconocido y menospreciado en los mercados urbanos. En la región del Altiplano Sur, las familias productoras desarrollaban un sistema mixto de producción quinua/camélidos que se constituía en la base de su alimentación. La quinua era el cultivo de subsistencia por excelencia y las familias de la región se encontraban entre las más empobrecidas del país.

Si bien se sabía de las bondades nutricionales de la quinua desde la década de los sesenta (Gandarillas, Rojas et al. 2013), lograr que se consumiera en las ciudades, más allá de la influencia de la población migrante, no había sido posible, y el precio de venta en los mercados locales era extremadamente bajo: apenas más de 500 dólares la tonelada<sup>28</sup>. A inicios de la década de los ochenta, la quinua gana una gran visibilidad internacional por su potencial nutritivo, y ante la posibilidad de un crisis alimentaria en Los Andes, la FAO la define como un alimento estratégico (Aroni, Cajoya et al. 2009). Se inicia un periodo de fuerte investigación y reconocimiento, impulsado por los gobiernos, pero también por varias ONG's que desarrollan experiencias asociativas y promueven las primeras experiencias serias de exportación de quinua de calidad orgánica. El grano andino, va poco a poco consolidando un nicho de mercado internacional, como un alimento exótico cuya demanda no dejaría de crecer hasta hoy.

En este proceso de consolidación del mercado de exportación de quinua, tiene una gran importancia la aparición de algunas empresas que aprovecharían esta oportunidad, impulsando a una gran cantidad de pequeños productores a cultivar quinua. Estas empresas pronto identificaron las condiciones exigidas por un mercado en crecimiento; se contactaron con compradores y distribuidores en los países que mejor iban recibiendo el nuevo producto, especialmente Estados Unidos, Francia y Holanda; y jugaron un

<sup>28</sup> En una entrevista con un productor de avanzada edad, nos comentaba que en los ochenta, debía llevar al pueblo tres quintales de quinua para cambiarlos por un quintal de harina de trigo. En febrero de 2014, tres quintales de quinua tenían el valor de un ordenador personal de última generación, vendidos en el centro de acopio.

papel preponderante en la apertura de nuevos mercados internacionales. Sin embargo, y sin desmerecer el esfuerzo de otros actores, fue en el desarrollo de las capacidades de producción de las familias del Altiplano Sur donde incidieron de forma más notable.

Por la forma en la que la quinua fue expuesta en el mundo, se la asoció rápidamente con una forma de vida saludable, que privilegiaba productos naturales e inocuos. El primer nicho de mercado fue el de productos orgánicos y ecológicos, y a este le seguirían el mercado de productos veganos y el de productos Gluten Free, antes de iniciarse el proceso actual de masificación de su consumo. En este sentido, el consumidor meta de quinua es una persona informada, capaz de pagar el diferencial de precios que implican los productos especializados, y por tanto con un alto nivel de exigencia en cuanto a la calidad de lo que consumen.

Las empresas ocuparon entonces el lugar de las ONG's en las comunidades y zonas donde éstas no habían consolidado su presencia, promovieron esquemas de asociatividad en las comunidades rurales; les proveyeron de insumos y de asistencia técnica en la producción, beneficiado, almacenado y comercialización; y consolidaron lazos relativamente duraderos para la provisión del grano andino y de esta manera cumplir con la demanda internacional, en la calidad y tiempos que ésta requería. Las empresas también aportaron con fondos para lograr la certificación orgánica de las pequeñas explotaciones de las que se proveen. En un determinado momento, los costos de certificación orgánica – un requisito indispensable para el tipo de mercado a donde llega la quinua boliviana predominantemente – eran aun demasiado caros como para que las familias productoras puedan afrontarlos<sup>29</sup>. Las empresas se ocuparon no solo de los costos, sino de que los productores lograrán los estándares requeridos. Sin duda existía y de hecho aun existe, una relación de beneficio mutuo muy apreciable.

En la actualidad, las empresas exportadoras siguen siendo uno de los principales actores de la exportación de quinua y mantienen un esquema de acopio a nivel comunitario de alto beneficio para los productores, en especial los no afiliados a ninguna asociación matriz. Con el reciente “boom” del precio de la quinua, una serie de nuevos actores intermediarios han empezado a competir con las empresas exportadoras: agentes libres, acopiadores informales, y otros que trabajan en condiciones mucho menos favorables para los productores. Por su parte, las asociaciones matrices más fuertes, como ANAPQUI, SECAOT y APQUISA han adoptado el rol de las empresas, interviniendo en todos los eslabones de la cadena productiva de la quinua y convirtiéndose en exportadores de gran importancia; además con la ventaja de poder ejercer un control mayor sobre la producción de sus afiliados, control que en una época como la actual, en la que los precios del grano andino han sido tan volátiles, pero al mismo tiempo tan inusualmente altos, se hace extremadamente necesario.

Muy recientemente, las condiciones del mercado y la situación política nacional, han generado un clima de confrontación entre las asociaciones y las empresas exportadoras, que han sido acusadas de prácticas especulativas y destinadas a bajar artificialmente el precio de la quinua<sup>30</sup>. No obstante, es innegable el peso histórico de estos actores privados en el desarrollo de la cadena productiva de la quinua, a beneficio de los productores rurales del altiplano sur.

<sup>29</sup> Entrevista con Marta Eugeni Wille, Gerente General de la empresa La Coronilla. 2014.

<sup>30</sup> Esta es básicamente la conclusión de varios encuentros de las asociaciones de productores, como la Cumbre Departamental de Productores de Quinua del Altiplano Sur, realizada en Uyuni en agosto de 2014.

## 6.2 La responsabilidad social empresarial y la Agricultura Familiar

Desde otra perspectiva, el sector privado, en particular el sector extractivo, minero e hidrocarburífero, está teniendo cierto papel en el desarrollo de las comunidades que se han visto afectadas por el tipo de trabajo que realizan.

La extracción a gran escala tiene efectos serios sobre las comunidades, muchas veces afectando negativamente los recursos naturales y los factores productivos de sus territorios; y promoviendo la venta de mano de obra campesina, que pasa de ser productora de alimentos a demandarlos. El nivel de conflictividad es muy alto en aquellas zonas afectadas por la extracción de recursos naturales y los habitantes originarios tienen la percepción de que se les está arrebatando un recurso que es legítimamente suyo<sup>31</sup>.

La respuesta general del sector privado, es la generación de mecanismos de compensación, a favor de los habitantes de las regiones donde operan. Las empresas más grandes han creado fundaciones que administran fondos de responsabilidad social como la Fundación San Cristóbal. Esta fundación fue creada por la Empresa Minera San Cristóbal S.A. que opera una de las minas a “cielo abierto” más grandes del mundo, en el municipio del Colcha K, Departamento de Potosí.

El proyecto minero incluía originalmente el traslado completo del pueblo del mismo nombre y la creación de una Fundación para el Desarrollo Agropecuario y Microempresarial, bajo el denominativo de Fundación San Cristóbal, que promueve la construcción y administración de un hotel turístico; carpas solares, producción y comercialización industrial de la carne de llama, alpaca y oveja; producción y comercialización de quinua; producción experimental de ajo, entre otros (Alerta laboral-CEDLA. 2007). Para muchos pequeños productores de la región – en especial aquellos que se incorporan recién al negocio de exportación de quinua – esta fundación se constituye en el único aliado del sector privado que tiene alguna relevancia. Las conversaciones realizadas con varios productores de la región aledaña a Uyuni, revelaron que consideran el apoyo recibido como positivo. La fundación aporta con asistencia técnica para la producción de quinua, de forma directa o a través de alianzas con las asociaciones matrices y otras ONG's como PROINPA. Pero es evidente que el apoyo está circunscrito al área de acción de la empresa y en este sentido muestra limitaciones importantes en su alcance real.

La empresa petrolera REPSOL por su parte, ha desarrollado varios proyectos en el marco de su política de responsabilidad social, en la región del chaco serrano del departamento de Tarija, donde operan el Campo Margarita. Entre las acciones realizadas, destaca recientemente el apoyo que brinda a los apicultores de la comunidad guaraní Zapaterambía (La Razón, 2014).

Esta misma empresa, sin embargo, fue duramente acusada por las autoridades del propio pueblo guaraní en 2006. De acuerdo con un informe elaborado por la Asamblea del Pueblo Guaraní APG de Itika Guasu, REPSOL habría provocado impactos negativos tanto a nivel ambiental, social, cultural y económico, no contemplados en los Estudios de Evaluación de Impacto Ambiental, acusándoles además de no actuar con transparencia y recomendar un intervención del Gobierno Nacional.

Este caso, ilustra a la perfección la difícil tarea de conciliar los intereses del sector privado con la lógica de las comunidades indígenas y campesinas, y la debilidad de los acuerdos logrados, que muchas veces dependen de un contexto político inestable y cambiante. De hecho, la responsabilidad social

<sup>31</sup> En caso emblemático del conflicto que ocurre entre empresas mineras y comunidades rurales, se dio entre mayo y julio de 2012, luego de que la comunidad de Mallku Qota se movilizara para lograr la liberación de sus dirigentes, detenidos a demanda de la empresa South American Silver, que había logrado una concesión minera para explotar oro e indio en el norte del departamento de Potosí, y a la que la comunidad se oponía, argumentando los impactos ambientales que iba a suponer, pero también reclamando su derecho a explotar ellos ese yacimiento. Luego de dos meses de conflicto la concesión sería revertida.

empresarial en Bolivia es poco comprendida y su aceptación a nivel de los poderes del Estado y las propias comunidades rurales, suele variar entre sectores e incluso entre empresas. No existe una norma nacional que la regule o incentive y su aplicación no responde a un modelo estructurado (entrevista a Javier Espada, especialista y consultor en Responsabilidad Social Empresarial. La Razón. 2014). No obstante, la propia concepción de desarrollo actual le confiere un marco de acción más claro, acentuando la necesidad de aplicar medidas para lograr vivir en equilibrio con la naturaleza o priorizando al pequeño productor para lograr la soberanía alimentaria.

### 6.3 Los esquemas de cooperación internacional y las ONGD's

Las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo, ONGD's, en tanto gestoras y canalizadoras de recursos de cooperación internacional, se constituyen en otro agente muy arraigado en la relación entre el sector privado y la Agricultura Familiar. Las ONGD's desarrollan lazos duraderos, con bases territoriales relativamente fuertes, y en estos espacios promueven la formulación y ejecución de proyectos de desarrollo rural y agrícola. Sin embargo, su relación con los actores de estos espacios y del Gobierno Nacional, ha evolucionado mucho desde que las ONG's iniciaron su trabajo en Bolivia en la década de los sesenta, animados por organizaciones principalmente religiosas, con una función de alivio en casos de emergencia y desastres.

A mediados de la década de los ochenta, la aplicación de nuevas medidas de ajuste económico, incentiva la presencia y la participación de estas organizaciones, que ante la falta de capacidades y medios del Estado para atender las necesidades de parte de los sectores menos favorecidos de la población, vienen a complementar sus esfuerzos en aquellas zonas donde éste no puede llegar de forma eficaz. En este periodo, las organizaciones sin fines de lucro se multiplican y se especializan. Se crean entidades sobre bases ideológicas indigenistas y ruralistas; sobre corrientes religiosas; y en base a gremios profesionales, las ONGD's se involucran en la vida económica de las comunidades rurales con intervenciones cada vez más complejas y permanentes.

Durante la década de los noventa y parte de los dos mil, las ONGD's adoptan un nuevo rol de asesores en la implementación de las políticas de descentralización. Las políticas liberales redujeron el "tamaño" del Gobierno central y le otorgaron a los gobiernos municipales, mayor relevancia en la gestión y uso de recursos públicos. En este periodo se dinamizaron programas agrícolas de carácter integral, fundamentados en la corresponsabilidad con los gobiernos locales y las organizaciones sociales, que buscaban principalmente mejoras en los ingresos de los campesinos pobres a través de incrementos en la producción y la integración con mercados locales e internacionales.

En la actualidad, la actividad de las ONGD's se ha reducido sensiblemente fruto del nuevo paradigma de gestión pública, que le otorga al Estado un rol mayor en la ejecución de recursos. Una gran proporción de la cooperación internacional es canalizada directamente a las entidades de gobierno o a reparticiones creadas específicamente para atender proyectos públicos. En este contexto, operan varias agencias de cooperación financiera bilateral como COSUDE, JICA, DANIDA, y multilateral como la FAO y los fondos de la Unión Europea para el desarrollo.

Estas Agencias también dedican parte de sus recursos a fondos concursables e incluso algunas tienen instancias de ejecución propia. Las ONGD's pueden acceder a este tipo de fondos, pero la competitividad de estos se ha incrementado, así como su especificidad. Pocos son los recursos que se destinan a proyectos de carácter integral y más bien buscan operar puntos específicos de los convenios marco de cooperación. Pocas ONGD's pueden mantener operando programas con recursos propios de donaciones particulares o corporativas.

Entre las ONGD's que mantienen una presencia importante en áreas rurales empobrecidas, se encuentran: Visión Mundial, Save the Children, CARE, Ayuda en Acción, OXFAM, HIVOS, de carácter internacional; y CEJIS, Fundación Tierra, Fundación AUTAPO, PROINPA, CEDLA, FOBOMADE, PASOS, CIPCA, ACLO, Sembrar Sartawi, PIEB, entre otros.

## 7. Conclusiones

A manera de conclusiones de este Estudio, se analizará la aplicación reciente de políticas a favor de las familias rurales; sus verdaderos alcances, sus logros y los desafíos que persisten. Finalmente se realizarán algunas recomendaciones.

Es importante destacar y reconocer el cambio de dirección de las políticas estatales desde 2006 y la voluntad real de propiciar una transformación a favor de los pequeños productores comunitarios, que han adquirido, al menos desde el punto de vista político, una relevancia inédita en el país.

Haber logrado revertir la situación de exclusión económica y social en la que se encontraba una gran cantidad de pobladores del campo en el país, es probablemente el logro más importante del paquete de políticas, junto con haber reducido notablemente la pobreza extrema y haber mejorado la situación alimentaria de numerosas regiones del país. En la actualidad, las familias productoras son actores relevantes del futuro de sus comunidades y sus regiones.

Sin embargo, es en la aplicación de las políticas y su instrumentación donde se ha podido advertir una gran cantidad de desafíos, que deben ser superados para afectar de forma profunda e irreversible la dirección de la economía agrícola nacional.

Una de las críticas que más a menudo se ha realizado a los instrumentos y mecanismos para materializar las políticas públicas en el país, es su escaso nivel de coordinación. Los programas suelen trabajar de manera aislada, debiendo superar un pesado componente administrativo que los hace lentos y poco eficientes.

El otro componente de críticas, es el relativo a las contradicciones que se han puesto en evidencia en los años de aplicación de las políticas. En este tiempo, se ha percibido que existe una especie de confrontación entre las acciones del Gobierno Nacional que buscan mejorar los precios de los productos y condiciones de venta para los productores y aquellas que tienen como finalidad garantizar el abastecimiento de productos en los mercados locales, a precios bajos para el consumidor. En general, las acciones del segundo grupo han tenido un notable éxito, casi a costa de presionar a los productores, sus territorios y su ambiente, a un modelo que entra en contradicción con lo expresado en el marco legal y político diseñado para el agro.

En este sentido, el impulso continuo del Gobierno por incrementar la producción de alimentos básicos a precios bajos, promueve la especialización de los pequeños productores y su integración con los grandes productores de *commodities*, empujándolos además a expandir la frontera agrícola a zonas boscosas de alta fragilidad ambiental, con consecuencias inciertas sobre la seguridad alimentaria en el largo plazo.

De forma paralela, las numerosas acciones estatales para mejorar y facilitar el acceso de los productores a medios y recursos productivos, no parece haber tenido efectos en el incremento de la productividad de los cultivos en sistemas diferentes a los de la agroindustria de la región del oriente del país. El peso relativo de la Agricultura familiar no ha dejado de disminuir y se empieza a notar cierto agotamiento en la apuesta gubernamental por la pequeña producción.

El reciente anuncio del Gobierno de incrementar la frontera agrícola hasta 10 millones de hectáreas, beneficiando principalmente a la agroindustria del oriente del país (Pérez, 2014), ha despertado las dudas de importantes sectores acerca del acelerado nuevo cambio de orientación de las políticas, que privilegiaría una vez más la exportación de productos industriales, con efectos graves sobre la calidad ambiental del país y a costa de reducir mucho más la importancia de la Agricultura Familiar en el sector agropecuario.

En este contexto, es de gran importancia retomar acciones coordinadas en el marco de la convergencia de recursos públicos nacionales y locales, impulsada por la Ley N° 144, para reposicionar a la Agricultura Familiar como la base de la seguridad y soberanía alimentaria en el país, pero desde la eficiencia en el uso de recursos y el logro de incrementos tangibles de los rendimientos y la rentabilidad de las pequeñas explotaciones, que garanticen a las familias productoras, un futuro digno en sus territorios.

La expansión de la agroindustria conlleva numerosos riesgos que deben evaluarse y no necesariamente garantizan la provisión de alimentos a largo plazo. En cambio, entrañan la base de conflictos futuros por tierras y territorios; la reducción de la diversificación en la producción de alimentos, y el incremento de riesgos de tipo ambiental, con consecuencias difíciles de prever.

Es importante promover el equilibrio entre la producción de la Agricultura Familiar y la agroindustria, sobre la base de consensos territoriales amplios, que garanticen la protección de la base de recursos naturales que son el sustento de innumerables familias y la garantía de la provisión de alimentos en las ciudades. Y en lo posible, consolidar el marco de políticas y estabilizarlo frente a sucesos eventuales como la escasez de un determinado producto en un determinado momento, blindando el proceso en el largo plazo.

Bolivia puede jactarse de tener un marco legal pionero en otorgar y defender los derechos de los pequeños productores, de sus territorios e incluso de la naturaleza que se encuentra en ellos. Pero son las contradicciones que nacen de escenarios políticos muy complejos, las únicas que podrían poner en peligro ese proceso.

## 8. Bibliografía

- ARONI, J. C., CAJOYA, M., LAYME, M. 2009. Situación actual al 2008 de la quinua real en el Altiplano Sur de Bolivia. Fundación FAUTAPO. Oruro, Bolivia.
- BACARDIT B., MAURICIO. 2003. Implicaciones del ALCA para Bolivia en Artículo Primero, Revista Debate Social y Jurídico, Año VIII, N° 13. CEJIS.
- CASTAÑON B., ENRIQUE. 2014. Las dos caras de la Moneda. Agricultura y seguridad alimentaria en Bolivia. Fundación TIERRA. La Paz, Bolivia.
- CRESPO, MIGUEL A. El mito de la seguridad y soberanía alimentaria en Bolivia.
- FUNDACIÓN TIERRA. 2007. Los nietos de la Reforma Agraria. Consorcio Interinstitucional Fundación TIERRA-CEDLA. La Paz, Bolivia.
- GANDARILLAS, A., W. ROJAS, A. BONIFACIO y N. OJEDA. 2013. La Quinua en Bolivia: Perspectiva de la Fundación PROINPA. En: Bazile D., Bertero H. D. y Nieto C. (Editores). "Estado del arte de la quinua en el mundo en 2013". FAO-RLC, Santiago, Chile.

- IBCE. 2014. Trigo: una oportunidad para la soberanía alimentaria boliviana, en Comercio Exterior, Instituto Boliviano de Comercio Exterior , Año 22, N° 219. Santa Cruz, Bolivia.
- INE. 2009. Encuesta Nacional Agropecuaria 2008. Instituto Nacional de Estadística. La Paz, Bolivia.
- INE. 2012. Anuario Estadístico Instituto Nacional de Estadística. La Paz, Bolivia..
- JEMIO E., ÁNGEL. 1973. La reforma agraria en Bolivia, en Nueva Sociedad, N° 7, julio-agosto de 1973. La Paz, Bolivia.
- LIENDO, ROXANA. 2011. Políticas Públicas de Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria 2006-2011. Fundación TIERRA. La Paz, Bolivia.
- MEDEIROS U., GUSTAVO. 2009. Diagnósticos Sectoriales, Tomo VIII, El Sector Agropecuario. Unidad de Análisis de Políticas Sectoriales UDAPE.
- MDRyT. 2012. Compendio Agropecuario. Observatorio Agroambiental y Productivo. Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, La Paz, Bolivia.
- MORALES, JUAN ANTONIO. 1992. Cambios y Consejos neoliberales en Bolivia, en Nueva Sociedad, N° 121. Septiembre-octubre de 1992.
- ORMACHEA S., ENRIQUE. 2008. El gobierno del MAS y la “revolución agraria”, en Debate Agrario N° 43. Centro Peruano de Estudios Sociales CEPES. Lima, Perú.
- ORMACHEA S., ENRIQUE. 2009. Soberanía y seguridad alimentaria en Bolivia: políticas y estado de la situación. Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario CEDLA. La Paz, Bolivia.
- PACHECO, DIEGO. 2009. Avances en Soberanía y Seguridad Alimentaria en Bolivia, en Campero, J.R., “Memoria II Ciclo de Talleres de Análisis desde la sociedad civil de Modelos y Políticas de desarrollo sostenible en Bolivia”. ABDES La Paz, Bolivia.
- PACHECO, DIEGO. 2011. Agrocombustibles y Seguridad Alimentaria en Bolivia. Bolivia: Asociación de Instituciones de Promoción y Educación – AIPE. La Paz, Bolivia.
- PRODI. 2014. Agricultura Familiar desde una perspectiva de igualdad de género. Sistematización del encuentro de UPFs en el Año Internacional de la Agricultura Familiar. Programa de Desarrollo Integral Interdisciplinario. Llallagua, Bolivia.
- URIOSTE E., ANDREA. 2010. Deforestación en Bolivia: una amenaza mayor al Cambio Climático. Fundación Friedrich Ebert-Foro de Desarrollo y Democracia.
- URIOSTE, MIGUEL. 2007. Reconducción comunitaria de la reforma agraria en Bolivia: balance de un año y perspectivas. Fundación TIERRA. La Paz, Bolivia.

VARGAS V., JOHN D. 2003. 50 años de reforma agraria en Bolivia: Balances y Perspectivas. CIDES-UMSA. La Paz, Bolivia.

## 9. Referencias en Internet

Disponible en: <<http://www.elmundo.com.bo/elmundo/noticia.php?id=14235>> Periódico El Mundo. Gran Cumbre Agropecuaria el 3 de febrero “Sembrando Bolivia”. 24/1/2015. El Mundo edición digital.

Disponible en: <[http://cipca.org.bo/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=98&Itemid=190](http://cipca.org.bo/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=98&Itemid=190)>. Marien, Nele. El Neoliberalismo en Bolivia: Adiós al pequeño productor en Revista Identidad N° 5. 2003.

Disponible en: <[http://www.pieb.com.bo/sipieb\\_notas.php?idn=7338](http://www.pieb.com.bo/sipieb_notas.php?idn=7338)> Periódico digital PIEB. “El boliviano consume al año 92 kilos de papa y 1 kilo de quinua”. 5/09/2014.

Disponible en: <<http://oxigeno.bo/node/3972>> Mita, Gladys, “La agricultura familiar produce el 70 % de los alimentos que consume Bolivia”. 14/09/2014.

Disponible en: <<http://ns1.eldeber.com.bo/2013/dinero/2013-08-06/ver.php?id=130806003158>> Varela M. Efraín. “La importación de verduras crece por la menor oferta local”. 6/08/2013. El Deber, edición digital.

Disponible en: <<http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2014011405>> Bolpress. “Bolivia duplicó la importación de frutas en la última década”. 14/02/2014. Bolpress.com edición digital.

Disponible en: <<http://www.minag.gob.pe/portal/sector-agrario/agricola/cultivos-de-importancia-nacional/papa/papa2>> Ministerio de Agricultura y Riego del Perú, MINAG. Ficha técnica: papa. 4/12/2014. MINAG, página web oficial. Lima Perú.

Disponible en: <[http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/economia/20110625/ibce-bolivia-cultiva-179407-hectareas-de-papa\\_131246\\_265692.html](http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/economia/20110625/ibce-bolivia-cultiva-179407-hectareas-de-papa_131246_265692.html)> Los tiempos. “IBCE: Bolivia cultiva 179.407 hectáreas de papa”. 25/06/2011. Los tiempos edición digital.

Disponible en: <[http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/economia/20140801/importacion-de-harina-de-trigo-sube-92-en-6-meses\\_268626\\_589260.html](http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/economia/20140801/importacion-de-harina-de-trigo-sube-92-en-6-meses_268626_589260.html)> Arial L. Sandra. Importación de harina de trigo sube 92% en 6 meses. 1/08/2014. Los tiempos edición digital.

Disponible en: <[http://www.la-razon.com/index.php?\\_url=/seguridad\\_nacional/Adepcoca-instruyen-producir-cato-fruta-Yungas\\_0\\_2072792739.html](http://www.la-razon.com/index.php?_url=/seguridad_nacional/Adepcoca-instruyen-producir-cato-fruta-Yungas_0_2072792739.html)> Luizaga, Dennis. Instruyen producir a un cato de fruta en Yungas. 18/06/2014. La Razón edición digital.

Disponible en: <<http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2012050906>> ABI. Prohíben la importación de papa hasta agosto. 9 de mayo de 2012. Bolpress.com

Disponible en: <[http://la-razon.com/index.php?\\_url=/economia/meses-subsidio-supero-monto-presupuestado\\_0\\_1928807128.html](http://la-razon.com/index.php?_url=/economia/meses-subsidio-supero-monto-presupuestado_0_1928807128.html)>. Quispe, Aline. En 9 meses, el subsidio del pan superó el monto presupuestado. 21 de octubre de 2013. La Razón edición digital.

Disponible en: <[http://www.la-razon.com/index.php?url=/economia/Banda-precios-alimentos-aplicara-inestabilidad\\_0\\_1468053280.html](http://www.la-razon.com/index.php?url=/economia/Banda-precios-alimentos-aplicara-inestabilidad_0_1468053280.html)> La Razón. Banda de precios en alimentos se aplicará cuando haya inestabilidad. 14 de septiembre de 2011. La razón Edición Digital.

Disponible en: <[http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/economia/20140820/seguro-agricola-2014-2015-abarca-a-151-municipios\\_270828\\_594517.html](http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/economia/20140820/seguro-agricola-2014-2015-abarca-a-151-municipios_270828_594517.html)>

ANF. Seguro Agrícola 2014-2015 abarca a 151 municipios. 25 de agosto de 2014. Los tiempos edición digital.

Disponible en: <[http://www.laprensa.com.bo/diario/actualidad/economia/20130106/el-programa-mi-agua-iii-invertira-bs-719-millones\\_41043\\_65904.html](http://www.laprensa.com.bo/diario/actualidad/economia/20130106/el-programa-mi-agua-iii-invertira-bs-719-millones_41043_65904.html)>

Redacción central de La Prensa. El programa Mi Agua III invertirá Bs 719 millones. 6 de enero de 2013. La Prensa edición digital.

Disponible en: <<http://www.paginasiete.bo/nacional/2014/10/29/csutcb-sospecha-corrupcion-fondo-indigena-36668.html>>

Vacaflor, Nancy. CSUTCB sospecha que aún hay corrupción en el Fondo Indígena. 29 de octubre de 2014. Página Siete Edición Digital.

Disponible en: <[http://www.cioecbolivia.org/noticias/10/modelo\\_productivo\\_rural\\_en\\_bolivia\\_interesa\\_a\\_varios\\_paises/204/](http://www.cioecbolivia.org/noticias/10/modelo_productivo_rural_en_bolivia_interesa_a_varios_paises/204/)>

Noticias CIOEC. MODELO PRODUCTIVO RURAL EN BOLIVIA INTERESA A VARIOS PAÍSES. 5 de febrero de 2014. CIOEC.

Disponible en: <<http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2011021107>>

Nordgren, Marcos. ¿Alianzas entre agroindustria y gobierno? 2 de noviembre de 2011. Bolpress.com

Disponible en: <<http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2007030531>>

Alerta Laboral-CEDLA. San Cristóbal: el gran negocio minero. 3 de mayo de 2007. Bolpress.com

Disponible en: <<http://www.inforse.com.bo/rse-repsol-miel-y-artesantias-guaranies-logran-certificaciones/>> La Razón. RSE Repsol: Miel y artesanías guaraníes logran certificaciones, 26 de mayo de 2014. Inforse.com.bo

Disponible en: <<http://www.cambio.bo/?q=la-soya-se-consolida-como-el-cultivo-de-mayor-expansion-en-bolivia>> Pérez, Claudia. La soya se consolida como el cultivo de mayor expansión en Bolivia. 19 de noviembre de 2014. Periódico Cambio, edición digital.

Disponible en: <<http://hoybolivia.com/Noticia.php?IdNoticia=7696>> Hoy Bolivia. Morales “garantiza” eliminación del latifundio en el oriente boliviano. 13/11/2008. Hoybolivia.com

Disponible en: <<http://www.ftierra.org/index.php/opinion-y-analisis/377-la-reforma-agraria-no-ha-terminado>>  
Chumacero, Juan Pablo. La reforma agraria no ha terminado. 31 de julio de 2014. Fundación Tierra.

Disponible en: <<http://www.jornadanet.com/n.php?a=88362-1>> Jornada. Suscriben convenio para Programa de Inclusión para Familias y Comunidades Rurales. 27/3/2013. Jornada.net

Disponible en: <[http://www.kawsachuncoca.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2401:el-fonadal-transparento-su-trabajo-de-la-gestion-2014-a-traves-de-una-rendicion-de-cuentas-publica&catid=9&Itemid=112](http://www.kawsachuncoca.com/index.php?option=com_content&view=article&id=2401:el-fonadal-transparento-su-trabajo-de-la-gestion-2014-a-traves-de-una-rendicion-de-cuentas-publica&catid=9&Itemid=112)>

Galindo Eloy. FONADAL beneficio a 30 mil familias con 75 proyectos hasta 2014. 21/01/2015. RKC Digital.

### **Leyes, Decretos y Planes oficiales consultados**

Ley N° 031. Ley Marco de Autonomías y Descentralización Andrés Ibáñez. 19 de julio de 2010.

Ley N° 071 de Derechos de la Madre Tierra. 21 de diciembre de 2010.

Ley N° 144 de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria. 26 de junio de 2011.

Ley N° 1715 de Servicio Nacional de Reforma Agraria. 18 de octubre de 1996.

Ley N° 300. Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien. 15 de octubre de 2012.

Ley N° 338 de organizaciones económicas campesinas, indígena originarias – OECAS y de organizaciones económicas comunitarias – OECOM para la integración de la agricultura familiar sustentable y la soberanía alimentaria. 26 de enero de 2013.

Ley N° 3525 de regulación y promoción de la producción agroecológica y forestal no maderable ecológica. 21 de noviembre de 2006.

Decreto-Ley N° 3464 de Reforma Agraria. 2 de agosto de 1953.

Decreto Supremo 0435 de restricción temporal de la exportación de maíz y sorgo. 24 de febrero de 2010.

Decreto Supremo 0538 de creación de la Agencia para el Desarrollo de las Macro- regiones y Zonas Fronterizas ADEMAF. 3 de junio de 2010.

Decreto Supremo 0831 de creación del Programa “Más Inversión para el Agua MI AGUA”. 30 de marzo de 2011.

Decreto Supremo 1283 para exceptuar temporalmente la presentación del Certificado de Abastecimiento Interno y Precio Justo, previo a la exportación de soja ante la Aduana Nacional; y autorizar la exportación de sorgo, previa Certificación de Abastecimiento Interno y Precio Justo. 4 de julio de 2012.

Decreto Supremo 1316 de autorización de manera excepcional, la exportación de ganado bovino reproductor, previa certificación de suficiencia y abastecimiento en el mercado interno. 8 de agosto de 2012.

Decreto Supremo 1324 de autorización de manera excepcional, la exportación de azúcar previa verificación de suficiencia de abastecimiento en el mercado interno a precio justo. 15 de agosto de 2012.

Decreto Supremo 1858 de creación de la Institución Pública Desconcentrada “SOBERANÍA ALIMENTARIA”. 8 de enero de 2014.

Decreto Supremo 21060. 29 de agosto de 1985.

Decreto Supremo 25729 de establecimiento, organización y funcionamiento del Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria – SENASAG. 7 de abril de 2000.

Decreto Supremo 28571 de creación del Fondo de Desarrollo para los Pueblos Indígenas Originarios y Comunidades Campesinas – FDPPIOYCC. 22 de diciembre de 2005.

Decreto Supremo 28785 para la coordinación de entrega de maquinaria y equipos a organizaciones sociales y económicas campesinas e indígenas del país. 5 de julio de 2006.

Decreto Supremo 28999 de adecuación institucional de la Nacional Financiera Boliviana, Sociedad Anónima Mixta – NAFIBO S. A. M., a Banco de Desarrollo Productivo S. A. M. 1 de enero de 2007.

Decreto Supremo 29272 de aprobación del Plan Nacional de Desarrollo, 12 de setiembre de 2006.

Decreto Supremo 29315 de creación de cuatro Unidades Desconcentradas, bajo dependencia del Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente, con el propósito de ejecutar programas y proyectos en el marco de sus atribuciones y competencias. 17 de octubre de 2007.

Decreto Supremo 29710 de modificación de los Artículos 1, 2, 3 y 7 del Decreto Supremo N° 29230 de 15 de agosto de 2007. 17 de octubre de 2007.

Plan del Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente, para la revolución Rural, Agraria y Forestal. Noviembre de 2007.

Plan Nacional de Desarrollo Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien - Lineamientos Estratégicos. Junio de 2006.

Plan Nacional de Desarrollo Integral con Coca. Noviembre de 2010.

## 10. Anexos

## Anexo 1. Metas planteadas por el Plan Sectorial 2014 – 2018 “hacia el 2025”

Política sectorial	Objetivos estratégicos	Metas planeadas
<b>Política 1.</b> Transformación y consolidación en la tenencia, acceso y uso de la tierra para la producción.	<b>Concluir el proceso de saneamiento y titulación de tierras en todo el país.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 40 millones de ha de tierras saneadas (50 % hombres y 50 % mujeres).</li> <li>- 1.500.000 beneficiaria(o)s de títulos ejecutoriales.</li> </ul>
	<b>Garantizar la distribución, redistribución de tierras productivas y consolidación de asentamientos humanos.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2 millones de ha fiscales productivas dotadas a 40.000 familias (50 % mujeres y 50 % hombres).</li> <li>- 550 comunidades con asentamientos humanos consolidados.</li> </ul>
	<b>Garantizar el debido cumplimiento de uso de la tierra en el marco de la FES y otras disposiciones legales.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 30.000 ha recuperadas de tierras por incumplimiento de disposiciones legales.</li> </ul>
	<b>Regular el mercado de tierras evitando el latifundio.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 50.000 ha de tierras expropiadas.</li> <li>- 25.000 predios con registro catastral de la propiedad agraria.</li> </ul>
<b>Política 2.</b> Desarrollo tecnológico e innovación agropecuaria, pesquera y forestal.	<b>Promover la innovación y la recuperación de prácticas y saberes ancestrales para la producción agropecuaria, pesquera y forestal.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Porcentaje (%) de incremento del rendimiento por unidad de superficie (ha) trigo: Valles 20 % y Trópico 30 %; Arroz: Trópico y Amazonía 20 % y yungas/Chapare 20 %; Maíz Trópico 30% y Chaco 30 %; Quinoa 30 %; Sorgo Trópico y chaco 20 %.</li> <li>- 30 % de incremento promedio/ha del rendimiento de tubérculos (papa). Altiplano: 30 %; Valles: 30 %; Llanos: 30%.</li> <li>- 30 % de incremento en el rendimiento de la producción ecológica (cereales, tubérculos, café y hortalizas).</li> <li>- 20 % de incremento promedio/ha del rendimiento de hortalizas (tomate, haba, cebolla, arveja, frijol).</li> <li>- 20 % de incremento promedio/ha de rendimiento de caña de azúcar.</li> <li>- INIAF cuenta con Ley Nacional</li> <li>- 7.923 ha de espejo de agua bajo producción semi-intensiva producen 71.310 tn de carne de pescado en la acuicultura (Cuencas: Amazonas produce 65 %, Altiplano 20 % y Plata 15 %).</li> <li>- 10.000 tn de carne de pesca comercial y de subsistencia.</li> <li>- El consumo per cápita de pescado se incrementa a 5,2 kg/año.</li> <li>- 1.820 tractores han beneficiado a 72.820 familias.</li> <li>- 273.071 ha mecanizadas.</li> </ul>
<b>Política 3.</b> Uso y manejo del suelo, agua y cobertura vegetal para la producción agropecuaria y forestal.	<b>Promover uso y manejo del suelo tierra y territorio para la producción agropecuaria y forestal.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 150.000 ha de suelos productivos recuperados</li> <li>- 150.000 ha de suelos conservados para la producción agropecuaria y forestal.</li> <li>- 100.000 ha de servidumbres ecológicas legales restituidas.</li> <li>- 133.000 ha cultivadas con infraestructura de riego.</li> <li>- 152.000 familias beneficiadas con riego.</li> </ul>

continuación

<b>Política 4.</b>  Sanidad Agropecuaria e inocuidad alimentaria	<b>Disminuir el riesgo por el consumo de alimentos contaminados.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 80 % de los productos y sub productos de origen agropecuario son inocuos.</li> <li>- 50 % de emprendimientos familiares y artesanales cuentan con registro sanitario.</li> <li>- 10 % de productores en producción primaria en frutas y hortalizas (banano, piña, uva, tomate) con certificación de Buenas prácticas agrícolas (BPA's).</li> <li>- 100 % de insumos, materias primas importadas para la elaboración de alimentos son certificados para su ingreso al país.</li> <li>- Implementado la Red de Alerta Temprana para la inocuidad de alimentos.</li> </ul>
	<b>Mejorar y mantener el estatus sanitario de la población animal del país.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bolivia libre de fiebre aftosa.</li> <li>- 80 % de las enfermedades de importancia económica reducidas.</li> <li>- Bolivia reconocida como riesgo insignificante de EEB (Encefalopatía Espongiforme Bovina).</li> <li>- Peste Porcina clásica controlada a nivel nacional.</li> <li>- Sarcosistiosis en camélidos bajo control a nivel nacional.</li> <li>- 3 Sistemas de control de sanidad animal mejorados (vigilancia, cuarentena y registro).</li> </ul>
	<b>Proteger y mejorar la condición fitosanitaria del patrimonio productivo agrícola y forestal.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 6 áreas con declaratoria nacional de libre de la mosca de la fruta.</li> <li>- 60 % de la incidencia de enfermedades y plagas de importancia económica.</li> <li>- 2 Sistemas de control de sanidad vegetal mejorados.</li> <li>- 60 % de los plaguicidas obsoletos identificados son eliminados.</li> </ul>
<b>Política 5.</b>  Producción agropecuaria, pesquera y forestal para la seguridad alimentaria con soberanía.	<b>Desarrollar las capacidades productivas a nivel de los productores agropecuarios, pesqueros y forestales, priorizando la producción campesina, comunitaria y familiar, incrementando su producción.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1 millón de tn de producción de trigo.</li> <li>- 3.5 millones de tn de producción de cereales (maíz, sorgo, arroz y quinua).</li> <li>- 1.1 millones de tn de producción de tubérculos (papa).</li> <li>- 60.000 ha de bosques reforestados con especies forestales nativas en tierras de producción forestal permanente.</li> <li>- 4,7 millones de cabezas de ganado bovino incrementado.</li> <li>- 25 % de incremento en la producción en millones de litros de leche.</li> </ul>
	<b>Desarrollar y fortalecer la producción y transformación de productos ecológicos/orgánicos agropecuarios, forestales no maderables.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 42.000 tn de producción ecológica/orgánico (cereales, tubérculos, café y hortalizas).</li> <li>- 8.300 productores (50 % mujeres y 50 % hombres)</li> </ul>
	<b>Desarrollar acciones para la reducción de las vulnerabilidades ante riesgos de desastres y efectos del cambio climático.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sistema para la Gestión del Riesgo Agropecuario y el cambio climático (SIGRACC) en funcionamiento.</li> <li>- 90 % de los productores agropecuarios están informados oportunamente para prevención frente a eventos climáticos adversos.</li> <li>- Las Gobernaciones y el 50 % de los Gobiernos Municipales han institucionalizado la gestión del riesgo agropecuario y el cambio climático.</li> <li>- 20 % de disminución en los daños causados por eventos climáticos en el sector agropecuario.</li> </ul>

continuación

<p><b>Política 6.</b></p> <p>Gestión Territorial Indígena Originario Campesina.</p>	<p><b>Promover y dinamizar el desarrollo organizativo, social, cultural, económico y productivo de los pueblos indígenas en sus territorios para mejorar su calidad de vida.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 20 jurisdicciones de TIOC's revitalizados.</li> <li>- 50 TIOC's con planes de gestión territorial integrales implementados.</li> </ul>
<p><b>Política 7.</b></p> <p>Desarrollo Integral participativo sostenible con coca.</p>	<p><b>Diversificar la producción y transformación con el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales fomentando capacidades de autogestión comunitaria.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 30 % de incremento de los volúmenes de productos de cultivos diversificados.</li> <li>- 20 % de incremento de la superficie de cultivos apoyados por el desarrollo integral.</li> <li>- 400 comunidades y/o organizaciones sociales que acceden a infraestructura social y vial.</li> </ul>
	<p><b>Revalorizar la hoja de coca con la producción agroecológica, el control de la comercialización y la industrialización.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 3.000 parcelas con cultivos de hoja de coca en proceso de certificación orgánica.</li> <li>- 95.000 tm de hoja de coca autorizada para su comercialización.</li> <li>- 5 productos derivados de la hoja de coca insertados en el mercado.</li> <li>- 75 tm de hoja de coca industrializada cada año.</li> </ul>
	<p><b>Prevenir y mitigar los conflictos sociales en el marco de la nueva política de lucha contra el narcotráfico y reducción de los cultivos excedentarios de coca.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 7.500 ha de cultivo de coca reducidas anualmente.</li> <li>- 32 organizaciones sociales involucradas en la reducción y estabilización de cultivos de coca.</li> </ul>
<p><b>Política 8.</b></p> <p>Oportunidades de ingresos de desarrollo rural no agropecuario.</p>	<p><b>Diversificar el empleo rural en artesanía Agroturismo y otras relacionadas.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 5.000 familias en Agroturismo (1000 Altiplano, 2.000 Amazonía y 2000 Chaco).</li> <li>- 10.000 familias en artesanías.</li> <li>- 20.000 familias en Servicios.</li> </ul>
<p><b>Política 9.</b></p> <p>Desarrollo de mercados para productos agropecuarios.</p>	<p><b>Generar la oferta y demanda de productos nacionales de origen agropecuario.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 40 % de incremento de las compras institucionales de productos de origen agropecuario de la AF.</li> <li>- Incremento del 30 % en el volumen de ventas de alimentos ecológicos primarios y transformados en mercados nacionales.</li> <li>- 100.000 familias consumen alimentos ecológicos.</li> </ul>
	<p><b>Promoción de productos agropecuarios con marca país en mercados internacionales.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 5 ferias productivas nacionales (altiplano, valles, trópico, Amazonía y Chaco).</li> <li>- 50 % de incremento del volumen y valor de nuevos productos exportables</li> <li>- 6 ferias internacionales productos nacionales agropecuarios con marca país.</li> </ul>

**conclusión**

<b>Política 10.</b>  Desarrollo de tecnologías de información y comunicación del sector agropecuario, pesquero y forestal.	<b>Fortalecer los sistemas y servicios de información.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Un sistema de gestión territorial y catastral en funcionamiento.</li> <li>- 60 % de la información generada en los sistemas son accesibles a los productores.</li> </ul>
	<b>Mejorar los servicios de promoción y comunicación del sector.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estrategia de comunicación elaborada e implementada al 80 %.</li> </ul>

**Footnotes:**

1 Y en este sentido, no establece ninguna barrera al ingreso de transgénicos para otros productos, como la soja. Este punto le ha valido al Gobierno una serie de críticas, al tratarse de una contradicción con el anterior postulado oficial sobre el tema, y hay quienes identifican en este artículo, una concesión a los agroindustriales en detrimento de los pequeños productores.

# 4



## Chile. Estudio sobre la situación de la Agricultura Familiar, sus políticas públicas y marcos institucionales

□ **Constanza Saa Isamit**  
Médico Veterinario, Master of Science  
de la Universidad Autónoma de Barcelona.

## 1. Presentación

En el marco del Proyecto Insignia: “Productividad y Sustentabilidad de la Agricultura Familiar para la Seguridad Alimentaria y la Economía Rural” y de su componente; “Políticas Públicas Diferenciadas y Marcos Institucionales para la Sustentabilidad de la Agricultura Familiar y la Seguridad Alimentaria”, que desarrolla el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), se ha determinado la necesidad de sistematizar y complementar la información existente, respecto de la actual situación de la Agricultura Familiar chilena y del marco político e institucional, multisectorial, dirigido a apoyarla en aspectos tales como asociatividad, innovación, extensión, gestión de conocimiento, entre otros. Con este fin, el IICA ha encargado a Constanza Saa Isamit, consultora de la empresa Qualitas Agroconsultores, la sistematización y complementación de la información existente, que se plasma en el presente Documento que representa el Informe Borrador Final.

El Estudio fue desarrollado durante los meses de noviembre y diciembre de 2014. Para su ejecución, se realizó una exhaustiva revisión de la bibliografía vigente en el tema y de sitios Web oficiales de instituciones públicas y privadas relacionadas. Asimismo, se contó con el valioso aporte del Sr. Orlando Contreras, Secretario General del Movimiento Unitario Campesino y Etnias de Chile (MUCECH) y Coordinador de la Sección Nacional de la Reunión Especializada sobre la Agricultura Familiar del MERCOSUR (REAF); del Sr. Juan Guido Vidal, profesional de la División de Planificación Estratégica del Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP) del Ministerio de Agricultura (MINAGRI); y del Sr. Hugo Martínez, Asesor del Ministro de Agricultura y representante de dicha cartera en el comité interministerial que trabaja en el rediseño de la Política Nacional de Desarrollo Rural 2014 - 2024.

El Documento ha sido dividido en cinco grandes capítulos que se exponen luego de esta Presentación. El primero de ellos, entrega una breve conceptualización de la Agricultura Familiar, desde el punto de vista de la investigación. Se hace un recuento de los estudios vigentes que desde distintas perspectivas, definen y dimensionan la Agricultura Familiar, teniendo en cuenta, el punto de vista político y legal utilizado en Chile por el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) para focalizar su accionar.

El segundo capítulo entrega el contexto productivo y económico en el cual se inserta la Agricultura Familiar y el aporte que hace en su conjunto, al desarrollo del sector silvo-agropecuario del país, estimado a partir del valor bruto de la producción generado y del control de los recursos productivos con los que cuenta.

Los capítulos tercero, cuarto y quinto, abordan de lleno la institucionalidad pública y privada que sostiene a la Agricultura Familiar, entregando una breve descripción de las instituciones que participan en esta malla y de qué forma se aproximan a este segmento productivo. Asimismo, se hace un recuento - lo más exhaustivo posible - de la batería de programas e instrumentos dispuestos en la actualidad para el desarrollo de este sector. El Documento finaliza con la lista de documentos revisados en su capítulo Bibliografía. Se incluyen además, dos Anexos: el primero de ellos entrega un cuadro resumen con todos los instrumentos y programas de apoyo vigente; y el segundo, entrega la lista y coordenadas de las 16 organizaciones de productores familiares vigentes y con representación nacional.

## 2. Introducción

El año 2014, declarado como el “Año Internacional de la Agricultura Familiar Campesina” por la FAO y otros asociados, ha sido un año fructífero en debates, análisis y estudios que han reflatado diversas aristas de gran relevancia para el desarrollo sustentable de la Agricultura Familiar en los distintos países. Entre

ellas, un ámbito fundamental y aún no del todo resuelto, es el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas diferenciadas y la institucionalidad asociada para el apoyo de este sub-segmento de la población. En esta materia, las experiencias son diversas, desde países con una fuerte institucionalidad dedicada a este sub-segmento y con una sólida batería de políticas e instrumentos de apoyo, que lo abordan en tanto sub-segmento productivo que aporta al sector silvo-agropecuario de los países, entre los cuales se encuentran Chile, Brasil, Argentina, Cuba, Uruguay; hasta los países en donde el apoyo es al sector en su conjunto, sin diferenciar escalas de producción y donde el tratamiento a aquellos productores más vulnerables es desde una perspectiva de bienestar social, asociándolos a los segmentos más pobres de la población (Colombia, Costa Rica, Ecuador, México; CEPAL, IICA, PP AL, CIRAD y Cooperación Regional Francesa, 2014).

Sin embargo y en palabras del IICA, esto se ha traducido en que: "... históricamente, los países latinoamericanos no han conseguido implementar políticas públicas capaces de proporcionar la inclusión socio-productiva de los agricultores de subsistencia y de reducir la pobreza y la inequidad aún persistentes en el mundo rural. Se han acumulado un sinnúmero de buenas experiencias, pero también de intentos con desiguales y algunas veces decepcionantes resultados, que no reflejan los esfuerzos emprendidos; las expectativas desplegadas y las inversiones realizadas..."

En este contexto, el IICA busca seguir avanzando en esta reflexión y contribuir al desarrollo de la Agricultura Familiar, mediante propuestas concretas de fortalecimiento de la institucionalidad público-privada a efectos de mejorar la gestión participativa y el impacto de las políticas públicas diferenciadas para la producción sostenible que posibilite la generación de ingreso y empleo, con énfasis en la seguridad alimentaria y nutricional. Para ello, IICA desarrolla el Proyecto Insignia: "Productividad y Sustentabilidad de la Agricultura Familiar para la Seguridad Alimentaria y la Economía Rural", con su componente "Políticas Públicas Diferenciadas y Marcos Institucionales para la Sustentabilidad de la Agricultura Familiar y la Seguridad Alimentaria" para lo cual ha contratado ocho (8) estudios en ocho (8) países de la región, cuyo objetivo general es conocer la situación actual de la Agricultura Familiar, junto con sus políticas públicas y marcos institucionales, lo que constituirá la línea base sobre la cual trabajar, alimentar y mejorar las políticas públicas y sus instrumentos estratégicos.

Chile se encuentra dentro de estos ocho países y constituye un caso interesante de analizar por una serie de elementos: (a) Es un país que ha avanzado notablemente en la materia, contando desde hace más de 50 años con un servicio público de exclusiva atención a la Agricultura Familiar: el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), dependiente del Ministerio de Agricultura; (b) Este servicio cuenta con presencia nacional a través de 15 direcciones regionales y 127 agencias y oficinas de área, y un staff de profesionales, técnicos y administrativos de más de 1.700 personas; (c) Cuenta con una amplia e integral batería de programas e instrumentos de apoyo que alcanza a un total aproximado de 162.000 beneficiarios, manejando un presupuesto anual de \$236.500 millones (US\$ 388 millones).

No obstante, y a pesar de su larga trayectoria, Chile aún tiene temas pendientes que resolver y que derivan - entre otros - de los cambios naturales que ha sufrido la Agricultura Familiar chilena, cuya problemática y necesidades actuales ya no son las mismas que las de antaño y, por tanto, las políticas e instrumentos de apoyo deben adaptarse a los nuevos escenarios y desafíos. En este sentido, aspectos claves identificados por Martínez et al. (2014), tales como la necesidad de un mayor fondo público para créditos; el fortalecimiento de las organizaciones económicas y gremiales, el debate sobre la conceptualización de la asistencia técnica, entre otros, obligan a mantener una mirada dinámica sobre este sub-segmento y la forma en que son diseñadas y ejecutadas las políticas públicas diferenciadas.

### 3. Agricultura familiar. Marco conceptual

Diversas son las definiciones de Agricultura Familiar y las variables consideradas para ello, en América Latina y el Caribe (RIMISP, FIDA, 2014; CEPAL, IICA, PPAL, CIRAD y Cooperación Regional Francesa, 2014); factores tales como la utilización de mano de obra familiar, ingresos provenientes de la producción agropecuaria vs los ingresos totales, valor bruto de la producción silvo-agropecuaria, activos, superficie física de la explotación, residencia, entre otros, son más o menos comunes a los distintos países y configuran el universo y magnitud de la Agricultura Familiar en cada uno de ellos.

En este contexto, el presente capítulo tiene por objeto mostrar, en una primera sección, un breve resumen de las principales publicaciones vigentes en la materia en Chile y cómo a partir de ellas, se conforma el universo de la Agricultura Familiar y su magnitud. En una segunda sección, se presenta el marco legal que rige el accionar de INDAP, entidad pública enfocada en la atención de este segmento de productores y que establece lo que se entenderá por Agricultura Familiar a objeto de focalizar sus recursos de fomento. Como se podrá apreciar, los universos configurados a partir de las distintas fuentes señaladas, son relativamente coincidentes en términos de magnitud, confiriendo validez a las distintas concepciones y variables utilizadas para acotar este universo de productores en el país.

#### 3.1 El universo de la Agricultura Familiar

Existe una serie de estudios realizados a partir del VII Censo Nacional Agropecuario (INE, 2007) y de otras fuentes de información estadística como la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN)<sup>1</sup>, orientados a visualizar, dimensionar y caracterizar a la Agricultura Familiar chilena. Como se observa en el cuadro, son diversas las variables utilizadas para definir el universo de explotaciones pertenecientes a la Agricultura Familiar del país. Sin embargo, todos estos estudios entregan órdenes de magnitud similares de este universo, representando en todos ellos entre el 70 % y el 95 % del universo total censado.

<sup>1</sup> INDAP, 2010. Micro y Pequeña Empresa Agropecuaria en Chile: criterios para una focalización eficiente de las políticas para el sector de Acuerdo al VII Censo Nacional Agropecuario; INDAP, Qualitas, 2009. Caracterización de la Pequeña Agricultura a partir del VII Censo Nacional Agropecuario y Forestal; FAO, 2009. Evolución de la Agricultura Familiar en Chile en el periodo 1997 – 2007; RIMISP, 2009. Empresas Agrícolas en Chile: Caracterización e implicancias para las políticas de innovación y competitividad en el sector agroalimentario; RIMISP, FIDA, 2014. La Agricultura Familiar en América Latina, un nuevo análisis comparativo. Informe síntesis.

**Cuadro 1. Definición de Agricultura Familiar, variables utilizadas y universo estimado, según fuente de información**

Fuente de información	Variable utilizada para definir Agricultura Familiar	Valor de corte	Universo estimado a partir del VII Censo Nacional Agropecuario y Forestal
<b>INDAP, 2010</b> Micro y Pequeña Empresa Agropecuaria en Chile: criterios para una focalización eficiente de las políticas para el sector de acuerdo al VII Censo Nacional Agropecuario.	Hectáreas de Riego Básico (HRB)*	12 HRB	262.735 explotaciones (88 % del total de explotaciones analizadas)
	Monto total de los activos productivos de la explotación	3.500 UF (US\$ 141.295)**	
<b>INDAP, Qualitas, 2009</b> Caracterización de la Pequeña Agricultura a partir del VII Censo Nacional Agropecuario y Forestal.	Valor Bruto de la Producción silvo-agropecuaria	2.400 UF (US\$ 96.888)	254.906 explotaciones (95 % del total de explotaciones analizadas)
<b>RIMISP, 2009</b> Empresas Agrícolas en Chile: Caracterización e implicancias para las políticas de innovación y competitividad en el sector agroalimentario.	Dedicación de los miembros del hogar al trabajo en la explotación	Al menos 1 miembro del hogar se dedica al trabajo en la explotación	164.631 explotaciones (85 % del total de explotaciones analizadas)
<b>FAO, 2009</b> Evolución de la Agricultura Familiar en Chile en el periodo 1997 – 2007.	Hectáreas de Riego Básico (HRB)	12 HRB	265.000 explotaciones aprox. (89 % del total de explotaciones censadas aprox.)
<b>RIMISP, FIDA, 2014</b> La Agricultura Familiar en América Latina, un nuevo análisis comparativo. Caso Chile. Informe síntesis	Origen de la mano de obra predial	Todos los trabajadores contratados a tiempo parcial o completo suman menos de 1 trabajador equivalente año	219.987 explotaciones aprox. (79 % del total de explotaciones analizadas)
	Administrador	No se emplea administrador para gestionar la explotación	
	Autodefinición de agricultor	Al menos uno de los miembros del hogar declara que su ocupación principal es la de agricultor por cuenta propia	

\* Hectárea de Riego Básico (HRB), es la superficie equivalente a la potencialidad de producción de una hectárea física, regada de suelo clase I de capacidad de uso, del Valle del Río Maipo. Se obtiene al multiplicar las hectáreas físicas de la superficie explotada por el coeficiente de conversión de la "tabla de equivalencias" que se encuentra dentro de la Ley Orgánica de INDAP.

\*\* UF = Unidad de fomento. 1 UF equivale a US\$ 40,37 (US\$ 1 = \$ 610 al día 9 de diciembre de 2014).

**Fuente:** Elaboración propia en base a los estudios citados

Una vez identificado el universo de explotaciones correspondiente a la Agricultura Familiar, estos estudios avanzan más en la segmentación de este universo definiendo sub-universos (por ejemplo, hogares rurales, agricultores familiares diversificados o multiactivos; o agricultores familiares especializados o agricultores familiares empresariales), a partir del análisis de otras variables como contratación de mano de obra, participación de los ingresos prediales sobre los ingresos totales y que responden al nivel de desarrollo alcanzado por ellos.

### 3.2 Agricultura Familiar desde el INDAP

La Ley Orgánica del INDAP (Ley N° 18.910 de 1990, modificada por la Ley N° 19.213 de 1993) define qué entenderá este Instituto por Agricultura Familiar: población objetivo de sus programas y acciones de fomento productivo. Esta Ley se aproxima a este universo potencial a través de dos definiciones, que conforman dos sub-universos al interior de la Agricultura Familiar: La de “pequeño productor agrícola” de carácter más empresarial y la de “campesino” de carácter multiactivo; Estos dos sub-universos alcanzarían las 260 mil explotaciones aproximadamente<sup>2</sup>.

Para la definición de “pequeño productor agrícola” se utilizan cuatro criterios:

- Agricultores que explotan una superficie inferior a las 12 hectáreas de riego básico (HRB).
- Que tienen activos por un valor menor a las 3.500 UF (US\$ 141.295).
- Que obtienen sus ingresos principalmente de la explotación agrícola.
- Que trabajan directamente la tierra, cualquiera sea su régimen de tenencia.

Mientras que el “campesino” es definido como: La persona que habita y trabaja habitualmente en el campo, cuyos ingresos provengan fundamentalmente de la actividad silvo-agropecuaria realizada en forma personal, cualquiera sea la calidad jurídica en que la realice, siempre que sus condiciones económicas no sean superiores a las de un pequeño productor agrícola, y las personas que integran su familia.

## 4. Importancia de la Agricultura Familiar en el contexto socio-económico de Chile

Las cifras entregadas en el presente capítulo se basan – principalmente – en dos documentos. El primero de ellos: “Caracterización de la Pequeña Agricultura a partir del VII Censo Nacional Agropecuario y Forestal”, fue realizado por Qualitas Agroconsultores por mandato del INDAP en el año 2009 y que, como se señaló anteriormente, segmentó el universo de explotaciones silvo-agropecuarias del país de acuerdo al Valor Bruto de la Producción (VBP) estimada. A partir de esta segmentación, el Estudio caracteriza a la Agricultura familiar en función de una serie de variables que incluye el monto de los activos, la generación de empleo, la dotación de recursos físicos, las tecnologías aplicadas, entre otras. El segundo documento, corresponde a los Lineamientos Estratégicos del INDAP para el periodo 2014 – 2018<sup>3</sup> que entrega un contexto actualizado de la Agricultura Familiar chilena y el papel que juega en el entorno nacional.

<sup>2</sup> INDAP, 2014a. Lineamientos estratégicos 2014–2018. Instituto de Desarrollo Agropecuario INDAP. Ministerio de Agricultura.

<sup>3</sup> INDAP, 2014. Lineamientos estratégicos 2014 – 2018. Instituto de Desarrollo Agropecuario INDAP. Ministerio de Agricultura.

#### 4.1 Contexto de la Agricultura Familiar

De acuerdo al estudio de INDAP y Qualitas (2009), el universo de la Agricultura Familiar (VBP igual o menor a 2.400 UF anuales; US\$ 96.888), está constituido por aproximadamente 255 mil explotaciones equivalentes al 95 % del total de explotaciones analizadas. De este total, el 58 % corresponde a explotaciones familiares de tipo multiactivas (VBP menor a 100 UF al año; US\$ 4.037), mientras que el restante 37 % corresponde a explotaciones familiares de tipo empresariales (VBP entre 100 y 2.400 UF anuales; entre US\$ 4.037 y US\$ 96.888). Las explotaciones medianas (VBP entre 2.400 y 25.000 UF al año; entre US\$ 96.888 y US\$ 1.009.250), equivalen al 4,5 % del total alcanzando las 13.184 unidades, mientras que las grandes explotaciones (VBP de más de 25.000 UF anuales; mas de US\$ 1.009.250) sólo representan el 0,5 % del universo con un total de 1.225 unidades (Cuadro 2).

#### 4.2 Valor bruto de la producción generado

Como se observa en el Cuadro 2, la Agricultura Familiar en su conjunto genera el 22 % del VBP silvo-agropecuaria del país equivalente a 51,5 millones de UF aproximadamente (US\$ 2.079 millones); proporción que llega al 38 % en el caso de la mediana agricultura y al 40 % en el caso de la gran agricultura, con valores de 91,9 millones y de 95,8 millones de UF, respectivamente (US\$ 3.706 millones y US\$ 3.867 millones, para la mediana y gran agricultura, respectivamente). Estos montos totales, denotan cierto equilibrio en el aporte del VBP de cada uno de estos tres estratos, 22 %, 38 % y 40 %. Sin embargo, al analizar el VBP promedio alcanzado por cada uno de ellos, el desequilibrio es evidente (Cuadro 3). En efecto, el VBP promedio alcanzado por la Agricultura Familiar alcanza las 202,1 UF (US\$ 8.163, aproximadamente), siendo de sólo 37,7 UF (US\$ 1.522) en el caso de la familiar multiactiva, lo que hace suponer la necesidad que tiene este estrato de complementar ingresos con actividades asalariadas o por cuenta propia; esta cifra aumenta a 462,2 UF (US\$ 18.659) en el caso de la familiar empresarial. Los montos promedio por explotación en el caso de la mediana y la gran agricultura se empujan a las 6.967 UF (US\$ 281 mil) y 78.195 UF (US\$ 3,2 millones), respectivamente, distanciándose fuertemente del estrato familiar.

#### 4.3 Dotación de recursos

De acuerdo al trabajo de INDAP y de Qualitas (2009), la Agricultura Familiar controla el 26 % de los activos productivos del país<sup>4</sup> valorados en 1.119,5 millones de UF (US\$ 45.194 millones), lo que equivale a 287,3 millones de UF (US\$ 11.598 millones). De esta proporción solo el 5 % está en manos de la Agricultura Familiar multiactiva, mientras que el restante 21 % lo está en la agricultura familiar empresarial. La mediana agricultura controla el 33 % del total, equivalente a 372 millones de UF (US\$ 15.018 millones) y la gran agricultura controla la mayor proporción de estos activos, alcanzando el 41 % del total lo que corresponde a cerca de 460 millones de UF (US\$ 18.570 millones; Cuadro 3).

Al igual que en el caso del VBP generado, los valores totales por estrato (familiar, mediana y gran agricultura) muestran cierto equilibrio, el cual se rompe notablemente al analizar las cifras promedio alcanzadas por cada uno de ellos. Como se observa en el Cuadro 3, nuevamente es la Agricultura Familiar multiactiva la que evidencia un mayor nivel de precariedad (56,7 millones de UF totales en activos productivos, con un promedio de 365,1 UF por explotación; US\$ 2.289 millones y US\$ 14.739 millones, respectivamente), contrastando fuertemente con los activos controlados por la Agricultura Familiar

<sup>4</sup> El Estudio valoró los siguientes activos: tierra, plantaciones frutales, cultivos anuales y permanentes, viñas viníferas, semilleros, plantaciones forrajeras, masa animal, plantaciones forestales, maquinaria agrícola, maquinaria forestal, infraestructura, equipamiento de riego y otros equipamientos.

empresarial (230,5 millones de UF totales, con un promedio de 2.350 UF por explotación; US\$ 9.305 millones y US\$ 94.870, respectivamente) y más aun con la mediana y gran agricultura, que alcanzan valores hasta ocho veces mayores que los de este estrato.

#### **a. Recurso tierra. Superficie física, superficie útil y hectáreas de riego básico**

En el caso del recurso tierra, el país cuenta con una superficie física total de 22,9 millones de Ha., la cual llevada a superficie útil<sup>5</sup> baja a menos de la mitad (10,2 millones de ha) y a sólo 1,5 millones al convertirla a Hectáreas de Riego Básico (HRB).

En este marco, la Agricultura Familiar controla el 51% de la superficie física, lo que corresponde a un total de 11,7 millones de ha. Esta superficie controlada cae en 7 puntos porcentuales cuando se trata de superficie útil (4,5 millones de ha equivalentes al 44 % de la superficie útil del país) y llega al 41 % cuando se mide en HRB (0,6 millones de HRB). Al interior de este estrato de explotaciones, la Agricultura Familiar multiactiva controla el 13% de la superficie física (2,9 millones de ha), el 12% de la superficie útil (1,2 millones de ha) y el 9 % de las HRB del país (0,14 millones de HRB); mientras que la Agricultura Familiar empresarial controla el 38 %, el 32 % y el 32 %, de la superficie física, la superficie útil y las HRB, respectivamente (8,8 millones de ha físicas, 3,3 millones de ha útiles y 0,5 HRB).

Por su parte, la mediana agricultura abarca el 31 % de la superficie física (7,2 millones de ha), el 30 % de la superficie útil (3,1 millones de ha) y el 36 % de las HRB (0,6 millones de HRB), y la gran agricultura llega al 18 % de la superficie física (4 millones de ha), al 26 % de la útil (2,6 millones) y al 23 % de las HRB (0,4 millones).

Nuevamente, las cifras promedio por estrato denotan la vulnerabilidad existente, especialmente a nivel de la Agricultura familiar Multiactiva, que considerando sólo las HRB (variable proxy a calidad de la tierra) controla en promedio 0,9 HRB (sólo el 0,3 % de lo que controla en promedio la gran agricultura), mientras que su homólogo empresarial controla 5,1 HRB (el 1,8 % de lo que controla en promedio la gran agricultura), llegando a 42,3 HRB en el caso de la mediana y a 290,0 HRB de la gran agricultura.

En el caso de la superficie física y de la superficie útil promedio, la tendencia es igual: la Agricultura Familiar controla en promedio 45,9 ha y 17,5 ha, respectivamente, de las cuales la familiar multiactiva alcanza las 18,6 ha de superficie física y las 7,6 ha de superficie útil; mientras que la familiar empresarial llega a las 89,1 ha físicas y a las 33,1 ha útiles. La mediana agricultura llega a las 544,2 ha de superficie física y a las 232,2 ha de superficie útil, en tanto la gran agricultura alcanza las 3.302,1 ha de superficie física y las 2.161,8 ha de superficie útil promedio (Cuadro 3).

5 La superficie útil corresponde al total de la superficie física menos los terrenos estériles o no aprovechables, las praderas naturales y los matorrales.

**Cuadro 2. Número de explotaciones silvo-agropecuarias del país y dotación de recursos, según estrato de VBP**

Tipo de explotaciones	Estrato de valor bruto de la producción (VBP)	Explotaciones (n)	VBP (miles UF)	Activos (miles UF)	Superficie física total (Ha)	Superficie útil (ha)	Superficie total en HRB
Familiar multiactiva	0 – 100 UF (US\$ 0 – US\$ 4.037)	156.185 (58%)	5.881 (2%)	56.722 (5%)	2.908.094 (13%)	1.189.413 (12%)	142.725 (9%)
Familiar empresarial	100 – 2.400 UF (US\$ 4.037 – US\$ 96.888)	98.721 (37%)	45.634 (20%)	230.542 (21%)	8.795.469 (38%)	3.269.755 (32%)	496.108 (32%)
<b>Total Agricultura Familiar</b>	<b>0 – 2-400 UF (hasta US\$ 96.888)</b>	<b>254.906 (95%)</b>	<b>51.515 (22%)</b>	<b>287.283 (26%)</b>	<b>11.703.563 (51%)</b>	<b>4.459.169 (44%)</b>	<b>638.833 (41%)</b>
Mediana agricultura	2.400 – 25.000 UF (US\$ 96.888 – US\$ 1.009.250)	13.184 (4,5%)	91.853 (38%)	372.326 (33%)	7.175.145 (31%)	3.060.922 (30%)	552.296 (36%)
Gran agricultura	Más de 25.000 UF (más de US\$ 1.009.250)	1.225 (0,5%)	95.789 (40%)	459.857 (41%)	4.045.046 (18%)	2.648.264 (26%)	353.164 (23%)
<b>TOTAL</b>		<b>269.315 (100%)</b>	<b>239.157 (100%)</b>	<b>1.119.466 (100%)</b>	<b>22.923.754 (100%)</b>	<b>10.168.355 (100%)</b>	<b>1.544.292 (100%)</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Martínez, Namdar y Sotomayor (2014) y a INDAP y Qualitas (2009).

**Cuadro 3. VBP y dotación de recursos promedio, según estrato de VBP**

Tipo de explotaciones	Estrato de valor bruto de la producción (VBP)	Explotaciones (n)	VBP (UF)	Activos (UF)	Superficie total (ha)	Superficie útil (ha)	Superficie total en HRB
Familiar multiactiva	0 – 100 UF (US\$ 0 – US\$ 4.037)	156.185 (58%)	37,7	365,1	18,6	7,6	0,9
Familiar empresarial	100 – 2.400 UF (US\$ 4.037 – US\$ 96.888)	98.721 (37%)	462,2	2.350,4	89,1	33,1	5,1
<b>Total Agricultura Familiar</b>	<b>0 – 2-400 UF (hasta US\$ 96.888)</b>	<b>254.906 (95%)</b>	<b>202,1</b>	<b>1.133,5</b>	<b>45,9</b>	<b>17,5</b>	<b>2,5</b>
Mediana agricultura	2.400 – 25.000 UF (US\$ 96.888 – US\$ 1.009.250)	13.184 (4,5%)	6.967,0	28.452,3	544,2	232,2	42,3
Gran agricultura	Más de 25.000 UF (más de US\$ 1.009.250)	1.225 (0,5%)	78.194,9	377.241,2	3.302,1	2.161,8	290,0
<b>TOTAL</b>		<b>269.315 (100%)</b>	<b>888,0</b>	<b>4.180,9</b>	<b>85,1</b>	<b>37,8</b>	<b>5,8</b>

Fuente: Elaboración propia en base a INDAP y Qualitas (2009)

## b. Superficie regada

En el país, el total de superficie regada alcanza las 1,1 millones de ha. (Cuadro 4), estando el 38 % de ese total en manos de la Agricultura Familiar, lo que equivale a 413 mil ha; de ellas 58 mil ha son controladas por la Agricultura Familiar multiactiva (5 % de la superficie regada del país) y 355 mil ha por la familiar empresarial (33 % del total país). Por su parte, la mediana agricultura abarca el 44 % de esta superficie (483 mil ha); mientras que la gran agricultura controla el restante 18 % (191 mil ha).

La superficie regada promedio por estrato sigue la misma tendencia observada anteriormente: llega a las 0,4 ha en la Agricultura Familiar multiactiva, a las 3,6 ha en la familiar empresarial (dando un promedio de 1,6 ha para el segmento de la Agricultura Familiar en conjunto), mientras que a nivel de mediana y gran agricultura alcanza las 36,6 ha y 156,0 ha, respectivamente.

**Cuadro 4. Superficie regada según estrato de VBP**

Tipo de explotaciones	Estrato de valor bruto de la producción (VBP)	Superficie total regada (ha)	Superficie regada promedio (ha)	Superficie con riego tecnificado (ha)	Superficie con riego tecnificado promedio (ha)
Familiar multiactiva	0 – 100 UF (US\$ 0 – US\$ 4.037)	57.822 (5%)	0,4	3.898(1,3%)	0,02
Familiar empresarial	100 – 2.400 UF (US\$ 4.037 – US\$ 96.888)	355.349(33%)	3,6	37.246(12,4%)	0,38
<b>Total Agricultura Familiar</b>	<b>0 – 2-400 UF (hasta US\$ 96.888)</b>	<b>413.171(38%)</b>	<b>1,6</b>	<b>41.144 (13,7%)</b>	<b>0,16</b>
Mediana agricultura	2.400 – 25.000 UF (US\$ 96.888 – US\$ 1.009.250)	482.655(44%)	36,6	149.831(49,9%)	11,36
Gran agricultura	Más de 25.000 UF (más de US\$ 1.009.250)	191.043(18%)	156,0	109.254(36,4%)	89,19
<b>TOTAL</b>		<b>1.086.868 (100%)</b>	<b>4,0</b>	<b>300.229 (100%)</b>	<b>1,11</b>

**Fuente:** Elaboración propia en base a INDAP y Qualitas (2009)

Al analizar las superficies con riego tecnificado, la diferencia entre Agricultura Familiar y mediana y gran agricultura, se ensancha. En efecto, la Agricultura Familiar controla solo el 13,7 % de la superficie con riego tecnificado, mientras que la mediana y gran agricultura controlan el 50 % y 36 %, respectivamente, lo que significa un promedio por explotación de 0,16 ha para la Agricultura Familiar; 11,36 ha para la mediana agricultura y 89,19 ha para la gran agricultura.

Si bien, aun existe una brecha clara en la superficie de riego tecnificado entre Agricultura Familiar y la agricultura mediana y grande, hay que reconocer los resultados del esfuerzo realizado por el sector público de proveer tecnología de riego a los productores agrícolas del país, a través de la Ley N° 18.450 de Fomento al Riego, instrumento ofrecido por la Comisión Nacional de Riego (CNR), que como se detallará más adelante en el documento, cofinancia obras de riego prediales y extra-prediales (infraestructura y equipamiento de riego). De acuerdo a las cifras del último Censo Nacional Agropecuario, de un total de casi 4.200 productores que declararon haber sido beneficiarios de la Ley de Fomento al Riego, 2.760 (66 %) corresponden al estrato de la Agricultura Familiar.

### c. Otros recursos productivos. Cultivos anuales, cultivos permanentes y ganadería

Como se observa en el Cuadro 5, la participación de la Agricultura Familiar en el control de los recursos productivos (no tierra), es muy relevante, alcanzando cifras notorias en la superficie con cultivos anuales (44 % del total nacional, equivalente a 273 mil ha); la superficie de hortalizas (54 % de la superficie nacional; 52 mil ha); la superficie de flores (44 % del total; 960 ha); y la dotación de masa ganadera como la bovina (54 % de las existencias nacionales; 2 millones de cabezas); caprina (94 % de las existencias nacionales; casi 700 mil cabezas); la ovina (42 % de la masa nacional; 1,7 millones de cabezas); asimismo, controla el 76 % de las colmenas existentes en el país (cerca de 339 mil unidades). Al interior de este segmento productivo - sin lugar a dudas - es la Agricultura Familiar empresarial la que tiene el control mayoritario de estos recursos. No obstante, la familiar multiactiva tiene una participación no menor en los rubros ganaderos como el caprino (37 % del total de existencias nacionales; 276 mil cabezas); el ovino (15 % de las existencias; 573 mil cabezas) y el bovino (13 % de las existencias; 481 mil cabezas); la participación de este sub-segmento es también relevante en la superficie de hortalizas (11 % de la superficie nacional; 10 mil ha) y en la posesión de colmenas melíferas (20 % de las unidades nacionales; 88 mil unidades totales).

**Cuadro 5. Dotación de recursos según estrato de VBP**

Recursos	Familiar multiactiva	Familiar empresarial	Total agricultura familiar	Mediana agricultura	Gran agricultura	Total
	0 - 100 UF (US\$ 0 - US\$ 4.037)	100 - 2.400 UF (US\$ 4.037 - US\$ 96.888)	0 - 2.400 UF	2.400 - 25.000 UF (US\$ 96.888 - US\$ 1.009.250)	Más de 25.000 UF (más de US\$ 1.009.250)	
Superficie cultivos anuales (ha)	56.367 (9%)	216.437 (35%)	<b>272.804(44%)</b>	270.466(44%)	77.337(12%)	<b>731.783(100%)</b>
Superficie frutales (ha)	14.422 (5%)	59.677 (19%)	<b>74.099(23%)</b>	146.576(46%)	95.891 (30%)	<b>316.566(100%)</b>
Superficie viñas (ha)	7.814 (6%)	30.354 (23%)	<b>38.169(29%)</b>	64.108(49%)	28.112 (22%)	<b>130.388(100%)</b>
Superficie hortalizas (ha)	10.164 (11%)	1.478 (43%)	<b>51.642(54%)</b>	36.214(38%)	8.072 (8%)	<b>95.929(100%)</b>
Superficie semilleros (ha)	73 (0%)	7.161 (17%)	<b>7.234(17%)</b>	28.437(67%)	6.784 (16%)	<b>42.455(100%)</b>
Superficie flores (ha)	62 (3%)	897 (41%)	<b>960(44%)</b>	847(39%)	370 (17%)	<b>2.176(100%)</b>
Superficie forestal (ha)	51.069 (2%)	458.990 (17%)	<b>510.059(19%)</b>	653.183(25%)	1.491.919 (56%)	<b>2.655.161(100%)</b>
Total bovinos (cabezas)	481.114(13%)	1.562.778(41%)	<b>2.043.892(54%)</b>	1.431.702(38%)	309.835 (8%)	<b>3.785.429(100%)</b>
Total ovinos (cabezas)	573.258(15%)	1.091.492(28%)	<b>1.664.750(42%)</b>	1.674.793(43%)	593.064 (15%)	<b>3.932.607(100%)</b>
Total caprinos (cabezas)	275.861(37%)	418.628(57%)	<b>694.489(94%)</b>	39.139(5%)	4.714 (1%)	<b>738.342(100%)</b>

conclusión

Recursos	Familiar multiactiva	Familiar empresarial	Total agricultura familiar	Mediana agricultura	Gran agricultura	Total
	0 - 100 UF (US\$ 0 - US\$ 4.037)	100 - 2.400 UF (US\$ 4.037 - US\$ 96.888)	0 - 2.400 UF	2.400 - 25.000 UF (US\$ 96.888 - US\$ 1.009.250)	Más de 25.000 UF (más de US\$ 1.009.250)	
Total cerdos (cabezas)	182.042(6%)	211.260(6%)	<b>393.302(12%)</b>	97.589(3%)	2.795.799 (85%)	<b>3.286.690(100%)</b>
Total aves (unidades)	1.931.200(4%)	1.755.016(3%)	<b>3.686.216(7%)</b>	2.115.940(4%)	45.897.364(89%)	<b>51.699.520(100%)</b>
Total colmenas (unidades)	88.338(20%)	250.517(56%)	<b>338.855(76%)</b>	92.728(21%)	16.170 (4%)	<b>447.753(100%)</b>

Fuente: Elaboración propia en base a INDAP y Qualitas (2009)

Por su parte, la Agricultura Familiar empresarial - en comparación con la mediana y gran agricultura - tiene una participación mayoritaria en la superficie de hortalizas alcanzando el 43 % del total nacional (41 mil ha); en la superficie de flores con el 41 % del total nacional (897 ha) y en la dotación de ganado bovino (41 % de las cabezas del país equivalente a 1,6 millones); caprino (57 % de las existencias nacionales; 419 mil) y colmenas (56 % del total equivalente a 251 mil unidades).

La mediana agricultura tiene participación mayoritaria en el control de la superficie de cultivos anuales (44 % del total; 270 mil ha); de frutales (46% del total; 147 mil ha); de viñas viníferas (49 % del total; 64 mil ha); de semilleros (67 %; 28 mil ha) y de cabezas de ovinos (43 % del total nacional equivalente a 1,7 millones de existencias). Por su parte, la gran agricultura posee el 56 % de la superficie forestal del país (1,5 millones de ha); el 85 % de los cerdos (2,8 millones de cabezas) y el 89 % de las aves (45,9 millones de unidades), estas dos últimas especies producidas a gran escala en plantales altamente tecnologizados.

#### 4.4 Generación de empleo

En lo que se refiere a la generación de empleo, el sector silvo-agropecuario del país da ocupación a un total de 804.680 unidades de trabajador equivalente (UTE)<sup>6</sup>, entregando un promedio por explotación de 3 UTE. De este total de UTE ocupadas en la agricultura, 344.567 corresponden a mano de obra familiar (1,3 UTE promedio por explotación), mientras que las restantes 460.113 UTE corresponden a mano de obra contratada por las explotaciones (5,6 UTE promedio por explotación; Cuadro 6).

<sup>6</sup> UTE (unidad de trabajador equivalente) = Un trabajador a tiempo completo durante el año esto es 245 jornadas de trabajo.

Cuadro 6. Generación de empleo según estrato de VBP

Tipo de explotaciones	Estrato de VBP	Explotaciones (n)	Empleo total (UTE)	Empleo promedio (UTE)	Empleo total familiar	Empleo familiar promedio	Empleo total contratado	Empleo contratado promedio
Familiar multiactiva	0 – 100 UF (US\$ 0 – US\$ 4.037)	156.185 (58%)	235.257 (29%)	1,5	204.388 (59%)	1,3	30.870 (7%)	1,3
Familiar empresarial	100 – 2.400 UF (US\$ 4.037 – US\$ 96.888)	98.721 (37%)	254.484 (32%)	2,6	133.628 (39%)	1,4	120.856 (26%)	2,7
<b>Total Agricultura Familiar</b>	<b>0 – 2-400 UF (hasta US\$ 96.888)</b>	<b>254.906 (95%)</b>	<b>489.741 (61%)</b>	<b>1,9</b>	<b>338.016 (98%)</b>	<b>1,4</b>	<b>151.725 (33%)</b>	<b>2,2</b>
Mediana agricultura	2.400 – 25.000 UF (US\$ 96.888 – US\$ 1.009.250)	13.184 (4,5%)	197.360 (24%)	15,6	6.441 (2%)	0,8	190.919 (41%)	16,1
Gran agricultura	Más de 25.000 UF (más de US\$ 1.009.250)	1.225 (0,5%)	117.578 (15%)	114,6	109,9 (0,03%)	1,4	117.468 (26%)	114,8
<b>TOTAL</b>		<b>269.315 (100%)</b>	<b>804.680 (100%)</b>	<b>3,0</b>	<b>344.567 (100%)</b>	<b>1,3</b>	<b>460.113 (100%)</b>	<b>5,6</b>

**Fuente:** Elaboración propia en base a Martínez, Namdar y Sotomayor, en CEPAL, IICA, PP AL, CIRAD y Cooperación Regional Francesa (2014) y a INDAP y Qualitas (2009).

En este escenario nacional, la Agricultura Familiar cumple un rol esencial dando ocupación a un total de 489.741 UTE, lo que equivale al 61 % del total del país. En orden de magnitud, le sigue la mediana agricultura dando ocupación al 24 % del total nacional y luego la gran agricultura ocupando al 15 % del total del país (Cuadro 6).

Al desagregar las UTE en empleo familiar y en empleo contratado, se constata que la Agricultura Familiar - tal como su nombre lo indica - ocupa el 98 % de la mano de obra familiar (un total de 338.016 UTE); vale decir, da trabajo a los propios miembros del hogar, mientras que solo ocupa un 33 % de la mano de obra contratada por el sector en el país (un total de 151.725 UTE). Al interior de este estrato, la Agricultura Familiar multiactiva, ocupa el 59 % de la mano de obra familiar (un total de 204.338 UTE) y sólo el 7 % de la mano de obra contratada nacional (un total de 30.870 UTE); mientras que la familiar empresarial ocupa el 39 % de la mano de obra familiar (133.628 UTE) y el 26 % de la contratada (120.856 UTE). Esta tendencia es completamente revertida en el caso de la mediana y la gran agricultura que, como se observa en el Cuadro 6, ocupan el 41% (190.919 UTE) y 26 % (117.468 UTE) de mano de obra contratada, respectivamente.

#### 4.5 Agricultura Familiar en el contexto nacional. Algunos elementos conclusivos

De esta breve caracterización de la Agricultura Familiar en el contexto nacional, se pueden extraer algunos elementos que permiten visualizar, por una parte, la dimensión de este segmento y, por otra, el aporte que hace a la producción silvo-agropecuaria del país.

- En primer lugar, se trata de un universo numeroso que alcanza el 95 % del total de explotaciones silvo-agropecuarias del país. Al interior de este universo, es posible distinguir dos segmentos: El familiar multiactivo, con un VBP anual menor a 100 UF (equivalentes a poco más US\$ 4.000) y que imperiosamente debe complementar sus ingresos con actividades asalariadas o por cuenta propia, y el familiar empresarial que alcanza un VBP anual de entre 100 y 2.400 UF (equivalentes a entre US\$ 4.037 y US\$ 96.888).
- Es un segmento que hace un aporte importante al VBP total del sector (22 % del país) y controla el 26 % de los activos productivos. Asimismo, controla parte importante de la superficie agrícola de Chile (51 % superficie física, 44 % superficie útil y 41 % HRB). Falta mucho por avanzar en la disponibilidad de riego de estas explotaciones ya que solo cuentan con el 38 % de la superficie regada total, mientras que llegan a sólo el 13,7 % de la superficie con riego tecnificado.
- Su aporte a la seguridad y soberanía alimentaria del país es fundamental, puesto que controlan el 44 % de la superficie con cultivos anuales y el 54 % de la superficie con hortalizas, mientras que mantienen el 54 % de las existencias bovinas, 94 % de las caprinas y el 76 % de las colmenas melíferas del país.
- Este segmento cumple un rol innegable en la manutención de la ruralidad de Chile a través - entre otros - de la oferta de trabajo agrícola. En efecto, la Agricultura Familiar del país da trabajo al 61 % del total de UTE total (unidad de trabajador equivalente), mientras que emplea al 98 % de las UTE de origen familiar.
- Evidentemente es un segmento que merece atención por cuanto, no solo hace un aporte considerable al desarrollo del sector silvo-agropecuario del país, sino porque también presenta particularidades que requieren una dedicación especial en el diseño y ejecución de políticas tanto públicas como privadas.

### 5. Institucionalidad vinculada con la Agricultura Familiar chilena

Existe una variedad importante de instituciones públicas y de la sociedad civil (sector académico, organizaciones internacionales), como también del vasto mundo privado, que en mayor o menor medida realizan acciones orientadas al apoyo de la Agricultura Familiar de Chile, ya sea a través de instrumentos de política específicos y permanentes, de programas y proyectos acotados espacial y temporalmente, a través de la investigación, de la provisión de servicios y otros. En este contexto amplio y diverso, el presente capítulo sólo se enfocará en describir las principales instituciones nacionales orientadas al fomento y apoyo de la Agricultura Familiar, haciendo una distinción entre aquellas pertenecientes al sector público y aquellas derivadas de la sociedad civil organizada.

#### 5.1 Instituciones públicas de apoyo a la Agricultura Familiar

El Ministerio de Agricultura (MINAGRI) constituye - sin lugar a duda - el principal actor de la acción pública dirigida a la Agricultura Familiar, acción que lleva a cabo directamente a través del Instituto de

Desarrollo Agropecuario (INDAP) y – de manera transversal – a través de diversos servicios dependientes del MINAGRI tales como: la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA); la Corporación Nacional Forestal (CONAF); la Comisión Nacional de Riego (CNR); el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA); y la Fundación para la Innovación Agraria (FIA) que el año 2014 creó una línea especial para el financiamiento de proyectos enfocados en la Agricultura Familiar. No obstante, existen otros actores públicos, dependientes de otras carteras ministeriales, que si bien no tienen un mandato explícito de atención a la Agricultura Familiar, la incluyen indirectamente en su accionar a través de la ejecución de programas e instrumentos que también la benefician. Estas instituciones son: el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) y la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), ambas dependientes del Ministerio de Desarrollo Social (MIDESO); el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC) y, en menor medida, la Corporación de Fomento (CORFO), ambas dependientes del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (MINECON). Se incluye en este Documento a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) en su calidad de promotora de la descentralización efectiva de Chile. A continuación, se presenta una breve descripción de estas instituciones y la forma de acercarse a este estrato de productores del país; se pone especial énfasis en el INDAP dada su calidad de institución exclusiva para la Agricultura Familiar.

#### **a. Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP) – Ministerio de Agricultura<sup>7</sup>**

Gracias a la temprana creación y plena vigencia del INDAP, Chile se inscribe entre los pocos países que cuentan con una institución pública de apoyo específico a la Agricultura Familiar del país (Echeñique y Romero, citado en CEPAL, IICA, PPAL, CIRAD y Cooperación Regional Francesa, 2014). En efecto, el año 1962 se creó esta institución, dependiente del MINAGRI, con el objeto de promover el desarrollo económico, social y tecnológico de los pequeños productores agrícolas y campesinos, con el fin de contribuir a elevar su capacidad empresarial, organizacional y comercial, su integración al proceso de desarrollo rural y optimizar al mismo tiempo el uso de los recursos productivos. Entre sus objetivos se encuentran:

- Apoyar el desarrollo de competencias en los pequeños productores y productoras agrícolas, mediante servicios de asistencia técnica orientados a su habilitación para desempeñarse competitivamente en los mercados.
- Contribuir al mejoramiento del desempeño de los factores productivos de los pequeños productores agrícolas, para incrementar la competitividad de sus emprendimientos, a través de una estrategia de fomento productivo que integra instrumentos de asistencia técnica, inversión y financiamiento.
- Disponer estrategias de fomento focalizadas, de acuerdo a las características y necesidades específicas de los pequeños productores, que les permitan mejorar su producción y favorecer la comercialización de sus productos y/o servicios.

Organizacionalmente, se estructura en una oficina central, 15 direcciones regionales y 127 agencias y oficinas de área que cubren la totalidad del territorio nacional. Para llevar a cabo su mandato, se articula con socios estratégicos, representados por consultores que ejecutan los distintos programas, y con las municipalidades rurales del país con las cuales desarrolla dos de sus programas más emblemáticos, tanto en cobertura como en recursos invertidos: PRODESAL y PDTI, que serán descritos en el siguiente capítulo.

<sup>7</sup> INDAP, 2014a. Lineamientos estratégicos 2014 – 2018. Instituto de Desarrollo Agropecuario INDAP. Ministerio de Agricultura.

INDAP cuenta con una amplia batería de instrumentos de apoyo que abordan tres áreas principales: (a) Desarrollo de capacidades; (b) Financiamiento de capital de trabajo; y (c) Financiamiento de inversiones o capitalización. Con esta plataforma de instrumentos llega a su población objetivo: la Agricultura Familiar multiactiva y la Agricultura Familiar empresarial o comercial, de manera diferenciada.

De acuerdo a las cifras del año 2013, la cobertura población alcanzada por esta institución llega a los 162.500 beneficiarios, lo que se estima corresponde al 65 % del universo potencial. Es importante señalar que esta población atendida responde mayoritariamente al perfil de productor familiar multiactivo.

Respecto al presupuesto disponible de la institución, desde los años 90 se constata un aumento sostenido, llegando al año 2014 con un monto total de \$236.500 millones (US\$ 388 millones), de los cuales el 60 % corresponde a bonificaciones, mientras que el restante 40 % es consumido por los créditos otorgados a los productores. Como se señaló anteriormente, el análisis por programa muestra que es el PRODESAL el que consume la mayor proporción de los recursos.

### **b. Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA) – Ministerio de Agricultura<sup>8</sup>**

El principal objetivo de la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA), es generar información regional, nacional e internacional, que les permita a los actores públicos y privados del país tomar decisiones de manera adecuada, contribuyendo al desarrollo sostenible, equitativo y competitivo del sector silvo-agropecuario del país. Asimismo, se le encomienda también apoyar directamente la gestión del MINAGRI a través de: (a) Colaborar en la elaboración de la política sectorial y en la coordinación de programas de asistencia técnica y cooperación financiera internacional; (b) Participar en la definición de criterios para sustentar las negociaciones del país en materia de comercio exterior; (c) Evaluar los proyectos de presupuesto de los servicios del sector y efectuar seguimiento de su gestión programática y presupuestaria; (d) Realizar estudios de la realidad silvo-agropecuaria y colaborar en la armonización de propuestas, regionales y de los servicios del agro, con la política sectorial; (e) Asesorar al Ministro y al Subsecretario en las materias que le sean requeridas; y (f) Prestar servicios gratuitos de interés general para la actividad agropecuaria, a través de publicaciones e informes.

Su acercamiento a la Agricultura Familiar es de tipo transversal, aportando conocimiento y análisis para el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de los programas y proyectos enfocados en este segmento.

### **c. Corporación Nacional Forestal (CONAF) – Ministerio de Agricultura<sup>9, 10, 11</sup>**

La Corporación Nacional Forestal, dependiente del Ministerio de Agricultura, fue creada en el año 1972 con la labor de administrar la política forestal de Chile y fomentar el desarrollo de este importante sector productivo. Su misión institucional es contribuir al desarrollo del país a través del manejo sostenible de los ecosistemas forestales y a la mitigación de los efectos del cambio climático, mediante el fomento, fiscalización de la legislación forestal-ambiental; la protección de los recursos de origen vegetal; y la administración de las Áreas Silvestres Protegidas del Estado, para las actuales y futuras generaciones. Los objetivos de esta institución son:

<sup>8</sup> Fuente: [www.odepa.gob.cl](http://www.odepa.gob.cl)

<sup>9</sup> CONAF, 2013. CONAF por un Chile forestal sustentable. Ministerio de Agricultura. Disponible en: [http://www.conaf.cl/wp-content/files\\_mf/1382992046CONAFporunChileForestalSustentable.pdf](http://www.conaf.cl/wp-content/files_mf/1382992046CONAFporunChileForestalSustentable.pdf)

<sup>10</sup> Namdar-Irani, 2014. Mujer agrícola y políticas públicas en Chile. Estudio encargado por la Mesa de la Mujer Rural e impulsado por FAO, MINAGRI y el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM). En prensa.

<sup>11</sup> Fuente: [www.conaf.cl](http://www.conaf.cl)

- Contribuir a la creación, desarrollo sostenible del recurso forestal, para la generación de bienes y servicios con énfasis en la mitigación y/o compensación ambiental, aportando al desarrollo económico, ambiental y social del país, mediante el establecimiento y manejo de plantaciones, recuperación y fomento del bosque nativo e incremento del arbolado urbano.
- Proteger los ecosistemas forestales y su patrimonio ambiental, de los agentes bióticos y abióticos, y procesos dañinos como plagas, prácticas ilegales de manejo forestal, incendios forestales y desertificación.
- Administrar eficaz y eficientemente el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE), para maximizar sus potencialidades ambientales, sociales y económicas.

La CONAF tiene presencia nacional a través de 135 oficinas a lo largo del país. Cuenta con una amplia dotación técnico profesional cercana a las 2.000 personas, la cual es incrementada considerablemente en la temporada de incendios forestales (noviembre – abril) a través de la contratación de brigadistas.

Como se señaló anteriormente, la labor de CONAF es transversal a todo los productores silvícolas del país, sean pequeños, medianos o grandes, y llega directamente a ellos a través de dos instrumentos:

- La Ley de Fomento Forestal (Decreto Ley N° 701 del año 1974) que incentiva a través de fondos no reembolsables, la plantación de especies forestales. En este caso, la institución ha hecho un esfuerzo notable en enfocar este instrumento hacia dos objetivos: (a) La Agricultura Familiar del país con posesión de bosques en sus predios; y (b) Los suelos degradados del país.
- La Ley de Bosque Nativo, de más reciente implementación (2009) que entrega bonificaciones y apoyos para la recuperación y manejo sustentable del Bosque Nativo. Cabe señalar que en la actualidad, existen barreras de acceso a este instrumento para la Agricultura Familiar y por tanto no será descrito en el siguiente capítulo.

De acuerdo a cifras de la institución citadas por Namdar-Irani (2014), la cobertura del año 2012 de CONAF a través de la Ley de Fomento Forestal, alcanzó las 2.300 personas aproximadamente, contando para ello con un presupuesto total de \$ 3,8 mil millones (US\$ 6,2 millones). Al contrastar estas cifras con las entregadas por el VII Censo Nacional Agropecuario y Forestal (INE, 2007), se constata en primer lugar, una disminución considerable en cobertura (de acuerdo al Censo, alrededor de 9.500 productores declararon ser beneficiarios de la Ley de Fomento Forestal); y en segundo lugar, que al cruzar esta cifra con el estudio de INDAP y Qualitas (2009), se evidencia que de ese total casi el 94% de los beneficiarios corresponden a productores familiares. Por su parte, la cobertura alcanzada a través de la Ley de Bosque Nativo, aun muy limitada (promulgada el 2009), llegó a los 500 productores con un presupuesto de \$ 374 millones (US\$ 613 mil).

#### **d. Comisión Nacional de Riego (CNR) – Ministerio de Agricultura<sup>12</sup>**

La Comisión Nacional de Riego, es una institución de derecho público, creada en septiembre de 1975, con el objeto de asegurar el incremento y mejoramiento de la superficie regada del país, administrando desde el año 1985, la Ley N° 18.450 que fomenta la construcción y reparación de obras privadas de riego y drenaje, y promueve el desarrollo agrícola de los productores de las áreas beneficiadas.

<sup>12</sup> Fuente: [www.cnr.cl](http://www.cnr.cl)

La misión institucional de la CNR es asegurar el incremento y mejoramiento de la superficie regada del país, mediante la formulación de la política, estudios, programas y proyectos que aporten al mejoramiento de la competitividad de los agricultores y las organizaciones de regantes.

Entre sus principales objetivos se cuentan: **(a)** Contribuir a la formulación de la política de riego nacional; **(b)** Mejorar la eficiencia del riego a través de proyectos de desarrollo y transformación productiva; y **(c)** Focalizar los esfuerzos hacia el desarrollo de regiones extremas del país y grupos de productores en situación vulnerable; entre otros.

La CNR está organizada en un Consejo de Ministros integrado por los titulares de Agricultura quien lo preside; Economía, Fomento y Reconstrucción; Hacienda; Obras Públicas y Desarrollo Social. Además, cuenta con una Secretaría Ejecutiva, cuya función principal es ejecutar los acuerdos que el Consejo adopte.

De acuerdo a cifras del VII Censo Nacional Agropecuario y Forestal, analizadas en el estudio de INDAP y Qualitas (2009), la cobertura de este instrumento alcanzó los 4.197 productores silvo-agropecuarios de los cuales el 66 % correspondieron a productores clasificados como familiares (4.197), siendo el 19 % productores familiares multiactivos (791 beneficiarios).

### **e. Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA) – Ministerio de Agricultura<sup>13</sup>**

El INIA, es la principal institución de investigación agropecuaria Chile. Es una corporación de derecho privado, sin fines de lucro, dependiente del Ministerio de Agricultura. Fue creada el año 1964 con la misión de generar y transferir conocimientos y tecnologías estratégicas a escala global, para producir innovación y mejorar la competitividad del sector agroalimentario del país.

Tiene cobertura nacional a través de 11 centros regionales de investigación ubicados en las regiones de Arica y Parinacota, Coquimbo, Valparaíso, Metropolitana, del Libertador Bernardo O'Higgins, del Maule, del Bío Bío, de La Araucanía, de Los Lagos, Aysén y de Magallanes. Cuenta con una dotación de más de mil trabajadores y una superficie de más de 17.500 hectáreas para el desarrollo de sus trabajos de investigación, transferencia y extensión; entre otros recursos tales como laboratorios, bibliotecas, entre otros.

Para llevar a cabo su misión, INIA ha fortalecido seis (6) áreas de Investigación y desarrollo (sistemas ganaderos; cultivos; fruticultura; horticultura; recursos genéticos; sustentabilidad y ambiente; y alimentos) y su área de transferencia. Su acercamiento al mundo de la Agricultura Familiar, lo hace a través de la ejecución de proyectos de investigación específicos para este sector, acotados en tiempo, espacio y recursos<sup>14</sup>, y a través de los grupos de transferencia tecnológica (GTT), instancias de asistencia técnica y extensión que reúnen a productores bajo la asesoría experta de un profesional del INIA.

<sup>13</sup> Fuente: [www.inia.cl](http://www.inia.cl)

<sup>14</sup> A modo de ejemplo, este año 2014 fueron financiadas por la Fundación para la Innovación Agraria (FIA) cuatro iniciativas: "Valorización territorial, saludable y sensorial del tomate lima chino para la AFC de la provincia de Marga", "Valorización del cultivo de frutilla blanca (Fragaria chiloensis L. Duch) mediante el rescate de eco-tipos locales y el fomento de su producción agroecológica, entre pequeños agricultores de Nahuelbuta", "Puesta en valor de pepino dulce (Solanum muricatum), producido en el valle de Limarí, a través de la caracterización del recurso genético local, asociado a su origen geográfico y el rescate de ecotipos promisorios" y "Fortalecimiento de las capacidades de gestión, productivas y comerciales de las comunidades agrícolas asociadas al recurso copao, para la puesta en valor de su identidad local mediante la inserción de productos gourmet en mercado nicho".

#### **f. Fundación para la Innovación Agraria (FIA) – Ministerio de Agricultura<sup>15</sup>**

La Fundación para la Innovación Agraria, es la agencia encargada de fomentar la innovación<sup>16</sup> silvo-agropecuaria en el Ministerio de Agricultura, actividad que desarrolla a través del financiamiento de iniciativas orientadas al fortalecimiento de las capacidades y del emprendimiento de sus actores en un marco de desarrollo sustentable y competitivo de Chile.

Sus principales objetivos son:

- Diseñar estrategias y/o programas que generen o potencien plataformas público-privadas, tanto a nivel nacional, regional como local, para fortalecer los procesos de innovación en el sector.
- Impulsar iniciativas que permitan incorporar innovaciones en productos, procesos productivos, comerciales y de gestión; que tengan impacto en la pequeña y mediana agricultura y en la pequeña y mediana empresa que participa de las distintas fases de la cadena de producción.
- Fortalecer las capacidades tecnológicas, comerciales, de recursos humanos y gestión, al interior del sector agrario para potenciar el proceso de innovación.
- Difundir y transferir conocimiento y/o información en materia de innovación a los distintos actores del sector agrario, agroalimentario y forestal.
- Su acercamiento al mundo de la Agricultura Familiar, lo hace a través de un recién estrenado fondo concursable destinado a financiar proyectos específicos, que será descrito en el siguiente capítulo.

#### **g. Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) – Ministerio de Desarrollo Social<sup>17, 18</sup>**

El FOSIS es un servicio del Gobierno de Chile, que se relaciona con la presidencia de la República a través del Ministerio de Desarrollo Social. Su creación data del año 1990 y tiene como misión, liderar estrategias de superación de la pobreza y vulnerabilidad de personas, familias y comunidades, contribuyendo a disminuir las desigualdades de manera innovadora y participativa. Si bien, no tiene un mandato dirigido específicamente a la Agricultura Familiar, este sector social queda incluido a través del financiamiento de emprendimientos, tanto individuales como asociativos, financiados en este caso en el área rural.

FOSIS apoya a las personas que buscan mejorar su condición de vida, confiando en sus capacidades, a través del otorgamiento de oportunidades de desarrollo específicas. En este sentido, implementa programas en tres ámbitos: (a) Emprendimiento, (b) Trabajo y (c) Habilitación social, los cuales serán descritos con mayor detalle en el capítulo siguiente.

Organizacionalmente, cuenta con 15 direcciones regionales y 20 oficinas provinciales, lo que le confiere cobertura nacional. Anualmente, el FOSIS trabaja con cerca de 120 mil usuarios de los cuales

<sup>15</sup> Fuente: [www.fia.cl](http://www.fia.cl)

<sup>16</sup> FIA entiende por innovación todo proceso que se caracterice por la transformación de ideas o conocimientos que generen un nuevo o mejor producto o servicio, proceso productivo, proceso de distribución o gestión, estrategias de marketing y comercialización o cambios en el ámbito organizacional.

<sup>17</sup> Fuente: [www.fosis.cl](http://www.fosis.cl)

<sup>18</sup> Namdar-Irani, 2014. Mujer agrícola y políticas públicas en Chile. Estudio encargado por la Mesa de la Mujer Rural e impulsado por FAO, MINAGRI y el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM). En prensa.

se estima que el 30 % reside en zonas rurales y correspondería al estrato de la Agricultura Familiar multiactiva. El presupuesto disponible alcanza anualmente los \$ 50.000 millones (US\$ 82 millones), lo que significa en términos aproximados, un promedio por usuario cercano a los \$ 420 mil (US\$ 690).

#### **h. Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) – Ministerio de Desarrollo Social<sup>19,20</sup>**

La CONADI es un organismo público descentralizado, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social (MIDESO), que tiene la misión de promover, coordinar y ejecutar la acción del Estado en favor del desarrollo integral de las personas y comunidades indígenas, especialmente, en lo económico, lo social y lo cultural; y de impulsar su participación en la vida nacional a través de la coordinación intersectorial, el financiamiento de iniciativas de inversión y la prestación de servicios a usuarios y usuarias.

Entre sus objetivos se encuentran: (a) Apoyar la formación de capital humano y el emprendimiento productivo para reducir el déficit de activos productivos (tierras y aguas) en el mundo indígena rural; (b) Apoyar el desarrollo integral de familias y organizaciones indígenas urbanas, mediante la implementación de instrumentos que mejoren el acceso al crédito y/o subsidios orientados, preferentemente, al desarrollo productivo, comercial y sociocultural; y (c) Aumentar las oportunidades para el desarrollo integral de familias, comunidades y organizaciones indígenas rurales, mediante la implementación de instrumentos y/o subsidios que fomenten la producción, acceso a mercados y cadenas de valor, como el desarrollo sociocultural y organizacional.

De acuerdo al estudio encargado por el INDAP y realizado por Qualitas (2009), a partir del VII Censo Nacional Agropecuario y Forestal (INE, 2007), del total de jefes de explotación censados, alrededor de 45 mil declararon pertenecer a algún pueblo originario, lo que equivale a casi el 17 % del total, constituyendo la población objetivo de la institución. El análisis realizado según estrato de VBP, sitúa al 95 % de estas explotaciones en el estrato de la Agricultura Familiar, estando el 58 % en el estrato de productores familiares multiactivos. Estas cifras confirman que la acción de la CONADI llevada a cabo en el mundo rural, estaría enfocada mayoritariamente en la Agricultura Familiar.

Para dar cumplimiento a su mandato, CONADI desarrolla dos grandes ejes de trabajo:

- Inversión para el desarrollo social, económico y cultural de los pueblos indígenas que incluye sus tres grandes fondos y programas específicos: Fondo de Tierras y Aguas Indígenas, Fondo de Desarrollo Indígena y Fondo de Cultura y Educación.
- Espacios de atención integral de usuarios; servicios de acreditación y asistencia jurídica a personas y comunidades indígenas, con sus programas respectivos que serán analizados en el siguiente capítulo.

Si bien, no se cuenta con información de cobertura total, el presupuesto institucional para el pasado 2013 alcanzó los \$ 91,1 mil millones (US\$ 149 millones).

<sup>19</sup> Fuente: [www.conadi.cl](http://www.conadi.cl)

<sup>20</sup> Namdar-Irani, 2014. Mujer agrícola y políticas públicas en Chile. Estudio encargado por la Mesa de la Mujer Rural e impulsado por FAO, MINAGRI y el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM). En prensa.

### **i. Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC) – Ministerio de Economía, Fomento y Turismo<sup>21</sup>**

La Corporación de derecho privado SERCOTEC, es dependiente del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. Su misión es promover y apoyar iniciativas de mejoramiento de la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyME's) y fortalecer el desarrollo de la capacidad de gestión de sus empresarios. Al igual que FOSIS, esta institución no tiene un mandato enfocado en la Agricultura Familiar ni en sus emprendimientos. Sin embargo, ejecuta su misión tanto en el área urbana como rural, siendo la Agricultura Familiar incluida por defecto en esta última.

Para cumplir con su misión, SERCOTEC pone a disposición de sus usuarios, un conjunto de programas orientados a promover la creación y/o consolidación de negocios; la capacitación de trabajadores con miras al crecimiento del emprendimiento. Apoya en la consecución de nuevos y mejores mercados y en el desarrollo de nuevos productos o servicios comercializables. Asimismo, financia la ejecución de proyectos que promueven la obtención de beneficios colectivos, apropiables tanto para los beneficiarios directos del proyecto como para su entorno y también entrega apoyo para la formalización de las empresas, entre otros.

De acuerdo al estudio de Namdar-Irani (2014), su acción en el sector silvo-agropecuario es bastante acotada, tanto en el número de beneficiarios (61 iniciativas para los programas Desarrollo de Mercados, Desarrollo Territorial y Fortalecimiento de Asociaciones, para el año 2013), como en el presupuesto disponible (\$ 432,7 millones; US\$ 709 mil, para los mismos programas y año señalados).

### **j. Corporación de Fomento (CORFO) – Ministerio de Economía, Fomento y Turismo<sup>22</sup>**

De las instituciones descritas anteriormente, muy probablemente CORFO sea la que se encuentra más alejada de la Agricultura Familiar en lo que a su accionar institucional se refiere. En efecto, este organismo público encargado de impulsar la actividad productiva en todos los sectores de la economía nacional, está más cercano al apoyo de medianas y grandes empresas. No obstante lo anterior, existen algunas iniciativas enfocadas en el sector silvo-agropecuario conducidas a través de un convenio firmado con el MINAGRI, cartera que le transfiere recursos a CORFO.

En los primeros años del convenio, el apoyo se enfocó en la industrialización del sector, pero después y a consecuencia del fuerte desarrollo del sector privado, su acción se ha redireccionado al desarrollo de capacidades competitivas, sobre todo de las empresas de menor tamaño. También apoya el emprendimiento e innovación empresarial a través del fortalecimiento del capital humano, la gestión y el acceso al financiamiento de las MiPyMEs; además de atraer nuevos proyectos de inversión en el país. En el marco de este convenio, CORFO pone a disposición de los usuarios del sector silvo-agropecuario, una serie de programas de fomento, a saber: (a) Programa Desarrollo de Proveedores (PDP); (b) Proyectos de Preinversión en Riego (PIR); (c) Fondos de Asistencia Técnica; (d) Programa de Emprendimientos Locales (PEL); y (e) Capital Semilla.

<sup>21</sup> Fuente: [www.sercotec.cl](http://www.sercotec.cl)

<sup>22</sup> Fuente: [www.corfo.cl](http://www.corfo.cl)

### k. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE). Ministerio del Interior y Seguridad Pública<sup>23</sup>

La SUBDERE es la institución encargada de llevar a cabo el proceso de descentralización del país, contribuyendo al traspaso efectivo del poder político, económico y administrativo a los gobiernos locales y municipales.

Sus objetivos estratégicos se definen como:

- Proponer reformas legales; diseñar y evaluar políticas públicas que fortalezcan las competencias administrativas, económicas y políticas de los gobiernos regionales y municipios, para que éstos puedan gobernar con equidad y eficiencia el territorio.
- Fortalecer las capacidades técnicas, institucionales y el capital humano en los gobiernos regionales y los municipios para el diseño e implementación de políticas, planes y programas de desarrollo regional y local, impulsando la innovación, la competitividad, la creación de redes y el fortalecimiento de las identidades territoriales.
- Administrar fondos de inversión e implementar la transferencia progresiva de programas sectoriales en el marco de la transferencia de servicios y competencias a los niveles regional y municipal, para mejorar la focalización y la efectividad de las políticas públicas y su efecto en la calidad de vida de la población.
- Transformar a la SUBDERE en una institución adecuada a los desafíos de la descentralización y equidad territorial, con una especial preocupación por el desarrollo de los territorios rezagados, aislados y regiones extremas, capaz de proporcionar soluciones flexibles, oportunas y pertinentes a las necesidades de los territorios y de la ciudadanía.

Es en el marco de estos objetivos estratégicos, que el accionar concreto de esta institución llega a las zonas rurales del país a través de programas y fondos específicos tales como: (a) Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR); (b) Programa de energización; (c) Programa de infraestructura rural para el desarrollo territorial (PIRDT); (d) Unidad de Saneamiento Sanitario; (e) Programa Nacional de Residuos Sólidos (PNRS); (f) Proyecto RED – Conectando la Innovación en Regiones; (g) Programa Puesta en Valor del Patrimonio; entre otros. Si bien, son programas que inciden directamente en el bienestar de los habitantes rurales y – por ende – de la Agricultura Familiar campesina, no serán descritos en la sección 2 del capítulo V, por estar demasiado distantes del quehacer netamente productivo del sector.

#### 5.2 Institucionalidad privada: sociedad civil organizada<sup>24</sup>

De acuerdo a lo señalado por FAO (*sin fecha*), se entiende por asociaciones campesinas o también llamadas organizaciones locales, comunitarias, rurales o populares a “... agrupaciones de base, formales o informales, voluntarias, democráticas, cuyo fin primario es promover los objetivos económicos o sociales de sus miembros... se caracterizan por ser grupos de personas que tienen por lo menos un objetivo

<sup>23</sup> Fuente: [www.subdere.cl](http://www.subdere.cl)

<sup>24</sup> Esta sección se basa en las entrevistas realizadas a los señores Orlando Contreras, Secretario General del Movimiento Unitario Campesino y Etnias de Chile, y Coordinador de la Sección Nacional de la REAF, a Juan Guido Vidal, profesional de la División de Planificación Estratégica del INDAP, quien está a cargo del trabajo con las organizaciones campesinas y del documento “La Organización Gremial en la Agricultura Familiar Campesina en Chile. Bases para la Formulación de un Plan Estratégico para su Fortalecimiento. Informe Final, elaborado por José Ignacio Porras en marzo del año 2003.

común... actúan conjuntamente ante las autoridades locales asociadas a la idea del desarrollo ‘de abajo hacia arriba’ y constituyen mecanismos para la obtención de créditos, insumos, capacitación y otros servicios promoviendo el bienestar de sus miembros...”. Estas asociaciones pueden ser clasificadas de manera simple en aquellas de representación, cuyo objetivo es llevar ante las autoridades las demandas de grupos específicos de la sociedad (vecinos, deportistas, campesinos, grupos religiosos, partidos políticos, otros); y en aquellas económico-productivas donde el objetivo perseguido es la búsqueda de bienes y servicios que contribuyan al aumento de los ingresos.

#### a. Estado del arte de la asociatividad silvo-agropecuaria de la Agricultura Familiar<sup>25</sup>

En la actualidad, la ausencia de un registro exhaustivo de las organizaciones campesinas vigentes presentes en el país, determina el no saber a ciencia cierta el número de organizaciones de productores, ni el universo representado, lo que conduce a una inevitable subestimación de ambos aspectos. Teniendo esta premisa en mente, se dispone de algunas cifras parciales que dan cuenta de la evolución de estas organizaciones a lo largo de las últimas décadas (Cuadro 7).

**Cuadro 7. Organizaciones de agricultores familiares. Evolución histórica del número y representados**

Tipo de asociación	Año 1973	Año 1990	Año 2000	Año 2007 (Censo Agropecuario y Forestal)	Año 2014
Organizaciones sindicales	313.700 afiliados	46.466 afiliados	36.079 afiliados	s/i	s/i
Cooperativas campesinas	308 unidades 75.000 socios	116 unidades 11.947 socios	94 unidades 10.684 socios	s/i del número de unidades 8.016 socios	236 unidades <sup>1</sup> 5.207 socios
Asociaciones gremiales	s/i	25.765 afiliados	29.375 afiliados	3.996 afiliados	1.016 unidades s/i de afiliados

**Fuente:** Elaboración propia en base a: el Estudio “Evolución de las organizaciones campesinas en Chile: 1990 – 2000” citado en Gómez (2002; cifras de los años 1973, 1990 y 2000), INDAP (2014b; cifras año 2014) e INDAP y Qualitas (2009; cifras año 2007).

**Notas:** Cooperativas campesinas vigentes: cifra cuestionada por INDAP.

En términos generales y de acuerdo a las cifras presentadas, existiría un debilitamiento de la asociatividad en el sector, lo que se refleja tanto en la disminución del número de organizaciones registradas, como en el número de representados, a lo largo del periodo expuesto. Esto es consistente con lo presentado recientemente por INDAP (2014b), donde se señala, entre otros, que existiría una:

- Representación gremial desacreditada: problemas en la determinación de sus bases o representados, falta de identificación de sus coberturas y el impacto de los resultados de su gestión.
- Pérdida de la capacidad de incidir en las políticas públicas: falta de estrategia, falta de capacidad de propuesta, desnaturalización de la función representativa (principalmente por convertirse en proveedores de servicios).

<sup>25</sup> Se entenderá por asociatividad silvo-agropecuaria a aquella cuyo fin está referido específicamente a la actividad silvo-agropecuaria, ya sea desde una mirada de representación (asociaciones gremiales, asociaciones campesinas, otras) o económico-productiva (cooperativas, sociedades comerciales, asociaciones de regantes).

- Pérdida y debilitamiento de organizaciones económicas: surgimiento y muerte de organizaciones a muy temprana edad.

Y también coincidente con lo expuesto por Martínez, Namdar y Sotomayor (2014), quienes señalan la precariedad del tejido organizacional de la Agricultura Familiar y la necesidad de fortalecer las asociaciones económicas y gremiales, aludiendo a las cifras censales analizadas por INDAP y Qualitas (2009), que indicarían que algo más de 56 mil explotaciones agrícolas familiares declaran estar organizadas en algún tipo de asociación, lo que equivaldría al 23% del total de este sub-universo; desagregado en: (a) cooperativas: 8.016 explotaciones; (b) sociedades de responsabilidad limitada: 2.357 explotaciones; (c) asociaciones gremiales: 3.996 explotaciones; (d) asociaciones de canalistas: 25.183 explotaciones; (e) otra agrupación: 21.422 explotaciones.

Otro estudio realizado por INDAP y Universidad Católica de Valparaíso<sup>26</sup> alude a lo mismo: la participación en organizaciones agrícolas es baja. En efecto, sólo el 14,3 % de los encuestados declara participar, mientras que el restante 85,7 % no lo hace. Las cifras desglosadas muestran que la participación en agrupaciones de productores llega al 11,2 %, en cooperativas campesinas llega al 2,5 % y en asociación delegantes al 1,5 %.

Este escenario, no sería nada nuevo si se analiza a la luz de los estudios de Gómez (2002) y Porras (2003) presentados hace ya más de una década atrás. En el primero de ellos y del cual se extraen las cifras de los años 1973, 1990 y 2000 del Cuadro 7, se plantea una clara debilidad de la organización campesina, la cual es explicada en gran parte por tres condiciones: (a) La fuerte dependencia (o falta de autonomía) a entes como partidos políticos, iglesias, ONG's u otros, que si bien en sus inicios fueron fundamentales para su nacimiento y desarrollo, la falta de recursos conjugada con el golpe de Estado del año 1973, truncaron la posterior evolución esperada; (b) La falta de recursos, que inicialmente fueron aportados gracias a la Ley N° 16.625 (1967) y luego suplidos por la cooperación internacional, actualmente ambos discontinuados; y (c) La falta de renovación de los dirigentes que definitivamente es consecuencia en gran parte de los dos puntos anteriores: es difícil congregarse jóvenes que asuman la difícil tarea de darle vida a las organizaciones de campesinos en este escenario adverso.

El estudio de Porras (2003), reflexiona en esta misma línea y agrega otras vertientes de análisis complementarias: (a) La falta de un discurso potente de las organizaciones. En este punto, el autor plantea que existe una ausencia de verosimilitud lógica en los discursos; esto producto de la celeridad de los cambios en el mundo rural que no alcanzan a ser internalizados por los asociados, sumado a la falta de capital social que les permita interpretar estos cambios y articularlos con sus propios principios e intereses, traduciéndose en un discurso coherente; y (b) El tema de la representatividad de estas organizaciones, donde, por una lado, están las propias organizaciones defendiendo fervientemente su representatividad y, por otro, los demás actores que ponen en duda la magnitud de esta representatividad, ambos basados en las cifras de afiliados existentes, las cuales sin lugar a dudas distan bastante de ser fidedignas.

Este diagnóstico es compartido – parcialmente – por las organizaciones campesinas, las cuáles si bien coinciden con la actual dificultad de articulación entre ellas y el diálogo productivo con las autoridades públicas, resaltan la relevancia de este tejido organizacional para el sector y la necesidad de reconocer sus particularidades; sus diversos grados de desarrollo (de incipientes a avanzados); sus diversas formas jurídicas y – por sobre todo – el gran potencial existente para aportar al desarrollo de la agricultura del país.

<sup>26</sup> El objetivo del Estudio fue caracterizar las unidades familiares de la Agricultura Familiar vulnerable que participa de dos programas de INDAP: PRODESAL y PDTI. La información fue recopilada a través de una encuesta levantada entre la Región de Coquimbo y la Región de Los Lagos, a una muestra de 2500 beneficiarios.

### (1) Marco asociativo vigente y sus articulaciones

A raíz del carácter centralista, vertical y fuertemente sectorial del Estado chileno, la Agricultura Familiar organizada ha debido buscar los mecanismos más adecuados de participación e incidencia en la política nacional en aquellos ámbitos que la incumben. En este sentido, se ha organizado en 16 asociaciones de representación nacional (Anexo 2), que buscan la interlocución directa con las autoridades a nivel central. Estas organizaciones, que a su vez son “paraguas” de otras asociaciones de representación regional y local, asumen diversas figuras tales como: confederaciones, movimientos unitarios, sindicatos y han logrado situarse, con mayor o menor dificultad, en los espacios consultivos e incluso en algunos casos, en los espacios resolutivos de la política del país. Si bien reconocen un avance sustantivo en esta materia, aun enfatizan la necesidad de seguir fortaleciendo los espacios de diálogo y la articulación con la institucionalidad pública.

En la actualidad, de estas 16 organizaciones 11 se han asociado entre ellas en alianzas estratégicas, que responden a distintos principios políticos e intereses asociativos y que alcanzan niveles de representatividad no solo nacional sino que también regional y local. Esto les ha permitido actuar de manera articulada y consensuada, logrando mayor incidencia política (Cuadro 8). Las restantes 5 organizaciones actúan de manera independiente, a saber Federación de Asociaciones Gremiales Regionales de Chile – Red Apícola; Corporación Alianza para la Innovación y Desarrollo Rural – CALIDER; Confederación Nacional de Sindicatos y Federaciones de Trabajadores – UOC Unidad Obrero Campesina de Chile; Asociación Nacional Mapuche – NEWENCHE; y la Confederación Nacional de Federaciones de Sindicatos Campesinos y Trabajadores del Agro de Chile – CONAGRO.

**Cuadro 8. Alianzas y agrupaciones estratégicas entre organizaciones de agricultores familiares de representación nacional**

Alianza-Agrupación	Asociaciones que agrupa	Principios rectores
Movimiento Unitario Campesino y de Etnias de Chile (MUCECH)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Confederación Nacional Sindical Campesina e Indígena de Chile (NEHUEN)</li> <li>• Movimiento Unitario Campesino y de Etnias de Chile (MUCECH)</li> <li>• Confederación Nacional Rural de Pequeños Productores y Campesinos (Triunfo Campesino)</li> <li>• Confederación Nacional Campesina (CNC)</li> <li>• Asociación Nacional de Comunidades Agrícolas e Indígenas (LEFRARU A.G.)</li> <li>• Confederación Nacional de la Agricultura Familiar Campesina (La Voz del Campo)</li> </ul>	Alianza creada en los años 80's de carácter social, político, económico y cultural

conclusión

Alianza-Agrupación	Asociaciones que agrupa	Principios rectores
Asociación Gremial "Unión Nacional de Organizaciones de Productores/as de la Agricultura Familiar Campesina de Chile (UNAF Chile A.G.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Confederación de Federaciones de Cooperativas y Asociaciones Silvo-agropecuarias Ltda. (CAMPOCOOP)</li> <li>• 23 cooperativas y asociaciones de productores</li> </ul>	Enfoque productivo/económico
Movimiento Campesino Internacional (La Vía Campesina)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asociación Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas A.G. (ANAMURI)</li> <li>• Confederación Nacional Sindical Campesina y del Agro y Pueblos Originarios (RANQUIL)</li> <li>• Confederación Nacional de A.G. y de Organizaciones de Pequeños Productores Campesinos de Chile (CONAPROCH)</li> </ul>	Movimiento que defiende la agricultura sostenible a pequeña escala como un modo de promover la justicia social y la dignidad. Se opone firmemente a los agronegocios y a las multinacionales.

**Fuente:** Elaboración propia en base a entrevista al Sr. Orlando Contreras, Secretario General de MUCECH y Coordinador Sección Nacional de la REAF.

Además de estas 16 organizaciones de representación nacional y sus respectivas alianzas y agrupaciones estratégicas, INDAP registra un total de 94 organizaciones de representación regional y más de 230 empresas campesinas con diversas formas de actuar: cooperativas, sociedades de responsabilidad limitada, sociedades anónimas, otras. No obstante y como se mencionó anteriormente, la institución reconoce la imperiosa necesidad de actualizar esta información, labor en la que ya se encuentra trabajando.

En palabras del Secretario General del MUCECH, el fin último de las asociaciones de productores familiares, es defender el sector con un enfoque de inclusión no solo productiva, sino que también social y económica, y para ello desarrollan un conjunto de iniciativas en articulación con el sector público y privado, las cuales serán descritas en el último capítulo.

### a. Otras formas de asociatividad existentes en el medio rural

Entre las otras formas de asociatividad existentes en el medio rural, cobran especial relevancia aquellas de orden social tales como juntas de vecinos<sup>27</sup>, clubes deportivos, actividades ligadas a iglesias y otras. Estas otras formas están recogidas en el VII Censo Agropecuario como "otras agrupaciones" y, como se señaló anteriormente, a nivel de la Agricultura Familiar campesina 21.422 explotaciones (cerca del 40 % del total asociado) declaran participar en ellas.

Las cifras emanadas del Censo, son consistentes con el estudio de INDAP y de la Universidad Católica de Valparaíso (2013), que señala que el 39 % de los encuestados (39.400 personas) declara participar en juntas de vecinos; el 26,6 % en actividades de iglesias (26.260 personas); y el 6,1 % en clubes deportivos (6.161 personas). Aún más, los autores recalcan la importancia de participar en estas asociaciones las

<sup>27</sup> Las juntas de vecinos corresponden a organizaciones comunitarias territoriales y representativas de las personas que residen en una misma unidad vecinal y cuyo objeto es, promover el desarrollo de la comunidad, defender los intereses y velar por los derechos de los vecinos y colaborar con las autoridades del Estado y de las municipalidades.

cuales permiten conformar una red social de apoyo, la cual es deseable especialmente para los adultos mayores; e incluso señalan que estos espacios representan instancias atractivas para la vida rural de los jóvenes, lo cual contribuye a su permanencia en el territorio.

### 5.3 Malla institucional de apoyo a la Agricultura Familiar

- Del análisis de la malla institucional de apoyo a la Agricultura Familiar, se puede extraer una serie de elementos conclusivos:
- En la actualidad, la Agricultura Familiar cuenta con una malla institucional pública diversa y sólida, que aglutina un conjunto de instituciones multisectoriales (de las carteras de agricultura, economía y desarrollo social) y que aborda desde distintos ángulos (desarrollo productivo, comercial, organizacional, social, económico, ambiental, etc.) el desarrollo integral de este segmento.
- Si bien se ha avanzado en la articulación de dichas instituciones a través de los actuales convenios INDAP – PRODEMU y CORFO – MINAGRI, este es un ámbito de acción que aún falta por desarrollar para lograr una acción integral, eficaz y oportuna.
- La Agricultura Familiar chilena - a diferencia de gran parte de los países de la región - cuenta con una institucional pública de atención exclusiva a ella - INDAP - que cuenta con una amplia plataforma de programas y servicios enfocados en este segmento productivo, alcanzando una amplia cobertura (más de 160.000 usuarios) y contando para ello con un presupuesto importante (\$236.500 millones; US\$ 387,7 mil).
- Diversos estudios analizan la cuestión de la asociatividad de la Agricultura Familiar en el país y pese a los diferentes momentos en que fueron realizados, todos coinciden en la actual debilidad de la asociatividad de este segmento en el país. Se aluden diversas causas, internas y externas a ellas, tales como la dependencia o falta de autonomía, la falta de recursos, la ausencia de un recambio generacional en los dirigentes y líderes; la falta de un discurso coherente y verosímil, entre otras.
- Pese al carácter centralista, vertical y sectorial del Estado chileno, las organizaciones de productores familiares han logrado crear los mecanismos para acceder a los espacios consultivos y - en algunos casos - resolutivos, abiertos por el sector público. Es necesario seguir avanzando en el fortalecimiento de estos espacios y en la creación de otros nuevos.
- Se destaca la relevancia que han adquirido las otras formas de asociatividad en el medio rural, llámense juntas vecinales, clubes deportivos u agrupaciones religiosas. Todas ellas constituyen redes de apoyo y representación fundamentales, especialmente, para adultos mayores y jóvenes.

## 6. Políticas e instrumentos de Políticas Públicas dirigidos a la Agricultura Familiar chilena

La acción pública de apoyo y fomento a la Agricultura Familiar está regida por un conjunto de políticas, tanto de carácter sectorial como transversal, en las cuales se inscriben los programas e instrumentos de apoyo específicos. En efecto, la Política Agrícola del País (MINAGRI, 2000) constituye el marco bajo el cual se sitúan los diversos programas e instrumentos más específicos de apoyo al sector en su conjunto; pero además existen otras políticas que de manera indirecta impactan sobre este sector tales como las políticas de desarrollo territorial, de lucha contra la pobreza, entre otras.

El presente capítulo intenta exponer el conjunto de políticas vinculadas a la Agricultura Familiar, entre ellas la Política Nacional de Desarrollo Rural lanzada a comienzos del 2014, y la forma en que se materializan a través de programas e instrumentos específicos. En atención a lograr una lectura ordenada, la información es presentada por institución, manteniendo el mismo orden presentado en el capítulo anterior. En el Anexo 1, se muestra un cuadro resumen con los principales programas dirigidos directa o indirectamente al segmento en estudio. Se marcan aquellos que responden a políticas públicas diferenciadas; los objetivos perseguidos; cobertura poblacional; presupuesto disponible y política(s) pública(s) a la(s) que se enfoca(n).

### 6.1 Política Agrícola Chilena

La Política Agrícola de Chile (MINAGRI, 2000), plenamente vigente, establece como objetivos fundamentales:

- Generar condiciones para el desarrollo de una agricultura que en su conjunto sea rentable y competitiva; con capacidad de adaptarse al proceso de apertura e inserción en la economía internacional que ha adoptado Chile como estrategia de desarrollo.
- Contribuir a que los beneficios del desarrollo sectorial alcancen a la pequeña y mediana agricultura y a los habitantes y trabajadores rurales, de manera de mejorar los ingresos y la calidad de vida de todas las categorías de productores y de regiones agrícolas”.
- Contribuir a un desarrollo del sector agropecuario que permita utilizar plenamente todas sus potencialidades y sus recursos productivos, en un marco de sustentabilidad ambiental, económica y social.

En este marco, se definen seis ejes temáticos de trabajo:

- Gestión de riesgos y estabilización que propicien el desarrollo armónico del sector. Considera diversos instrumentos de apoyo, tales como el seguro agrícola, salvaguardias, derechos compensatorios y derechos *antidumping*.
- Desarrollo de mercados tanto internos como externos, que faciliten la colocación ventajosa de los productos silvo-agropecuarios chilenos.
- Mejoramiento de la productividad de los recursos naturales el cual considera la intervención en cinco ámbitos específicos: (a) recuperación de suelos degradados; (b) fomento al riego; (c) fomento a las plantaciones forestales; (d) mejoramiento del patrimonio fito y zoonosanitario; y (e) valorización económica y protección de los recursos genéticos del país.
- Desarrollo de la competitividad a través de diversos frentes: (a) la innovación e investigación; (b) la transferencia tecnológica y modernización de la gestión; (c) formación de recursos humanos y capacitación; (d) desarrollo del riego; (e) financiamiento; y (f) fomento a la asociatividad.
- Sanidad, ambiente, inocuidad y calidad; eje asociado a todas aquellas regulaciones que rigen esta materia.
- Desarrollo forestal que considera el fomento de las plantaciones forestales exóticas; protección del bosque nativo y valorización de todas aquellas funciones no madereras de los bosques.

A continuación, se entrega un detalle de los programas e instrumentos enfocados en la Agricultura Familiar que se enmarcan dentro de esta política y que son ejecutados desde el Ministerio de Agricultura y sus servicios: INDAP, CONAF, CNR y FIA. Se han excluido ODEPA e INIA por cuanto en el caso de la primera, su misión es generar información, no ejecutando programas, proyectos o instrumentos de fomento; mientras que en el caso del segundo, el trabajo que desarrolla en el ámbito de la Agricultura Familiar responde a una lógica de proyectos. En este sentido, se ha optado por describir el recién implementado fondo público de apoyo a proyectos de la Agricultura Familiar, lanzado por FIA: uno de los diversos fondos a los cuales postula regularmente INIA para ejecutar su misión.

## **a Plataforma de programas e instrumentos de INDAP<sup>28, 29, 30, 31</sup>**

### **(1) Programa de desarrollo local (PRODESAL)**

Este programa dirigido al grupo de agricultores más vulnerable, se propone apoyar a los pequeños productores agrícolas (y a sus familias) que desarrollan actividades silvo-agropecuarias, para fortalecer sus sistemas productivos y actividades conexas, con el objetivo de aumentar sus ingresos y mejorar su calidad de vida.

El modo de funcionamiento es descentralizado, de manera que INDAP transfiere recursos a las municipalidades por medio de un convenio de colaboración que contempla aportes a modo de cofinanciación (hasta 90 % INDAP). El aporte de las municipalidades se destina a cubrir costos de asesorías especializadas; capacitación, giras y talleres, entre otros. Estos recursos se destinan para la contratación de un equipo técnico encargado de ejecutar los servicios de asesoría de manera permanente a los agricultores. Para ello, los agricultores se organizan en grupos de entre 60 y 180 miembros, llamados unidades operativas. Los equipos técnicos realizan un diagnóstico de cada agricultor, en base a los cuales segmentan a los agricultores y elaboran un plan de intervención. En el 2012, el número de usuarios alcanzado fue de 81.690 y el presupuesto de \$ 24.787 millones (US\$ 40.635.022).

### **(2) Programa de desarrollo territorial indígena (PDTI)**

Este programa tiene por finalidad, apoyar pequeños productores agrícolas, pertenecientes a familias indígenas, a comunidades, asociaciones o grupos de hecho, para fortalecer sus actividades silvo-agropecuarias y actividades conexas respetando su cosmovisión y procurando aumentar sus ingresos y mejorar su calidad de vida. Se entiende aquí por “familia” a “una o más personas que unidas o no por relación de parentesco, habitan la misma vivienda o parte de ella y que tienen la calidad de indígena, de acuerdo a la Ley N° 19.253, que establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas y crea la CONADI”.

Se ejecuta principalmente a través de municipalidades, dentro de un contrato de prestación de servicios, por el que INDAP le transfiere a las municipalidades para - entre otros componentes - la contratación de un equipo técnico encargado de proveer de asesoría técnica permanente a los agricultores, organizados

<sup>28</sup> Fuente: [www.indap.cl](http://www.indap.cl).

<sup>29</sup> Maino (2013). Evolución de los Servicios de Extensión y Transferencia de Tecnología (SETTA) en Chile y la sub-región Sur. BID /FAO.

<sup>30</sup> INDAP, 2014a. Lineamientos estratégicos 2014 – 2018. Instituto de Desarrollo Agropecuario INDAP. Ministerio de Agricultura.

<sup>31</sup> Namdar-Irani, 2014. Mujer agrícola y políticas públicas en Chile. Estudio encargado por la Mesa de la Mujer Rural e impulsado por FAO, MINAGRI y el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM). En prensa.

en unidades operativas de entre 60 y 180 personas. El aporte INDAP es de hasta el 95 % del valor bruto del proyecto; el resto, es aportado por el agricultor. En 2012 se alcanzó una cobertura de 33.713 beneficiarios. Para el mismo año, el presupuesto fue de \$ 16.623 millones (US\$ 27.252.372).

### **(3) Programa agropecuario para el desarrollo integral de los pequeños productores campesinos del secano de la Región de Coquimbo (PADIS)**

Se trata de un programa dirigido al sector más vulnerable de la agricultura, enfocado a apoyar a las familias rurales de la región de Coquimbo para fortalecer sus actividades silvo-agropecuarias y asociadas, a través de la entrega de asesoría técnica y fondos de inversión, permitiéndoles aumentar sus ingresos y mejorar su calidad de vida. Dichas familias deberán tener al menos un integrante que califique como beneficiario de INDAP, el cual actuará como su representante en el Programa.

Al igual que los programas descritos anteriormente, se ejecuta a través de las municipalidades, mediante transferencia de recursos en el marco de convenios de colaboración, complementados con aportes de estas entidades ejecutoras (INDAP cofinancia hasta el 95 %). El aporte municipal contempla el financiamiento de asesorías especializadas; capacitación, giras y talleres, entre otros. Los fondos del programa son destinados a contratar un equipo técnico responsable de la entrega de asesoría técnica permanente a los agricultores quienes, organizados en unidades operativas de entre 60 y 180 agricultores, reciben asesoría técnica individual predial o grupal en los rubros en desarrollo. El PADIS alcanzó una cobertura de 2.313 usuarios en 2012; para un presupuesto anual de \$975 millones (US\$ 1.598.973).

### **(4) Programa de formación y capacitación a mujeres campesinas (Convenio INDAP – PRODEMU)**

Este programa es implementado en el marco de un convenio entre INDAP y la Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer (PRODEMU). Es el único programa público de asistencia técnica dirigido exclusivamente a mujeres; concretamente a mujeres rurales en situación de vulnerabilidad social y que califican como usuarias INDAP. Esta iniciativa tiene como fin, contribuir al incremento de los ingresos de las participantes mediante la consolidación de iniciativas económico-productivas asociadas al mundo rural. Para ello, considera diversos tipos de apoyo: desarrollo personal para el emprendimiento, desarrollo organizacional para la asociatividad; capacitación técnica para la producción; gestión para la administración, inversión para el emprendimiento y aprendizaje; comercialización para la sostenibilidad; articulación para las oportunidades de fomento productivo, acompañamiento permanente. Asimismo, contribuye también a la formalización de las unidades de negocio; esto en el tercer año de participación en el programa. Un requisito indispensable de participación en el programa, es comprometerse a compartir de forma asociativa el proyecto de inversión común. Además, deben disponer de tiempo suficiente y compatible con las actividades, y estar dispuestas a asumir el cofinanciamiento cuando la actividad o proyecto lo requiera. En 2012, el programa alcanzó las 3.137 usuarias con un presupuesto de \$1.774 millones (US\$ 2.908.385).

### **(5) Servicio de asesoría técnica (SAT)**

Dirigido a la pequeña agricultura con mayor potencial (familiar empresarial); por ello con mayores recursos y capacidades productivas. Su objetivo, es mejorar de forma sostenible el nivel de competitividad

del negocio o sistema productivo desarrollando las capacidades de los usuarios, por medio de acciones de transferencia técnica; asesoría en gestión y la articulación con otros programas de fomento. Para ello, el programa ofrece asistencia técnica a través de dos modalidades: (a) SAT Emprendedores, que ofrece apoyo permanente para el desarrollo de capacidades productivas y de gestión de los usuarios; (b) SAT Consultoría, un nuevo servicio de apoyo puntual para resolver demandas muy especializadas de los usuarios o afrontar situaciones de urgencia de la explotación. En 2013, el SAT alcanzó una cobertura de 11.000 usuarios. No se cuenta con información presupuestaria de este instrumento.

### **(6) Programa alianzas productivas (PAP)**

Este instrumento, parte de los programas INDAP dirigidos a productores con mayores recursos y capacidades empresariales. Tiene el objetivo de generar las condiciones adecuadas para que los pequeños agricultores accedan a mejores alternativas comerciales y nuevos mercados, de manera de generar encadenamientos productivos y comerciales sostenibles. Está dirigido a pequeños productores y empresas formalmente constituidas, que demandan productos y servicios de los pequeños agricultores con el objeto de procesarlos y/o comercializarlos en mercados a los que éstos no acceden directamente. INDAP transfiere a la empresa demandante, parte de los recursos para la prestación de asistencia técnica a proveedores, que son usuarios INDAP: servicio que es especializado en función del rubro que se pretende comercializar.

El resto de recursos debe ser aportado por la empresa demandante y los proveedores. Como requisitos de acceso al programa, los usuarios deberán - además de cumplir con los requerimientos de pequeño agricultor definidos por INDAP - tener iniciación de actividades. Este programa tuvo una cobertura de 7.200 usuarios en 2013. No se cuenta con información presupuestaria de este programa.

### **(7) Programa de turismo rural**

Su objetivo es promover acciones de asesoría, capacitación y promoción de emprendimientos para ofrecer servicios turísticos que tengan como soporte la explotación silvo-agropecuaria (alojamiento, alimentación y/u oferta complementaria), en los que el turista participa de las faenas productivas y/o vive experiencias turísticas que valorizan la cultura e identidad campesina. Considera incentivos no reembolsables a través del Programa de Desarrollo de Inversiones (PDI); asistencia técnica a través del Servicio de Asistencia Técnica (SAT); apoyo en comercialización, promoción y difusión de las iniciativas y créditos de corto y largo plazo. Sin embargo, en los últimos años, ha perdido dinamismo, quedando limitado a acciones individuales, sin acciones transversales que potencien su desarrollo. Este programa no cuenta con presupuesto propio.

### **(8) Programa Sabores del Campo**

Su objetivo, es que los productores mejoren la gestión técnica y comercial de sus empresas y productos, mediante la entrega de soportes técnicos especializados que permitan iniciar y/o mejorar la inserción en el mercado de sus productos, bajo la denominación de pertenecientes a la categoría de Alimentos Procesados (Especialidades Campesinas). Consiste el apoyo en dos componentes: (a) calidad e inocuidad; y (b) comercial. Este programa está dirigido a empresas individuales o asociativas, pertenecientes al segmento comercial de la Agricultura Familiar, que

sean pequeños productores agrícolas usuarios o potenciales usuarios de INDAP, cuya principal fuente de ingresos es el rubro de alimentos procesados; que tengan ventas anuales demostrables y que su producción se articule o encadene al mercado local, nacional y/o con posibilidades de exportación directa o indirecta.

### **(9) Programa gestión y soporte organizacional (PROGYSO)**

Su objetivo es apoyar el desarrollo de habilidades y generación de capacidades de las organizaciones campesinas, nacionales y regionales, con el objeto que ellas puedan optimizar sus canales de comunicación; ampliar su grado de representación; mejorar su interlocución con el sector público y privado a nivel nacional e internacional; promover acciones de extensión y facilitar el vínculo de sus asociados con las políticas, programas e instrumentos de INDAP. Este programa está orientado a las organizaciones campesinas que requieren contar con una capacidad organizacional dinámica y moderna, que les permita responder eficientemente a las demandas de sus asociados; que no cuenten con los recursos suficientes para lograr por sí solos este objetivo, ni sustentar los gastos que demanda el funcionamiento de estas organizaciones.

### **(10) Programa de gestión empresarial**

Su objetivo es mejorar el resultado económico de las empresas usuarias mediante la implementación de herramientas de gestión y la instalación de competencias en los agricultores, que les permitan tomar mejores decisiones. Sus objetivos específicos son: (a) Desarrollar habilidades de gestión empresarial en los agricultores, que permitan una mejor conducción de sus negocios; (b) Obtener información de gestión estandarizada y comparable, para conocer el estado financiero de la empresa; (c) Realizar análisis comparativo de la información obtenida en el grupo de agricultores asesorados, para replicar los factores de éxito de las mejores empresas.

### **(11) Programa de asistencia financiera**

Considera instrumentos como: créditos de corto plazo, largo plazo, enlace, seguro agrícola, seguro ganadero, seguro desgravamen, para cubrir las necesidades crediticias de la Agricultura Familiar bajo condiciones especiales y favorables para el surgimiento sustentable de sus negocios, con parámetros más flexibles. Las tasas de INDAP son del 7% anual, mientras que las instituciones intermediarias que trabajan con INDAP cobran una tasa de interés del 1,3% mensual. INDAP dispone además de una tarjeta de transferencia electrónica con la finalidad de disminuir los tiempos de entrega de los recursos y optimizar los costos operacionales de INDAP. En el año 2012, INDAP tenía una cartera de más de 51,3 mil agricultores clientes de crédito, con un monto colocado de \$ 65.026 millones (US\$ 106,6 millones).

### **(12) Programa de riego y drenaje intrapredial**

Su objetivo es cofinanciar inversiones de riego o drenaje intrapredial, destinadas a incorporar tecnologías para la gestión del agua en los sistemas productivos agropecuarios. Este programa entrega incentivos por un monto de hasta 90 % del costo bruto total de inversión, con un tope de \$ 7,3 millones (US\$ 12.000) para personas naturales y de \$ 12,2 millones (US\$ 20.000) si es persona jurídica. Los

incentivos se entregan sobre la base de un proyecto, el cual considera recursos para cofinanciar las inversiones proyectadas y - cuando corresponda - recursos para la formulación del proyecto y apoyo a la ejecución de las inversiones y/o capacitación de los usuarios.

Este programa también cuenta con una línea de trabajo para la regularización y perfeccionamiento de los derechos de agua. En el año 2012, trabajó con 4.300 usuarios, aportando recursos por un monto de \$ 11.200 millones (US\$ 18,4 millones).

### **(13) Programa de riego asociativo**

Su objetivo es cofinanciar inversiones en obras de riego o drenaje, extraprediales o mixtas, contribuyendo de esta manera al mejoramiento de los ingresos económicos y al desarrollo de la competitividad y sostenibilidad de los negocios. Este programa entrega incentivos por un monto de hasta 90 % del costo bruto total de inversión, con un tope de 2.000 UF por proyecto (\$ 50 millones; US\$ 80.740); y de hasta 200 UF por beneficiario asociado (\$ 5 millones; US\$ 8.000).

### **(14) Estudios de riego y drenaje**

Su objetivo es mejorar la gestión del agua, mediante la entrega de incentivos destinados a la formulación de proyectos de riego o drenaje, y realización de consultorías especializadas, análisis de laboratorio, ensayos de materiales y otros estudios, que sean necesarios como prerrequisito o complemento de los estudios de diseño de obras de riego y drenaje.

### **(15) Programa de desarrollo de inversiones (PDI)**

Su objetivo, es cofinanciar con bonificaciones la ejecución de proyectos de inversión productiva, orientados a modernizar los procesos productivos de las empresas de la Agricultura Familiar, para hacerlas más competitivas en el mercado y sustentables en el tiempo.

Los proyectos de inversión tienen un valor tope de aproximadamente \$ 3,1 millones (US\$ 5.000) cada tres años; y el nivel de cofinanciamiento público es de hasta el 80 %. Su cobertura en el año 2012 fue de casi 13 mil usuarios con un presupuesto de \$ 16.165 millones (US\$ 26,5 millones).

### **(16) Sistema de incentivos para la sustentabilidad agroambiental de los suelos agropecuarios (SIRSD)**

Su objetivo es recuperar el potencial productivo de los suelos agropecuarios degradados, para lo cual INDAP entrega un subsidio (de entre el 50 al 90 %) destinado a cofinanciar las siguientes prácticas: Incorporación de fertilizantes de base fosforada; aplicación de elementos químicos para corregir la acidez o salinidad excesiva de los suelos; establecimiento de coberturas vegetales en suelos descubiertos o con cobertura deteriorada; otras labores y prácticas destinadas a conservar y/o recuperar los suelos agrícolas; eliminación de tocones, troncos muertos, matorrales sin valor forrajero, piedras u otros impedimentos físicos o químicos. En el año 2012, benefició a cerca de 17.000 usuarios, aportando recursos por un valor de \$ 18.727 millones (US\$ 30,7 millones).

### **(17) Programa praderas suplementarias y recursos forrajeros**

El programa “Praderas”, implementado a partir del año 2009, busca incentivar el establecimiento de praderas suplementarias y/o recursos forrajeros, como herramienta efectiva para disponer de forraje invernal y/o estival en los predios de la Agricultura Familiar donde el rubro ganadero es el negocio principal. Para ello, entrega una ayuda económica del 80 % de los costos netos, asociados a los insumos y labores requeridas para el establecimiento de praderas suplementarias y/o recursos forrajeros. Su cobertura en el año 2012 alcanzó más de 13.500 usuarios con un presupuesto de \$ 4.575 millones (US\$ 7,5 millones).

### **(18) Programa esta es mi tierra**

Este programa tiene por objetivo mejorar la seguridad jurídica de la tenencia imperfecta de la tierra, de los pequeños productores agrícolas, usuarios y/o potenciales usuarios de INDAP, dando solución a los problemas de tenencia imperfecta de tierras que les afectan, promoviendo de esta manera el desarrollo económico y social de pequeños productores agrícolas al eliminar barreras de acceso a programas sociales y de fomento productivo ofrecidos por INDAP y/u otras Instituciones públicas o privadas.

## **b. Fomento a la producción forestal y manejo del bosque nativo, CONAF<sup>32, 33, 34</sup>**

### **(1) Ley de Fomento Forestal**

Este Ley tuvo inicialmente el objetivo de impulsar el desarrollo forestal de Chile, a través del establecimiento de incentivos a la actividad forestal, tales como: (a) bonificación para la forestación o estabilización de dunas en suelos de aptitud preferentemente forestal; y (b) bonificación y beneficios tributarios, para realizar actividades de administración y manejo de bosques plantados en terrenos de aptitud preferentemente forestal. Posteriormente, en el año 1998, se dictó la ley N° 19.561 que modifica el D.L. N° 701, a través del cual se incentiva la forestación de pequeños propietarios y de suelos frágiles y degradados y las prácticas de recuperación de suelos. Esta modificación legal incorporó dos tipos de incentivos: (a) La bonificación a pequeños propietarios, para realizar actividades de forestación y manejo de bosques plantados en suelos de aptitud preferentemente forestal; y (b) La bonificación para realizar actividades de forestación, recuperación de suelos y/o estabilización de dunas en suelos frágiles, ñadis o en proceso de desertificación; en suelos degradados o en suelos degradados con pendientes superiores al 100 %. Este último enfoque busca focalizar los recursos públicos hacia segmentos de productores y territorios más vulnerables y rezagados, asumiendo de esta manera el desafío de mayor equidad. De acuerdo a cifras de CONAF del año 2012 (citadas por Mandar-Irani, 2014), la cobertura alcanzada en dicho año fue de 2.300 personas aproximadamente, contando para ello con un presupuesto total de \$ 3.800 millones (US\$ 6.2 millones).

<sup>32</sup> Namdar-Irani, 2014. Mujer agrícola y políticas públicas en Chile. Estudio encargado por la Mesa de la Mujer Rural e impulsado por FAO, MINAGRI y el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM). En prensa.

<sup>33</sup> Fuente: [www.conaf.cl](http://www.conaf.cl)

<sup>34</sup> CONAF, 2013. CONAF por un Chile forestal sustentable. (CONAF), Ministerio de Agricultura. Disponible en: [http://www.conaf.cl/wp-content/files\\_mf/1382992046CONAFporunChileForestalSustentable.pdf](http://www.conaf.cl/wp-content/files_mf/1382992046CONAFporunChileForestalSustentable.pdf)

### c. Fomento al riego, CNR<sup>35, 36, 37</sup>

Como se señaló anteriormente, la CNR es la encargada de la ejecución de la Ley N° 18.450 de Fomento al Riego cuyos objetivos son incrementar la superficie regada del país, lograr un mejoramiento del abastecimiento de agua en aquellas áreas regadas en forma deficitaria; incentivar un uso más eficiente de la aplicación del agua; e incorporar nuevos suelos a la explotación agropecuaria. Esto último, por la vía de eliminar el mal drenaje o facilitar la puesta en riego predial. Para ello pone a disposición de los productores agropecuarios de Chile, un instrumento de apoyo que incentiva las inversiones prediales y asociativas en riego y drenaje.

De acuerdo a cifras de la CNR (citadas por Namdar-Irani, 2014), la cobertura de este instrumento alcanzó en el 2013, a un poco más de 1.000 beneficiarios, con un monto promedio por beneficiario de algo más de \$ 20 millones (US\$ 22 mil). Por su parte y según el estudio de INDAP, Qualitas (2009), del total de usuarios que declararon haber sido beneficiados por la Ley de Riego en el año 2007, el 63 % correspondió a productores pertenecientes a la agricultura familiar (2.759 productores de un total de 4.349).

### d. Innovación en la Agricultura Familiar, FIA<sup>38, 39, 40</sup>

Esta institución a partir del presente año 2014, puso a disposición de los interesados una nueva línea de financiamiento enfocada específicamente a proyectos destinados a la Agricultura Familiar, con el fin de entregar valor a la identidad y al acervo cultural que encierran sus productos en los diversos territorios de Chile; y a innovar para transformar esa identidad en un aporte reconocido por la sociedad y el mercado.

Para esta línea de financiamiento, FIA cuenta con un presupuesto total de \$ 1.400 millones anuales (US\$ 2,3 millones), los cuales el 2014 fueron destinados a 24 proyectos repartidos desde la segunda hasta la onceava región del país.

## 6.2 Otras políticas e instrumentos públicos vinculados a la Agricultura Familiar

En coexistencia con la política agrícola y la plataforma de programas e instrumentos de apoyo a la Agricultura Familiar, se encuentra otro conjunto de iniciativas, ejecutada por otros ministerios sectoriales y que impactan en mayor o menor grado a este segmento productivo. Estas iniciativas responden a otras políticas públicas, de corte social como: superación de la pobreza, desigualdad e inclusión; de corte económico como: aumento y diversificación de la producción, apoyo al emprendimiento y la innovación; y de corte territorial como: servicios básicos, infraestructura y conectividad. A continuación, se presentan los principales instrumentos de apoyo aplicables al segmento de la Agricultura Familiar.

<sup>35</sup> Fuente: [www.cnr.cl](http://www.cnr.cl)

<sup>36</sup> Namdar-Irani, 2014. Mujer agrícola y políticas públicas en Chile. Estudio encargado por la Mesa de la Mujer Rural e impulsado por FAO, MINAGRI y el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM). En prensa.

<sup>37</sup> INDAP, Qualitas, 2009. Caracterización de la Pequeña Agricultura a partir del VII Censo Nacional Agropecuario y Forestal.

<sup>38</sup> Fuente: [www.cnr.cl](http://www.cnr.cl)

<sup>39</sup> Namdar-Irani, 2014. Mujer agrícola y políticas públicas en Chile. Estudio encargado por la Mesa de la Mujer Rural e impulsado por FAO, MINAGRI y el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM). En prensa.

<sup>40</sup> INDAP, Qualitas, 2009. Caracterización de la Pequeña Agricultura a partir del VII Censo Nacional Agropecuario y Forestal.

## **a. Apoyo al desarrollo social y reducción de la pobreza, FOSIS<sup>41, 42, 43</sup>**

### **(1) Yo Emprendo Semilla**

Con esta iniciativa, FOSIS financia la implementación de un plan de negocios para la generación de ingresos, cubriendo costos de capacitación, acompañamiento y asesoría técnica y capital semilla para llevar a cabo proyectos. Pertenece al ámbito del emprendimiento y a ella se accede a través de postulación. La clasificación de usuarios urbanos y rurales en el programa, permite ofrecer cifras de participantes para este sector, como aproximación a su intervención en el ámbito agrícola. Así, tenemos que en el año 2012 se benefició un total de 7.437 personas de este ámbito productivo, para lo cual contó con un presupuesto de \$ 13.908 millones (US\$ 22.800.505).

### **(2) Yo Emprendo**

También del ámbito del emprendimiento, este programa de postulación está dirigido a financiar capacitación, acompañamiento y asesoría técnica, apoyo a la comercialización y capital semilla de modo de fortalecer un negocio ya en marcha. En 2012, el número total de participantes rurales en el programa fue de 4.141 personas y 24 organizaciones. El presupuesto total en 2012 fue de \$ 9.766 millones (US\$ 16.010.379).

### **(3) Acción en Familia**

Este programa integrado en las iniciativas del ámbito de la habilitación social, busca disminuir la vulnerabilidad de familias en situación de pobreza y/o extrema pobreza, fortaleciendo sus capitales humanos, físicos y/o sociales. Interviene en el mundo privado de las familias con apoyo social para la transferencia de competencias y herramientas, que permitan activar los capitales de la familia. Incluye formación y acompañamiento a familias y financiamiento de iniciativa familiar. No requiere postulación, ya que apunta específicamente a apoyar a las familias más vulnerables de nuestro país.

### **(4) Acción en Comunidad**

Este programa de habilitación social, se propone disminuir la vulnerabilidad de familias en situación de pobreza y/o extrema pobreza, mejorando sus capitales humanos, físicos y/o sociales. Interviene en el mundo público de las familias, transfiriendo herramientas para el trabajo colaborativo entre familias. Incluye formación comunitaria y financiamiento de proyectos comunitarios. No requiere postulación, ya que apunta específicamente a apoyar a las familias más vulnerables de nuestro país.

<sup>41</sup> Namdar-Irani, 2014. Mujer agrícola y políticas públicas en Chile. Estudio encargado por la Mesa de la Mujer Rural e impulsado por FAO, MINAGRI y el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM). En prensa.

<sup>42</sup> Maino (2013). Evolución de los Servicios de Extensión y Transferencia de Tecnología (SETTA) en Chile y la sub-región Sur. BID/FAO.

<sup>43</sup> Fuente: [www.fosis.cl](http://www.fosis.cl)

### **(5) Programa Autoconsumo**

También del ámbito de la habilitación social, esta iniciativa busca mejorar los ingresos de familias en situación de pobreza, a través de la auto provisión de alimentos. Para ello incluye: (a) elaboración de un plan de acción familiar; (b) capacitación y asesoría técnica; y (c) financiamiento de la iniciativa familiar.

### **(6) Ingreso Ético Familiar**

Integrado en la oferta programática de habilitación social del FOSIS, este instrumento consiste en desarrollar un conjunto de acciones enfocadas en brindar seguridades y oportunidades a las personas más vulnerables del país; aquellas que se encuentran en situación de extrema pobreza, cuyo ingreso por persona mensual es inferior al necesario para satisfacer sus necesidades básicas de alimentación. Además beneficia a personas y familias que se encuentren en situación de vulnerabilidad por cumplir alguna de las siguientes condiciones: (a) Personas de 65 o más años de edad, que vivan solos o con una persona y que se encuentren en situación de pobreza; (b) Personas en situación de calle; y (c) Menores de edad, cuyo adulto significativo se encuentre privado de libertad, así como los cuidadores de tales menores.

El objetivo del programa es que a través de su propio esfuerzo y compromiso, las familias superen su situación de pobreza extrema. Para esto, en primer término, el MIDESO realiza un diagnóstico a las personas y familias que cumplen el perfil, el que permite derivarlas al Apoyo Social o Apoyo Laboral. Las personas y familias identificadas, son invitadas a participar en el programa mediante la visita de un Gestor Familiar. En estos módulos, cuya implementación está a cargo del FOSIS, en alianza con los municipios del país, un asesor trabaja de manera personalizada junto a la familia en el ámbito social y laboral, facilitando el desarrollo familiar, la autonomía y la inserción en el mundo del trabajo. El Programa incorpora la entrega de bonos de acuerdo al reconocimiento de logros y al cumplimiento de deberes asociados a metas familiares, en áreas de salud, educación y trabajo. No requiere postulación, ya que apunta específicamente a apoyar a las familias más vulnerables de nuestro país.

## **b. Programa de apoyo e inclusión de los pueblos originarios, CONADI<sup>44, 45, 46</sup>**

### **(1) Fondo de Desarrollo Indígena**

Este Fondo tiene el objetivo de generar mecanismos de participación por parte de la población indígena en la definición de los niveles de desarrollo que le afectan, y que realizan los diseñadores de política. La participación conlleva beneficios en diferentes dimensiones: (a) Mejora el diseño de proyectos, haciendo que el diagnóstico y las formas de intervención se adapten a las características específicas de la población destinataria; (b) Posibilita mayor transparencia en la gestión de los proyectos y control de la población destinataria; e (c) Incrementa la sostenibilidad del proyecto.

<sup>44</sup> Fuente: [www.conadi.cl](http://www.conadi.cl)

<sup>45</sup> Namdar-Irani, 2014. Mujer agrícola y políticas públicas en Chile. Estudio encargado por la Mesa de la Mujer Rural e impulsado por FAO, MINAGRI y el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM). En prensa.

<sup>46</sup> Namdar-Irani, 2014. Mujer agrícola y políticas públicas en Chile. Estudio encargado por la Mesa de la Mujer Rural e impulsado por FAO, MINAGRI y el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM). En prensa.

Para contribuir al desarrollo integral o sea, económico, cultural, ambiental y político de personas, familias, comunidades y organizaciones indígenas, el Fondo se apoya en cuatro componentes, que incorporan un enfoque de pertinencia cultural, identitaria y de género: (a) Pre-inversión para iniciativas de desarrollo indígena; (b) Gestión social indígena que, a su vez, comprende las líneas de intervención de planificación y gestión territorial; generación de competencias sociales para emprender; participación indígena y asistencia social; (c) Fomento a la economía indígena; y (d) Apoyo a predios adquiridos y/o transferidos.

## **(2) Fondo de Tierras y Aguas Indígenas**

Este fondo es el marco bajo el cual la CONADI ha desarrollado una serie de instrumentos, tendientes a satisfacer distintas demandas de los pueblos originarios asociadas a los recursos de tierra y agua. Sus objetivos son:

- Otorgar subsidios para la adquisición de tierras por personas, comunidades indígenas o una parte de éstas cuando la superficie de las tierras de la respectiva comunidad sea insuficiente.
- Financiar mecanismos que permitan solucionar los problemas de tierras, en especial, con motivo del cumplimiento de resoluciones o transacciones, judiciales o extrajudiciales, relativas a tierras indígenas en que existan soluciones sobre tierras indígenas o transferidas a los indígenas, provenientes de los títulos de merced o reconocidos por títulos de comisario u otras cesiones o asignaciones hechas por el Estado en favor de los indígenas.
- Financiar la constitución, regularización o compra de derechos de aguas o financiar obras destinadas a obtener este recurso.

## **(3) Fondo de Cultura y Educación**

Este fondo fue creado en el año 1995, en respuesta a las demandas de los Pueblos Indígenas de Chile, las cuales están enfocadas a la conservación y desarrollo de su patrimonio cultural material e inmaterial; y el establecimiento de las bases educacionales en beneficio de las nuevas generaciones y sus proyecciones; para ello, la CONADI desarrolla los siguientes programas:

- Manejo y Protección del Patrimonio Cultural Indígena. Sus objetivos son, desarrollar un plan de protección del patrimonio arquitectónico, arqueológico, cultural e histórico indígena en riesgo, con participación de las comunidades indígenas; y contribuir a la promoción de la medicina indígena.
- Subsidio a la capacitación y especialización de indígenas. Sus objetivos son: implementar un mecanismo de subsidios que permita la capacitación de profesionales y técnicos indígenas; y generar convenios con universidades u otras instituciones sin fines de lucro nacionales e internacionales, para obtención de becas de capacitación para profesionales y técnicos indígenas.
- Difusión y Fomento de las Culturas Indígenas. Es un fondo orientado a iniciativas y proyectos de difusión cultural de comunidades y organizaciones indígenas urbanas y rurales. Además busca sistematizar y editar material gráfico, programas radiales y microespacios televisivos, a nivel nacional con contenidos culturales indígenas que difundan la realidad indígena a nivel nacional.

- Aplicación del Diseño Curricular y Pedagógico Intercultural Bilingüe. Pretende construir procesos de interculturalidad y bilingüismo acorde a las necesidades de alumnos indígenas y no indígenas de los establecimientos de educación parvularia, básica y media donde interviene el Programa. Busca abrir espacios académicos en universidades para el conocimiento y ciencia indígena; recuperar la historia y saberes de los pueblos indígenas para integrarlos como contenidos pedagógicos al aula; generar cursos elementales y específicos sobre lengua, cultura, arte, cosmovisión e historia indígena, entre otros, para la formación de docentes en ejercicio que trabajen en establecimientos de educación intercultural focalizados.
- Recuperación y revitalización de las lenguas indígenas. Su objetivo, es contribuir a la recuperación de las lenguas vernáculas en la población infanto-juvenil indígena del país; obtener lenguas vernáculas planificadas, en el ámbito oral y escrito, proporcionadas a la población infanto-juvenil en la escuela; desarrollar recursos educativos para la enseñanza/aprendizaje de las lenguas vernáculas proporcionadas a población infanto-juvenil en la escuela; generar instancias de participación indígena en el desarrollo, promoción y valoración de las lenguas indígenas.

### c. Programas de cooperación técnica, SERCOTEC<sup>47, 48, 49</sup>

#### (1) Concurso Capital Semilla

Este es un fondo concursable del SERCOTEC para quienes ya tienen su negocio y buscan consolidarlo. Busca apoyar a micro y pequeños empresarios que requieren financiamiento para hacer crecer y/o consolidar sus proyectos. Pueden acceder micro y pequeñas empresas con iniciación de actividades, con una antigüedad igual o superior a 12 meses, que se encuentren en etapa de crecimiento o consolidación y que a través de la generación de un proyecto, potencien o complementen su negocio actual. El fondo entrega un subsidio a proyectos empresariales, con montos variables entre \$3.000.000 y \$6.000.000 (entre US\$ 4.900 y US\$ 9.800). Los postulantes, por su parte, deben considerar un cofinanciamiento mínimo en efectivo del 20 %. Las empresas ganadoras del concurso recibirán, además, acompañamiento para la correcta implementación del proyecto.

El programa incorpora dos líneas de actuación: para quienes tienen una idea de negocio y quieren llevarla a cabo (línea 1), o para fortalecer su negocio en la etapa inicial (línea 2).

El 2013, el presupuesto total del programa, fue de \$ 278.302.339 (US\$ 456 mil). En cuanto a cobertura, alcanzó 336 usuarios pero no es posible desagregar estas cifras según zona rural y urbana.

#### (2) Concurso Capital Abeja

Programa orientado a mujeres que ya tienen un negocio o buscan consolidarlo. Busca apoyar a micro y pequeñas empresarias representadas en su totalidad por mujeres, que requieren financiamiento y capacitación para hacer crecer y/o consolidar sus negocios, que cuentan con iniciación de actividades, con

<sup>47</sup> Fuente: [www.sercotec.cl](http://www.sercotec.cl)

<sup>48</sup> Namdar-Irani, 2014. Mujer agrícola y políticas públicas en Chile. Estudio encargado por la Mesa de la Mujer Rural e impulsado por FAO, MINAG Maino (2013). Evolución de los Servicios de Extensión y Transferencia de Tecnología (SETTA) en Chile y la sub-región Sur. BID /FAO.RI y el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM). En prensa.

<sup>49</sup> Maino (2013). Evolución de los Servicios de Extensión y Transferencia de Tecnología (SETTA) en Chile y la sub-región Sur. BID /FAO.

una antigüedad igual o superior a 12 meses, que se encuentren en etapa de crecimiento o consolidación y que a través de la generación de un proyecto, potencien o complementen su negocio actual. El fondo entrega un subsidio a proyectos empresariales, con montos variables entre \$ 1,1 millón y 3,3 millones (US\$ 1.816 y US\$ 5.448). Las postulantes, por su parte, deben considerar un cofinanciamiento mínimo en efectivo del 20 %.

Las empresas ganadoras del concurso recibirán – además – acompañamiento para la correcta implementación del proyecto. En 2013, el presupuesto total del programa fue de \$ 98.074.962 (US\$ 161 mil), para 157 usuarias. No ha sido posible obtener datos aproximados a la agricultura sino únicamente consolidados para el total de usuarios.

### **(3) Iniciativas de Desarrollo de Mercados**

Es un fondo concursable que entrega un subsidio en efectivo a micro y/o pequeños empresarios para la ejecución de proyectos empresariales colectivos, orientados a capturar una oportunidad de negocio a través de la venta o compra conjunta; la apertura de nuevos mercados y/o el desarrollo de algún nuevo producto o servicio. Está enfocado a grupos de micro y pequeñas empresas, o cooperativas, con iniciación de actividades, que se unan para capturar una oportunidad de negocio colectiva que difícilmente podría aprovecharse de manera individual.

El subsidio de SERCOTEC puede llegar hasta los \$30.000.000 (US\$ 50.000 aproximadamente) por proyecto, con un tope máximo de \$6.000.000 por empresa (US\$ 9.800). Los postulantes, por su parte, sean grupos de empresas, o cooperativas, deberán cofinanciar al menos, el equivalente al 20 % sobre el aporte solicitado a SERCOTEC, en efectivo.

### **(4) Iniciativas de Desarrollo Territorial**

Financia la ejecución de proyectos que promueven la obtención de beneficios colectivos, apropiables tanto para los beneficiarios directos del proyecto como para su entorno. Por tal motivo, se requiere el apoyo en recursos efectivos o valorizados de un tercer actor ya sea público y/o privado, de manera que asegure un trabajo articulado y coordinado. Está enfocado a grupos de micros y/o pequeñas empresas, cooperativas u organizaciones funcionales productivas, que tengan RUT e iniciación de actividades, como persona natural o jurídica; que tributen en primera o segunda categoría, y que pertenezcan a la focalización definida por la Dirección Regional de la institución. El subsidio de SERCOTEC llega hasta \$15.000.000 por proyecto (US\$ 24.600). Por su parte, el grupo de empresarios deberá cofinanciar al menos el 20 % sobre el subsidio de la institución.

### **(5) Programa de creación y fortalecimiento de asociaciones de micro y pequeños empresarios**

Concurso regional que otorga dinero en efectivo para formalizar grupos de micro o pequeños empresarios, en dos líneas específicas:

- Línea 1 para Asociaciones no Consolidadas: Grupos de empresarios; asociaciones funcionales de micro y pequeños empresarios; asociaciones gremiales y empresariales ya existentes, que

deseen formar una federación o confederación de carácter regional. El apoyo entregado por la institución, corresponde a un subsidio no reembolsable de hasta \$3.000.000 (casi US\$ 5.000) y el cofinanciamiento de la agrupación postulante de al menos el 20 % sobre el aporte de SERCOTEC.

- Línea 2 para Asociaciones Consolidadas: Asociaciones gremiales y/o empresariales de micro y pequeños empresarios ya existentes; federaciones o confederaciones de carácter regional; corporaciones y fundaciones, todas conformadas por micro y pequeñas empresas. El aporte de SERCOTEC es un subsidio no reembolsable de hasta \$10.000.000 (algo más de US\$ 16.000). Por su parte, la asociación postulante deberá cofinanciar al menos el 20 % sobre el aporte de SERCOTEC.

#### **d. Programas para el fomento de la producción multisectorial, CORFO<sup>50,51,52</sup>**

##### **(1) Programa de Desarrollo de Proveedores (PDP)**

La CORFO ejecuta este programa desde 1998 para promover los encadenamientos productivos entre MYPES y empresas de mayor tamaño; las primeras como explotaciones agrícolas proveedoras y las segundas como demandantes. El objetivo es apoyar proyectos de empresas que busquen mejorar la calidad y productividad de sus proveedores. Para ello, la empresa demandante o “líder” debe presentar una estrategia de desarrollo o plan de mejoramiento para un grupo de sus empresas proveedoras, compuesto al menos por 10 empresas si se trata del sector silvo-agropecuario, o de 5 para otros sectores productivos. Las empresas demandantes deben presentar rentas líquidas imponibles; ventas anuales netas o proyección de éstas superiores a \$ 1.332 millones (US\$ 2.184.374). Por su parte, las MYPES proveedoras deben probar - cada una - ventas anuales menores que las de su empresa demandante por debajo de los \$ 2.665 millones (US\$ 4.368.747).

En estos términos, el Programa apoya la elaboración de diagnóstico, plan de trabajo e implementación del plan presentado por la empresa líder para la mejora de sus empresas proveedoras. Concretamente, el apoyo se traduce en contratación de consultorías, asistencia técnica, capacitación, transferencia tecnológica y acciones de promoción y difusión, entre otras. PDP aporta como máximo el 50 % del costo total del proyecto, con un tope de \$ 11,1 millones (US\$ 18.161) para la etapa de diagnóstico y de \$ 65,4 millones (US\$ 107.148) para la etapa de desarrollo.

Este programa tiene una importante presencia en el sector agropecuario, desde la firma del convenio con el MINAGRI en 2002 para la transferencia de recursos destinados a la inversión en PDP agrícola. Es así que en 2006 los fondos destinados específicamente al sector, alcanzaron los \$ 3.877 millones (US\$ 6.356.240), para 150 PDP y 3.800 proveedores. Además, desde 2007 se incorporan acciones positivas para facilitar el acceso a los PDP por parte de la Agricultura Familiar campesina. Es así que para las empresas asociativas campesinas el nivel de ventas máximo exigible disminuye a \$ 266 millones (US\$ 436.877, 5 veces menor que el exigido a las agroindustriales).

<sup>50</sup> Fuente: [www.corfo.cl](http://www.corfo.cl)

<sup>51</sup> Namdar-Irani, 2014. Mujer agrícola y políticas públicas en Chile. Estudio encargado por la Mesa de la Mujer Rural e impulsado por FAO, MINAGRI y el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM). En prensa.

<sup>52</sup> Maino (2013). Evolución de los Servicios de Extensión y Transferencia de Tecnología (SETTA) en Chile y la sub-región Sur. BID /FAO.

## **(2) Proyectos de Preinversión en Riego (PIR)**

Este programa tiene como objetivo, apoyar a las organizaciones de usuarios de aguas y a las empresas con derechos de agua a través del financiamiento de estudios que les permitan identificar y evaluar alternativas de inversión en riego, drenaje y distribución de aguas. Está orientado a empresas con ventas anuales netas de hasta UF 1.000.000 (US\$ 40,3 millones) y a organizaciones de usuarios de aguas constituidas al amparo del Código de Aguas.

Este Programa apoya dos tipos de proyectos: **(a)** Modalidad intrapredial: subsidia hasta el 70 % del costo total de los estudios relativos al riego y/o drenaje, y distribución de agua al interior de un predio, un tope de \$3.000.000 (casi US\$ 5.000); **(b)** Modalidad extrapredial: subsidia hasta el 70 % del costo total de los estudios relativos al riego y/o drenaje y distribución de agua de una organización de usuarios de aguas, que involucre predios distintos, con un tope de \$9.000.000 (casi US\$ 15.000).

## **(3) Fondo de Asistencia Técnica (FAT)**

Estos fondos son administrados por la CORFO para apoyar la contratación de consultorías especializadas en ámbitos de gestión, que contribuyan a mejorar la calidad y la productividad de empresas cuyas ventas anuales son menores a \$ 2.665 millones (US\$ 4.368.747). Incluye Fondos de Asistencia Técnica, de Modernización Tecnológica (FAT MT) y Fondos de Asistencia Técnica para la conformación de Grupos de Transferencia Tecnológica (FAT GTT).

Dependiendo de la modalidad de la asistencia técnica, este subsidio entrega cofinanciamiento de hasta un 50 % del costo total de la consultoría, con un tope por empresa de \$ 4,2 millones (US\$ 6.810). La empresa interesada debe postular su proyecto a través de los agentes operadores intermediarios de CORFO, quienes prestarán asesoría y orientación técnica para formular su proyecto. En 2012, FAT ejecutó 35 proyectos, con un total de 385 usuarios y un presupuesto de \$ 385 millones (US\$ 631.067).

## **(4) Programa de Emprendimientos Locales (PEL)**

Este programa tiene como objetivo, apoyar a los emprendedores de una localidad para que mejoren su gestión; desarrollen sus competencias y capacidades y puedan acceder a nuevas oportunidades de negocios. Para ello, se trabaja con grupos de entre 10 y 20 emprendedores. Contempla una fase de diagnóstico, la elaboración de un plan de negocios y el diseño e implementación de un plan de trabajo, que incluye capacitaciones, consultorías y asistencia técnica, y del cofinanciamiento de un plan de inversiones.

Para la Fase de Diagnóstico, financia todas aquellas actividades necesarias para determinar las debilidades empresariales, necesidades de inversión y oportunidades del negocio, con un tope de \$400.000 (US\$ 656) por emprendedor. Posteriormente, financia todas aquellas actividades destinadas a diseñar e implementar un plan de trabajo que permita potenciar el negocio, tales como capacitación, consultorías y asistencia técnica, con un tope de \$2.000.000 (US\$ 3.280) por emprendedor. Por último, cofinancia hasta el 50% de determinadas inversiones previamente definidas en la etapa de diagnóstico y el plan de trabajo, con un tope de \$3.000.000 (casi US\$ 5.000).

Está orientado a empresas o emprendedores cuyas ventas netas anuales, o proyección de éstas, sean inferiores a \$ 133,2 millones (US\$ 218.437, aprox.). También pueden postular emprendedores sin iniciación de actividades, con la condición de que se formalicen antes de la ejecución del proyecto inversión.

En 2012, este programa contó con un presupuesto de \$ 1.274 millones (US\$ 2.088.479), para un total de 1.880 usuarios.

### **(5) Capital Semilla**

Es un programa que tiene el objetivo de apoyar a emprendedores en el desarrollo de sus proyectos de negocios de alto potencial de crecimiento, mediante el cofinanciamiento de actividades para la creación y puesta en marcha de sus emprendimientos.

Se entenderá por emprendimientos de alto potencial de crecimiento, aquellos que en los siguientes tres (3) años, tengan la capacidad de crecer a tasas superiores al 20%; es decir, negocios que puedan crecer al doble cada tres (3) o cuatro (4) años. Está dirigido a personas jurídicas constituidas en Chile, con fines de lucro con menos de dos años de existencia y personas naturales mayores de 18 años que postulen individualmente.

Por cada postulación, Innova Chile financiará un monto máximo de \$ 27,7 millones (US\$ 45.402). El subsidio otorgado no podrá ser superior al 75% del monto total del presupuesto presentado y aprobado para el proyecto. Por lo tanto, el beneficiario de la línea de financiamiento, deberá realizar un aporte pecuniario de al menos el 25% del costo total del proyecto. Los recursos asignados son no reembolsables y se entregarán directamente al beneficiario, una vez que se hayan entregado las correspondientes garantías.

En 2012, este programa benefició a 9 personas, y contó con un presupuesto anual de \$ 130.180 mil (US\$ 213 mil).

## **6.3 Política Nacional de Desarrollo Rural 2015 - 2025<sup>53</sup>**

### **a Antecedentes**

En su última actividad pública realizada en el mes de febrero de 2014 en la Región de Los Lagos, el Ex Presidente Sebastián Piñera lanzó la llamada: “Política Nacional de Desarrollo Rural. Mejor Calidad de Vida y Más Oportunidades, 2014 – 2024”. Esta Política fue el fruto de un trabajo conjunto de diversas carteras ministeriales: la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) que actuó como ente coordinador; el Ministerio de Agricultura (MINAGRI); el Ministerio de Obras Públicas (MOP); el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) y el Ministerio de Medio Ambiente (MMA), quienes conformaron el Comité Técnico Interministerial. Este trabajo comenzó el año 2012 y finalizó con su firma en febrero del pasado 2014.

Para su elaboración, se llevó a cabo una serie de actividades y estudios que nutrieron el Documento y le confirieron validez y representatividad. Estas actividades fueron:

- Realización del estudio: “National Rural Policy Review of Chile”, solicitado por SUBDERE a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), que entre otros aspectos entregó un diagnóstico acabado del sector rural de Chile.

<sup>53</sup> Esta sección ha sido elaborada a partir del documento “Política Nacional de Desarrollo Rural 2014 – 2024” (Gobierno de Chile, 2014), de la presentación power point: “Política Nacional de Desarrollo Rural 2015 – 2025”, expuesta a los gobiernos regionales (diciembre 2014), por el Sr. Hugo Martínez, Asesor del Ministro de Agricultura y representante de esta cartera, en el comité interministerial de rediseño de la política, quien además apoyó este estudio a través de una comunicación personal.

- Talleres regionales que convocaron a todos los actores involucrados, invitándolos a analizar y debatir sus intereses, necesidades, obstáculos, otros. configurando la demanda de los diversos sectores en relación a esta política.
- Seminario: “Nuestro Chile Rural: desafíos de una estrategia”, organizado por el MINAGRI en Mayo de 2013.
- Talleres de expertos, que convocaron a un total de 18 profesionales y académicos de diversas instituciones.
- Talleres sectoriales que convocaron a 23 representantes de diversas carteras públicas aportando su visión particular de la política y de lo que se busca abordar a través de ella.

#### b. Objetivo general, ejes rectores y lineamientos estratégicos de la Política Nacional de Desarrollo Rural

El objetivo general de la Política Nacional de Desarrollo Rural es: “... mejorar la calidad de vida y aumentar las oportunidades de la población rural, a través de la adopción gradual, planificada y sostenida del nuevo paradigma rural, para lo cual se concibe un accionar público con enfoque territorial e integrado en distintos niveles, que propicie sinergias entre iniciativas públicas y público-privadas con el objeto de diversificar y potenciar el desarrollo rural, resguardando el acervo natural y cultural esencial para la sustentabilidad territorial...”

Para ello, la Política entenderá por “territorio rural”, aquel que se genera producto de la interrelación dinámica entre las personas, las actividades económicas y los recursos naturales, y que se caracteriza por tener una densidad poblacional inferior a 150 habitantes por kilómetro cuadrado; con una población máxima de 50.000 habitantes cuya unidad básica de organización y referencia es la comuna.

La política tiene doce principios rectores, a saber: (i) Bienestar social; (ii) Diversidad de oportunidades; (iii) Equidad; (iv) Integración territorial; (v) Identidad; (vi) Descentralización; (vii) Sustentabilidad; (viii) Eficiencia; (ix) Participación; (x) Resiliencia; (xi) Gradualidad; e (xii) Integralidad. Y se articula en torno a cinco (5) ámbitos de acción, cada uno de ellos con sus lineamientos estratégicos y objetivos específicos que guían el actuar de los actores involucrados, como se muestra en el Cuadro 9.

**Cuadro 9. Ámbitos de acción y lineamientos estratégicos de la Política Nacional de Desarrollo Rural 2014 – 2024**

Ámbito de acción	Lineamiento estratégico
Bienestar social de la población	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Educación, salud, vivienda, justicia y seguridad ciudadana</li> <li>• Servicios básicos de los hogares (energía, agua para consumo humano, saneamiento y residuos domiciliarios)</li> <li>• Pobreza y vulnerabilidad social</li> <li>• Conectividad y accesibilidad física y de telecomunicaciones</li> </ul>
Oportunidades económicas en el territorio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Multiactividad</li> <li>• Capital humano</li> <li>• Red de oportunidades para el desarrollo económico</li> <li>• Infraestructura económica estratégica</li> </ul>

conclusión

Ámbito de acción	Lineamiento estratégico
Sustentabilidad medioambiental	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Biodiversidad, servicios ecosistémicos y paisaje</li> <li>• Sistema hídrico</li> <li>• Recurso suelo</li> <li>• Pasivos ambientales</li> <li>• Educación ambiental</li> </ul>
Cultura e identidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Patrimonio</li> <li>• Multiculturalidad</li> <li>• Esparcimiento y deporte</li> </ul>
Gobernabilidad de la Política	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Marco institucional</li> <li>• Niveles de gobernabilidad (nacional, regional y sub-regional)</li> <li>• Ordenamiento territorial, planificación y sistemas de información</li> <li>• Participación y representación</li> <li>• Implementación, seguimiento, monitoreo y evaluación</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia en base a “Política Nacional de Desarrollo Rural 2014 – 2024” (Gobierno de Chile, 2014).

### c. La Política Nacional de Desarrollo Rural en el Gobierno de la Presidente Michelle Bachelet

A fines de marzo de 2014, la nueva administración de la Presidente Michelle Bachelet resolvió retomar la Política Nacional de Desarrollo Rural, elaborada por la administración anterior, con el objeto de incorporar la mirada programática del Gobierno entrante. Con este objetivo, se definió entre otros: incorporar en el Comité Interministerial a representantes de los ministerios de Economía y de Energía (como se señaló anteriormente, este Comité estaba conformado solo por el Ministerio de Agricultura, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, el Ministerio de Obras Públicas, el Ministerio de Medio Ambiente y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo); y se incorporaría en el texto de la Política la mirada acabada del estudio desarrollado por la OCDE – “National Rural Policy Review of Chile” – cuya versión final fue discutida en París, en abril de 2014.

La Política Nacional de Desarrollo Rural 2015 – 2025, está en los últimos meses de elaboración y consulta, y se espera sea lanzada oficialmente por la Presidenta Bachelet en el mes de mayo de 2015.

#### 6.4 Políticas e instrumentos públicos para la Agricultura Familiar

La vasta información recogida y sistematizada arroja los siguientes elementos conclusivos:

- En la actualidad, el apoyo a la Agricultura Familiar congrega a un importante número de carteras ministeriales y servicios públicos de Chile, dentro de los cuales el Ministerio de Agricultura (MINAGRI) juega un rol esencial a través del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), servicio de atención exclusiva a este sub-segmento productivo. Carteras como el Ministerio de Economía (MINECON) y Desarrollo Social (MIDESO) y sus diversos servicios, aportan lo propio respondiendo a políticas públicas de orden económicas, sociales, territoriales.
- Se identifica una plataforma de programas e instrumentos de apoyo sumamente amplia y diversa, que combina instrumentos para el financiamiento (créditos en distintas modalidades); subsidios para la asistencia técnica y asesorías, y subsidios para inversiones tanto prediales como extraprediales. En total, se contabilizaron 40 iniciativas que directa o indirectamente, apoyan el desarrollo sustentable de este sub-segmento productivo.

- De acuerdo a la información de INDAP, esta batería de instrumentos llega a más de 162 mil productores familiares – beneficiarios de esta institución – cifra que, considerando lo parcial de ella y las posibles superposiciones, podría llegar a casi 180 mil productores considerando los demás instrumentos ofrecidos por el sector público. Este número corresponde a casi el 70 % de la población objetivo, estimada en 260 mil productores por INDAP.
- En términos generales, el presupuesto disponible para la ejecución de estos programas supera los \$ 287.000 millones anuales (US\$ 471 millones).
- 19 son los programas e instrumentos que responden a políticas públicas diferenciadas para este sector, 18 de ellas impulsadas desde el INDAP y una (1) recién estrenada por la Fundación para la Innovación Agraria (FIA), dependiente también del MINAGRI. Esta plataforma cubre a un total de 162,5 mil productores familiares (no se cuenta con el número de beneficiarios de los proyectos financiados por FIA) y cuenta con un presupuesto de \$ 237.900 millones anuales (US\$ 390 millones).
- Sin desconocer todo lo recorrido en esta materia, es necesario seguir avanzando en una Política Pública Integral Multisectorial para este segmento social, que aborde desde todos los ámbitos del quehacer público el desarrollo rural sostenible, tendiendo a la base una mayor integración de las diversas carteras públicas y actores privados involucrados. Asimismo, es necesario avanzar en el diseño y ejecución de programas e instrumentos de apoyo con mayor especificidad territorial; en atención a la gran diversidad que en esta materia presenta el país y considerando, ante todo, que hoy en día lo rural va más allá de lo agrícola y que, por tanto, el foco de actuación es la familia en general y los individuos que la conforman en particular. En esta línea avanza la nueva Política Nacional de Desarrollo Rural 2015 – 2025 que será próximamente lanzada por la Presidenta Michelle Bachelet.

## 7. Acciones concretas del sector privado vinculadas con el apoyo diferenciado a la Agricultura Familiar

### 7.1 Articulación entre actores para el apoyo de la Agricultura Familiar

La Agricultura Familiar organizada lleva a cabo su misión de apoyo al sector a través de diversas instancias de trabajo, las cuales son articuladas con instituciones tanto del sector público, como del sector privado. Entre las principales instituciones públicas se encuentran: INDAP, INIA, CIREN, CONAF e INFOR, todas dependientes del Ministerio de Agricultura; el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Desarrollo Social. Entre las instituciones privadas se citan la Asociación de Exportadores (ASOEX) y la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA), entre otras.

Asimismo, lleva adelante iniciativas propias en las cuales las organizaciones agrupadas trabajan temas específicos con el objeto de consensuar una mirada y un discurso común, plasmando el trabajo en documentos que finalmente son despachados al Congreso del país. Actualmente, algunos temas vigentes son: Código de Aguas, Ley INDAP, Jóvenes, Organizaciones, Ruralidad, Patrimonio Genético y Semillas y Código Laboral.

En el caso de INDAP, las instancias de trabajo vigentes son: **(a)** Los Consejos Asesores Nacional, Regional y de Área (CAN, CAR y CADA, respectivamente); **(b)** La REAF y la Sección Nacional; **(c)** Comisiones de trabajo; y **(e)** Convenios específicos.

- Consejos Asesores Nacional (CAN), Regional (CAR) y de Área (CADA): Creados por la Ley de INDAP, estas instancias de articulación promueven la participación de las organizaciones de agricultores familiares en la planificación de las actividades anuales que desarrollará la institución. En el caso de los CADA (uno por cada agencia de área), los productores participan a través de sus asociaciones de campesinos, sean ellas formales o informales; en forma de comités, gremios, sindicatos u otras formas. Los CAR (uno por región) están conformados por federaciones y asociaciones gremiales provinciales, mientras que el CAN además de las asociaciones de productores familiares, representados por confederaciones y corporaciones con personalidad jurídica, incorpora a otros estamentos privados tales como la Corporación de Desarrollo Social del Sector Rural de la Asociación de Exportadores (ASOEX); el Colegio Médico Veterinario y el de Ingenieros Agrónomos; y otras instituciones públicas como el Ministerio de Planificación y Cooperación, el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG del MINAGRI); la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA del MINAGRI) y el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA del MINAGRI).
- Si bien, son instancia de diálogo y consenso, hoy en día - en opinión de los dirigentes campesinos - están lejos de ser espacios democráticos por cuanto, por un lado, no existen reglamentos claros de elección de los representantes campesinos, siendo en algunos lugares designados por las propias autoridades públicas; y por otro, son espacios consultivos, no resolutive y, por tanto, las decisiones siguen estando en manos de las autoridades, quienes pueden o no tomar en consideración la opinión de los dirigentes campesinos. A su vez, se reconoce una falta de articulación y diálogo entre estas tres instancias: CAN, CAR y CADA, lo que también desvirtúa la naturaleza de estas iniciativas. Hoy en día, INDAP trabaja en el perfeccionamiento de estas instancias.
- Sección Nacional y la REAF: En la actualidad, las 16 asociaciones de productores con representación nacional registradas por INDAP, constituyen la denominada Sección Nacional de la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF) del MERCOSUR. Esta iniciativa, presente en siete países de la región incluyendo a Chile, tiene por objeto generar un marco de políticas públicas regionales para la Agricultura Familiar. En el marco de esta instancia, los productores familiares organizados, en conjunto con INDAP, trabajan en siete grupos temáticos comunes a todos los países participantes con excepción del último: (i) Registro de productores familiares; (ii) Acceso a la tierra; (iii) Juventud; (iv) Género; (v) Cambio climático; (vi) Comercio; y (vii) Pueblos originarios (surgido desde las asociaciones chilenas). Para cada uno de estos grupos temáticos, se han conformado equipos de trabajo, los cuales guiados por una agenda avanzan en definiciones, lineamientos estratégicos y perfeccionamiento de instrumentos de apoyo específicos; además de generar recomendaciones para los demás países. Se reconoce como un espacio de diplomacia nacional e internacional; de integración y con fuerte dinamismo que se refleja en la variedad y evolución de los temas que son abordados.
- Comisiones: De carácter permanente (“Día del Campesino” y “Expo Mundo Rural”) y eventual (actualmente “PROGYSO y presupuesto”, “Sello Campesino” y “Año Internacional de la Agricultura Familiar”). Las comisiones son conformadas para tratar de manera participativa ámbitos puntuales de apoyo a la Agricultura Familiar y de las cuales emanan informes consensuados.
- Convenios: De cooperación específicos para temas puntuales que requieren de apoyo institucional y/o financiero. INDAP participa entregando recursos o apoyando para su consecución.

En el caso de INIA, las asociaciones de productores tienen un convenio en el ámbito de la genética, mientras que con CONAF e INFOR tratan aspectos relacionados a la producción forestal y la pequeña agricultura. Con el Centro de Información de Recursos Naturales. CIREN, trabajan aspectos de información territorial. En el caso del Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Desarrollo Social, se han conformado espacios de diálogo para abordar temas referidos al Estatuto Temporero y al perfeccionamiento de la Ficha de Protección Social.

Finalmente, con la Asociación de Exportadores (ASOEX) y con la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA), se conforman permanentemente mesas de diálogo para el tratamiento de diversos temas puntuales de los ámbitos social, laboral, desarrollo regional, entre otros.

## 7.2 Acciones del sector privado a favor de la Agricultura Familiar

De la información recogida, se puede extraer los siguientes elementos conclusivos:

- La sociedad civil organizada, ha logrado estructurar un mecanismo de accionar que, si bien es perfectible en varios aspectos, le ha permitido estar presente en los diversos espacios donde se discuten temas relacionados con la Agricultura Familiar (instituciones públicas, empresas privadas, congreso nacional, otros.). Este mecanismo se basa fundamentalmente en la articulación con los actores respectivos a través de mesas de diálogo, comisiones y consejos, entre otros.
- El trabajo que lleva a cabo con INDAP es permanente y en diversos temas, el cual es desarrollado a través de los CADA, CAR y CAN, y otras instancias como la sección nacional, convenios, comités, y demás. Sin embargo, se requiere el perfeccionamiento de estas instancias, por ejemplo, mejorando los mecanismos de selección de los representantes; avanzar hacia espacios donde los productores no solo sean consultados si no también participen en la toma de decisiones, más otros.
- Se reconoce como interesante y de gran aporte, el trabajo que realizan a nivel internacional a través de la sección nacional de la REAF. Esta instancia es un buen espacio de integración y análisis, donde países con mayor experiencia en algunos temas, proponen a los demás por dónde partir y seguir avanzando; se rescatan buenas prácticas y se dan a conocer las malas. En esta instancia, Chile tiene mucho que aportar y también que aprender.

## 8. Bibliografía

CEPAL, IICA, PPAL, CIRAD y Cooperación Regional Francesa, 2014. Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe. Balances, desafíos y perspectivas.

CNR, 1985. Ley de Fomento a la Inversión Privada en Obras Menores de Riego y Drenaje N° 18.450. Disponible en: <<http://www.cnr.gob.cl>>.

CONAF, 1974. Decreto Ley N° 701 de Fomento Forestal. Disponible en: <<http://www.conaf.cl>>.

CONAF, 2009. Ley N° 20.283, sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal. Disponible en: <<http://www.conaf.cl>>.

CONAF, 2013. CONAF por un Chile forestal sustentable. Corporación Nacional Forestal (CONAF), Ministerio de Agricultura. Disponible en: <[http://www.conaf.cl/wp-content/files\\_mf/1382992046CONAFporunChileForestalSustentable.pdf](http://www.conaf.cl/wp-content/files_mf/1382992046CONAFporunChileForestalSustentable.pdf)>.

FAO, 2009. Evolución de la Agricultura Familiar en Chile en el periodo 1997 – 2007. Disponible en: <<http://www.rlc.fao.org/es/conozca-fao/prioridades/agricultura-familiar/baf/2013-09/oaf/>>.

FAO, sin fecha. Las Organizaciones Campesinas en América Latina. Disponible en: <<http://www.fao.org/docrep/003/t3666s/t3666s04.htm>>.

GOBIERNO DE CHILE, 2014. Política Nacional de Desarrollo Rural 2014 – 2024.

GÓMEZ, S 2002. Organización campesina en Chile: Reflexiones sobre su debilidad actual. Disponible en: <<http://mingaonline.uach.cl/pdf/racs/n6/art01.pdf>>.

INDAP, 1993. Ley N° 18.910 orgánica del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP). Disponible en: <[http://www.indap.gob.cl/sites/default/files/ley\\_organica\\_del\\_instituto\\_de\\_desarrollo\\_agropecuario.pdf](http://www.indap.gob.cl/sites/default/files/ley_organica_del_instituto_de_desarrollo_agropecuario.pdf)>.

INDAP, Qualitas, 2009. Caracterización de la Pequeña Agricultura a partir del VII Censo Nacional Agropecuario y Forestal. Disponible en: <<http://www.agroqualitas.cl>>.

INDAP, 2010. Micro y Pequeña Empresa Agropecuaria en Chile: criterios para una focalización eficiente de las políticas para el sector de Acuerdo al VII Censo Nacional Agropecuario.

INDAP, Universidad Católica de Valparaíso, 2013. Estudio de caracterización técnico- productiva de las explotaciones del segmento productor vulnerable de la pequeña agricultura atendida por INDAP. Informe de licitación N° 609-142-LP12. Disponible en: <<http://catalogo.bcn.cl/ipac20/ipac.jsp?session=C2487F70948S2.34284&profile=bcn&uri=link=3100008~!283001~!3100001~!3100002&aspect=subtab146&menu=search&ri=1&source=~!horizon&term=EXPLORACION+AGRICOLA+EN+PEQUE%C3%91A+ESCALA+--+CHILE&index=SUBJECP>>.

INDAP, 2014a. Lineamientos estratégicos 2014 – 2018. Instituto de Desarrollo Agropecuario INDAP. Ministerio de Agricultura.

INDAP, 2014b. Análisis conceptual y propuesta de trabajo de INDAP con las organizaciones campesinas. Presentación Power Point. División de Planificación Estratégica de INDAP. Agosto, 2014.

INE, 2007. VII Censo Nacional Agropecuario y Forestal. Disponible en: <[http://www.ine.cl/canales/chile\\_estadistico/censos\\_agropecuarios/censos\\_agropecuarios.php](http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/censos_agropecuarios/censos_agropecuarios.php)>.

MAINO, M. L (2013). Evolución de los Servicios de Extensión y Transferencia de Tecnología (SETTA) en Chile y la sub-región Sur. BID /FAO.

MINAGRI, 2000. Política Agrícola de Chile. Disponible en: <<http://www.iica.int>>.

MARTÍNEZ, NAMDAR-IRANI, SOTOMAYOR, 2014. Chile: más de 50 años de apoyo a la agricultura familiar campesina. En CEPAL, IICA, PP AL, CIRAD y Cooperación Regional Francesa (2014).

NAMDAR-IRANI, 2014. Mujer agrícola y políticas públicas en Chile. Estudio encargado por la Mesa de la Mujer Rural e impulsado por FAO, MINAGRI y el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM). En prensa.

PORRAS, J. 2003. La Organización Gremial en la Agricultura Familiar Campesina en Chile. Bases para la Formulación de un Plan Estratégico para su Fortalecimiento. Informe Final.

RIMISP, 2009. Empresas Agrícolas en Chile: Caracterización e implicancias para las políticas de innovación y competitividad en el sector agroalimentario.

RIMISP, FIDA, 2014. La agricultura familiar en América Latina, un nuevo análisis comparativo. Informe síntesis.

#### **Sitios web consultados**

[www.anamuri.cl](http://www.anamuri.cl)

[www.campocoop.cl](http://www.campocoop.cl)

[www.cnr.cl](http://www.cnr.cl)

[www.conadi.cl](http://www.conadi.cl)

[www.conaf.cl](http://www.conaf.cl)

[www.corfo.cl](http://www.corfo.cl)

[www.fia.cl](http://www.fia.cl)

[www.fosis.cl](http://www.fosis.cl)

[www.mucech.cl](http://www.mucech.cl)

[www.indap.cl](http://www.indap.cl)

[www.inia.cl](http://www.inia.cl)

[www.reafmercosul.org](http://www.reafmercosul.org)

[www.sercotec.cl](http://www.sercotec.cl)

[www.subdere.cl](http://www.subdere.cl)

[www.unafchile.cl](http://www.unafchile.cl)

[www.viacampesina.org](http://www.viacampesina.org)

[www.vozdelcampo.cl](http://www.vozdelcampo.cl)

## 9. Anexos

## Anexo 1. Programas de instrumentos públicos dirigidos a la Agricultura Familiar

Institución	Programa/ Instrumento	Objetivo	Cobertura (productores)	Presupuesto (millones de \$)	Principal Política Pública a la que apunta				Política Pública Diferenciada para la AF
					Agrícola	Económica	Social	Desarrollo territorial	
INDAP – MINAGRI	PRODESAL	Fortalecer los sistemas productivos de los agricultores más vulnerables y sus actividades conexas, para aumentar sus ingresos y mejorar su calidad de vida	81.690	24.787	X				✓
	PDTI	Apoyar pequeños productores agrícolas, de familias indígenas, a fortalecer sus actividades silvo-agropecuarias y actividades conexas respetando su cosmovisión y procurando aumentar sus ingresos y mejorar su calidad de vida	33.713	16.623	X				✓
	PADIS	Apoyar a las familias rurales de Coquimbo para fortalecer sus actividades silvo-agropecuarias y asociadas, entregando asesoría técnica y fondos de inversión, para aumentar sus ingresos y mejorar su calidad de vida	2.313	975	X				✓
	INDAP – PRODEMU	Contribuir al incremento de los ingresos mediante la consolidación de iniciativas económico-productivas asociadas al mundo rural	3.137	1.774	X				✓
	SAT	Contribuir a mejorar de forma sostenible el nivel de competitividad del negocio o sistema productivo desarrollando las capacidades de los usuarios, por medio de acciones de transferencia técnica, asesoría en gestión y la articulación con otros programas de fomento	11.000	Sin información	X				✓
	PAP	Generar las condiciones adecuadas para que pequeños agricultores accedan a mejores alternativas comerciales y nuevos mercados, de manera de generar encadenamientos productivos y comerciales sostenibles	7.200	Sin información	X				✓
	Turismo rural	Promover acciones de asesoría, capacitación y promoción de emprendimientos para ofrecer servicios turísticos que tengan como soporte la explotación silvo-agropecuaria	Sin información	Sin presupuesto propio	X				✓

continuación

Institución	Programa/ Instrumento	Objetivo	Cobertura (productores)	Presupuesto (millones de \$)	Principal Política Pública a la que apunta				Política Pública Diferenciada para la AF
					Agrícola	Económica	Social	Desarrollo territorial	
INDAP – MINAGRI	Sabores del Campo	Mejorar la gestión técnica y comercial de empresas y productos, con la entrega de soportes técnicos que permitan iniciar y/o mejorar la inserción en el mercado de sus productos, con la denominación de Alimentos Procesados (Especialidades Campesinas)	Sin información	Sin información	X				✓
	PROGYSO	Apoyar el desarrollo de habilidades y generación de capacidades de las organizaciones campesinas, nacionales y regionales para que puedan optimizar sus actuaciones	Sin información	Sin información	X				✓
	Programa de Gestión Empresarial	Mejorar el resultado económico de las empresas mediante la implementación de herramientas de gestión y la instalación de competencias en los agricultores, que les permitan tomar mejores decisiones	Sin información	Sin información	X				✓
	Asistencia financiera	Cubrir las necesidades crediticias de la agricultura familiar bajo condiciones favorables para el surgimiento sustentable de sus negocios	51.300	65.026	X				✓
	Riego y drenaje intrapredial	Cofinanciar inversiones de riego o drenaje intrapredial destinadas a incorporar tecnologías para la gestión del agua en los sistemas productivos agropecuarios	4.300	11.200	X				✓
	Programa de Riego Asociativo	Cofinanciar inversiones en obras de riego o drenaje, extraprediales o mixtas, para mejorar los ingresos económicos y el desarrollo de la competitividad y sostenibilidad de los negocios	Sin información	Sin información	X				✓
	Estudios de Riego y Drenaje	Mejorar la gestión del agua mediante la entrega de incentivos destinados a la formulación de proyectos de riego o drenaje	Sin información	Sin información	X				✓

continuación

Institución	Programa/ Instrumento	Objetivo	Cobertura (productores)	Presupuesto (millones de \$)	Principal Política Pública a la que apunta				Política Pública Diferenciada para la AF
					Agrícola	Económica	Social	Desarrollo territorial	
	PDI	Cofinanciar la ejecución de proyectos de inversión productiva, orientados a modernizar los procesos productivos de las empresas de la agricultura familiar, para hacerlas más competitivas en el mercado y sustentables en el tiempo	13.000	16.165	X				✓
	SIRSD	Recuperar el potencial productivo de los suelos agropecuarios degradados	17.000	18.727	X				✓
INDAP – MINAGRI	Praderas suplementarias y recursos forrajeros	Incentivar el establecimiento de praderas suplementarias y/o recursos forrajeros como herramienta efectiva para disponer de forraje invernal y/o estival en los predios de la agricultura familiar donde el rubro ganadero es el negocio principal	13.500	4.575	X				✓
	Programa Esta es mi Tierra	Mejorar la seguridad jurídica de la tenencia imperfecta de la tierra	Sin información	Sin información	X				✓
CONAF – MINAGRI	Ley de fomento forestal	Impulsar el desarrollo forestal	2.300	3.800	X				
CNR – MINAGRI	Ley de riego	Incrementar la superficie regada del país, mejorar el abastecimiento de agua, incentivar un uso más eficiente del agua e incorporar nuevos suelos a la explotación agropecuaria	1.000	20.000	X				
FIA – MINAGRI	Línea de financiamiento de proyectos de la agricultura familiar	Entregar valor a la identidad y al acervo cultural que encierran los productos de la AF y a innovar para transformar esa identidad en un aporte reconocido por la sociedad y el mercado	24 proyectos	1.400	X				✓

Institución	Programa/ Instrumento	Objetivo	Cobertura (productores)	Presupuesto (millones de \$)	continucción				Política Pública Diferenciada para la AF
					Principal Política Pública a la que apunta				
					Agrícola	Económica	Social	Desarrollo territorial	
FOSIS MIDESO	Yo emprendo semilla	Implementación de un plan de negocios para la generación de ingresos	7.437	13.908			X		
	Yo emprendo	Capacitación, acompañamiento y asesoría técnica, apoyo a la comercialización y capital semilla para fortalecer un negocio en marcha	4.141 personas y 24 organizaciones	9.766			X		
	Acción en familia	Disminuir la vulnerabilidad de familias en situación de pobreza y/o extrema pobreza, activando sus capitales humanos, físicos y/o sociales	Sin información	Sin información			X		
	Acción en comunidad	Disminuir la vulnerabilidad de familias en situación de pobreza y/o extrema pobreza, activando sus capitales humanos, físicos y/o sociales.	Sin información	Sin información			X		
	Programa autoconsumo	Mejorar los ingresos de familias en situación de pobreza, a través de la auto provisión de alimentos	Sin información	Sin información			X		
	Ingreso ético familiar	Desarrollar un conjunto de acciones enfocadas en brindar seguridades y oportunidades a las personas más vulnerables del país, aquellas que se encuentran en situación de extrema pobreza, cuyo ingreso por persona mensual es inferior al necesario para satisfacer sus necesidades básicas de alimentación	Sin información	Sin información			X		
CONADI – MIDESO	Fondo de desarrollo indígena	Generar mecanismos de participación en la definición de los niveles de desarrollo que le afectan, que realizan los diseñadores de política	Sin información	Sin información			X		
	Fondo de Tierras y Aguas Indígenas	Satisfacer distintas demandas de los pueblos originarios asociadas a los recursos de tierra y agua	Sin información	Sin información			X		
	Fondo de Cultura y Educación	Conservación y desarrollo del patrimonio cultural	Sin información	Sin información			X		

continuación

Institución	Programa/ Instrumento	Objetivo	Cobertura (productores)	Presupuesto (millones de \$)	Principal Política Pública a la que apunta				Política Pública Diferenciada para la AF
					Agrícola	Económica	Social	Desarrollo territorial	
SERCOTEC – MINECON	Capital semilla	Apoyar a micro y pequeños empresarios/as que requieren financiamiento para hacer crecer y/o consolidar sus proyectos	336	278		X			
	Capital abeja	Apoyar a micro y pequeñas empresarias, que requieren financiamiento y capacitación para hacer crecer y/o consolidar sus negocios	157	98		X			
	Iniciativas de Desar- rollo de Mercados	Capturar oportunidades de negocio	<i>Sin información</i>	<i>Sin información</i>		X			
	Iniciativas de Desar- rollo Terri- torial	Ejecución de proyectos que promueven la obtención de beneficios colectivos	<i>Sin información</i>	<i>Sin información</i>		X			
	Programa de creación y fortaleci- miento de asociaciones de micro y pequeños empresarios	Formalizar grupos de micro o pequeños empresarios/as	<i>Sin información</i>	<i>Sin información</i>		X			

conclusión

Institución	Programa/ Instrumento	Objetivo	Cobertura (productores)	Presupuesto (millones de \$)	Principal Política Pública a la que apunta				Política Pública Diferenciada para la AF
					Agrícola	Económica	Social	Desarrollo territorial	
CORFO - MINECON	PDP	Promover encadenamientos productivos entre MYPES y empresas de mayor tamaño, las primeras como proveedoras y las segundas como demandantes	Sin información	Sin información		X			
	PIR	Financiamiento de estudios para identificar y evaluar alternativas de inversión en riego, drenaje y distribución de aguas	Sin información	Sin información		X			
	FAT	Contratación de consultorías especializadas en ámbitos de gestión, que contribuyan a mejorar la calidad y la productividad de empresas	385	385		X			
	PEL	Apoyar a los emprendedores de una localidad a mejorar su gestión, desarrollen sus competencias y capacidades y puedan acceder a nuevas oportunidades de negocios	1.880	1.274		X			
	Capital semilla	Apoyar a emprendedores en el desarrollo de sus proyectos de negocios de alto potencial de crecimiento, mediante el cofinanciamiento de actividades para la creación y puesta en marcha de sus emprendimientos	9	130		X			

Fuente: Elaboración propia

## Anexo 2. Organizaciones de agricultores familiares de representación nacional

Organización	Representante	Información
<b>REDAPÍCOLA</b> Federación de Asociaciones Gremiales Regionales de Chile (RUT: 75.970.080-5)	Misael Cuevas Bravo	<b>Dirección:</b> Aníbal Pinto 450, Galería Alessandri, Oficina 07. Concepción. <b>Fono:</b> 041- 2521663 <b>E-mail:</b> oficina@redapicolachile.cl; presidente@redapicolachile.cl <b>Sitio web:</b> www.redapicolachile.cl
<b>CALIDER</b> Corporación Alianza para la Innovación y Desarrollo Rural (RUT: 65.056.252-6)	Patricio Andrés Molina González	<b>Dirección:</b> Huérfanos 1055, Of. 506 Santiago. <b>Fono:</b> 02-26711003. <b>E-mail:</b> corporacioncalider@yahoo.com <b>Sitio web:</b> www.corporacioncalider.cl
<b>UNAF</b> Asociación Gremial "Unión Nacional de Organizaciones de Productores/as de la Agricultura Familiar Campesina de Chile-UNAF CHILE A.G." (RUT: 65.029.914-0)	Segundo Juan De Dios Corvalán Huerta	<b>Dirección:</b> Lira 220. Santiago. <b>Fono/fax:</b> 2222 16 77 <b>E-mail:</b> unafchile@gmail.com <b>Sitio web:</b> www.unafchile.cl
<b>UOC</b> Confederación Nacional de Sindicatos y Federaciones de Trabajadores "Unidad Obrero Campesino de Chile" (RUT: 71.169.800-0)	Olga Gutiérrez Tejada	<b>Dirección:</b> Eleuterio Ramírez 1463. Santiago. <b>Fono/fax:</b> 02- 2695 84 87 <b>E-mail:</b> uocchile@gmail.com <b>Sitio web:</b> www.uocchile.cl
<b>CAMPOCOOP</b> Confederación de Federaciones de Cooperativas y Asociaciones Silvo-agropecuarias Limitada (RUT: 70.070.700-8)	Daniel Rebolledo Mercado	<b>Dirección:</b> Lira 220. Santiago. <b>Fono/fax:</b> 2222 16 77 <b>E-mail:</b> campocoopchile@gmail.com <b>Sitio web:</b> www.campocoop.cl
<b>LA VOZ DEL CAMPO</b> Confederación Nacional de la Agricultura Familiar Campesina, La Voz del Campo A.G. (RUT: 71.960.200-2)	Miguel Fuentealba	<b>Dirección:</b> García Reyes 464. Santiago. <b>Fono:</b> 09-90804197 <b>E-mail:</b> contacto@vozdelcampo.cl; fuentealba.miguel@gmail.com <b>Sitio web:</b> www.vozdelcampo.cl
<b>ANAMURI</b> Asociación Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas ANAMURI A.G. (RUT: 74.288.900-9)	Miriam Talavera	<b>Dirección:</b> Maturana 64 B. Santiago. <b>Fono:</b> 26973217- 26720019 <b>E-mail:</b> directorio@anamuri.cl; secretariag@anamuri.cl <b>Sitio web:</b> www.anamuri.cl
<b>NEHUEN</b> Confederación Nacional Sindical Campesina e Indígena de Chile "NEHUEN" (RUT: 72.124.700-7)	Rigoberto Turra Paredes	<b>Dirección:</b> Manuel Rodríguez 825, of. 508, piso 5 (edificio Kunz). Temuco. <b>Fono:</b> 045-2216383 <b>E-mail:</b> marihuanh@gmail.com <b>Sitio web:</b> www.newenche.cl
<b>MUCECH.</b> Corporación Movimiento Unitario Campesino y Etnias de Chile, MUCECH (RUT: 74.116.900-2)	Manuel Llao Calcumil	<b>Dirección:</b> Av. Portugal 623 of. 1-A. Santiago. <b>Fono/fax:</b> 22226572 - 26351518 <b>E-mail:</b> mucech@mucech.tie.cl <b>Sitio web:</b> www.mucech.cl

## conclusión

Organización	Representante	Información
<b>CONAGRO</b> Confederación Nacional de Federaciones de Sindicatos Campesinos y Trabajadores del Agro de Chile, CONAGRO (RUT:65.627.350-K)	Beatriz González Díaz	<b>Dirección:</b> Av. Portugal N° 623 of. 10 - piso 2. Santiago. <b>Fono cel:</b> 56099931 - 56099961 <b>E-mail:</b> confeconagro@gmail.com <b>Sitio web:</b> www.conagro.cl
<b>TRIUNFO CAMPESINO</b> Confederación Nacional Rural de Pequeños Productores y Campesinos "EL TRIUNFO CAMPESINO" (RUT: 72.397.300-7)	Juan Mellado Espinoza	<b>Dirección:</b> Pje. República 15 dpto. 32 Santiago. <b>Fono/fax:</b> 2698 60 44 <b>E-mail:</b> triunfocampesino@tie.cl
<b>CNC</b> Confederación Nacional Campesina (RUT: 70.020.590-8)	Segundo Steilen Navarro	<b>Dirección:</b> Ahumada 312, oficina 216. Santiago. <b>Fono/fax:</b> 2697 39 13 / 2698 84 07 <b>E-mail:</b> cncch1@yahoo.com <b>Sitio web:</b> www.confenacamp.cl
<b>LEFRARU</b> Asociación Nacional de Comunidades Agrícolas e Indígenas LEFRARU A.G. (RUT: 65.093.770-8)	Manuel Llao Calcumil	<b>Dirección:</b> Av. Portugal 623, Of. 1-A. Santiago. <b>Fono/fax:</b> 22226572 -26351518 <b>E-mail:</b> asociacion_lefraru@yahoo.es
<b>CONAPROCH</b> Confederación Nacional de A.G. y de Organizaciones de Pequeños Productores Campesinos de Chile (RUT:72.012.100-K)	Maria Soledad Alvear Aguirre	<b>Dirección:</b> Libertad 189 - Santiago. <b>fono/fax:</b> 25378456; 9-9724282 <b>E-mail:</b> confe_conaproch@yahoo.com <b>Sitio web:</b> www.conaproch.cl
<b>RANQUIL</b> Confederación Nacional Sindical Campesina y del Agro y Pueblos Originarios RANQUIL (RUT: 72.241.200-4)	José Osvaldo Zúñiga Pino	<b>Dirección:</b> Rosas 3027, Santiago. <b>Fono/fax:</b> 268110 32 <b>E-mail:</b> osvaldoranquil@yahoo.com.ar; confederacionranquil@gmail.com <b>Sitio web:</b> www.confederacionranquil.cl

**Footnotes:**

1 Hectárea de Riego Básico (HRB), es la superficie equivalente a la potencialidad de producción de una hectárea física, regada de suelo clase I de capacidad de uso, del Valle del Río Maipo. Se obtiene al multiplicar las hectáreas físicas de la superficie explotada por el coeficiente de conversión de la "tabla de equivalencias" que se encuentra dentro de la Ley Orgánica de INDAP.

2 UF = Unidad de fomento. 1 UF equivale a US\$ 40,37 (US\$ 1 = \$ 610 al día 9 de diciembre de 2014).

# 5



## Colombia. Estado del arte y retos de las políticas públicas para la Agricultura Familiar

□ **Mario Alexander Moreno Ordóñez**

Especialista en Desarrollo Rural de la Oficina de IICA en Colombia.

□ **Luz Catalina Romero Rodríguez**

Administradora Ambiental, especialista en formulación, gerencia y evaluación de proyectos de desarrollo y Especialista en gestión Pública.

## 1. Introducción

El presente Documento, busca caracterizar la política pública existente en el país para la Agricultura Familiar, y el contexto en el que esta se desenvuelve.

Al respecto, en el país no existe unanimidad de criterio frente a cómo se definiría a la Agricultura familiar, y de hecho, el término “agricultor familiar” no ha sido apropiado por la gran mayoría de la base rural, quienes se autodefinen como campesinos. En ese sentido, proponemos una aproximación al significado de estas dos palabras, como: “una forma específica de relacionarse con el territorio, que involucra actividades productivas rurales, sociales, culturales, ambientales y económicas por parte del agricultor, su familia y su comunidad”, y complementamos la definición con lo manifestado por los productores en diferentes jornadas de campo realizadas.

Posteriormente, este trabajo, plantea un análisis multidimensional del desarrollo que alcanzan los territorios en donde predomina la Agricultura Familiar, apoyados por los índices de desarrollo territorial (IDT), los cuales son calculados en base a la metodología establecida por el Observatorio de territorios que ha desarrollado la Oficina del IICA en Colombia.

Encontramos así, que el desarrollo de estos territorios a nivel nacional - en general - se ubica en una categoría de inestabilidad; que presenta estados dispares, tanto a nivel geográfico, en donde la región Caribe muestra los índices más bajos de desarrollo territorial, como a nivel de dimensiones, en donde se observa cómo estos territorios se desarrollan gracias a su capital natural. Pero a su vez, adolecen de estrategias que generen un desarrollo económico sostenible; que propongan alternativas más allá de la incubación de emprendimientos y las micro-finanzas.

Pese a la difícil situación y a los dispares niveles de desarrollo territorial que presentan los territorios con Agricultura familiar, el aporte que éstos realizan al país, es significativo, ya sea a nivel económico con el empleo rural que generan; con la producción de alimentos y dinamización de la demanda local; o a través de su biodiversidad, con cultura arquitectónica, gastronómica y lúdica, entre otras.

Esa brecha que se advierte en el tiempo, entre el aporte realizado y el grado de desarrollo territorial, es lo que se conoce como la “deuda social histórica” del país con el campo.

Entre otros factores, los diálogos de paz entre el Gobierno y la insurgencia, y los acuerdos parciales que sobre el agro se han alcanzado en ellos, han permitido que esa deuda social se empiece a reconocer explícitamente en las políticas públicas, y se empiece a percibir al agricultor familiar o campesino, como un verdadero agente del desarrollo social y económico de los territorios. A su vez, sus propuestas se visualizan como instrumentos a tener en cuenta en el diseño de las políticas públicas para el sector, tal como se consigna en el actual Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018, y en la Misión para la transformación del campo llevada a cabo por el Departamento Nacional de Planificación (DNP).

Una vez definido el rol que el agricultor familiar juega en las políticas públicas y en el desarrollo nacional, el presente Estudio plantea una caracterización de las políticas públicas que de alguna manera tienen injerencia en la Agricultura Familiar.

Dicha caracterización se lleva a cabo teniendo en cuenta las políticas marco, las políticas transversales y las políticas sectoriales<sup>1</sup>, ofertadas por el Estado, como así mismo se plantea una caracterización de la institucionalidad responsable de diseñar e implementar estas políticas e instrumentos. También, se

<sup>1</sup> **Políticas marco:** Se clasifican aquí aquellas normas y políticas de carácter general hacia la cual se remiten normas y políticas específicas. **Políticas transversales:** Corresponden a las políticas de carácter horizontal en el sentido que van destinadas a las comunidades y pobladores en general, sin favorecer la producción de un producto agrícola en particular. **Políticas sectoriales:** Corresponden a las políticas de carácter “vertical” destinadas a los productores de un rubro agropecuario específico y que tienen por objetivo incentivar la producción de un bien agrícola en particular.

incluye una caracterización de las propuestas realizadas desde las organizaciones de los agricultores familiares.

Finalmente, el Documento analiza la oferta institucional y la interrelaciona con las demandas de las organizaciones campesinas de la Agricultura Familiar, encontrándose que si bien en el país no existe una política pública específicamente destinada a la misma, encontramos que el Estado cuenta con los instrumentos necesarios para responder a las demandas de política pública realizadas por las comunidades. El esfuerzo a realizar, radica en la territorialización de estos instrumentos a nivel local, y su articulación a las dinámicas locales del desarrollo.

En ese sentido, el documento concluye en que, se hace determinante, el fortalecimiento de las capacidades técnicas, estratégicas y financieras de las organizaciones de campesinos; y que se posibilite la incorporación de estas en el proceso de implementación de dichos instrumentos; y que sean las organizaciones de base, quienes articulen la oferta institucional en sus territorios, evitando duplicaciones de oferta y de esfuerzos en su implementación. Ello permitirá que paralelamente también se fortalezcan las instituciones locales encargadas de territorializar las políticas públicas de los Ministerios.

## 2. Qué se entiende por Agricultura Familiar en Colombia

Si bien, en el país no existe unanimidad de criterio frente a lo que definiría a la Agricultura familiar, y de hecho el término “agricultor familiar” no ha sido apropiado por la gran mayoría de la base rural quienes se autodefinen como campesinos, proponemos una aproximación a lo que consideramos significan estas dos palabras, en el contexto nacional.

La Agricultura familiar (AF) es una forma específica de relacionarse con el territorio, que involucra actividades productivas rurales, sociales, culturales, ambientales y económicas por parte del agricultor, su familia y su comunidad.

A diferencia del Agronegocio, en donde el territorio es un espacio principalmente para hacer empresa / negocio, en la Agricultura Familiar, el territorio es un espacio en donde el individuo se desarrolla como productor, familiar, vecino, líder comunitario, comerciante, guardabosques, y otros.

Su relación con el “exterior” se determina por la venta de sus productos; el consumo de bienes transformados; la demanda al Estado de servicios sociales y de infraestructura: generalmente, salud, educación y vial; y la inserción en “mercados laborales urbanos” en tiempo de crisis.

En Colombia, la Agricultura Familiar ha concentrado la mayor parte de su actividad económica en la producción de alimentos, de materias primas agrícolas y pecuarias, sin descartar otras actividades rurales no agropecuarias, como servicios, artesanías, otros.

Esta producción, se realiza utilizando principalmente la mano de obra del núcleo familiar básico o extendido<sup>2</sup>; sin compensación monetaria y con una fuerte especialización en el trabajo que corresponde a cada miembro<sup>3</sup>. Otras veces, las labores agropecuarias se realizan a través de prácticas culturales asociativas como mingas o “mano cambiada”, en las cuales tampoco media una remuneración monetaria. Otras veces se recurre a la mano de obra compensada monetariamente habitualmente tasada por jornal, cuando la actividad productiva excede la capacidad de mano de obra de las dos anteriores formas mencionadas.

2 Núcleo familiar básico hace referencia a Madre, Padre, e Hijos. Núcleo familiar extendido hace referencia a parientes hasta tercer grado de consanguinidad: tíos, primos, abuelos, otros.

3 Salvo la mujer, quien como veremos más adelante realiza trabajos de producción, domésticos y políticos, la mayoría de casos, sin más remuneración que la simbólica la cual es principalmente ver a su familia gozar de bienestar.

Así mismo, y aunque no son características naturales<sup>4</sup> de la Agricultura Familiar, diversos procesos históricos de carácter económico, social y político han impuesto ciertas características tipologías comunes en los agricultores familiares.

Esas características comunes están marcadas por el insuficiente acceso a los activos de la producción como ser: tierra, capital, información y tecnología; lo que conlleva a que su producción se realice en pequeñas áreas de tierra, como asimismo la diversificación del riesgo económico a través del policultivo en las fincas, generando de paso, mayor biodiversidad en sus territorios que otros sistemas de producción agrarios como pueden ser la ganadería extensiva y el agronegocio.

Se llevan a cabo producciones más limpias de agroquímicos, la mayoría de las veces por las propias limitaciones económicas que tienen los agricultores para la compra de éstos, y otras veces fruto de una cultura ambiental que en el país viene aumentando con bastante fuerza entre las comunidades que conforman la Agricultura Familiar.

Como consecuencia del bajo nivel de control y acceso a los activos de la producción, el agricultor familiar adopta decisiones diferentes a lo que la racionalidad capitalista propone. Así, cuando los precios de venta de sus productos caen, él opta por tres estrategias en el siguiente orden de prioridad, pero no necesariamente de manera secuencial; es decir, puede adoptarlas de manera simultánea: **(i)** Aumenta su producción, tratando de recuperar al menos los costos monetarios invertidos en la siembra. **(ii)** Disminuye su consumo social<sup>5</sup>. **(iii)** Abandona parcial y temporalmente<sup>6</sup> la producción agropecuaria, trasladando parte de la mano de obra familiar, hacia otras unidades de producción agropecuaria y no agropecuaria.

Caso contrario, ocurre con los sistemas de producción regidos por una lógica y procedimientos de corte moderno, basados en una estructura mayor de capital o bien los llamados agronegocios, en los cuales se produce, hasta que los rendimientos marginales del capital sean iguales a cero (0).

A nivel social, las formas modernas de comercialización de su producción, caracterizada por la mediación de un número excesivo de intermediarios - agregando o no, valor - y por los circuitos largos de comercialización, han invisibilizado a la Agricultura Familiar, frente a una sociedad mayoritaria de consumidores urbanos, invisibilizando de paso sus capacidades y demandas.

## 2.1 Cómo se percibe a los Agricultores Familiares en Colombia

Hasta ahora, hemos relacionado una serie de elementos comunes y descriptivos de los agricultores familiares. Sin embargo, éstos son fruto de una dinámica un poco más compleja, que tiene que ver con el cómo son percibidos estos agricultores por los diferentes sectores de la sociedad nacional.

Identificar estas percepciones facilitará el entender entre otros: **a)** El origen y características de la oferta de políticas públicas desde el Estado. **b)** Las propuestas que en ese sentido emergen de las organizaciones campesinas. **c)** Los puntos de encuentro y desencuentro entre las anteriores. **d)** La identificación de elementos comunes para el diseño de políticas incluyentes y democráticas, en donde los agricultores familiares sean los sujetos de las mismas y se reconozca su subjetividad y entorno de acción.

<sup>4</sup> Es decir, no son parte de la esencia de las AF, son más bien consecuencias históricas del desarrollo económico y político de las mismas, pues como se verá más adelante si fuesen inherentes a las AF, nadie quisiera ser agricultor familiar.

<sup>5</sup> El consumo social, hace referencia al costo de las relaciones sociales que las personas mantienen, y en consecuencia a la necesidad de constituir un fondo destinado a los gastos que esas relaciones originen. Lo que Eric Wolf llamó el Fondo Ceremonial.

<sup>6</sup> Se hace referencia a "parcial y temporalmente", por cuanto para el agricultor, la prioridad siempre será la actividad agropecuaria. En la medida en que sea rentable, la mano de obra que se trasladó a otros predios o sectores de la economía (servicios), retorna al predio a acompañar la actividad agropecuaria.

### a. El Estado y su percepción sobre los Agricultores Familiares

Un primer actor - y de hecho el más influyente en el diseño de las políticas públicas - es el Estado. Por tanto, para comprender la percepción que tiene el Estado sobre los agricultores familiares<sup>7</sup>, es necesario mencionar que, para el caso colombiano, tal como lo afirma Carlos Salgado<sup>8</sup>: “a la hora de tomar posición frente a la problemática del desarrollo han importado más las definiciones paradigmáticas del desarrollo, que la propia realidad”. Y no solo las definiciones paradigmáticas, sino que buena parte de las veces, los compromisos con sectores específicos de la sociedad.

Cuando hablamos de los paradigmas del desarrollo que han primado, hablamos de aquellos que deberían seguir los Estados modernos: **(i)** El progreso tecnológico; **(ii)** la consolidación de la democracia; y **(iii)** el desarrollo de los mercados<sup>9</sup>. Dichos logros marcan la diferencia entre Estados desarrollados y los subdesarrollados.

En el país - bajo esa lógica - lo moderno se ligó a la industrialización y recientemente a la industria teleinformática y de telecomunicaciones, a la par de la “empresarización” de cualquier actividad productiva. Contrario a lo moderno, estarían los sistemas de producción que no utilizan tecnologías de vanguardia; en donde la producción no responde cabalmente a la concepción capitalista, y en donde no existe una clara delimitación familia - empresa, características que sí están presentes en la Agricultura Familiar.

Así las cosas, la percepción por parte del Estado frente a la Agricultura Familiar, se inscribió en dos visiones: La primera, en lo pre-moderno, haciendo invisible a los agricultores familiares y sus aportes a la sociedad en todas las dimensiones del desarrollo; y la segunda, focalizada en el desarrollo de los mercados económicos (elemento modernizante del paradigma de desarrollo) y en donde los agricultores familiares se percibieron como un actor económico más, incompetente, con pocas dotaciones iniciales, aunque reconociendo que no siempre por su propia voluntad. Así, el Estado identifica al agricultor familiar como un agente económico ineficiente y sujeto de políticas de asistencia social y programas de incubación económica, que le permitan alcanzar una mayor eficiencia económica, por la vía de su empresarización y bajo la modalidad de alianzas productivas con los agronegocios, de manera que así se puedan insertar en esa sociedad moderna que requiere el desarrollo de las naciones

La anterior afirmación, se basa en la revisión de los Planes de Desarrollo Nacional comprendidos entre 1994 y 2014, asumiendo a estos Planes, como rectores de política pública en el país, y encontrando en ellos que las propuestas para el sector rural, se fundamentan en vincular a los agricultores familiares dentro del mercado, a través de alianzas productivas y bancarización; generando condiciones sociales que dignifiquen su vida.

La anterior percepción del Estado frente al agricultor familiar explica - en parte - el tipo de oferta de políticas públicas para la Agricultura Familiar, y los instrumentos diseñados para su territorialización, las cuales se destacan por:

- Utilizar como único criterio de focalización, el grado de acceso a los activos de la producción y de inserción al mercado por parte de los agricultores familiares. De ahí nace la clasificación como agricultor de subsistencia, pequeño, mediano y grande.

7 En estricto sentido, el Estado colombiano no habla de agricultores familiares sino de campesinos, y de pequeños y medianos productores.

8 SALGADO ARAMENDEZ, Carlos. 2002. Cuadernos Tierra y Justicia - Los campesinos imaginados. ILSA. Bogotá. P. 5.

9 Ibidem. P. 10.

- Mantener un carácter marcadamente asistencialista, y ser lideradas e implementadas por instituciones cuya misión es la superación de la pobreza, como el Departamento para la Prosperidad Social (DPS), y no el desarrollo estratégico regional<sup>10</sup>.

## 2.2 Proceso de Paz y nuevos vientos en la percepción del Estado frente a la Agricultura Familiar

Coincidiendo con los avances en los diálogos de paz de La Habana, entre el Gobierno y la guerrilla de las FARC-EP<sup>11</sup>, y el acuerdo sobre el primer punto de la agenda de negociación, que tiene que ver con el desarrollo rural, el Estado ha venido reconociendo – en sus documentos de política agraria marco<sup>12</sup> – a la Agricultura Familiar como un elemento clave para el desarrollo del país.

Así, a través del Departamento Nacional de Planeación, por primera vez reconoce que el “atraso”, pobreza, ineficiencia económica y demás, son el resultado de procesos históricos desventajosos para los pequeños agricultores, por lo cual propone que: *“El objetivo central de la Misión para la Transformación del Campo será, por lo tanto, proponer políticas de Estado para que el país salde su deuda histórica con el campo como elemento esencial para construir la paz”*<sup>13</sup>.

De igual manera enfatiza en la necesidad de: *“superar la visión asistencialista de las políticas rurales y considerar a los habitantes rurales tanto como agentes de desarrollo productivo como sujetos de derechos y, por ende, como plenos ciudadanos”*<sup>14</sup>.

Al proponer el enfoque territorial participativo como una de sus ideas fuerza, la Misión para la transformación del campo (Misión Rural), permite concebir a la Agricultura Familiar como una forma específica de relacionarse con el territorio, que involucra actividades productivas rurales, sociales, culturales, ambientales y económicas por parte del agricultor, su familia y su comunidad, tal como lo mencionábamos al inicio del capítulo.

También a través del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018<sup>15</sup>, el Estado empieza a reconocer en los Agricultores Familiares sujetos activos, con propuestas realizables, por lo que manifiesta que la visión de lo rural, deberá: *“tener en cuenta los insumos de los procesos participativos que se llevaron a cabo en los últimos dos años, principalmente los del Pacto Agrario y los de las mesas de negociación con otras organizaciones campesinas; las propuestas del sector empresarial del campo colombiano y sus agremiaciones, así como las recomendaciones de la Misión para la Transformación del Campo”*<sup>16</sup>.

El reto ahora para el Estado colombiano, es la territorialización de estos reconocimientos a la multidimensionalidad de la Agricultura Familiar, pues hasta el momento los instrumentos de política y la institucionalidad con la que se cuenta, no han demostrado resultados positivos para gestionarla, fundamentalmente debido a su estructura sectorial.

<sup>10</sup> Al inventariar el número de programas dirigidos a pequeños agricultores, se encuentra que la mayoría de éstos son coordinadas por el DPS, entidad adscrita a Presidencia de la República, y en el MADR de hecho solo existe un programa dirigido exclusivamente a la Agricultura Familiar.

<sup>11</sup> Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo.

<sup>12</sup> Plan Nacional de Desarrollo. 2014 – 2018.

<sup>13</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Marco conceptual de la Misión para la transformación del campo. Octubre de 2014. P. 2.

<sup>14</sup> *Ibidem*. P. 2

<sup>15</sup> Todos por un Nuevo País – Paz, Equidad, Educación.

<sup>16</sup> Departamento Nacional de Planeación. Bases para el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018. Versión para el Congreso. P. 380.

Por lo anterior, es común encontrar aún y a pesar de lo consignado anteriormente, que los énfasis en las intervenciones estatales en la Agricultura Familiar, son básicamente de corte social y de emprendimientos productivos con visión de incubadoras empresariales y bancarización a través de micro-finanzas y micro-seguros.

### a. Los agricultores familiares y su percepción sobre sí mismos

Como se mencionó al comienzo del Capítulo, con el término “agricultor(a) familiar” no hay mayor identificación por parte de los pobladores rurales en el país. Ellos en su mayoría se autodefinen como campesinos.

Como parte de un proceso de sistematización de varios ejercicios de construcción colectiva de este concepto, con la participación de los habitantes de algunas localidades rurales, se construyeron las siguientes definiciones:

*“Hombre o mujer de botas, ruana/poncho, sombrero, machete, zurriaga o canasto. Que haya nacido y viva en el territorio, con vivencias y costumbres de principios y valores, de espíritu luchador, trabajador de la tierra con arraigo a su territorio e interesado en buscar y reflejar conocimiento”.*

*“Es el individuo que vive en el campo, trabaja la tierra de la cual deriva su sustento para sí y su familia, entabla una relación directa con la tierra. Cuidador de los recursos, el manejo y su relación a todos los niveles con el territorio. El campesino no siempre ve la tierra como instrumento acumulador de riqueza, sino como su forma natural de subsistir dignamente y que sus generaciones pervivan en ella”.*

¿Qué caracteriza al campesino?

- La capacidad de vivir en comunidad.
- La promulgación de valores como: La solidaridad, honestidad, fraternidad.
- El espíritu trabajador.
- La defensa del territorio y sus recursos naturales.
- La participación activa en las organizaciones sociales.
- El arraigo territorial y cultural.
- Sus actividades giran alrededor de la agricultura y la ganadería.

### b. Agricultores familiares

La sociedad campesina se destaca por una fuerte división del trabajo de los diferentes actores familiares. Las mujeres y los niños son actores determinantes en este engranaje que es la sociedad de la Agricultura Familiar:

*“Una se levanta como a las cuatro o cinco de la mañana, se principia prendiendo la estufa de leña, para preparar el desayuno; el caldo, el dulce (chocolate) y las arepas. Se reparte el desayuno para los obreros y el marido a las siete de la mañana y se alistan los niños para mandarlos a la escuela. Después toca ir a ordeñar las vacas, medir pastos, dar de beber al ganado y regresar a la casa a cuajar la leche y comenzar a hacer el almuerzo, juntico a eso hay que arreglar la casa; tender camas, barrer, enjabonar ropa y hacer hasta donde se alcance, porque hay que terminar de preparar el almuerzo, pues toca tenerlo listo por ahí a las once, porque casi siempre los obreros están lejos de la casa y hay que llevarlo hasta el tajo (el cultivo). Nosotras las mujeres, igual que los hombres, a veces también vamos a trabajar en los siembros.*

Después de llevar el almuerzo llega uno a almorzar rapidito y alzar el reguerito del almuerzo, se saca el queso y se pone hacer las onces, se le llevan las onces a los obreros y se regresa hacer la comida, se reparte la comida por ahí a las cinco de la tarde. Se sigue alzando reguero, se le pone atención a las tareas de los niños y también se conversa sobre las actividades del día.

Los días domingos se hacen los oficios más temprano, porque casi siempre hay que ir al pueblo hacer el mercado o a las reuniones de la junta de acción comunal, o a la del comité femenino o a otras que a veces hacen.

Los niños colaboran en sus ratos de descanso a apartar los terneros, cargar leña, a trabajar en los siembros y a otros oficios que se hacen en la finca” (Campesina de Sumapaz, vereda Santo Domingo).<sup>17</sup>

Este engranaje derivado de la especialización del trabajo al interior de la familia, es un elemento que debe tener en cuenta la Política Pública, para visualizar el doble y hasta triple trabajo de las agricultoras familiares y lograr el reconocimiento social y económico de la sociedad y el Estado.

Como puede observarse en las diferentes percepciones que tienen los agricultores familiares sobre sí mismos, no existe asomo de auto victimización y menos de desconfianza frente a sus capacidades técnicas, sociales, culturales y demás; tal como se percibió por parte del Estado hasta la década pasada. Por el contrario, hacen una auto-descripción de un actor activo, propositivo, con un potencial inmenso de progreso si cuenta con los medios para desarrollar sus capacidades, tal como lo plantean las últimas visiones que sobre ellos proyecta el Estado.

Esta autovaloración positiva por parte de los agricultores familiares, se escala a nivel de sus organizaciones, las cuales siempre han reivindicado el rol protagónico que este tipo de agricultor ha tenido en la sociedad nacional, en términos de aprovechamiento del territorio rural; de la producción de alimentos, de la generación de empleo; de la implementación de sistemas productivos que permiten la conservación de la biodiversidad (en buena parte de los casos); de la identidad cultural a través de sus expresiones gastronómicas, arquitectónicas, lúdicas y folclóricas.

Estas reivindicaciones organizacionales, se han traducido en propuestas de política pública, que como veremos más adelante cada día resultan más pertinentes para el desarrollo de los territorios con agriculturas familiares.

Mención especial merece la violencia que han padecido los agricultores familiares por cuenta de los actores armados del país, la cual ha impedido un reparto democrático de las oportunidades y activos de la producción en el campo, despojándolos muchas veces de los pocos insumos productivos que poseen como tierra y mano de obra; generando además fenómenos de desplazamiento forzado que redundan en éxodos hacia las periferias de las ciudades, engrosando así la oferta de mano de obra no calificada a las industrias urbanas<sup>18</sup>, generando competencias con los pobres urbanos por los servicios sociales del Estado; o bien ampliando la frontera agropecuaria, adentrándose en la selva, deteriorando ecosistemas frágiles y vendiendo a precios muy por debajo de su valor real, sus tierras y mejoras a otros agentes rurales que se benefician de los procesos que desencadenan los actos de violencia rural.

<sup>17</sup> Asociación Campesina del Sumpaz. ASOSUMPAZ. MORENO Et Al. Plan de Desarrollo de la Zona de Reserva Campesina de Sumapaz. INCODER, 2012. P. 208a

<sup>18</sup> Disminuyendo así la estructura de costos de estas industrias, y generando de alguna manera (así sea mínima) una funcionalidad de la violencia al crecimiento económico.

### c. La sociedad urbana y su percepción frente a los agricultores familiares

Tres elementos habría que destacar en términos de cómo perciben las sociedades urbanas<sup>19</sup> nacionales a los agricultores familiares: estos van desde la invisibilización total de éstos, hasta su percepción como un potencial peligro para la sociedad urbana y un competidor por los servicios sociales del Estado, pasando por la percepción de que los agricultores familiares son los protagonistas de esa “otra Colombia”: la “virtual”, la que reseñan los medios de comunicación y percibimos ajena a nuestra cotidianeidad.

En primera instancia, encontramos que gracias a los mecanismos de comercialización de los alimentos en las ciudades, en las cuales las formas “personalizadas” propias de los mercados campesinos, o de las plazas de mercado son cada vez menos frecuentes, pues en su lugar se encuentran las centrales mayoristas, los supermercados de barrio y los hipermercados, el consumidor final no conoce al productor de los alimentos que está comprando, desconociendo de paso sus capacidades y contextos de vida.

Agrava la situación anterior, el hecho de que en las dietas de los consumidores urbanos, cada día pierden peso los productos de la Agricultura Familiar primaria, pues dada la dinámica de la sociedad moderna, ésta cada vez consume más alimentos procesados de rápido consumo (avenas procesadas, cereales integrales, otros), perdiendo así la primera, espacios económicos.

Por otra parte, dado el conflicto armado, se han generado procesos de desplazamiento forzado de grandes grupos de agricultores familiares hacia las grandes ciudades, en donde llegan a engrosar los cinturones de miseria y entran a “competir” por los servicios sociales que el Estado oferta a los pobladores tradicionales de estos cinturones; por lo cual, para estas personas, los agricultores familiares recién llegados son “competencia” para acceder a los servicios de educación, salud, alimentación gratuita y demás. Esto genera rechazo hacia los desplazados, dificultando su proceso de adaptación a su nuevo medio de vida urbano.

Finalmente, existe entre la mayor parte de la opinión pública de las ciudades colombianas, un desconocimiento generalizado sobre quiénes son y qué hacen, los agricultores familiares del país. Menos conocimiento existe aún sobre sus dinámicas de vida, sus problemas y sus propuestas.

En ese sentido, los medios de comunicación masiva, han coincidido con la visión que el Estado tuvo hasta hace poco sobre este tipo de agricultura. Así los medios masivos de comunicación han reseñado a la Agricultura Familiar como algo minoritario, premoderno, con poca incidencia en el desarrollo económico del país, y por tanto como un tema de “*bajo rating*”; fuente de noticia solo por las acciones violentas que el conflicto armado produce en sus territorios y los desastres climáticos que allí se originan.

Se hace referencia a los medios de comunicación masiva, por la capacidad de éstos para visualizar los aportes que la Agricultura Familiar genera a la sociedad nacional, no solo a nivel productivo, sino social, económico y político, de manera que se logre una “valorización” de la misma, por parte de la sociedad nacional; y un consenso frente a la necesidad de atender sus demandas como pilar fundamental de la estabilidad política y alimentaria del país.

### 2.3 Reflexiones finales

- Existen múltiples visiones y valoraciones sobre la naturaleza, los aportes y la problemática de la Agricultura Familiar en el país. Ellas dependen de las diferentes ópticas con que se definan

<sup>19</sup> Para efectos de este Documento, las sociedades urbanas a las que nos referimos es a lo que la Misión para la transformación del campo del DNP clasifica como Ciudades y Aglomeraciones, y a las Intermedias.

y analicen las dinámicas que las conforman, las cuales varían según el actor que realice la interpretación.

- Hasta hace poco, existía una brecha bastante significativa entre la percepción que el Estado tenía sobre los agricultores familiares, dado el paradigma de desarrollo adoptado (la modernidad) y la que éstos tenían de sí mismos, lo cual se tradujo en estrategias y políticas con muy buenas intenciones, pero sin obtener los resultados deseados.
- Coincidente con el consenso que hubo entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, en lo concerniente al punto uno de desarrollo rural de la agenda de paz, en el proceso de negociación para la terminación del conflicto armado, el Estado reconoce en sus políticas agrarias de tipo marco conocido como Plan Nacional de Desarrollo, Misión para la Transformación del Campo: (i) La existencia de una “*deuda histórica*” con el campo; (ii) la necesidad de considerar a los agricultores familiares, como agentes del desarrollo económico y sujetos de derechos; y (iii) la conveniencia de tener en cuenta a la hora de formular políticas públicas, los insumos de los procesos participativos que se llevaron a cabo en los últimos dos años, principalmente los del Pacto Agrario y los de las mesas de negociación con otras organizaciones campesinas.
- Este acuerdo, acercó en alguna medida, las visiones estatal y campesina sobre los problemas y posibles soluciones a la crisis de la Agricultura Familiar del país. Sin embargo, y pese al reconocimiento político que hace el Estado sobre la ciudadanía de los agricultores familiares, surge el reto de la territorialización de este reconocimiento a través de instrumentos de políticas públicas, programas y proyectos, de carácter participativo y con la pertinencia necesaria en cada territorio.
- Asimismo, urge la revalorización de la Agricultura Familiar dentro de las sociedades urbanas, no solo como proveedoras de alimentos, sino como fuente de recursos naturales, identidad cultural, recursos paisajísticos y estabilidad política. Para esto, es necesario el concurso de medios de comunicación masivos y redes sociales comprometidas con la visibilización de los aportes multidimensionales que se derivan de la Agricultura Familiar del país.
- La reflexión final, tiene que ver con preguntarse, si en el marco de los procesos de desarrollo rural con enfoque territorial que el país se apresta a iniciar, en el que la identidad, opinión, participación e iniciativas de los pobladores rurales son el pilar del modelo, ¿es viable hablar de “Agricultura Familiar”, cuando sus protagonistas se autodefinen como campesinos?, o ¿sería mejor hablar de la “agricultura campesina”?

### 3. El desarrollo rural en los territorios de Agricultura Familiar colombianos

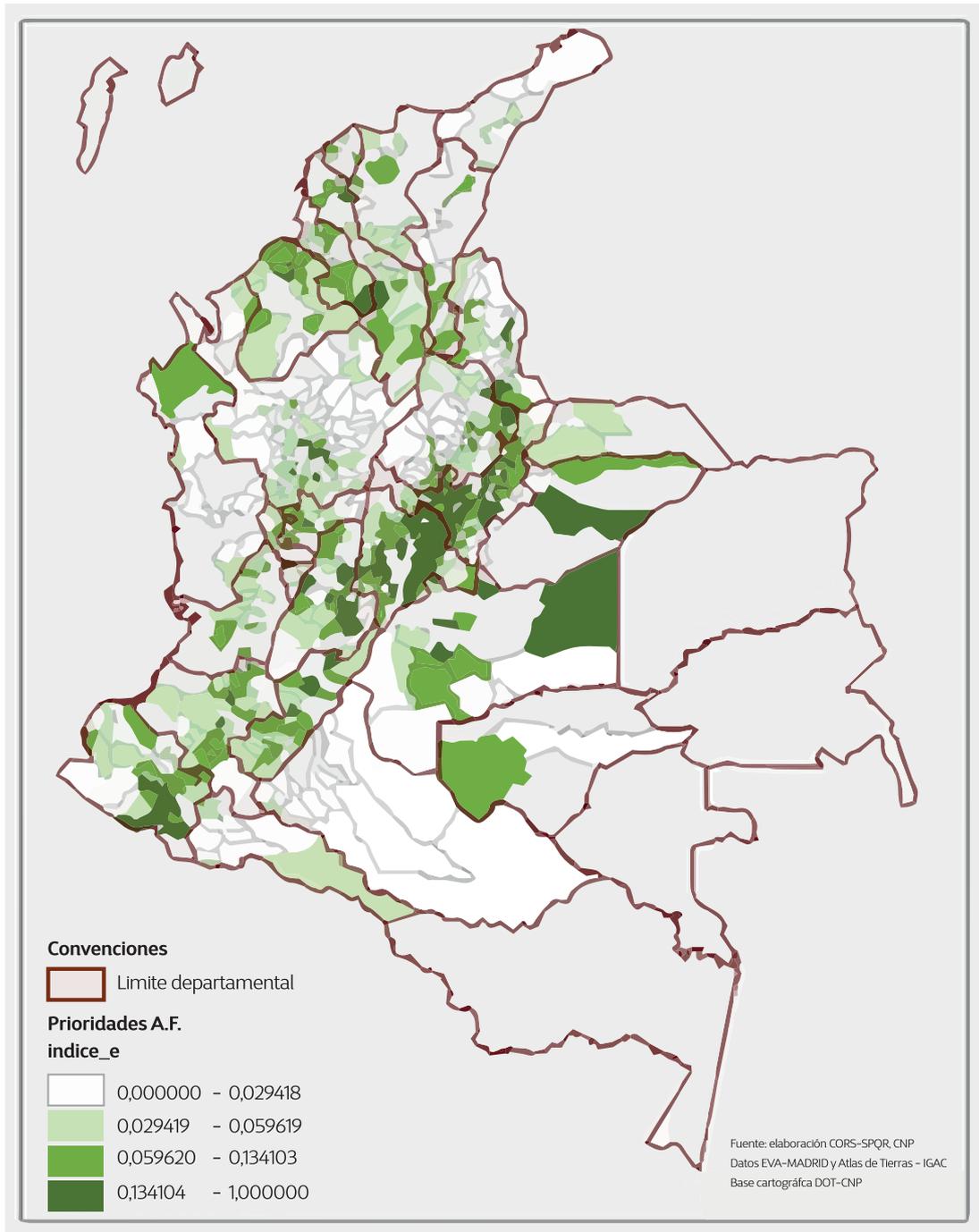
El Observatorio de Territorios Rurales que ha venido gestionando la Oficina del IICA en Colombia, es un sistema de indicadores de desarrollo rural, que permite cuantificar el grado de progreso de los territorios, desde una perspectiva multidimensional, vale decir: ambiental, económica, social y político-institucional, a la vez que abre la posibilidad de realizar un monitoreo sistemático del mismo<sup>20</sup>.

Para el caso de los territorios de la Agricultura Familiar, el Observatorio concentró sus esfuerzos en el cálculo y análisis del Índice de Desarrollo Territorial (IDT) para los 676 municipios, clasificados por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) como rurales y rurales dispersos, y que coinciden en buena parte con los territorios identificados por la Unidad de Planeación Rural Agropecuaria (UPRA) como territorios de Agricultura Familiar.

20 Para mayor información consultar <http://observatorioiica.org/>.

El 73,6 % de los municipios corresponden a la zona Andina, incluyendo a Chocó (499 municipios); el 12,5 % se localizan en la Amazorinoquía (85 municipios); y el 13,9 % restante pertenecen a la región Caribe (93 municipios).

**Mapa 1. Índice de Desarrollo Territorial (IDT)**



**Fuente:** UPRA. 2013.

La utilización del IDT como instrumento de análisis, permite identificar los elementos que promueven el desarrollo de los territorios de la Agricultura Familiar, así como los factores que retrasan el mismo. Esto, tras ubicarlos en una escala de cero a uno; con uno como la mejor calificación posible y siendo cero el desempeño más bajo. Para tal fin, se creó una escala que permite entender la situación del territorio.

Ante la gran cantidad de unidades de análisis que supone trabajar con municipios (676), las unidades se clasificaron en grupos con características de comportamiento similares. Para ello, se utilizó la regla de Sturges<sup>21</sup> con el fin de determinar el número de grupos que se construirían.

Los grupos resultantes de municipios, se convirtieron en diez (10) nuevas unidades de análisis que permitieron realizar este Estudio de forma más ordenada, facilitando así, la caracterización de los territorios según su desempeño.

Esta clasificación agrupa a los municipios que presentan un rendimiento similar en la ponderación del IDT general, por lo que no todos los grupos tienen el mismo número de municipios; lo cual tiene gran utilidad a la hora de determinar las características de los territorios objetos de política.

### 3.1 Principales hallazgos a partir del IDT en los territorios rurales

En principio, y de manera preocupante, se encontró que en promedio, los municipios con Agricultura Familiar en Colombia alcanzan un IDT de tan solo, 0,45 puntos, es decir que su desarrollo se encuentra en un 45 % de su capacidad. Este índice los ubica a nivel agregado, en la categoría de “territorios inestables”.

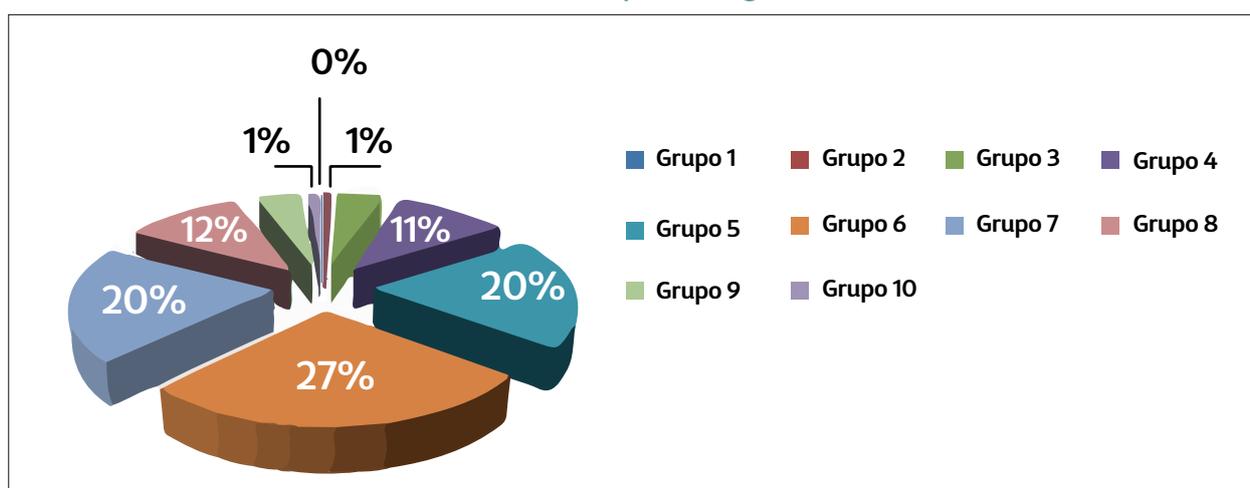
Sin embargo, su grado de desarrollo no es homogéneo, pues se presentan desarrollos dispares, tanto a nivel geográfico, como entre las dimensiones analizadas.

#### a Brechas territoriales en el desarrollo rural de los territorios con Agricultura Familiar<sup>22</sup>

Si bien, a nivel general es preocupante el bajo IDT presentado por los territorios de la Agricultura Familiar en Colombia, al analizar la distribución geográfica de los IDT, encontramos que el grupo que presenta el nivel de desarrollo territorial más alto, lo constituyen dos municipios y, el Índice apenas alcanza 0,581; es decir, son dos municipios que se encuentran en categoría “inestable – alto”.

Contrariamente, existen ocho (8) municipios categorizados como “críticos”, que no sobrepasan el IDT de 0,352.

Gráfico 1. IDT en los Municipios con Agricultura Familiar



Fuente: Observatorio de territorios IICA. 2015.

<sup>21</sup> La regla de Sturges, propuesta por Herbert Sturges en 1926, es una regla práctica acerca del número de clases que deben considerarse al elaborarse un histograma. Esta aplicación sirve para encontrar el intervalo deseado. ([https://es.wikipedia.org/wiki/Regla\\_de\\_Sturges](https://es.wikipedia.org/wiki/Regla_de_Sturges)). Este número viene dado por la siguiente expresión:  $c = 1 + \log_2 N$ , donde  $N$  es el tamaño de la muestra. Que puede pasarse a logaritmo base 10 de la siguiente forma:  $c = 1 + 3.322 * \log N$ . El valor de “c” (número de clases) es común redondearlo al entero más cercano.

<sup>22</sup> Para acceder al listado detallado de los IDT de los municipios rurales y rurales dispersos, consultar el Anexo I de esta publicación.

La imagen anterior da indicios sobre las brechas territoriales que se presentan en el desarrollo de los territorios con Agricultura Familiar. En la siguiente Tabla, se pueden apreciar la cantidad de municipios por cada grupo de desarrollo.

**Tabla 1. Índice de Desarrollo Territorial. Municipios con Agricultura Familiar.**

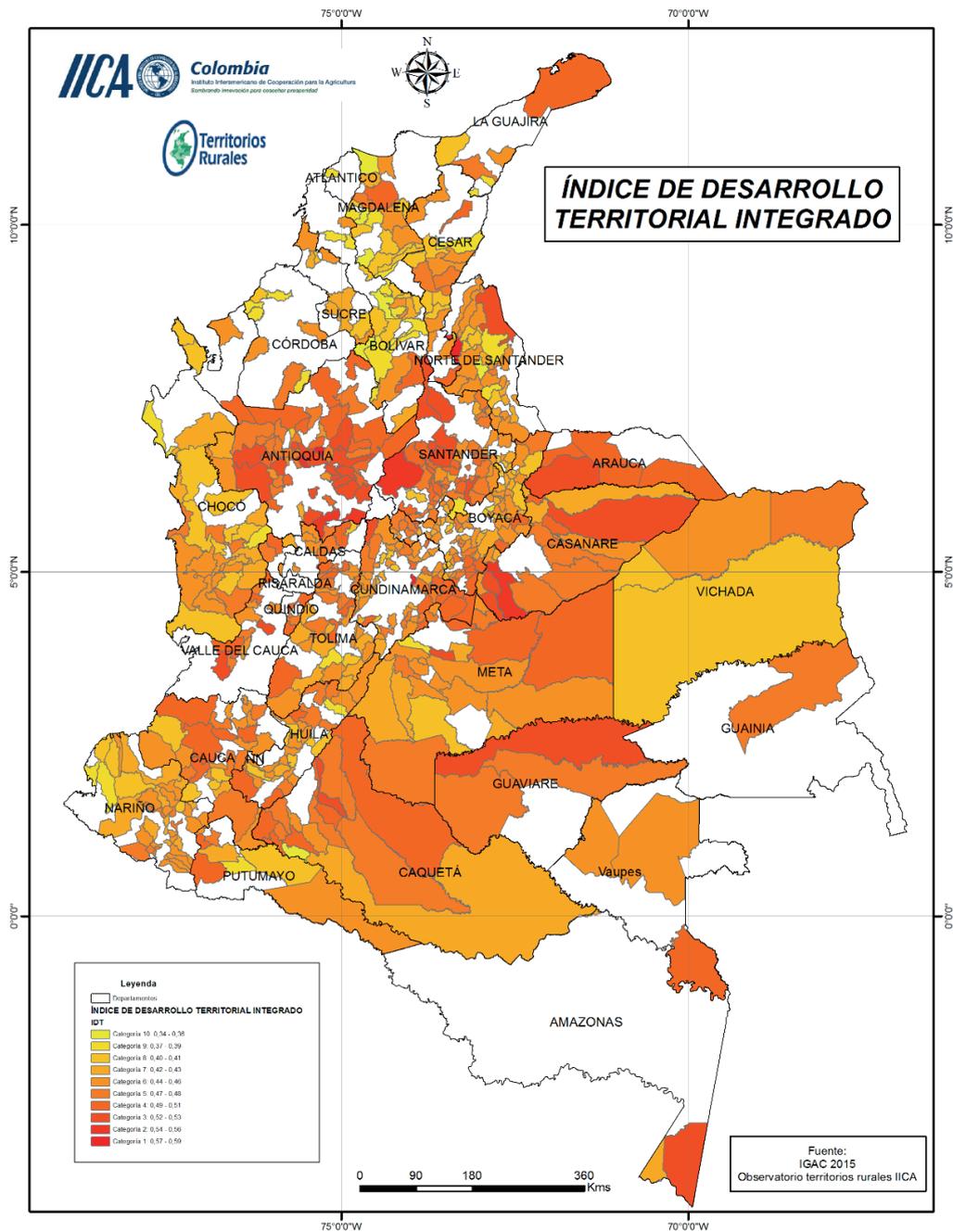
<b>DISTRIBUCIÓN DE LOS MUNICIPIOS SEGÚN IDT</b>		
<b>GRUPO</b>	<b>IDS</b>	<b># municipios</b>
<b>Grupo 1</b>	0,581	2
<b>Grupo 2</b>	0,558	3
<b>Grupo 3</b>	0,521	28
<b>Grupo 4</b>	0,499	74
<b>Grupo 5</b>	0,475	132
<b>Grupo 6</b>	0,451	184
<b>Grupo 7</b>	0,427	137
<b>Grupo 8</b>	0,402	78
<b>Grupo 9</b>	0,381	30
<b>Grupo 10</b>	0,352	8
<b>Promedio</b>	<b>0,45</b>	

**Fuente:** Observatorio de territorios IICA Colombia. 2015

La Tabla anterior, nos permite observar que los 253 municipios, correspondientes a los grupos 7, 8, 9, y 10 y que representan el 37,4 % de los municipios analizados, tienen en promedio, un rendimiento menor a la media nacional en todas sus dimensiones, lo cual resulta de utilidad con miras a una focalización equitativa de la inversión estatal.

Finalmente, al realizar una cartografía del IDT, se observa claramente, cómo los municipios con mejor desempeño se ubican en la zona Andina, mientras que los de peor desempeño se localizan en la región Caribe.

Mapa 2. Índice de Desarrollo Territorial Integrado



Fuente: Observatorio de territorios IICA – IGAC 2015

Esta distribución del IDT, podría tenerse en cuenta en los procesos de focalización, como un criterio de asignación de recursos, e implementación de proyectos y programas de desarrollo rural.

### b. El desarrollo territorial desagregado por dimensiones en la Agricultura familiar

Al desagregar los IDT por las dimensiones incorporadas en el índice, encontramos un comportamiento dispar en ellas (Tabla 2):

**Tabla 2. Valores del IDT discriminado por dimensión y Grupo**

Grupo	AMBIENTAL	SOCIAL	ECONÓMICO	Político Institucional	IDT
Grupo 1	0,804	0,524	0,463	0,532	0,581
Grupo 2	0,903	0,410	0,343	0,576	0,558
Grupo 3	0,868	0,406	0,306	0,504	0,521
Grupo 4	0,861	0,385	0,260	0,489	0,499
Grupo 5	0,822	0,373	0,227	0,478	0,475
Grupo 6	0,754	0,363	0,215	0,472	0,451
Grupo 7	0,711	0,349	0,192	0,457	0,427
Grupo 8	0,678	0,328	0,171	0,433	0,402
Grupo 9	0,631	0,305	0,170	0,419	0,381
Grupo 10	0,541	0,290	0,177	0,400	0,352
<b>Promedio</b>	<b>0,759</b>	<b>0,359</b>	<b>0,215</b>	<b>0,466</b>	<b>0,450</b>

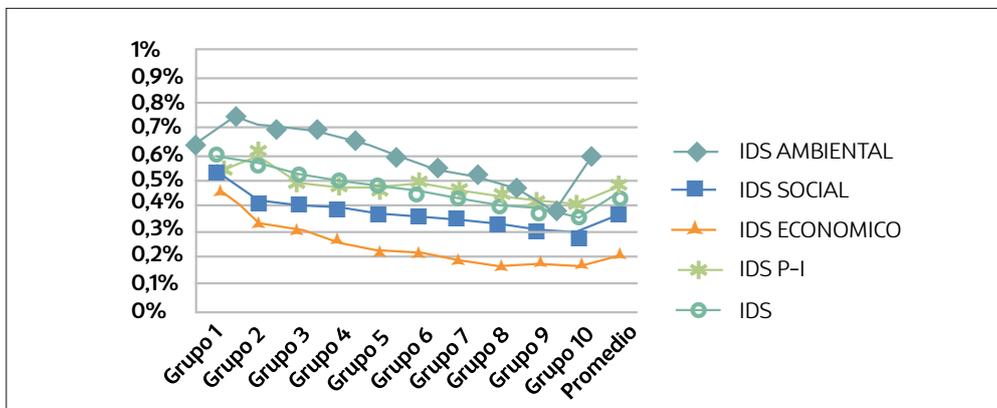
Fuente: Observatorio de territorios IICA 2015

A nivel general, se observa que es la dimensión ambiental la que mejor comportamiento tiene frente al resto, alcanzando niveles óptimos en el 35 % de los municipios; en el 63,4 % niveles estables, y niveles inestables en tan solo el 1,6 % de los municipios analizados.

Contrario al comportamiento ambiental, la dimensión económica es la que peor desempeño presenta, con un promedio nacional de 0,21. Su rendimiento en general, puede clasificarse como inestable.

Como puede observarse en el Gráfico siguiente, tan solo las dimensiones social y ambiental presentan rendimientos iguales o por encima del promedio del IDT general.

**Gráfico 2. IDT Desagregado por dimensiones**



Fuente: Observatorio de territorios IICA 2015

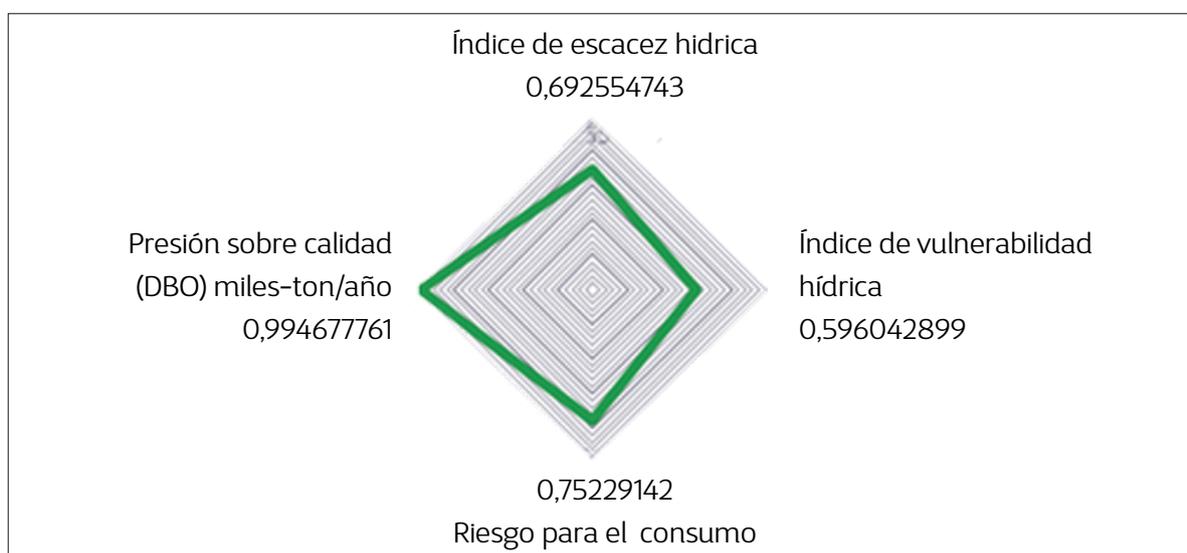
Al profundizar en cada una de las dimensiones, podemos advertir algunos elementos que caracterizan el desarrollo rural en los diferentes grupos de territorios rurales.

### (1) Dimensión ambiental

Esta categoría reviste especial importancia para la Agricultura Familiar, por cuanto brinda el sustento hídrico para los procesos productivos agropecuarios, actividad principal de la misma. De hecho, es la dimensión de mejor comportamiento en estos territorios, lo cual permite deducir la fortaleza ambiental de la Agricultura Familiar del país.

En esta categoría, se tuvo en cuenta el comportamiento en dos aspectos fundamentales: El balance hídrico de los territorios y la gestión del riesgo de los mismos. Es prudente aclarar que las variables incluidas en el análisis obedecen a la disponibilidad de información y a la fiabilidad de la misma, por lo cual en tanto exista otra información disponible y confiable, se podrá aumentar el rango de variables incluidas y realizar un análisis más completo sobre esta dimensión.

**Gráfico 3. Biograma del IDT de la dimensión ambiental**



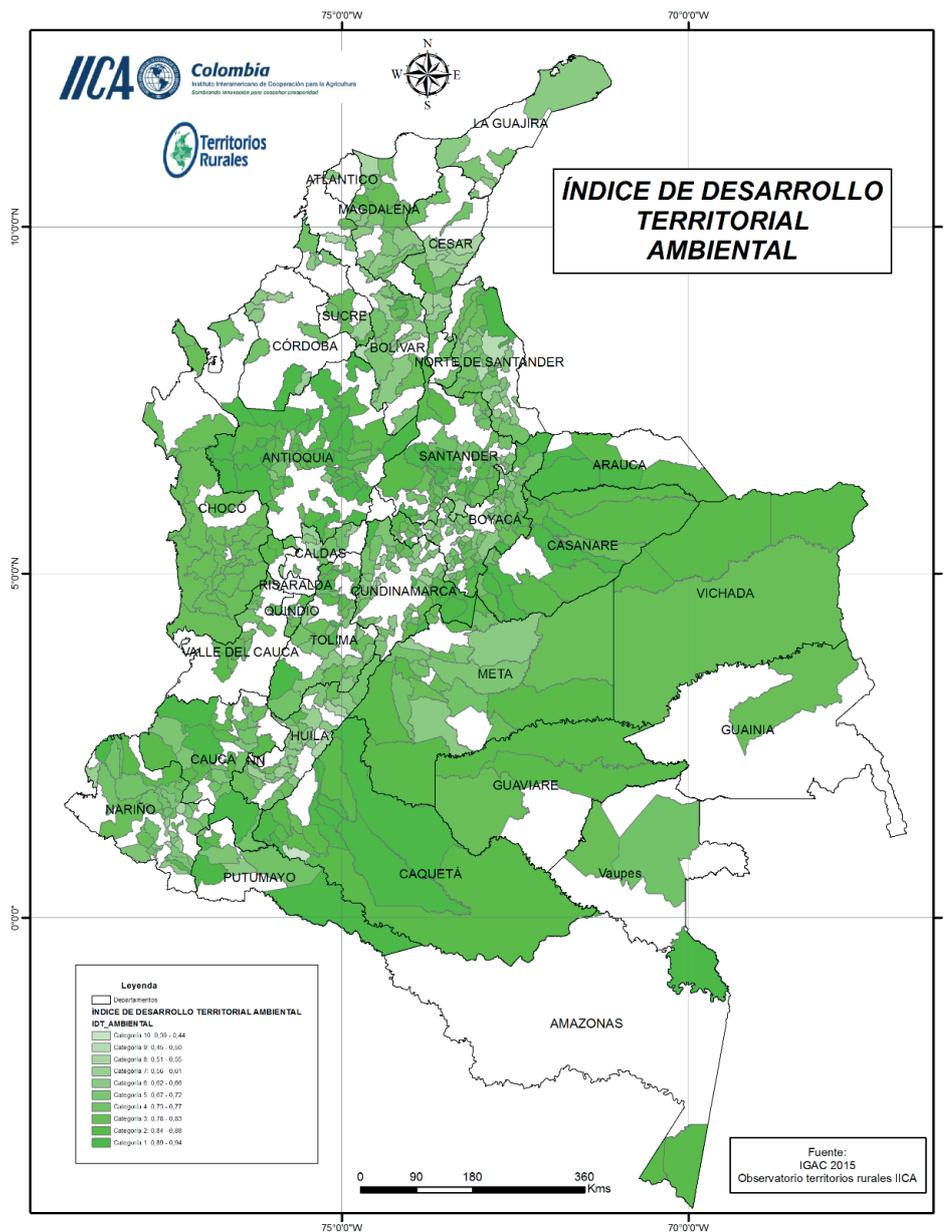
**Fuente:** Observatorio de territorios IICA 2015

El análisis de las variables seleccionadas en esta dimensión, nos indica que el riesgo más fuerte que tienen los territorios con Agricultura Familiar, se centra en el grado de fragilidad del sistema hídrico, para mantener una oferta para el abastecimiento del agua que, ante amenazas puede generar riesgos de desabastecimiento, causados por una demanda por agua que sobrepasa a la oferta en algunos territorios.

Doscientos treinta y ocho (238) municipios presentan índices de desarrollo ambiental óptimos; es decir el 35 % de los municipios con Agricultura predominantemente familiar. Al desagregar por regiones, encontramos que el 20,5 % de esos municipios corresponden a la Amazorinoquía; el 72,1 % corresponden a la región Andina y Pacífica (Chocó); y tan solo el 7,4 % corresponden a la costa caribe

El siguiente Mapa, permite identificar geográficamente los niveles de desarrollo a nivel ambiental en los municipios con predominancia de la Agricultura Familiar en el país.

Mapa 3. Índice de Desarrollo Territorial Ambiental



Fuente: Observatorio de territorios IICA, IGAC 2015

Como se puede observar - en una primera instancia - la región andina conserva una gran ventaja frente a las demás regiones del país, en términos de número de municipios con rendimiento “óptimo”, en lo que tiene que ver con suministro hídrico que la Agricultura Familiar requiere. Caso contrario, sucede con la región Caribe del país, la cual concentra la tercera parte de los grupos 9 y 10 del ranking ambiental.

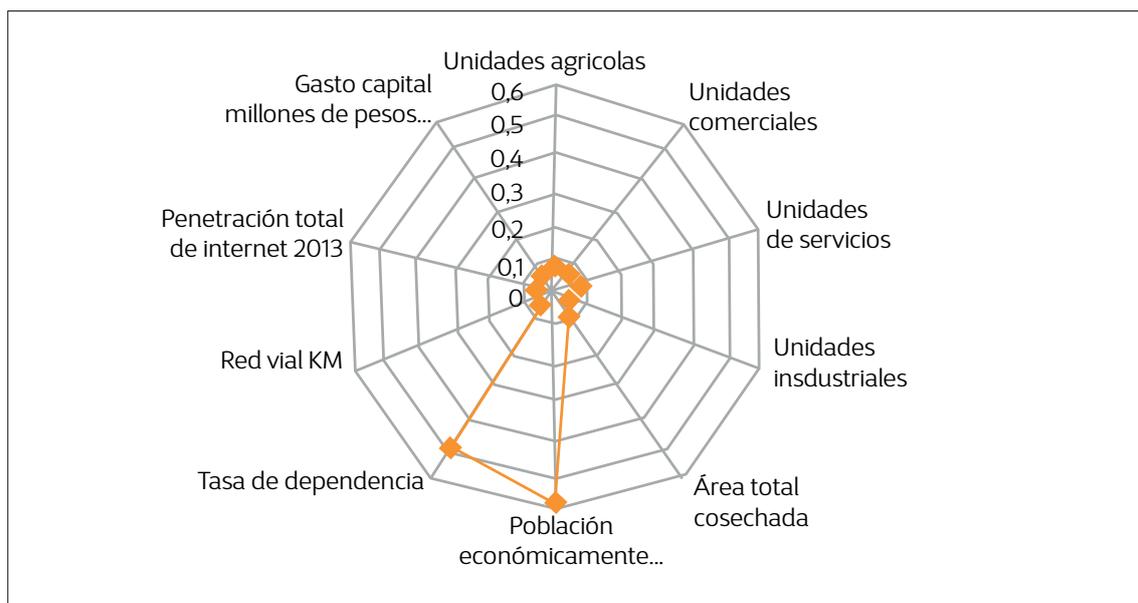
Sin embargo, al realizar un análisis un poco más profundo y teniendo en cuenta la distribución porcentual de los municipios rurales y rurales dispersos, encontramos que el 58,33 % de los municipios de la Amazoninoquía mantiene niveles óptimos en el tema ambiental, frente a un 34,8 % de los municipios en la región Andina - Chocó, y un 19,35% en la región Caribe.

Lo anterior determina una ventaja real en términos ambientales de la Amazoninoquía, frente a la Andina y el Caribe.

## (2) Dimensión económica

Esta dimensión representa el principal cuello de botella para la Agricultura Familiar del país. De hecho, de acuerdo al IDT de los municipios analizados, salvo dos municipios que alcanzan un estado “inestable” en esta dimensión, el resto presentan niveles de desarrollo “crítico” en el 55 % de los casos; y están a punto de colapsar en esta dimensión el 37,4 % de los municipios.

Gráfico 4. Biograma IDT Económico

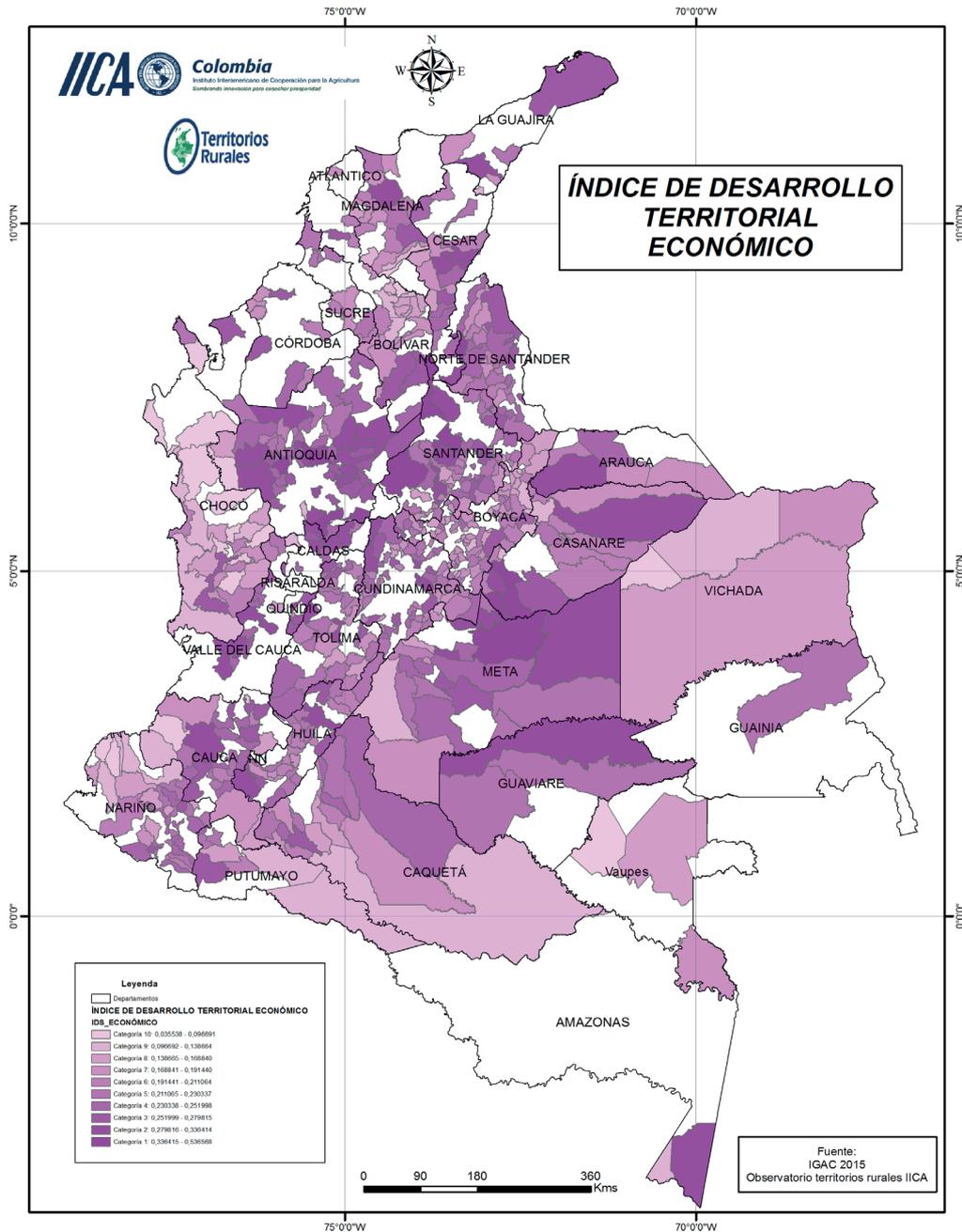


Fuente: Observatorio de territorios IICA 2015

Para la dimensión económica, se tuvieron en cuenta tres (3) categorías: Productividad, Mercado laboral e Infraestructura económica. Los índices en cada una de estas categorías muestran una situación crítica, sobre todo en el tema de productividad e infraestructura económica, con índices de 0,065 y 0,057 respectivamente, alcanzando un desarrollo “estable” solo en lo concerniente a la categoría de mercado laboral.

Al igual que en la ambiental, el desarrollo de esta dimensión es heterogéneo y presenta desarrollos geográficos desiguales.

Mapa 4. Índice de Desarrollo Territorial Económico



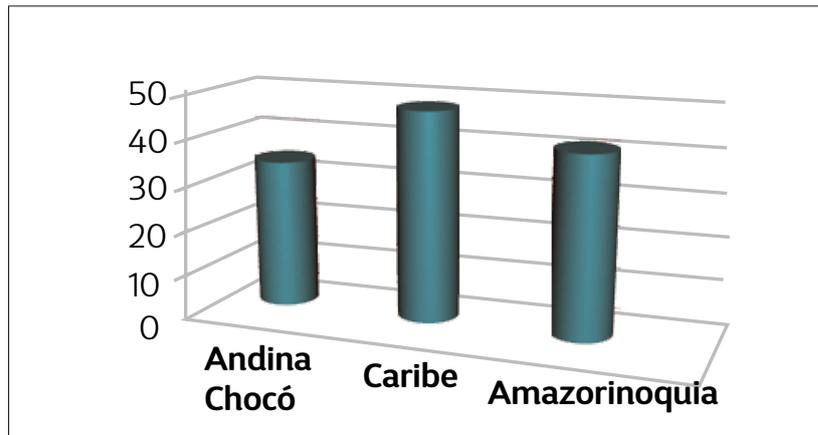
Fuente: Observatorio de territorios IICA, IGAC 2015

Como se puede observar, si bien a nivel general el desarrollo en el campo económico es bastante preocupante, y ningún municipio alcanza índices aceptables de desarrollo, los niveles en este indicador se distribuyen de manera desigual en el país.

Así, 250 municipios están a punto de colapsar en la dimensión económica. De éstos, 170 corresponden a la zona Andina - Chocó; 35 a la Amazonorquia; y 45 a la región Caribe, representando al interior de cada una de estas regiones, el 34,41 %, 41,6 % y 48,38 % respectivamente.

Lo anterior ubica a la región Caribe, como la de más bajo desempeño en la dimensión económica del desarrollo rural en los territorios de la Agricultura Familiar en Colombia, tal como se visualiza en la dimensión ambiental.

**Gráfico 5. Porcentaje de municipios a punto de colapsar por región**



Fuente: Observatorio de territorios IICA Colombia. 2015

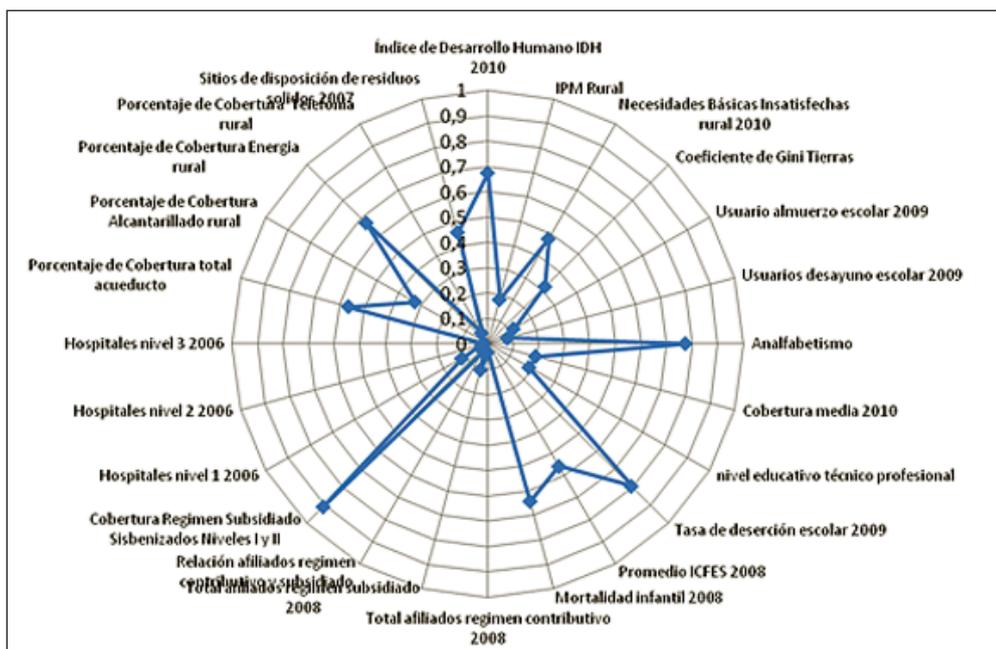
**(3) Dimensión social**

En esta dimensión, el nivel de desarrollo alcanza apenas un índice de 0,35 puntos, lo cual define un 35 % de avance en lo social.

Para su análisis se definieron cuatro categorías: Pobreza, distribución de la riqueza, educación, y salud. La de menor desarrollo es la salud (0,19), seguida por la educación, la distribución y la pobreza (0,30 – 0,31 – 0,44 respectivamente).

Al desagregar las categorías, se destacan las insuficientes coberturas en acueducto, alcantarillado; la poca infraestructura social, y la pobreza multidimensional como variables críticas. A su vez, se destacan los avances en el tema de alfabetización y cobertura en salud, tal como se observa en el siguiente Biograma social (Gráfico 6.)

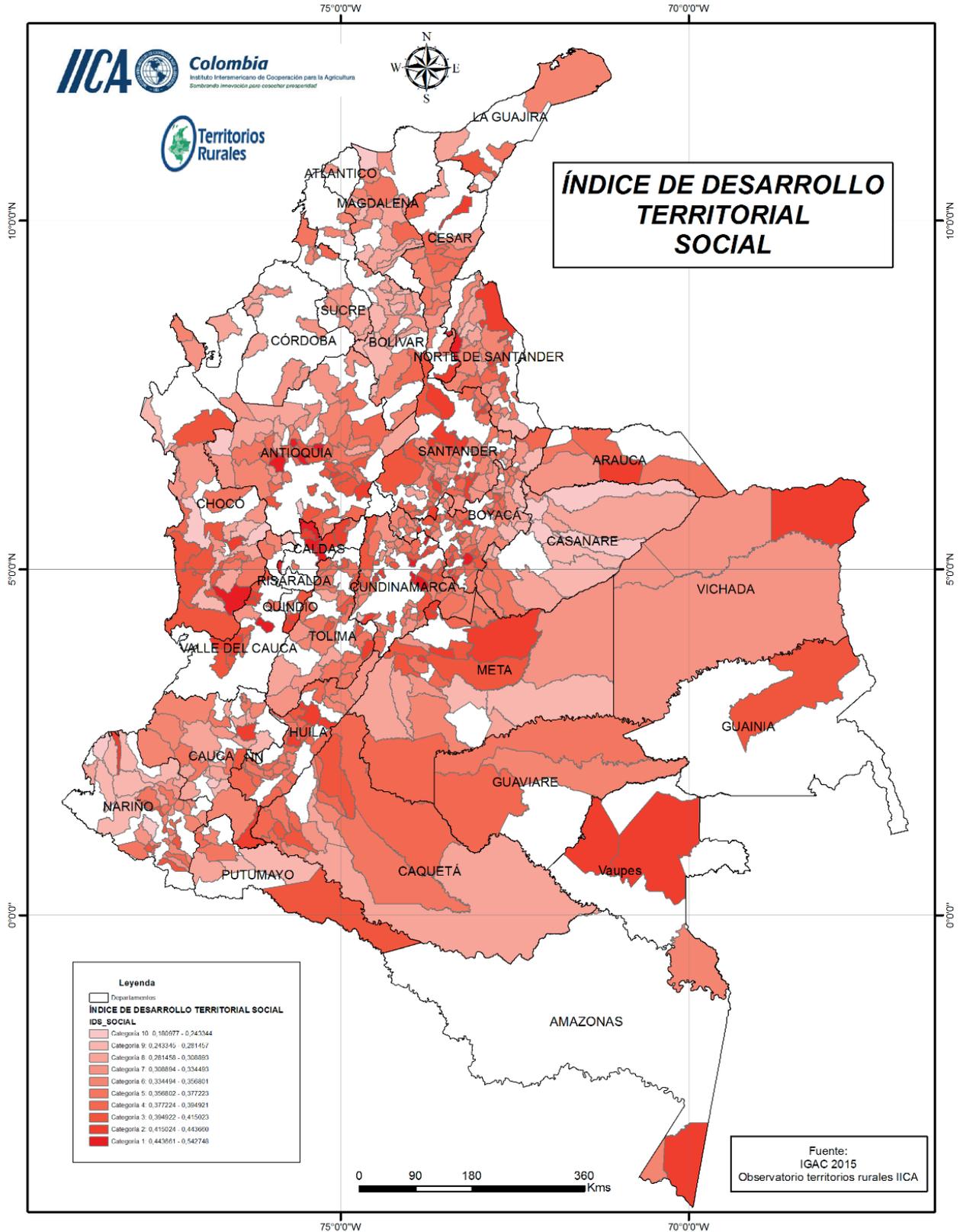
**Gráfico 6. Biograma de la dimensión social para la AF en Colombia**



Fuente: Observatorio de territorios IICA Colombia. 2015

Geográficamente, encontramos que el 80 % de los municipios presenta una situación crítica en la dimensión social ( $IDT < 0,4$ ).

Mapa 5. Índice de Desarrollo Territorial Social



Fuente: Observatorio de territorios IICA, IGAC, 2015

La situación nuevamente se hace más crítica en la región Caribe, en donde 89 de los 93 municipios incluidos (96 %), se encuentran en situación crítica, y no superan el IDT social de 0,4.

En la región Andina – Chocó, el 77 % de los municipios incluidos se encuentran en situación crítica, al igual que el 80 % de los municipios analizados de la Amazoninoquía.

#### (4) Dimensión Político – Institucional

Esta dimensión, analizó las siguientes categorías, componentes y variables (Tabla 3):

**Tabla 3. Categorías, componentes y variables de la dimensión político – institucional del IDT**

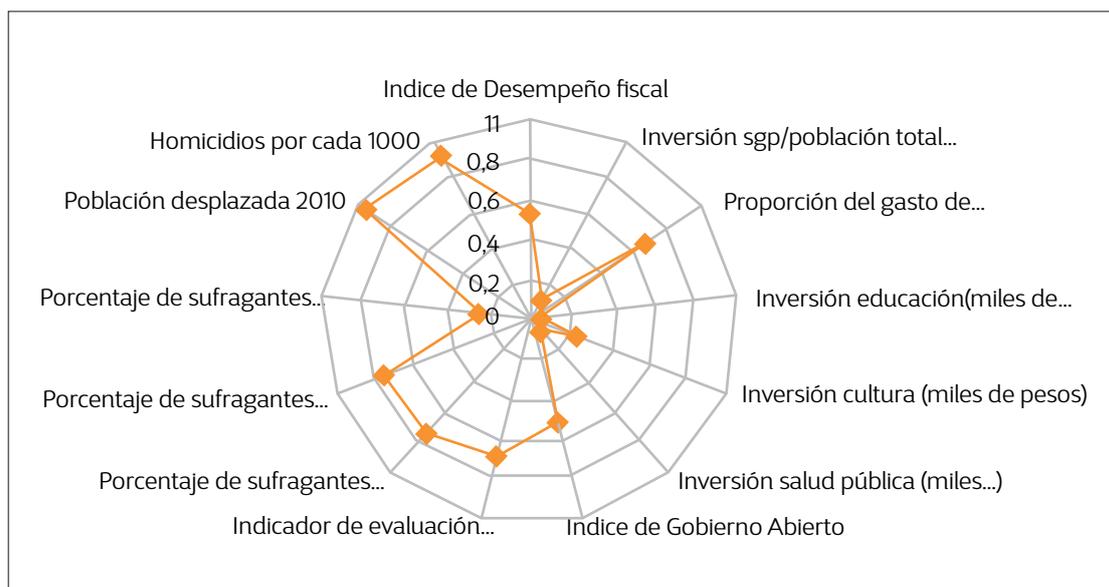
DIMENSION	CATEGORÍA	COMPONENTE	VARIABLE
POLÍTICO INSTITUCIONAL	FISCAL	Desempeño Fiscal	Índice de Desempeño fiscal
			Inversión sgp / población total 2012
			Proporción del gasto de funcionamiento en el gasto total 2010
	INVERSIÓN PÚBLICA	Educación	Inversión educación (miles de pesos) 2012
		Cultura	Inversión cultura (miles de pesos)
		Salud	Inversión Salud pública (miles de pesos)
	EFICIENCIA INSTITUCIONAL	Eficiencia Institucional	Índice de Gobierno Abierto
		Desempeño integral	Indicador de evaluación integral 2010
	COMPORTAMIENTO SOCIAL	Participación Electoral	Porcentaje de sufragantes elecciones gobernación 2011
			Porcentaje de sufragantes elecciones asamblea departamental 2011
			Porcentaje de sufragantes elecciones alcaldía 2011
		Delitos	Población desplazada 2010
			Homicidios por cada 1000 habitantes 2009

Fuente: Observatorio de territorios de IICA, 2015

A nivel dimensión, la Político institucional alcanzó un IDT de 0,46, ubicándose en un estado “inestable”. Al desagregar, encontramos que la categoría que mejor desempeño mostró fue la de comportamiento social, alcanzando un índice de 0,72, seguida de la de eficiencia institucional con 0,59. La de desempeño fiscal y la de inversión pública fueron las de más bajo índice: 0,44 y 0,10, respectivamente.

A nivel de las variables, se encontró que debe priorizarse la atención en las inversiones públicas en salud, cultura y educación, a la vez que generar una cultura de participación electoral, pues fueron las variables con mayor rezago en la dimensión.

**Gráfico 7. Biograma Dimensión Político Institucional**

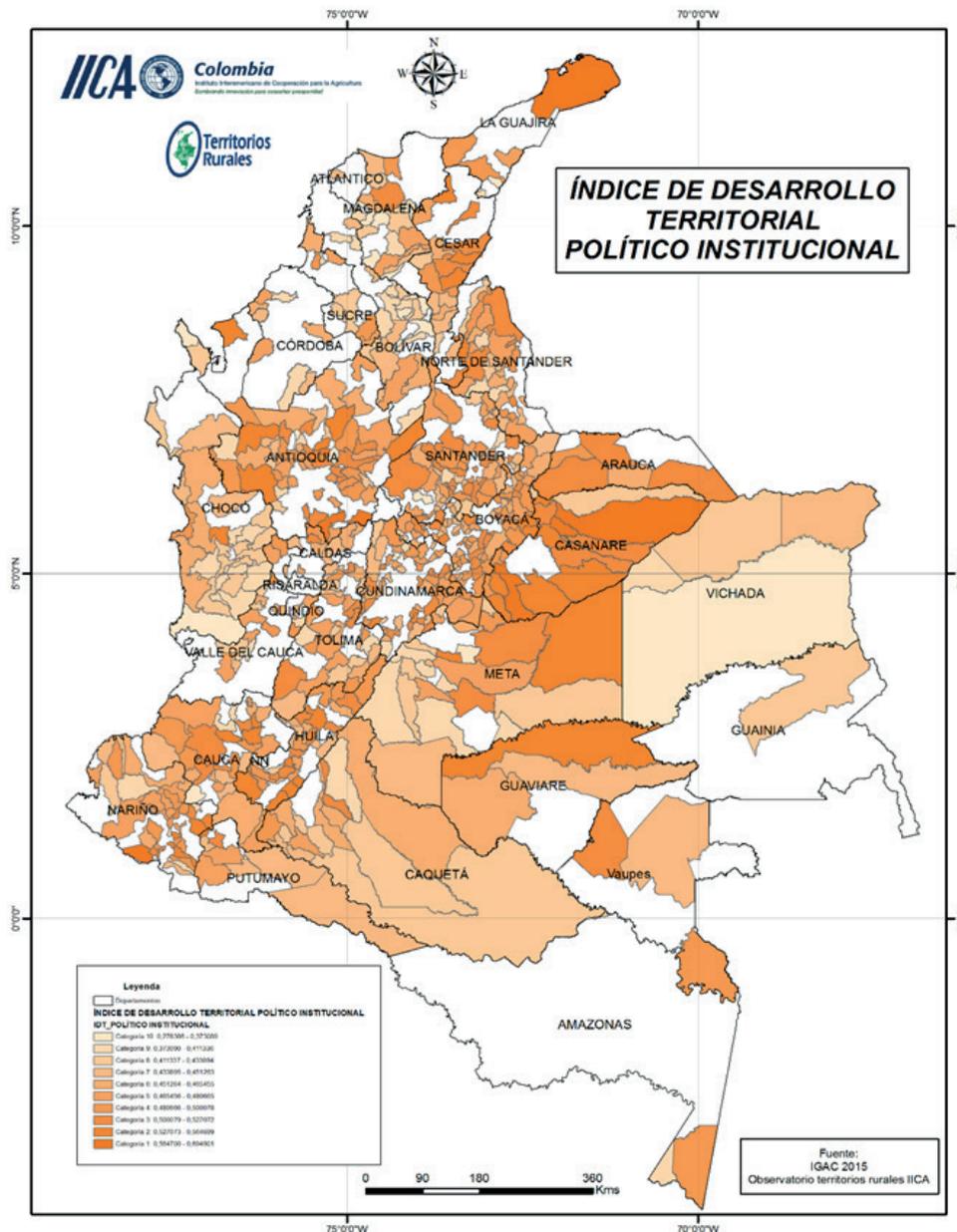


**Fuente:** Observatorio de territorios IICA, 2015

Geográficamente, el comportamiento de la dimensión político - institucional, nos sugiere nuevamente una región Caribe en desventaja con respecto a las demás: El 19 % de los municipios de la región Caribe alcanza tan solo una desempeño “crítico”, seguido de la Amazorinoquía con el 16 % de sus municipios en estado “crítico”, y finalmente encontramos a la región Andina – Chocó con un 6 % de sus municipios en este estado.

En estado “inestable” encontramos el 94 % de los municipios de la región Andina – Chocó, el 84 % de la Amazorinoquía y un 81 % de la región Caribe.

Mapa 6. Índice de Desarrollo Territorial Político - Institucional



Fuente: Observatorio de territorios IICA, 2015

### 3.2 Reflexiones finales

- A nivel general, el grado de desarrollo de los territorios con predominancia de la Agricultura Familiar en Colombia – analizado de manera multidimensional – es bajo. Se acerca al 50 % del nivel óptimo de desarrollo.
- Así mismo, presenta rendimientos dispares de acuerdo a las dimensiones de estudio, mostrando su mejor rendimiento en la dimensión ambiental, seguida de la político-institucional, lo cual de alguna manera facilita un proceso de desarrollo rural sostenible, haciendo los ajustes pertinentes a las dimensiones sociales y económicas.
- Lo anterior, conlleva a la idea de que estamos basando nuestro desarrollo rural en la explotación de nuestros recursos naturales, lo cual debe ser atendido con urgencia para que dicha

explotación se realice de manera sostenible, y no se acabe con el capital natural del país, pues este no es recuperable en el corto plazo; y en este momento constituye la base del desarrollo rural en el país.

- Así como el desarrollo presenta dinámicas dispares en sus dimensiones, también lo hace a nivel geográfico, mostrando mejor rendimiento en la región Andina, seguida de la Amazorinoquía, y siendo realmente preocupante en la región Caribe, pues en todas las dimensiones presenta los peores indicadores de desarrollo.
- Mención especial merece la Amazorinoquía, región en la que la base ambiental es la generadora del desarrollo rural existente en la región; por lo que en aras de su desarrollo, debería proponerse un modelo de desarrollo productivo que responda a su vocación ambiental y no comprometa el capital natural de la región con sistemas de producción nocivos al ecosistema.
- En el país, la distribución heterogénea del IDT debería permitir la identificación de territorios dinamizadores del desarrollo rural en las regiones, convirtiéndolos en una especie de “constelación de desarrollo rural”; que incorpore a su dinámica los territorios en “peligro de colapso”, y los “estado crítico”, generando sinergias territoriales que disminuyan la brecha del desarrollo rural en Colombia.
- El éxito del proceso de Paz, se convierte en un factor que podría coadyuvar a un incremento del IDT Institucional, lo cual a su vez jalonaría positivamente el IDT Integrado en los territorios donde predomina la Agricultura Familiar, con efectos colaterales en las otras dimensiones.
- Urgen programas de desarrollo económico estratégico en las regiones de la Agricultura Familiar, que superen la visión de incubación de emprendimientos y la generación de ingresos de subsistencia para los agricultores familiares, quienes deberían obedecer la implementación de clusters agroalimentarios que generen el valor agregado suficiente para un incremento sostenido de los ingresos de los agricultores.
- El Índice de Desarrollo Territorial, podría constituirse en una herramienta para realizar la focalización de las intervenciones estatales en términos de desarrollo rural con enfoque territorial.

#### 4. La multidimensionalidad en los aportes de los agricultores familiares

En Colombia, los sistemas de información estadísticos, las instituciones públicas y los programas de política pública relacionan a la Agricultura Familiar con unidades de producción agropecuaria desarrolladas a pequeña escala. El IGAC tiene una categorización basada en el tamaño de la propiedad: Microfundio. Minifundio. Pequeña Propiedad. Mediana Propiedad. Gran Propiedad. No obstante, debido a la gran heterogeneidad geográfica y socio-económica de los territorios en Colombia, la cantidad de tierra para que una familia rural genere los ingresos mínimos para su subsistencia y la sostenibilidad de su actividad, es variada y depende entre otros factores de las condiciones agro-ecológicas; la oferta ambiental, disponibilidad de agua, cercanía a centros poblados, infraestructura, índices de productividad, entre otros. Por lo que la Ley N° 160 de 1994, definió la Unidad Agrícola Familiar, UAF, como la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal, cuya extensión conforme a las condiciones agro-ecológicas de la zona y la tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y sostener su actividad productiva.

En general, las unidades de producción familiar asociadas a pequeñas propiedades de acuerdo a su extensión en UAF (predios menores a dos UAF) agrupan al 94,15 % de los predios rurales,

aproximadamente 616.081 unidades agrícolas familiares que ocupan el 29,6 % del área rural. Según la Encuesta Nacional de Hogares, en 2011 el número de hogares rurales ascendió a 2.840.714 de los cuales en el 38,3 % cuenta con al menos un (1) trabajador independiente en el sector agropecuario, cuyo ingreso se deriva en su mayoría del trabajo en la producción agrícola por cuenta propia<sup>23</sup>. El 21,8 % se ubican en las áreas urbanas y el 78,2 % en las zonas rurales, lo que da cuenta de la importancia de la Agricultura Familiar urbana y la creciente problemática de la migración por razones del conflicto, la violencia y la motivación para ascender socialmente en las urbes.

A pesar de las limitaciones en el acceso a los factores productivos descritos anteriormente, la Agricultura Familiar juega un rol fundamental como proveedor de alimentos y materias primas; conservación del territorio y fuentes de agua; generación de empleo, fortalecimiento del tejido social y mantenimiento de la identidad campesina como patrimonio cultural del país.

#### 4.1 Aportes a nivel económico

A pesar del crecimiento que ha registrado la economía colombiana en los últimos 15 años, la agricultura ha perdido progresivamente participación en el PIB total y con esto, importancia en la vida económica del país, lo que se refleja en el pobre marco de políticas públicas y la orientación macroeconómica que desfavorece esta actividad.

En 2014 según el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2015), el sector registró una caída de cuatro puntos porcentuales en el PIB, en comparación con el año anterior, en razón al bajo crecimiento del café, la silvicultura, pesca y otros productos agrícolas, relacionado a fenómenos climáticos y dinámicas de oferta y demanda a nivel regional. Sin embargo, Barberi (2014) afirma que la reducción entre 15 y el 55 % de los precios internos de productos agrícolas predominantemente campesinos, que inciden en la reducción de área sembrada y caídas de los niveles de producción, se debe a los impactos de acuerdos comerciales (Tratados de Libre Comercio) con países altamente tecnificados y subsidiados, en condiciones de infraestructura productiva y de comercialización precaria y escasos apoyos al sector.

Para el PNUD en el 2012, los cultivos campesinos ocupaban el 75,9 % del área y el 66,3 % de la producción. Según datos de la FAO, en Colombia el 78,4 % de las explotaciones agrícolas están destinadas a la Agricultura Familiar, pero ocupan sólo el 14,02 % de la superficie agrícola total. De los 50,7 millones de hectáreas destinadas a la actividad agropecuaria, sólo 7,1 millones de hectáreas se dedican a la Agricultura familiar con un tamaño promedio de 4,48 hectáreas por explotación.

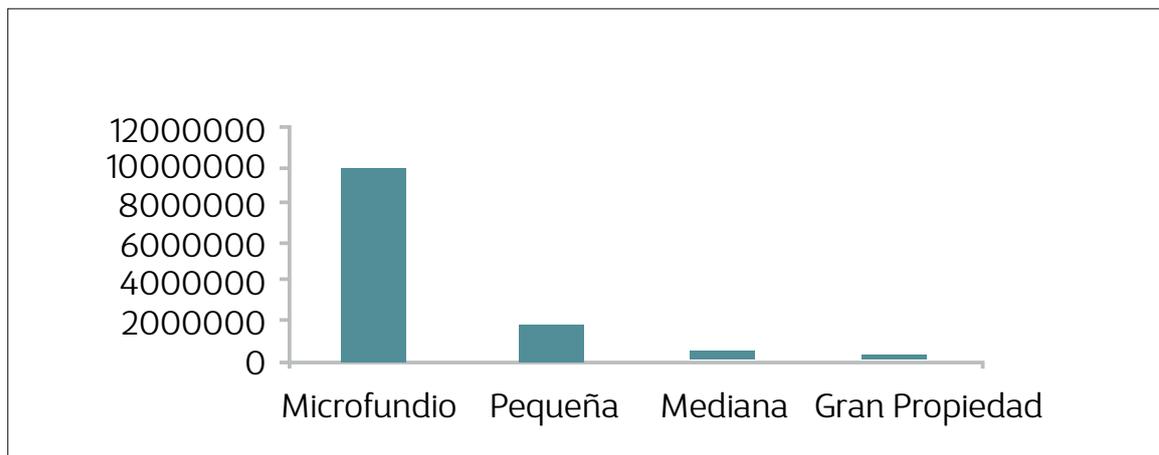
La Agricultura Familiar colombiana contribuye con poco más de la mitad de la producción agrícola del país; con cerca del 80 % de la producción cafetera; y una tercera parte del valor de la producción pecuaria. Más del 30% de la producción de cultivos anuales en Colombia, en los que se incluyen alimentos de consumo masivo, son origen de la Agricultura Familiar. Estos cultivos representan el 57 % del área dedicada a cultivos agrícolas, en los que se incluyen productos como el ñame, el fique, el tabaco, el frijol, la caña panelera, la yuca, el maíz, el café, el ajonjolí, algunas hortalizas, el trigo y el cacao. Con respecto a la producción pecuaria, los pequeños productores poseen el 23 % del inventario pecuario equivalente, con el 21 % en bovinos, de los cuales el 40 % se destina a la producción de leche, el 71 % en porcinos y el 5 % en Aves.

23 Categoría propuesta por Machado y Botello (2013) como Agricultura Familiar Especializada.

De acuerdo con Garay et al (2010), el Documento: “Impactos del TLC con Estados Unidos sobre la economía campesina en Colombia<sup>24</sup>”, para 2005 el ingreso bruto de las actividades agropecuarias desarrolladas por productores campesinos, ascendió a \$ 8.1 billones, donde el 61 % equivalía al valor generado por este sistema productivo y el 27 % a la ganancia o ingreso neto, con un total de \$2.2 billones. “Los cultivos transitorios aportaron el 28% del ingreso total de la actividad, el 34 % de la ganancia neta y el 28 % del excedente del productor. Por su parte, los cultivos permanentes produjeron el 42 %, el 49 % y el 51 %, respectivamente; y, por último, las actividades pecuarias añadieron el 31 %, el 16 % y el 21 %”.

El Estudio realizado para evaluar el Programa Agro Ingreso Seguro, citado por Leibovich (2013)<sup>25</sup> estimó el valor del rendimiento por hectárea en promedio, según el tamaño de la propiedad, donde los pequeños productores asociados a la Agricultura Familiar muestran un importante desempeño (Gráfico 8). Esta tendencia, tiene concordancia con los estudios relacionados con la eficiencia de los pequeños productores; y la relación inversa que existe entre la productividad y la extensión de las unidades de producción; la capacidad de diversificación económica de la Agricultura Familiar y la mayor producción por unidad de área, (Forero, 2013<sup>26</sup>; Liebovich et al., 2013; Berry, 2009<sup>27</sup>).

**Gráfico 8. Rendimiento valorado por hectárea en universo de 6.709 Unidades de Producción Agropecuaria (UPA), en diferentes regiones de Colombia**



**Fuente:** Elaboración propia; Datos: Encuesta Línea Base de AIS (2008)

Lipton (2009)<sup>28</sup> enfatiza en la diferencia entre la rentabilidad privada expresada como tasa de retorno del capital y de otros recursos utilizados, con la eficiencia económica y social, teniendo en cuenta que la Agricultura Familiar generalmente utiliza recursos en exceso; es decir, las fincas pequeñas dejan una proporción menor de la tierra sin usar. Y para un área obtienen tasas más altas de cosechas al año (asociado a cultivos transitorios o arreglos productivos basados en cultivos mixtos); y tienen rendimientos más altos por cultivo. Si se toman los datos arrojados por el Censo Nacional Agropecuario, las Unidades

24 Garay, Luis Jorge, Barberi Fernando y Cardona Iván. “Impactos del TLC con Estados Unidos sobre la Economía campesina en Colombia”, ILSA, Martha Patricia Jiménez 2010.

25 Econometría S.A. y Fedesarrollo (2009). “Definición de la metodología, indicadores y medición de la línea de base para la evaluación de impacto y monitoreo del Programa Agro Ingreso Seguro, Informe Final Ajustado”. Bogotá, D.C., Colombia. Citado en: Leibovich, J, Botello, S; Estrada, L; Vásquez, H. 2013.

26 Forero, J. 2013. The Economy of Family Farming Production. Cuad. Desarrollo Rural, Bogotá (Colombia) 10 (70) 27-45.

27 Berry, A. 2009. Reseña Land Reform in Developing Countries, Property rights and property wrongs. Universidad de Toronto.

28 Lipton, M. 2009. Land Reform in Developing Countries, Property rights and property wrongs. By Routledge 2 Park Square, Milton Park, Abingdon, Oxon OX14 4RN.

Productivas Agropecuarias menores a 5 hectáreas, usan el suelo mayoritariamente para cultivos (85.8 %), en comparación con los predios de 1.000 y más hectáreas (71.7 %).

Finalmente, en materia laboral, la contribución del sector agropecuario en el empleo rural fue de 65.3 % para 2011, donde la agricultura campesina genera cerca del 57 % del empleo (FAO, 2014). Garay afirma que las pequeñas propiedades contribuyen con el 67 % de los jornales en agricultura y los hogares con predios entre 0.5 y 20 hectáreas ocupan el 78 % del empleo originado en unidades agropecuarias (Garay et al, 2010).

Al tomar como referencia el último trimestre de 2012, se concluye que la Agricultura familiar es el tercer sector económico que genera empleo en Colombia, al ocupar dos de cada tres agricultores mediante esta forma de producción.

## 4.2 Aportes a nivel social y cultural

La Agricultura Familiar se caracteriza por la relación que existe entre la producción agropecuaria y la familia, entendida como un grupo que comparte un acumulado histórico; reproduce relaciones sociales vinculadas al parentesco y comparte una estrategia común de reproducción familiar que se identifica con un territorio. Por lo tanto, lleva a cabo diferentes procesos dinámicos y relacionantes entre el medio natural y la actividad familiar, sea ésta de carácter doméstico o productivo (Forero et al., 2002).

En la unidad de producción familiar entendida dentro de su ambiente natural, social y cultural, el *campesinado* se desarrolla como un actor social que se caracteriza por: tener una gran profundidad histórica; mantener relaciones de sinergia entre prácticas productivas y cultura tradicional; generar una compleja red de actores y procesos que conforman una densa organización que trasciende el sistema productivo e involucra aspectos políticos, institucionales, económicos y sociales, donde constantemente se recrean diversas estrategias de adaptación a los entornos locales, regionales, nacionales e incluso internacionales que inciden en el territorio y la comunidad (Bartra, 2014). De esta manera, la gestión del conocimiento generacional sienta su base sobre una prolongada existencia empírica, que configura un tejido social, determinado por las relaciones de producción, uso, intercambio y aprovechamiento del territorio.

El campesinado como sujeto colectivo de carácter socio-espacial, político e identitario, se articula en relación al territorio donde converge: el arraigo a la tierra, las creencias, las expresiones organizativas y el sistema de valores y prácticas políticas y productivas. El Centro Nacional de Memoria Histórica, define la dimensión sociocultural, como un binomio comunidad-territorio donde se relacionan elementos de orden natural y espacial, con elementos ligados a la trayectoria histórica de las comunidades rurales y sus sistemas agroalimentarios.

La organización campesina, que tiene una larga trayectoria histórica como sociedades obreras, comités campesinos, juntas de acción comunal, sindicatos agrarios, asociaciones de usuarios campesinos, entre otros, ha permitido el empoderamiento y la visibilización de un sujeto social marginado por el Estado y la sociedad urbana, así como también ha logrado establecer caminos para la superación del desplazamiento (el 87 % de los desplazados internos en Colombia son de origen rural) y la pobreza rural, mediante diversas estrategias de innovación local, planificación del territorio, gestión de proyectos productivos y principalmente, dinamización de la movilización social.

A nivel cultural, la Agricultura Familiar - en la mayoría de los casos - preserva los valores culturales históricos, modela paisajes, agro-ecosistemas y arquitectura tradicional; mantiene vigente la idiosincrasia regional relacionada con la música, el vestido, el dialecto, la literatura y la gastronomía. La importancia

de la Agricultura Familiar en la cultura nacional es incuantificable y se configura como un patrimonio colectivo de identidades y perspectivas.

### 4.3 Aportes ambientales de la Agricultura Familiar

La Agricultura Familiar tiende a implementar y gestionar sistemas de producción bajo una racionalidad campesina, basada en la preponderancia del valor de uso sobre el valor de cambio, que condiciona la forma e intensidad de explotación del territorio y se distancia del modelo agro-empresarial. Según los datos del Censo Nacional Agropecuario (2014), los predios agropecuarios que tienen extensiones menores a 10 hectáreas, mantienen el 30 % de su propiedad para conservación. El 74.9 % de las Unidades de Producción Agropecuaria realizan prácticas de conservación de suelos y el 46 % protegen fuentes naturales de agua.

Adicionalmente, debido a que en la mayoría de casos la agricultura campesina se desarrolla en un contexto limitado de “inputs” externos, los agricultores deben adaptarse y utilizar los elementos disponibles en su sistema-finca, mediante el trabajo familiar, que funciona como unidad de producción-consumo (Toledo, 1993).

Las estrategias de adaptación frente a las dinámicas del mercado, ha ocasionado que las unidades familiares generalmente organicen su sistema productivo con numerosos productos agrícolas y pecuarios, tales como: cultivos mixtos, rotación de cultivos, sistemas agroforestales y/o silvopastoriles, que les permitan devengar ingresos constantemente o mantener productos destinados al autoconsumo. Esta característica ha permitido asociar la agricultura campesina con la preservación de la biodiversidad natural de los agro-ecosistemas.

El funcionamiento de la racionalidad ambiental que opera en el ordenamiento de los sistemas productivos de la agricultura campesina, se relaciona con el uso sostenible de la tierra y los recursos naturales; la optimización de dichos recursos, el uso estacional de diferentes espacios productivos y las innovaciones que han resultado de la co-evolución de las comunidades campesinas y la naturaleza, de manera que los conocimientos relacionados con el manejo de las estaciones de lluvia-sequía, la distribución temporal de las cosechas, el uso integral de plantas y semillas criollas y las tecnologías tradicionales de conservación de suelos, han establecido estrategias de diversificación y complementariedad de múltiples funciones del territorio (Leef, 2000)<sup>29</sup>. Pero, es necesario reconocer que la revolución verde y las exigencias del mercado han incidido en las prácticas del campesinado, que debido a las lógicas de maximización del rendimiento han recurrido al uso intensivo de insumos químicos (fertilizantes, herbicidas, insecticidas) y de maquinaria.

### 4.4 Aportes culturales de la Agricultura Familiar

“El territorio, como producto social e histórico, se construye con los saberes y conocimientos, valores, representaciones culturales y actitudes, experiencias, prácticas, aprendizajes y la conducta social de quienes lo habitan. Cada territorio tiene una identidad cultural que influye en cómo se relacionan estos grupos humanos con el ambiente, la economía y las redes sociales<sup>30</sup>.”

La Agricultura Familiar es de un tipo que permite que las personas vivan en un mismo medio durante mucho tiempo, produciendo y siendo responsables del patrimonio rural, entre ellos el conocimiento tradicional

<sup>29</sup> Leef, E. 2000. Espacio, lugar y tiempo: la reapropiación social de la naturaleza y la construcción local de la racionalidad ambiental. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, n. 1, P. 41-56, jan./jun. 2000. Editorial de la UFPR, Brasil.

<sup>30</sup> IICA. “MEMORIAS: I Conversatorio de Agricultura Familiar y Desarrollo Rural con enfoque territorial en Colombia” Bogotá, Colombia, Julio de 2013.

que se materializa en la literatura, la música o la gastronomía<sup>31</sup>. La influencia del territorio en los agricultores familiares es determinante, por lo que el grado de pertenencia con el campo es grande; reconocen que las ciudades ofrecen calidad de vida ligada al ingreso y no a las relaciones comunitarias, de vecindad y familiares. Para el campesino, el ingreso no es el criterio determinante para definir la calidad de vida<sup>32</sup>.

Un aspecto relevante en la cultura e identidad campesina es su vivienda, que según la región varía sus características. En la arquitectura campesina, se puede apreciar la permanencia de las herencias más antiguas en las tradiciones regionales; la adecuación a los aspectos climáticos, con los tipos de economía agrícola. Y “las ventajas que esas tradiciones, representan para los campesinos en términos del repertorio de tipos de unidades que den cuenta de sus necesidades habitacionales y laborales y de la disponibilidad inmediata o cercana de los materiales de construcción”<sup>33</sup>.

Se pueden distinguir cuatro (4) grupos de vivienda campesina: La herencia arquitectónica indígena, la herencia hispánica, la herencia africana, y las herencias del siglo XIX. Durante décadas, su construcción ha dependido de la disponibilidad de materiales y de personas conocedoras del oficio de la construcción y de la accesibilidad a fuentes proveedoras. El entorno rural, facilita la obtención de materiales al permitir la supervivencia de materia prima y sistemas constructivos tradicionales que son resultado en parte de distintos momentos del poblamiento del territorio y de los intercambios culturales<sup>34</sup>.

Cada comunidad imprime códigos culturales que orientan al campesino en la elección de motivos ornamentales o de embellecimiento de su vivienda. Entre ellos se ven generalmente la pintura de cal, blanca o de color, los zócalos con un color más oscuro, puertas, ventanas y corredores de madera con colores más fuertes y pinturas más resistentes. “En algunas viviendas campesinas de los departamentos de Risaralda y Quindío, se emplean zócalos de madera, pintados de colores fuertes. En estos mismos departamentos, las estructuras de guadua que sostienen las viviendas y el trabajo de los soportes de las cubiertas adquieren valor estético en sí mismos, dada la calidad de su elaboración”<sup>35</sup>.

Otro rasgo importante de la cultura campesina es su gastronomía, el cual ha permeado a la sociedad en su totalidad; además de ser el campesinado la fuente del mayor número de alimentos consumidos, son el origen de la gastronomía colombiana. Igualmente esta alimentación sobresale por sus nutrientes y sus aportes a la salud<sup>36</sup>. Sin embargo, la globalización y la adopción de un patrón de consumo ajeno, promovido por el modelo económico de mercado, ha ido desplazando la gastronomía regional, provocando empobrecimiento cultural<sup>37</sup>.

#### 4.5 Reflexiones finales

La falta de consenso frente a la definición de “Agricultura Familiar” en el marco legal colombiano, ha resultado en procesos de subvaloración o sobrestimación de éste sector, lo que ha ocasionado grandes brechas entre la pertinencia de las políticas públicas y las necesidades sociales, productivas, económicas y culturales de la población campesina.

31 Ibid.

32 GARAY, R. BAILEY, J. FORERO, F. BARBERI, C. RAMÍREZ, D. SÚAREZ, M y otros, “Reflexiones sobre la ruralidad y el territorio en Colombia. Problemáticas y retos actuales”. OXFAM. Colombia, 2013.

33 SALDARRIAGA, Alberto. 2013. “Hábitat Rural y Vivienda Campesina en Colombia”. BOGOTÁ: Organización Corona S.A..

34 SALDARRIAGA, Alberto. 2013. “Hábitat Rural y Vivienda Campesina en Colombia”. BOGOTÁ: Organización Corona S.A.

35 Ibid.

36 MENDIETA, N. 2013. “GASTRONOMÍA CAMPESINA.” de OBUSINGA: Corporación para la Construcción Participativa de la Salud Pública Sitio Web: <http://www.obusinga.com/index.php/blog/14-blogs-personales/49-gastronomia-campesina>.

37 Ibid.

Existe una gran brecha entre el aporte que el agricultor familiar realiza al desarrollo nacional, y el grado de desarrollo de sus territorios, siendo este último menor al aporte de la Agricultura Familiar.

Los aportes multidimensionales que realiza la Agricultura Familiar, ameritan políticas de desarrollo para potenciarlos, y no programas de corte asistencialista que reflejen una concepción de desvalido social del agricultor; programas que se acompañen de medidas macroeconómicas amables para la Agricultura Familiar.

## 5. Caracterización de la oferta de políticas públicas para la Agricultura Familiar en Colombia

Las políticas públicas entendidas como un conjunto de acciones y decisiones encaminadas a solucionar problemas propios de las comunidades, afectan en diferente grado el desarrollo de los territorios, a sus productores y a los habitantes del mismo.

Las políticas incorporan las orientaciones públicas esenciales sobre las cuales se direcciona la acción del Estado; refleja su voluntad política y la resultante de las presiones de los diferentes actores sociales.

Aún en el caso de que estas no sean explícitas, definen líneas concretas que permean las decisiones de los diferentes actores públicos y emiten las señales sobre las reglas de juego que han de seguir los agentes privados.

Una política se expresa en normas del nivel constitucional – legal o ejecutivo – en planes o en guías de operación de las instituciones; se erigen como expresión concreta del contrato social que rige en un espacio institucional.

Para efectos de la caracterización de las políticas públicas, este documento clasifica las políticas en tres categorías: Políticas marco, políticas sectoriales y políticas transversales<sup>38</sup>. Lo fundamental de estas categorías y sus respectivas áreas de intervención, es que esta clasificación puede usarse para el análisis de políticas a diferentes niveles, desde el nacional hasta el regional o el local.

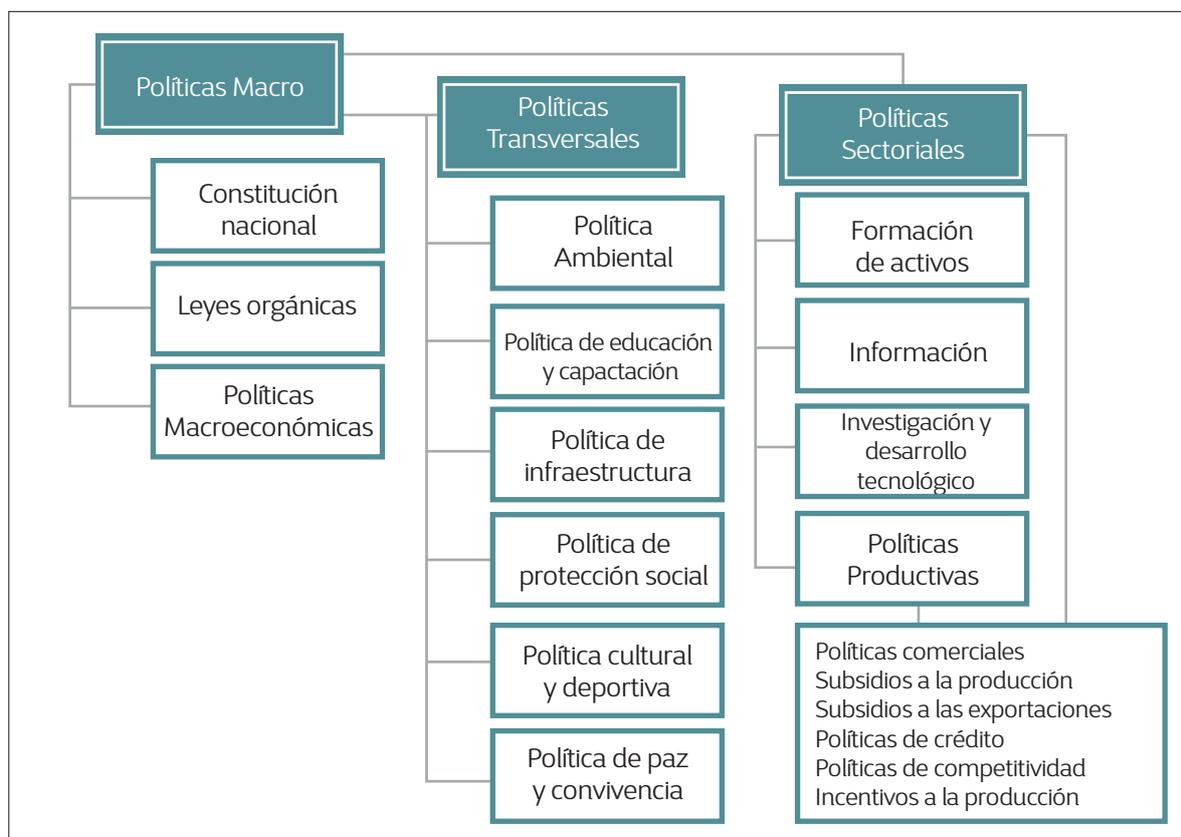
Corresponden a las políticas de carácter “vertical” destinadas a los productores de un rubro agropecuario específico y que tienen por objetivo incentivar la producción de un rubro agrícola en particular. Se incluyen las siguientes políticas: Comerciales, subsidios a la producción, políticas de crédito, políticas de competitividad.

De manera resumida la Figura 1 muestra la clasificación de las políticas públicas que se caracterizarán en el presente Documento:

]

<sup>38</sup> Esta clasificación también facilita la distinción entre las políticas que tiene efectos de distorsión del comercio de productos agrícolas, de las que no la tienen. En este sentido, es una clasificación que se armoniza con las de la OMC, la OECD, Los Resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, Los Textos Jurídicos y OECD, Methodology for the measurement of support and use in policy evaluation.

Figura 1. Clasificación de las políticas públicas en la Agricultura Familiar



## 5.1 Políticas Marco

Se clasifican aquí aquellas normas y políticas de carácter general hacia las cuales se remiten normas y políticas específicas. A manera de ejemplo: **(a)** Los artículos de la Constitución Nacional que regulan las políticas agrícolas, las políticas sociales y de distribución de competencias entre la nación y los gobiernos locales; **(b)** Las normas que regulan la descentralización y las competencias nacionales y regionales; **(c)** La ley marco del comercio exterior que regula la política comercial del país y demás normas que amparan las políticas de integración regional, los acuerdos comerciales y la política de competitividad; **(d)** El marco macroeconómico.

Son las normas y políticas de carácter general y permanente. Tienen un margen de modificación periódica casi nulo, debido a que son la reglamentación básica que soporta la acción del Estado en todos sus escenarios y sobre las cuales se remiten planes y programas específicos.

### a. Constitución Política de Colombia

En Colombia, la principal política Marco vigente es la Constitución Política de 1991. La base para la política agropecuaria se describe a continuación en la Tabla 4.

Tabla 4. Base para la política agropecuaria en la Constitución Política de 1991

Artículo	Objeto
64	Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.
65	La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.
66	Las disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales.
80	El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.
334	La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.
366	El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

La acción del Estado respecto al acceso a la propiedad, el abastecimiento de bienes y servicios públicos; los apoyos económicos y técnicos, el ordenamiento territorial y la organización económica del país, se debería orientar al mejoramiento de la calidad de vida, la producción de alimentos y el incremento de los ingresos de los “campesinos”. No obstante, pese a que la Constitución Nacional prioriza a la agricultura campesina, las normas transversales y sectoriales apuntan a un crecimiento económico sectorial agropecuario fundamentado en la gran empresa que se reafirma con políticas macroeconómicas y tratados de libre comercio, tendientes a transformar la política monetaria, cambiaria, fiscal, comercial y tributaria en favor de las exportaciones, el mercado internacional; la especialización productiva, el protagonismo del sector financiero y el corporativismo agropecuario, así como, la austeridad con respecto a la inversión social y el impulso productivo nacional.

## b. Acuerdos Comerciales Internacionales

Colombia tiene trece acuerdos comerciales vigentes con la Comunidad Andina CAN, México, Chile, Mercosur, Triángulo Norte, EE.UU., Canadá, Estados AELC (EFTA), Unión Europea, Cuba, Caricom, Nicaragua y Venezuela. En 2014 el país suscribió acuerdos comerciales con Costa Rica, Corea del Sur, Israel, Panamá y Alianza del Pacífico: un mecanismo de articulación política, económica y de cooperación e integración entre Chile, Colombia, México y Perú.

Según Fernando Barberi (2015)<sup>39</sup> el balance de la entrada en vigencia del TLC con Estados Unidos en los dos primeros años, ha traído como consecuencia un deterioro en la balanza comercial debido a una reducción importante de las exportaciones en US\$ 1.968 millones (8,6 %) y US\$ 6.717 millones (29,4 %) para el primer y segundo año del Acuerdo respectivamente; junto con un aumento de las importaciones que ascendió a US\$ 2.039 millones (16,1 %) en el primer año de vigencia y US\$ 3.731 millones (25,3 %) en el segundo. Si bien es cierto que las exportaciones agropecuarias en los dos primeros años de vigencia del Acuerdo, tuvieron un incremento del 47 %, las importaciones para el mismo periodo registraron un crecimiento de más del 200% y los productos de Agricultura Familiar que compiten con las importaciones de Estados Unidos, que presentan mayor riesgo de amenaza son: trigo, arroz, lacto-suero, leche en polvo, carne de pollo, zanahoria, carne de cerdo, maíz amarillo y maíz blanco (Barberi, 2015).

El marco macroeconómico en Colombia no tiene en cuenta las condiciones deficitarias del sector agropecuario, especialmente en lo entendido con los agricultores familiares, que en su mayoría no cuentan con bienes y servicios básicos, asistencia técnica, apoyos en la transformación y comercialización de sus productos, infraestructura productiva, entre otros.

## c. Leyes orgánicas

- A nivel nacional, el principal instrumento de orientación estratégica de las políticas públicas, es el Plan Nacional de Desarrollo: Un documento que traza los objetivos nacionales del Gobierno en un periodo cuatrienal; define los principales programas y proyectos de inversión pública; y especifica la fuente y la cantidad de recursos financieros requeridos para el cumplimiento de las metas propuestas.
- En el periodo 2010–2014, la principal ley orgánica fue el Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos”, expedido por la Ley N° 1450 de 2011, en el que se identificaron cinco sectores estratégicos con potencial para impulsar el crecimiento económico nacional: i) Desarrollo minero y expansión energética. ii) Vivienda y ciudades amables. iii) Infraestructura de transporte. iv) Sector agropecuario y Desarrollo Rural. v) Innovación.

39 Barberi, F. 2015. Efectos del TLC en Colombia-EE.UU. sobre el Agro –Las Cifras-. Oxfam Colombia; Planeta Paz.

Tabla 5. Orientaciones estratégicas de las políticas públicas en Plan Nacional de Desarrollo

Región	Orientación estratégica
Caribe	Próspero, equitativo y sin pobreza extrema
Eje Cafetero y Antioquia	Capital humano innovador en territorios incluyentes
Centro Oriente y Bogotá	Conectividad para la integración y desarrollo productivo sostenible en la región
Pacífico	Desarrollo socioeconómico con equidad, integración y sostenibilidad ambiental
Llanos Orientales	Medio Ambiente, agroindustria y desarrollo humano para el crecimiento y bienestar
Centro Sur Amazonia	Tierra de oportunidades y paz: Desarrollo del campo y conservación ambiental

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo, 2014

- La Ley N° 1753 de 2015, por la cual se expide en Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, define como pilares la paz, la equidad y la educación; y precisa seis estrategias para la consolidación de los tres pilares: 1) Competitividad e infraestructura estratégicas. 2) Movilidad social. 3) Transformación del campo. 4) Seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz. 5) Buen gobierno. 6) Crecimiento verde. Igualmente prioriza estrategias regionales para la gestión territorial.
- La Ley N° 160 de 1994 “por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, establece un subsidio para la adquisición de tierras. Además, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, y se dictan otras disposiciones”.

A partir del Artículo 38 de la Ley N° 160 de 1994 se declaró la Unidad Agrícola Familiar como: “La empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal, cuya extensión, conforme a las condiciones agro-ecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio. La Unidad Agrícola Familiar (UAF) no requerirá normalmente para ser explotada sino del trabajo del propietario y su familia, sin perjuicio del empleo de mano de obra extraña, si la naturaleza de la producción así lo requiere. El valor máximo total de cada UAF se calcula en salarios mínimos legales vigentes y se define el excedente capitalizable como los recursos económicos que, luego de la deducción de los costos de producción - incluida la remuneración de la mano de obra familiar - impuestos, costos de transacción y demás costos asociados al proceso productivo agrícola, pecuario, acuícola y/o forestal de una explotación,

pueden llegar a ser ahorrados y/o reinvertidos, en términos de activos productivos, nuevas tecnologías, capacitación u otras posibles inversiones que coadyuven a la formación o incremento del patrimonio familiar. Dicho excedente no puede superar los 2 SLMV para la titulación de baldíos y otros procesos agrarios”.

## 5.2 Políticas Transversales que inciden en el sector rural

Las políticas transversales corresponden a programas, planes o proyectos de carácter horizontal, destinadas a las comunidades o pobladores en general; sin focalización en ningún sector o actividad productiva. De acuerdo con la clasificación del Observatorio de Territorios Rurales, las políticas transversales que afectan a los territorios rurales, responden a la demanda de bienes y servicios de interés social (agua potable, electricidad, salud, educación, entre otros).

Corresponden a las políticas de carácter “horizontal” en el sentido que van destinadas a las comunidades y pobladores en general, sin favorecer la producción de un producto agrícola en particular<sup>40</sup>. Incluye políticas de: Infraestructura, Paz y convivencia, sociales, ambientales, educación y capacitación, culturales y deportivas.

Así mismo, siempre y cuando no tengan por objeto el incentivo de un renglón productivo en particular, hacen parte de estas políticas: Activos para la producción, investigación, sanidad y desarrollo tecnológico<sup>41</sup>; información, comercialización y promoción<sup>42</sup>.

Las principales políticas transversales que se orientan al sector rural y afectan a la Agricultura Familiar, se describen, a continuación.

### a. Políticas de Educación

La Educación en Colombia, está orientada por el Plan Decenal de Educación 2006–2016 y la Ley General de Educación (Ley N° 155 de 1994), como horizonte y referente obligatorio de planeación para el desarrollo educativo, entendido como un derecho fundamental y como un servicio público que debe ser garantizado por el Estado. El sector rural, cuenta con una política educativa fundamentada en el *Proyecto de Educación Rural–PER*, propuesta por el Ministerio de Educación Nacional y articulada con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y las Entidades Territoriales. El PER propone brindar una educación flexible y pertinente a los niños y jóvenes del área rural, mediante la adopción de modelos pedagógicos que apunten a aumentar la cobertura y mejorar la calidad. El programa cuenta con tres componentes principales, encaminados al mejoramiento de la capacidad de gestión de las secretarías de educación municipal y departamental; al fortalecimiento de las sedes educativas y al mejoramiento de la coordinación entre la Ministerio de Educación y las entidades territoriales. Actualmente se desarrolla en 26 departamentos y 490 municipios (DNP, 2015)<sup>43</sup>.

<sup>40</sup> Se tiene en cuenta aquí el criterio de la OMC en su clasificación de las medidas y políticas de ayuda interna que no tienen efectos de distorsión del comercio o efectos en la producción, o a lo sumo, los tienen en grado mínimo. Ver OMC, Los Resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales. Los Textos Jurídicos, página 59 y siguientes.

<sup>41</sup> Corresponde también a la clasificación de la OMC, en sus literales a), b), c), d) y e) de los programas gubernamentales de servicios, Op. Cit. P. 59.

<sup>42</sup> En correspondencia con el literal f) de la clasificación de la OMC. Op. Cit. P. 59.

<sup>43</sup> Departamento Nacional de Planeación. 2015. Bienes y Servicios Públicos sociales y políticas para el cierre de brechas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe–CEPAL.

Por otro lado, se desarrollan proyectos educativos como el Proyecto Utopía en Convenio entre el MADR y la Universidad de la Salle, como estrategia pedagógica para el posconflicto de zonas de Consolidación, que busca convertir a jóvenes bachilleres de zonas rurales afectadas por la violencia en Ingenieros Agrónomos que mediante la metodología “aprender haciendo y enseñar demostrando”; se proyecten como líderes para la transformación sociopolítica y la empresarización productiva del campo.

### **b. Política de Salud y Protección social**

La Política Nacional de Prestación de Servicios de Salud, reglamentada por la Ley N° 1122 de 2007 y elaborada por el Ministerio de Salud y Protección Social, tiene como principal objetivo garantizar el acceso y la calidad de los servicios; optimizar el uso de los recursos, promover los enfoques de atención centrada en el usuario y lograr la sostenibilidad financiera de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud Pública<sup>44</sup>. La financiación de la prestación de los servicios de salud, se basa en aportes del Sistema General de Participaciones; recursos de rentas e impuestos cedidos para el sector; recursos del Sistema General de Regalías, de las Entidades Territoriales y demás aportes que se asignen a cualquier título. Igualmente, la Ley N° 100 de 1993, por el cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral, define que se debe garantizar el acceso de la población pobre de las áreas rural y urbana, al Sistema general de seguridad social, mediante un régimen subsidiado.

Existe también la política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva que abarca aspectos de la salud pública como maternidad segura, planificación familiar, salud sexual y reproductiva en población adolescente; cáncer de cuello uterino, prevención y atención de las ITS, VIH/SIDA y violencia doméstica, a través de diferentes programas tanto de atención como de vigilancia epidemiológica y control de factores de riesgos. La Política Nacional de Salud Mental, desarrolla acciones que promuevan comportamientos saludables, educación interpersonal a grupos de familias y Atención Básica determinada por la Política general de salud.

Por otro lado, la Política y el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012–2019 (PNSAN), reglamentado por el CONPES Social 113 de 2008, busca el mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional de la población colombiana, mediante la implementación de estrategias que intervengan la disponibilidad, el acceso, el aprovechamiento biológico y la inocuidad de los alimentos, como el Programa de Alimentación Escolar, Programas de Asistencia Alimentaria, Plan Nacional de Educación Alimentaria y Nutricional y Programas de Atención Integral a la Primera Infancia.

El programa Red de Seguridad Alimentaria (RESA rural), creado por la Presidencia de la República y enfocado a los pequeños productores, busca incentivar la producción de alimentos, el autoconsumo y el apoyo de proyectos que promuevan la seguridad alimentaria. Adicionalmente, existe una estructura institucional, la Subdirección de Seguridad Alimentaria y Nutrición asociada al Departamento de Protección Social (DPS), que desarrolla acciones encaminadas a fortalecer la Agenda pública de política de SAN a nivel nacional y local.

### **c. Políticas de infraestructura y saneamiento básico**

La política para el suministro de agua potable y saneamiento básico en las zonas rurales, reglamentada por el CONPES 3810 de 2014, busca promover el acceso al agua potable y saneamiento básico en las

<sup>44</sup> Política Nacional de Prestación de Servicios de Salud, en (<https://www.minsalud.gov.co/salud/Paginas/Prestacion-servicios.aspx>)

zonas rurales, a través de soluciones acordes a las características de los territorios, que contribuyan al mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural, mediante el fortalecimiento de los esquemas institucionales de intervención del Estado, el fomento de infraestructura y el impulso de prácticas efectivas de gestión sanitaria y ambiental.

Por otro lado, Colombia cuenta con un total de 188.202 km de vías de las cuales 5.980 son primarias, 113.503 secundarias y 135.679 terciarias. A partir de la Ley N° 105 de 1993, las competencias del sector transporte – en cuanto a la planeación, gestión y construcción de vías secundarias y terciarias – le competen directamente a los gobiernos departamentales y municipales. Adicionalmente, la Ley N° 41 de 1993, tiene por objeto la regulación de la construcción de obras de adecuación de tierras, con el fin de incrementar la productividad agropecuaria conservando las cuencas hidrográficas.

#### **d. Políticas de vivienda**

La Ley 3ª de 1991, que crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y establece el subsidio de vivienda, y la Ley N° 20 de 1976 que fomenta la vivienda rural, son la base normativa para los programas de vivienda sectoriales y los planes asistenciales a la población vulnerable y desplazada.

#### **e. Políticas Ambientales**

Las principales políticas ambientales que inciden en el sector rural son: La Ley N° 99 de 1993, por el cual se crea el Ministerio de Ambiente y se Organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA). El Código Nacional de los Recursos Renovables y no renovables y de protección al medio ambiente. La Ley N° 388 de 1997 que reglamenta el Ordenamiento Territorial Municipal y Distrital. La Ley N° 1333 de 2009 por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones, La ley 2ª de 1959 que reglamenta las áreas de reserva forestal y el Decreto N° 2372 de 2010 que relaciona el Sistema Nacional de Áreas protegidas.

El Plan Nacional de Desarrollo Forestal, como política indicativa brinda estrategias y programas relacionados con la zonificación, conservación, y restauración de ecosistemas forestales; el manejo y aprovechamiento de recursos forestales, y la adopción de una visión de encadenamientos de reforestación comercial, desarrollo industrial y comercio de productos forestales.

La política Nacional para la Gestión integral de la Biodiversidad y sus Servicios Eco-sistémicos, PNGIBSE, busca promover la conservación, el conocimiento y el uso sostenible de la biodiversidad, así como la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de la utilización de los conocimientos, innovaciones y prácticas asociados a ella por parte de la comunidad científica nacional, la industria y las comunidades locales.

Entre tanto, el régimen común sobre Acceso a los Recursos Genéticos, normalizado por la Decisión Andina 391 de 1996, tiene por objeto regular el acceso a los recursos genéticos de los Países Miembros y sus productos derivados, a fin de: a) Prever condiciones para una participación justa y equitativa en los beneficios derivados del acceso. b) Sentar las bases para el reconocimiento y valoración de los recursos genéticos y sus productos derivados y de sus componentes intangibles asociados, especialmente cuando se trate de comunidades indígenas, afro-americanas o locales. c) Promover la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de los recursos biológicos que contienen recursos genéticos. d) Promover la consolidación y desarrollo de las capacidades científicas, tecnológicas y

técnicas a nivel local, nacional y sub-regional. e) Fortalecer la capacidad negociadora de los Países Miembros.

#### **f. Políticas de superación de la pobreza extrema**

En Colombia, el Departamento de la Prosperidad Social y diversas instituciones, han implementado numerosos programas para la superación de la pobreza rural, la Estrategia Nacional para la Superación de la Pobreza extrema, UNIDOS y la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema, ANSPE, reglamentada por medio del Decreto N° 4160 de 2011, tienen como objetivo, el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias en situación de pobreza, a través del acompañamiento familiar y comunitario; la gestión de oferta pública y privada, y el fortalecimiento institucional, en el marco de la garantía de derechos.

Por otro lado, el Programa Más Familias en Acción del DPS<sup>45</sup> apoya monetariamente a familias con niños, niñas y adolescentes menores de 18 años, mediante subsidios directos que aporten a la alimentación, crecimiento y permanencia en el Sistema Escolar. Adicionalmente, el Programa Jóvenes en Acción busca incentivar y fortalecer la formación para el trabajo de los jóvenes en condición de pobreza y vulnerabilidad, con el fin de activar su ingreso al mercado laboral e incentivar la generación de ingresos autónomos que propendan por el mejoramiento de las condiciones de vida, a través de un modelo de transferencias monetarias condicionadas, TMC.

Otro programa del Gobierno Nacional es Ingreso para la Prosperidad, que otorga incentivos para que las familias de la Red UNIDOS adquieran capacidades y competencias para la generación de ingresos, desarrollen hábitos laborales y de trabajo en equipo y avancen en el cumplimiento de sus logros<sup>46</sup>.

### **5.3 Políticas sectoriales relacionadas con la Agricultura Familiar**

Las políticas sectoriales van con dedicación exclusiva para el sector agropecuario. A continuación, se relacionan y describen brevemente las existentes actualmente. Así mismo se relaciona en el Anexo II, la ubicación de los programas más importantes de carácter sectorial.

#### **a. Programa de Agricultura Familiar<sup>47</sup>**

En el marco de la estrategia de Desarrollo Rural, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural creó el Programa de Apoyo a la Agricultura Familiar, PAF, con el propósito de combatir la pobreza en el sector rural; ampliar la clase media del campo y cerrar las brechas entre lo urbano y lo rural.

En la definición del marco de acción del Programa de Agricultura Familiar, PAF, se incluyeron las dimensiones socio-poblacional, para definir quiénes son las familias beneficiarias; la dimensión productiva, para definir cuáles son los sistemas productivos; y la dimensión territorial, para definir cuáles son las características sociales, ambientales y productivas de los territorios de la Agricultura Familiar. En consideración a la heterogeneidad que caracteriza a las regiones y poblaciones rurales del país, el Programa contempla la definición de Agricultura Familiar para Colombia, el diseño de la ruta de intervención en las Regiones y la puesta en marcha de diferentes instrumentos de política.

<sup>45</sup> Programa Más Familias en Acción en: <http://www.dps.gov.co/que/fam/famacc/Paginas/default.aspx>

<sup>46</sup> *Ibidem*.

<sup>47</sup> Esta sección ha sido tomada en su totalidad del documento: Programa de Agricultura Familiar – PAF MADR, 2014.

Su objetivo general, se centró en reducir la pobreza rural, mejorar la calidad de vida y los ingresos de los pequeños productores rurales y ampliar la clase media rural, a través del fortalecimiento de las capacidades de las familias de la Agricultura Familiar; del impulso a proyectos integrales de producción, transformación y comercialización.

Los principios rectores del Programa son: (i) Orientación al mercado. (ii) Transversalidad. (iii) Integralidad. (iv) Asociatividad. (v) Desconcentración y Progresiva Descentralización.

Los instrumentos de corte financiero son: (i) Programa de financiación para la Agricultura Familiar con tecnología micro-financiera. (ii) Línea especial de crédito para el sostenimiento de economía campesina. (iii) Incentivo a la capitalización rural para pequeños productores en cultivos de ciclo largo. (iv) Líneas especiales de crédito para pequeños productores en cultivos de ciclo corto.

Los instrumentos de desarrollo productivo son: (i) Apoyo integral a los proyectos productivos y de innovación para la Agricultura Familiar. (ii) Producción de semillas nativas y criollas de calidad y variedades mejoradas.

Se incluyen instrumentos de formalización empresarial, a través del diseño de una Caja de Herramientas práctica y sencilla, que le permita a las organizaciones de productores de la Agricultura Familiar formalizar sus empresas.

Los instrumentos para la promoción de negocios de la agricultura familiar son: (i) Identificación, conformación y acompañamiento a clusters productivos. (ii) Rondas regionales de inversión e innovación en Agricultura Familiar. (iii) Compras institucionales. (iv) Mercados móviles campesinos

Los Instrumentos para el fortalecimiento de la gobernanza rural, corresponden al Fondo de Gobernanza Campesina para el Desarrollo Rural Territorial, el cual busca apoyar y fortalecer la estructura organizativa de las comunidades rurales para que participen de manera eficaz en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las actividades de desarrollo, mediante las instancias de planificación y participación territoriales (cmdr -conseas). Esto incluye, la formación y capacitación de los funcionarios de la institucionalidad territorial, como agentes orientadores de la ejecución de las políticas.

## **b. Fortalecimiento de las Secretarías de Agricultura y Registro Único para la Agricultura familiar**

El Programa fue lanzado en 2014, dos días antes de la salida del Ministro de Agricultura de ese entonces. Posteriormente, el Ministerio de Agricultura anunció una revisión del mismo, por lo cual la implementación de todo lo consignado en el Programa no se ha realizado.

## **c. Misión Rural para la transformación del campo**

La Misión Rural como iniciativa del Departamento Nacional de Planeación, define lineamientos de política pública para el sector rural, con base en estudios técnicos y análisis institucionales; bajo una visión del campo en donde, el bienestar rural depende de la integración de la dimensión productiva y competitiva, con la dimensión sostenible en la agricultura.

La orientación de política pública de Estado del sector rural que propone la Misión Rural, podría interpretarse como la estrategia de transformación del campo en el escenario de posconflicto del Gobierno, ya que abarca una visión de largo plazo del sector rural, más allá del sector agropecuario.

Los ejes del desarrollo rural, pasan por superar las desigualdades entre los habitantes rurales y urbanos; las brechas regionales, la institucionalidad caduca y la subvaloración de lo rural, mediante

una política integral, territorializada, con perspectiva de género, que favorezca a los más pobres e impulse la movilidad social, hacia una clase media rural, basada en un modelo en que coexista la pequeña, mediana y gran propiedad. Cada una con sus derechos sociales, políticos y económicos garantizados, junto con otras actividades económicas en los territorios, donde se priorice la provisión de bienes y servicios públicos (innovación, ciencia y tecnología, seguridad jurídica e infraestructura), con miras de mejorar la productividad y competitividad; de acuerdo a las dinámicas del comercio exterior, reconociendo el rol del sector rural, como estratégico para el crecimiento económico y el desarrollo social de la nación.

Los principios básicos propuestos desde la Misión, que se deben tener en cuenta en la política rural, con miras a saldar la deuda histórica con el campo y generar las bases para el posconflicto y la paz son:

- Enfoque territorial participativo, donde se reconozca la heterogeneidad de la ruralidad y se promueva a los habitantes rurales como gestores de su desarrollo. Para esto se hace necesario atender tal diversidad ecológica, cultural y socio-económica con políticas diferenciales donde se considere el concepto de Desarrollo rural sostenible con el fin de conservar y mejorar los recursos naturales del país, en materia de fuentes de agua, suelos, biodiversidad y mitigación del cambio climático.
- Inclusión social y productiva de todos los habitantes rurales, donde se supere la visión asistencialista de las políticas sectoriales y se garanticen los derechos civiles y políticos de los habitantes del campo, bajo la concepción de “nueva ruralidad”, en vía de promover el desarrollo progresivo de una “Clase Media Rural”, donde se superen los márgenes de pobreza con un enfoque de derechos (seguridad alimentaria, salud, educación, vivienda). La estrategia se basa en generar un Fondo de Desarrollo Rural que financie programas de desarrollo rural con enfoque territorial; proyectos de inclusión productiva de los pequeños productores y promoción de la asociatividad agrícola.
- Provisión adecuada de bienes públicos con innovación, ciencia, tecnología, infraestructura y protección jurídica, que promuevan el desarrollo rural sostenible y competitivo, bajo un ambiente macroeconómico y financiero adecuado, en donde sea posible el progreso de todos los actores rurales (grandes, medianos y pequeños productores) y otras actividades económicas, bajo una “convivencia armoniosa que promueva la superación del conflicto y la construcción de paz”. Para tal fin, se requiere promover el acceso a los factores productivos: tierra, tecnología y capital; el ordenamiento social de la propiedad rural, con la formalización de la propiedad, restitución de tierras; constitución de un fondo de tierras con fines de redistribución; ampliación de minifundios, fomento de formas de arrendamiento consistentes; consolidación de los territorios comunales indígenas y afro-descendientes; y adjudicación y control de baldíos, dando prioridad a los campesinos pobres de acuerdo a la ley N° 160 de 1994.
- Reforma institucional profunda que fortalezca las instituciones públicas y la participación de la sociedad civil, entendida como gremios y organizaciones sociales en la formulación de programas de desarrollo rural. En la reforma institucional se debe tener en cuenta las siguientes dimensiones:

- División del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, MADR, en dos ministerios, uno especializado al desarrollo rural y el otro en la planeación productiva; o bien, la creación de dos viceministerios de las mismas características.
  - Recuperación de CORPOICA como eje del sistema de innovación.
  - Especialización de FINAGRO en tareas de Banca de Inversión para que deje de ejecutar programas de desarrollo rural e impulso del Banco Agrario para la captación de recursos.
  - Liquidación del INCODER para la creación de un Instituto de Tierras Rurales.
  - Creación de un Fondo de Desarrollo Rural que concentre todos los programas existentes.
  - Es fundamental la modernización del catastro.
- La política económica exterior debe superar la sobrevaluación y el superávit de la balanza comercial generada por las masivas importaciones, mediante una reconversión de los sectores afectados o desarrollando estrategias de competitividad. La estrategia consiste en la diversificación de productos en la canasta exportadora e igualmente en la ampliación de los destinos de la exportación. Por otro lado, aunque se debe promover la inversión extranjera, se hace necesario vigilar al país de la creciente tendencia de acaparamiento de tierra por organismos públicos o privados internacionales, con fines especulativos.
  - Dinamización de los mercados locales y territoriales para mejorar las condiciones comerciales y económicas de los productos de la Agricultura Familiar, mediante las compras institucionales de los productos campesinos. Para esto, se deben superar los modelos de intervención ya caducos del IDEMA para fortalecer un Sistema de Información de Mercados (SIPSA); el funcionamiento de una Bolsa Agropecuaria (Bolsa Mercantil De Colombia); obras de infraestructura de poscosecha (plantas de beneficio, centros de acopio, cadenas de frío, silos); e infraestructura vial (vías terciarias) y distritos de riego.
  - El financiamiento promovido por FINAGRO, el Banco Agrario y el Estado, debe propender por el acceso al crédito (principalmente de los pequeños agricultores); por la inversión y el ahorro. Por lo tanto, el incentivo a la Capitalización Rural puede mantenerse como apoyo directo del Estado junto con algunos fondos para la estabilización de precios.
  - El tema de tierras es fundamental para saldar la deuda histórica. Por un lado, es necesario que se generen mecanismos de seguridad jurídica del derecho de propiedad, enfatizando sobre el tema de restitución y alternativas para solucionar los conflictos por el uso del suelo. Sin embargo existen temas aun no resueltos en cuanto a la norma de “acumulación de UAF” de la Ley N° 160/1994 y los proyectos ZIDRES (Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico) propuestos para la Altilanura.
  - Las estrategias de sostenibilidad ambiental contenidas en el enfoque territorial, hacen énfasis en la gestión del agua, el uso adecuado del suelo, la conservación de la biodiversidad, mediante el desarrollo de una cultura de pago por servicios ambientales; programas de eficiencia hídrica (creación de una Autoridad Nacional del Agua); evitar el incremento de la deforestación y el cuidado de los Parques Nacionales. Para la adaptación al cambio climático, se propone el fortalecimiento de la Unidad de la Gestión de Riesgo de Desastres (UNGRD) con el fin de fortalecer la infraestructura, y la planificación del uso de los suelos. Por otro lado, el mecanismo para fortalecer tales estrategias, es el fomento a microempresas rurales destinadas a cumplir con diversos servicios eco-sistémicas sea conservación de bosques, restauración ecológica, manejo de residuos sólidos.

#### d. Instrumentos de Regularización de la Propiedad Rural y Acceso a la Tierra

En Colombia, el problema agrario ha estado directamente relacionado con la elevada concentración de la tierra y la falta de claridad en los derechos de propiedad de la misma. La categoría UAF es importante para la definición de los sujetos de política pública sectorial, en la medida en que delimita la población y/o los activos opcionados para acceder a los diferentes programas. Es un instrumento de política usado para programas de tierras: titulación de baldíos, adjudicación de predios recuperados, otorgamiento de subsidios a productores campesinos. Además se complementa con leyes como: Prestación de Asistencia Técnica Agropecuaria (Ley N° 607 de 2000); Adecuación de tierras (Decreto N° 1300 de 2003); Programas de Vivienda de Interés Social (Ley N° 3 de 1991); Estratificación rural (Ley N° 505 de 1999), que serán descritas a continuación.

Actualmente, en Colombia se desarrollan diversos programas y procedimientos orientados a realizar la formalización de la propiedad rural, ejecutados por el Ministerio de Desarrollo Rural (MADR); el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER); y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD).

**Tabla 6. Programas y procedimientos orientados a realizar la formalización de la propiedad rural, ejecutados por el MADR, INCODER y UAEGRTD**

Tipo de Instrumento	Instrumento	Institución	Objetivo
Programa	Zonas de Reserva Campesina	MADR – INCODER	Crear las condiciones para la adecuada consolidación y desarrollo sostenible de la economía campesina y de los colonos en las zonas respectivas.
Incentivo	Subsidio integral de reforma agraria para la generación de ingresos a la población rural	INCODER	Otorgar un subsidio integral equivalente al valor de una Unidad Agrícola Familiar (UAF), a pequeños productores y trabajadores del sector rural, para facilitar su acceso a la tierra y a la implementación de un proyecto productivo.
Proyecto	Titulación de baldíos a nivel nacional	INCODER	Adelantar la titulación de terrenos baldíos de la Nación con aptitud agropecuaria y/o forestal, a campesinos ocupantes que exploten la tierra conforme a las normas sobre protección y utilización racional de los recursos naturales.

continuación

Tipo de Instrumento	Instrumento	Institución	Objetivo
Ley	<b>Restitución de Tierras y Reparación de Víctimas</b>	UAEGRTD	Establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas de las violaciones contempladas en el artículo 3º de la Ley 1448 de 2011, dentro de un marco de justicia transicional, que posibiliten hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, de modo que se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales.
Institución	<b>Registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente - RTDAF</b>	UAEGRTD	Instrumento para la restitución de tierras a que se refiere la ley 1448 de 2011, en el que se inscribirán las personas que fueron despojadas de sus tierras u obligadas a abandonarlas y su relación jurídica con estas, determinando con precisión los predios objeto de despojo.
Programa	<b>Programa de formalización de la propiedad rural</b>	MADR	Promover el acceso a la propiedad de los predios rurales y mejorar la calidad de vida de los campesinos, impulsar y coordinar acciones para apoyar las gestiones tendientes a formalizar el derecho de dominio de predios rurales privados y el saneamiento de títulos que conlleven la falsa tradición.
Fondo	<b>Fondo Nacional Agrario</b>	INCODER	Conjunto de bienes y recursos destinados a realizar la inversión social del Estado colombiano en materia de reforma agraria, busca reformar la estructura de la propiedad (formalización), para dotar de tierras a hombres y mujeres campesinas de escasos recursos y a pequeños y medianos productores rurales, a través de la adjudicación regulada por la constitución de Unidades Agrícolas Familiares (UAF) que promuevan su uso eficiente, racional y sostenible.
Programa	<b>Gestión de Asuntos Étnicos – GAE</b>	Dirección Técnica de Asuntos Étnicos (INCODER)	Tiene por objeto dotar de tierras a las comunidades indígenas y de color para su adecuado asentamiento y desarrollo, con la finalidad de preservar sus usos y costumbres, prácticas tradicionales de producción y el mejoramiento de la calidad de vida de sus integrantes.

continuación

Tipo de Instrumento	Instrumento	Institución	Objetivo
Proyecto	<b>Ordenamiento, Protección y Regularización de Tierras</b>	INCODER UPRA	Contribuir al desarrollo agropecuario y rural sostenible mediante la realización de estudios, la formulación de políticas, la planificación del uso eficiente del suelo y demás recursos naturales para el incremento de la producción agropecuaria, pesquera y forestal y la distribución equitativa de la tenencia de la tierra.
Plan	<b>Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural</b>	UPRA	Contribuir a una mayor equidad en la distribución de la propiedad rural en Colombia. Fomentar la formalidad en la tenencia de las tierras rurales. Coadyuvar al desarrollo social y a mejorar la calidad de vida de la población rural. Robustecer y articular la Institucionalidad competente en procesos de OSPR.
Proyecto	<b>Programa de Dotación Especial de Tierras</b>	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER)	Se establece el programa especial de dotación de tierras, a favor de los siguientes sujetos: <b>1.</b> Personas vulnerables de la zona de ejecución del proyecto hidroeléctrico “El Quimbo”. <b>2.</b> Personas que se encuentren en predios rurales en procesos de extinción del dominio. <b>3.</b> Personas cuya reubicación sea necesaria desde el punto de vista técnico definidos por el INCODER. <b>4.</b> Adjudicatarios de tierras de buena fe del extinto INCORA o del INCODER, que deban devolver el predio adjudicado como consecuencia de un fallo judicial diferente a los derivados de la Ley 1448 de 2011. <b>5.</b> Beneficiarios de fallos judiciales. <b>6.</b> Propietarios u ocupantes de zonas que de interés ecológico y que deban ser reubicados. <b>7.</b> Adjudicatarios de predios del Fondo Nacional Agrario.

conclusión

Tipo de Instrumento	Instrumento	Institución	Objetivo
Programa	<b>Procedimientos Agrarios</b>	INCODER	Son procedimientos agrarios: <b>1.</b> Extinción del derecho de dominio privado, por incumplimiento de la función social o ecológica de la propiedad. <b>2.</b> Recuperación de baldíos en los casos de indebida ocupación o apropiación por particulares, con el fin de restituirlos al patrimonio del Estado. <b>3.</b> Clarificación de la situación de las tierras desde el punto de vista de su propiedad, para identificar las que pertenecen al Estado y facilitar el saneamiento de la propiedad privada. <b>4.</b> Deslinde o delimitación de las tierras que pertenecen a la Nación de las de propiedad privada de particulares. <b>5.</b> Reversión de baldíos adjudicados, por violación de normas ambientales, cultivos ilícitos o incumplimiento de obligaciones y condiciones bajo las cuales fueron adjudicados. <b>6.</b> Revocatoria de los actos administrativos de carácter particular y concreto que han adjudicado baldíos de la Nación.
Programa	<b>Zonas de Formalización Masiva de la propiedad rural</b>	MADR	Declaración áreas rurales indicadas por la Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo.

Fuente: Ministerio de Desarrollo Rural, INCODER; y UAEGRTD

### e. Instrumentos de generación de ingresos y capacidades productivas

De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación<sup>48</sup>, la política de generación de ingresos (GI) se define como el conjunto de estrategias, programas y proyectos encaminados a la reducción de la pobreza de la población rural y el restablecimiento socio-económico de las víctimas del conflicto, mediante el incremento del potencial productivo y el desarrollo de capacidades de la población, que permitan el acceso y la acumulación de activos. Las principales instituciones que coordinan estas políticas a nivel nacional y territorial son: el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR); el Departamento Nacional de Planeación (DNP); el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT); el Departamento para la Prosperidad Social (PDS); la Agencia para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE); el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA); el Ministerio de Educación y el INCODER.

Los programas de desarrollo productivo y rural para la población rural de escasos recursos, que articulan la oferta de servicios sociales; la formación de capital humano y la generación de ingresos que tienen los territorios rurales son:

48 DNP, 2012.

Tabla 7. Programas de desarrollo productivo y rural para la población rural de escasos recursos

Tipo de Instrumento	Instrumento	Institución	Objetivo
Programa	<b>Programa Apoyo Alianzas Productivas</b>	MADR	Apoyar propuestas de negocios de grupos organizados de pequeños productores del sector agropecuario, que atiendan la demanda de un mercado para su producto a través de una alianza con el sector agro-empresarial.
Programa	<b>Programa de Vivienda de Interés Social Rural (PVISR)</b>	MADR- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT)	Mejorar las condiciones de vida de los habitantes rurales de escasos recursos económicos, mediante la intervención con programas de Mejoramiento de Vivienda y Saneamiento Básico, Vivienda Nueva en sitio propio o adquirido, para disminuir los índices de hacinamiento crítico y el déficit habitacional de las zonas rurales.
Subsidio	<b>VISR- Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural</b>	MADR-Banco Agrario	Es un aporte estatal en dinero o en especie, que se entrega por una sola vez al hogar beneficiario con el objeto de facilitar a la población rural, con altos índices de pobreza, una solución de vivienda digna: Solución de Vivienda de Interés Social Rural - Construcción de vivienda nueva - Mejoramiento de vivienda y saneamiento básico - Adquisición de vivienda nueva.
Programa	<b>Programa Oportunidades Rurales</b>	MADR-Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)	Oportunidades Rurales es un programa que desarrolla instrumentos para combatir la pobreza rural, mediante el fortalecimiento de las capacidades empresariales de los pobladores rurales, mejorando sus habilidades para competir e integrar a los mercados sus microempresas rurales, y así aumentar el número de empleos y de ingresos de las familias de más bajos recursos.
Proyecto	<b>Programa Construyendo Capacidades Empresariales Rurales, Confianza y Oportunidad</b>	MADR	El Proyecto tiene como objetivo contribuir a mejorar las condiciones de vida, ingresos y empleo en los territorios rurales más pobres de Colombia. Focalizado en familias UNIDOS rurales de 17 departamentos y 16 zonas territoriales. Tiene 3 componentes: I) Formación de capital social-asociativo y desarrollo empresarial, II) Desarrollo y fortalecimiento de los activos financieros rurales, III) Gestión del conocimiento, capacidades y comunicaciones.

conclusión

Tipo de Instrumento	Instrumento	Institución	Objetivo
Programa	<b>Programa Mujer Rural</b>	MADR	Apoyar integralmente el desarrollo y fortalecimiento de las mujeres cabeza de familia y microempresarias rurales, con posibilidades de vincularse a actividades productivas locales y regionales. Las modalidades de apoyo son: Emprendimientos Productivos y Desarrollo de Capacidades.
Programa	<b>Programa para la Formación y Desarrollo del Joven Rural Nacional</b>	MADR-ICETEX	Contribuir a la reducción de los altos índices de pobreza y desigualdad en individuos jóvenes rurales, con restricciones o condiciones adversas para crecer y desarrollarse en el medio rural, aumentando la formación educativa de esta población, y facilitando el acceso a las fuentes de apoyos (financieros y no financieros) para la implementación de emprendimientos en el sector rural.
Escenario	<b>Red Nacional de Jóvenes emprendedores</b>	MADR	Escenario de encuentro que busca generar lazos de construcción, liderazgo, identificar problemáticas e intereses de los y las jóvenes en el ámbito rural, a través de un espacio virtual, donde pueden acceder a canales participativos que les permitan intercambiar aprendizajes, proyectos, saberes rurales, logros, experiencias y toma de decisiones.
Programa	<b>Programa de Jóvenes Rurales Emprendedores y Líderes para el Desarrollo</b>	MADR-SENA	El programa Jóvenes Rurales Emprendedores (JRE) es un programa de capacitación empresarial del SENA, creado como estrategia para enfrentar el problema de desempleo y baja capacidad ocupacional de jóvenes de escasos recursos en las áreas rurales del país, incluyendo áreas apartadas.

Tabla 8. Instrumentos de incremento de la competitividad y acceso al crédito

Tipo de Instrumento	Instrumento	Institución	Objetivo
Programa	<b>Pacto agrario</b>	MADR CCI (Operador Nacional)	El Pacto Nacional por el Agro y el Desarrollo Rural es un programa que busca reformular la política pública de desarrollo rural, tiene dos frentes de trabajo: I) Lineamientos de política para el sector agropecuario y rural, que busca la participación directa en los CONSEA y CMDR de las organizaciones de productores; y II) Proyectos para mejorar la competitividad de la producción agropecuaria y la calidad de vida de los habitantes rurales (Decreto 1567).
Programa	<b>DRE AIS</b>	MADR FINAGRO INCODER BANCO AGRARIO	El Programa Agro, Ingreso Seguro, ahora denominado Desarrollo Rural con Equidad – DRE, creado por la Ley 1133 de 2007, tiene como objetivos fundamentales mejorar la competitividad y productividad del sector agropecuario y contribuir a reducir las desigualdades en el campo. El Programa está integrado por dos grandes componentes principales: el de Apoyos Para la Competitividad (APC) que busca preparar al sector agropecuario para enfrentar la mayor exposición de la producción nacional a la competencia de los productos agroalimentarios, derivada de los tratados de libre comercio, mejorando su productividad y adelantando procesos de reconversión productiva. Por otra parte, el componente de Apoyos Económicos Sectoriales (APS) busca proteger los ingresos de los productores durante el periodo de transición, en el cual se espera mejorar productividad y competitividad. Estos componentes, a su vez, se subdividen en distintos instrumentos tales como: Línea Especial de Crédito (LEC), Fortalecimiento del ICR, Convocatoria de Riego y Adecuación de Tierras, Fondo de Inversiones del Capital de Riesgo, Fortalecimiento de Sistema Sanitario Pecuario, Incentivo a la Asistencia Técnica (IAT), Certificado de Incentivo Forestal (CIF), Programa de Coberturas y Apoyos Económicos Sectoriales.
Incentivo	<b>Incentivo a la asistencia técnica Rural (IAT) - AIS/ DRE</b>	Subsistema de Asistencia Técnica Agropecuaria-SSATA-, CORPOICA, MADR, FINAGRO	Es un apoyo destinado a sufragar una parte del monto total de los gastos en que un productor incurra con ocasión de la contratación del servicio de asistencia técnica para el desarrollo de proyectos productivos que comprendan una actividad agrícola, pecuaria, acuícola y forestal". El IAT a través de crédito cubre hasta el 80 % del valor total de los gastos de contratación del servicio de asistencia técnica en que incurra un productor.
Incentivo	<b>Asistencia técnica gremial: (IATG) Incentivo a la Asistencia Técnica Gremial</b>	Subsistema de Asistencia Técnica Agropecuaria-SSATA-, CORPOICA, MADR, FINAGRO	Busca apoyar a los gremios del sector agropecuario con el 50 % de los costos de la prestación del servicio de asistencia técnica, la capacitación y actualización de asistentes técnicos.

continuación

Tipo de Instrumento	Instrumento	Institución	Objetivo
Incentivo	<b>Incentivo a la asistencia técnica especial (IAT)</b> <b>AIS/DRE</b>	Subsistema de Asistencia Técnica Agropecuaria-SSATA-, CORPOICA, MADR, FINAGRO	Tiene por finalidad apoyar la prestación del servicio de asistencia técnica a productores agropecuarios que se encuentren en zonas de consolidación territorial o de desarrollo rural, financiando el 100 % de la prestación del servicio de asistencia técnica.
Incentivo	<b>Incentivo Económico a la Asistencia Técnica Directa Rural (IEATR)</b>	Subsistema de Asistencia Técnica Agropecuaria-SSATA-, CORPOICA, MADR, FINAGRO	Es un apoyo económico destinado a cofinanciar hasta el 80 % de los costos de ejecución de los Planes Generales de Asistencia Técnica Directa Rural que establecen los municipios o asociaciones de municipios priorizados por cada departamento para prestar el servicio a pequeños y medianos productores. La asistencia técnica será prestada a través de Empresas Prestadoras de Servicios Agropecuarias-EPSAGRO.
Incentivo	<b>Incentivo a la Capitalización Rural - ICR</b> <b>(AIS/DRE)</b>	MADR-FINAGRO	Es un beneficio económico que brinda el Gobierno Nacional con recursos del Programa DRE, con el objetivo de estimular las inversiones de capitalización en el campo y, con ello, mejorar la productividad y competitividad de los productores agropecuarios. El valor del incentivo corresponde a un porcentaje del valor de la inversión total, el cual está definido de acuerdo con la clasificación del tipo de productor. Los beneficiarios deben ser principalmente los pequeños y medianos productores individuales, o grandes y medianos siempre y cuando integren o asocien pequeños productores en Alianzas Estratégicas.
Incentivo	<b>Línea Especial de Crédito (LEC)</b> <b>(DRE-AIS)</b>		Es un instrumento orientado a mejorar las condiciones de financiamiento de proyectos agrícolas asociados con la siembra y mantenimiento de cultivos de ciclo corto que hacen parte de la canasta básica de alimentos, son de interés exportador o son sensibles a las importaciones, como son: Achira, ajonjolí, algodón, arroz riego, arroz seco, avena, cebada, frijol, frutales de ciclo corto, hortalizas, maíz, maní, papa, plátano, sorgo, soya, tabaco negro, tabaco rubio, trigo y yuca.
Incentivo	<b>Certificado de Incentivo Forestal CIF - (AIS/DRE)</b>		Es un reconocimiento del Estado Colombiano (aporte directo en dinero) a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en convenio de administración con FINAGRO, a las externalidades positivas de la reforestación. Reconocimiento del 50 % de los costos de establecimiento y mantenimiento de la plantación forestal hasta el quinto año.

continuación

Tipo de Instrumento	Instrumento	Institución	Objetivo
Programa	<b>Política de precios de insumos agropecuarios</b>	MADR	Garantizar un adecuado conocimiento del mercado por parte del Estado, que le permita tomar acciones para evitar abusos de posición dominante en el mercado, o comportamientos que produzcan actos o acuerdos contrarios a la libre competencia que afecten los precios o la disponibilidad de los insumos en detrimento del agricultor nacional.
Programa	<b>Programa de Adecuación de Tierras</b>	INCODER-UNAT	Dotar un área agropecuaria con sistemas de riego, drenaje o protección contra inundaciones, mediante la construcción de obras de infraestructura. Ampliar la base de tierras irrigadas con proyectos agro-empresariales en el país.
Incentivo	<b>Incentivo para la Ejecución de Proyectos Asociativos de Adecuación de Tierras</b>	INCODER-UNAT	Es un incentivo que otorga el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con recursos del Programa DRE para aquellas asociaciones de usuarios de distritos de riego que deseen construir, modernizar, rehabilitar o ampliar la infraestructura de riego y drenaje. El incentivo, que se entregará mediante convocatoria pública, será hasta del 80 % del valor total de la inversión.
Incentivo	<b>Incentivo para la Elaboración de Estudios y Diseños de Proyectos Asociativos de Adecuación de Tierras</b>	INCODER-UNAT	Es un incentivo otorgado para aquellas asociaciones de usuarios de distritos de riego constituidas que estén interesadas en adelantar estudios y diseños de proyectos que ya cuenten con estudios de prefactibilidad y presupuesto estimado del costo de los estudios. Con estos recursos, se financiará hasta el 80 % del costo de los estudios y diseños.
Programa	<b>Programa de Reactivación Agropecuaria - PRAN</b>	MADR-FINAGRO	El PRAN busca rehabilitar a los agricultores como sujetos de crédito para que vuelvan a producir en condiciones rentables y sostenibles, tiene como objetivo reactivar la producción agropecuaria y promover la integración y eficiencia de las cadenas productivas, impulsando la ejecución de proyectos de significativo impacto económico y social a nivel regional. Este programa se encargará de la compra de la cartera agropecuaria de pequeños y medianos productores, con obligaciones vencidas en entidades financieras, quienes deberán soportar la operación con proyectos viables.
Fondo	<b>Fondo Agropecuario de Garantías-FAG</b>	MADR-FINAGRO	Respaldar los créditos redescontados ante FINAGRO o concedidos en condiciones FINAGRO, con recursos propios de los intermediarios financieros, dirigidos a financiar nuevos proyectos del sector agropecuario y rural que sean técnica, financiera y ambientalmente viables, y que se otorguen a productores que no pueden ofrecer las garantías ordinariamente exigidas por las entidades otorgantes del crédito.

continuación

Tipo de Instrumento	Instrumento	Institución	Objetivo
Programa	<b>Seguro Agropecuario-Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios</b>	Comisión Nacional de Crédito Agropecuario sobre Seguro Agropecuario – CNCA-SA, MADR, FINAGRO	El Seguro Agropecuario es un mecanismo mediante el cual los productores agropecuarios pueden proteger sus inversiones, al adquirir pólizas de seguros, de manera individual o colectiva, a través de las aseguradoras. Tiene como objetivo incentivar y proteger la producción de alimentos, buscar el mejoramiento económico del sector rural, promoviendo el ordenamiento económico del sector agropecuario y como estrategia para coadyuvar al desarrollo global del país.
Fondo	<b>Fondo de Inversión de Capital de Riesgo (para empresas rurales -Finagro)</b>	MADR-FINAGRO	El objeto será apoyar y desarrollar iniciativas productivas, preferiblemente en zonas con limitaciones para la concurrencia de inversión privada, dando prioridad a proyectos productivos agroindustriales.
Fondo	<b>Fondo de Microfinanzas rurales</b>	MADR-FINAGRO	El Fondo de Microfinanzas Rurales cumplirá con la finalidad de fomentar el acceso a este tipo de microfinanzas, a través de la financiación y apoyo al desarrollo de las mismas en el país. Los servicios micro-financieros que se fomenten a través de este Fondo deberán favorecer siempre a la población rural, propiciando el acceso a instrumentos de financiamiento, entre ellos, educación financiera, incorporación de tecnologías de movilidad, esquemas de garantía y cadenas de valor, mecanismos de crédito, ahorro, inversión, seguros, y coberturas de riesgos. (Ley 1731 de 2014).
Fondo	<b>Fondo de Solidaridad Agropecuario (FONSA)</b>	MADR-FINAGRO	Busca otorgar apoyo económico a los pequeños productores agropecuarios y pesqueros para la atención y alivio parcial o total de sus deudas, cuando se presenten problemas en las mismas por problemas climatológicos, fitosanitarios o plagas, o notorias situaciones de orden público.
Mecanismo	<b>Tarjeta de crédito Agro-insumos (Banco Agrario-Gobierno Nacional)</b>	BANCO AGRARIO-MADR	Dirigida especialmente a productores agropecuarios de todo el país, la tarjeta de crédito Agro-insumos es el producto financiero ideal para realizar las compras de insumos, equipos e implementos necesarios para actividades productivas, en almacenes especializados y/o de los gremios.
Programa	<b>Línea de crédito rotativo para compra de insumos</b>	Banco Agrario	Busca promover la asociatividad y reducir los costos de los insumos de tres formas: por volumen de compra, por pronto pago y por eliminación de la cadena de intermediarios. Esta línea de crédito servirá exclusivamente para compra de insumos, beneficiará a pequeños, medianos y grandes productores, los cuales podrán acceder a cupos de crédito con vigencia de hasta dos años y el pago se hará según el ciclo productivo

conclusión

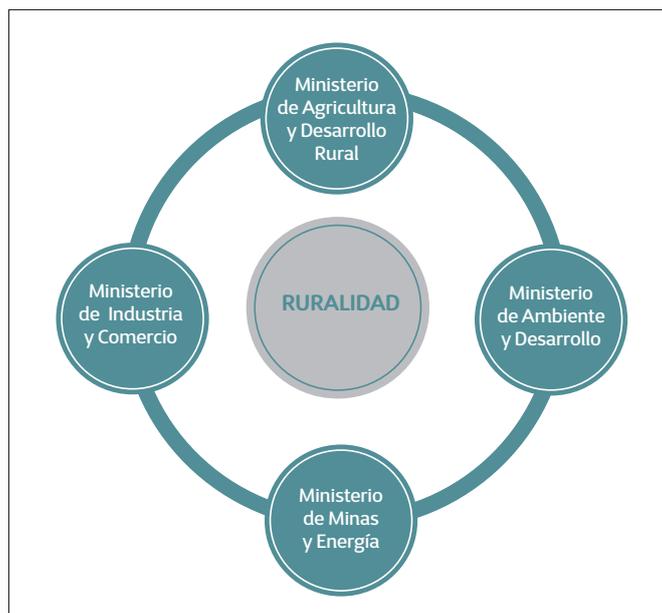
Tipo de Instrumento	Instrumento	Institución	Objetivo
Programa	<b>Programa de Coberturas Cambiarias</b>		Los productores agropecuarios con vocación exportadora, contarán con un apoyo económico directo entre el 60 % y 80 % sobre el valor de la prima de la cobertura, dependiendo del tipo de productor y el vencimiento de la cobertura, éstas le otorgan al beneficiario el derecho de vender dólares en una fecha determinada a un precio establecido a cambio de una prima.

Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

### 5.4 Institucionalidad para la Agricultura Familiar

Las políticas y los instrumentos para su implementación, son diseñados por los Ministerios del poder ejecutivo en el país, e implementados por las entidades adscritas a ellos. En lo que respecta a la Agricultura Familiar, son cuatro (4) los Ministerios públicos que afectan su desarrollo: El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo. El Ministerio de Minas y Energía. El Ministerio de Industria y Comercio.

Figura 2. Organigrama del Sector Agropecuario

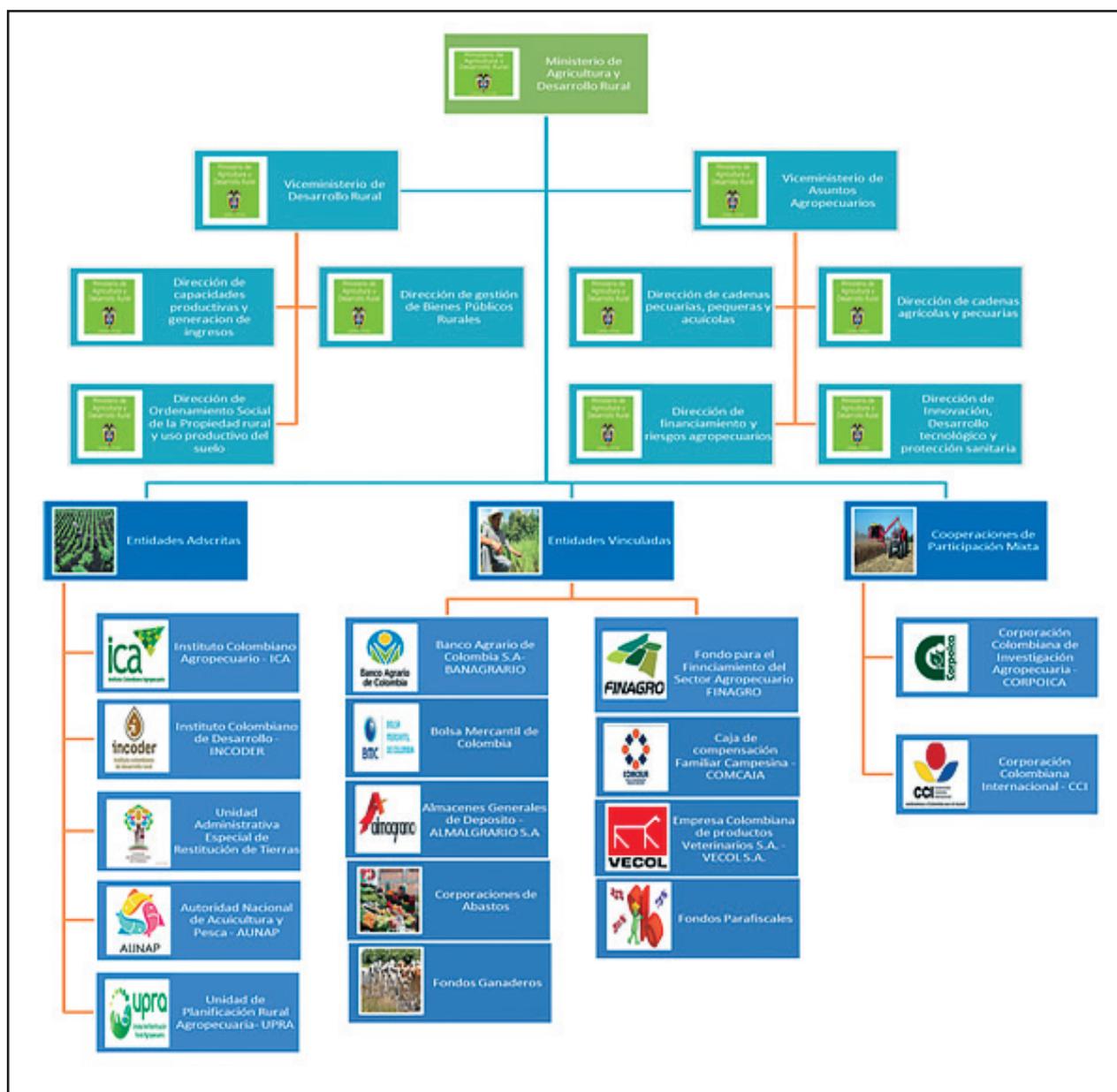


#### a. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, MADR, tiene como misión: “Formular, coordinar y evaluar las políticas que promuevan el desarrollo competitivo, equitativo y sostenible de los procesos agropecuarios, forestales, pesqueros y de desarrollo rural, con criterios de descentralización, concertación y participación, que contribuyan a mejorar el nivel y la calidad de vida de la población colombiana”<sup>49</sup>. La siguiente Figura, ilustra el organigrama del Ministerio de Agricultura y sus entidades adscritas, vinculadas y de carácter público – privado (mixtas).

49 <https://www.minagricultura.gov.co/ministerio/quienes-somos/Paginas/Quienes-somos.aspx>

Figura 3. Organigrama del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural



Fuente: <https://www.minagricultura.gov.co/ministerio/Paginas/Organigrama-del-Ministerio.aspx>

Dentro del MADR, el Viceministerio de Desarrollo Rural es la dependencia que lidera la gestión con un enfoque de impacto social. Temas como la gestión de bienes públicos rurales, el desarrollo de capacidades productivas, las políticas de restitución de tierras y el fortalecimiento de las organizaciones sociales rurales, son cruciales para esta dependencia, razón por la cual es la que mayor contacto tiene con los agricultores familiares del país.

No obstante, el Viceministerio de Asuntos Agropecuarios del MADR, también tiene relación con la Agricultura Familiar, pues es el encargado de los Programas de desarrollo productivo de las diferentes cadenas agropecuarias, dentro de las cuales hay varias con abundante participación de agricultores familiares.

A continuación, se presentan las instituciones directamente vinculadas a la Agricultura Familiar, agrupadas según el eje temático central de sus objetivos misionales.

**Figura 4. Instituciones del sector distribuidas por eje temático**

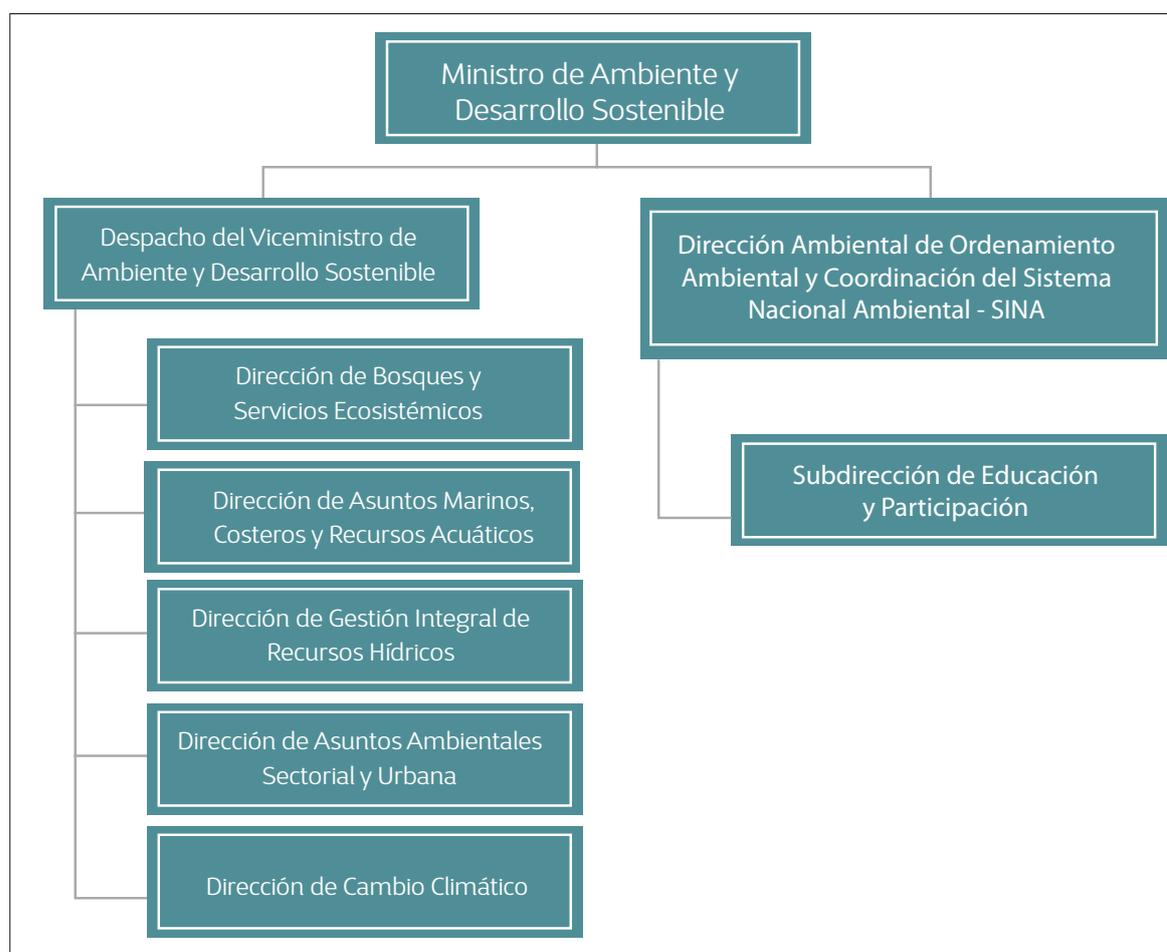
<b>Tierras</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⦿ Instituto Colombiano de Desarrollo – INCODER</li> <li>⦿ Unidad Administrativa Especial de Restitución de Tierras</li> </ul>
<b>Investigación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⦿ Instituto Colombiano Agropecuario – ICA</li> <li>⦿ Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria – CORPOICA</li> </ul>
<b>Financiamiento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⦿ Banco Agrario de Colombia S.A. BANAGRARIO</li> <li>⦿ Fondo par el Financiamiento del Sector Agropecuario</li> </ul>
<b>Producción</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⦿ Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca – AUNAP</li> <li>⦿ Corporación Colombia Internacional – CCI</li> </ul>
<b>Comercialización</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⦿ Bolsa mercantil de Colombia</li> <li>⦿ Almacenes Generales de Depósito – ALMALGRARIO S.A.</li> <li>⦿ Corporaciones de Abastos</li> <li>⦿ Fondos Ganaderos</li> <li>⦿ Empresa Colombiana de Productos Veterinarios S.A.</li> </ul>
<b>Planeación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⦿ Unidad de Planificación Rural Agropecuaria – UPRA</li> </ul>
<b>Social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⦿ Caja de Compensación Familiar Campesina – COMCAJA</li> </ul>

### **b. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible**

Este Ministerio, es el rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables; encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible, sin perjuicio de las funciones asignadas a otros sectores.

El Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible formula – junto con el Presidente de la República – la política nacional ambiental y de recursos naturales renovables, de manera que se garantice el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano y se proteja el patrimonio natural y la soberanía de la Nación.

Asimismo, el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible, coordina el Sistema Nacional Ambiental, SINA, para asegurar la adopción y ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos respectivos, en orden a garantizar el cumplimiento de los deberes y derechos del Estado y de los particulares, en relación con el ambiente y el patrimonio natural de la Nación.

**Figura 5. Organigrama Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible**

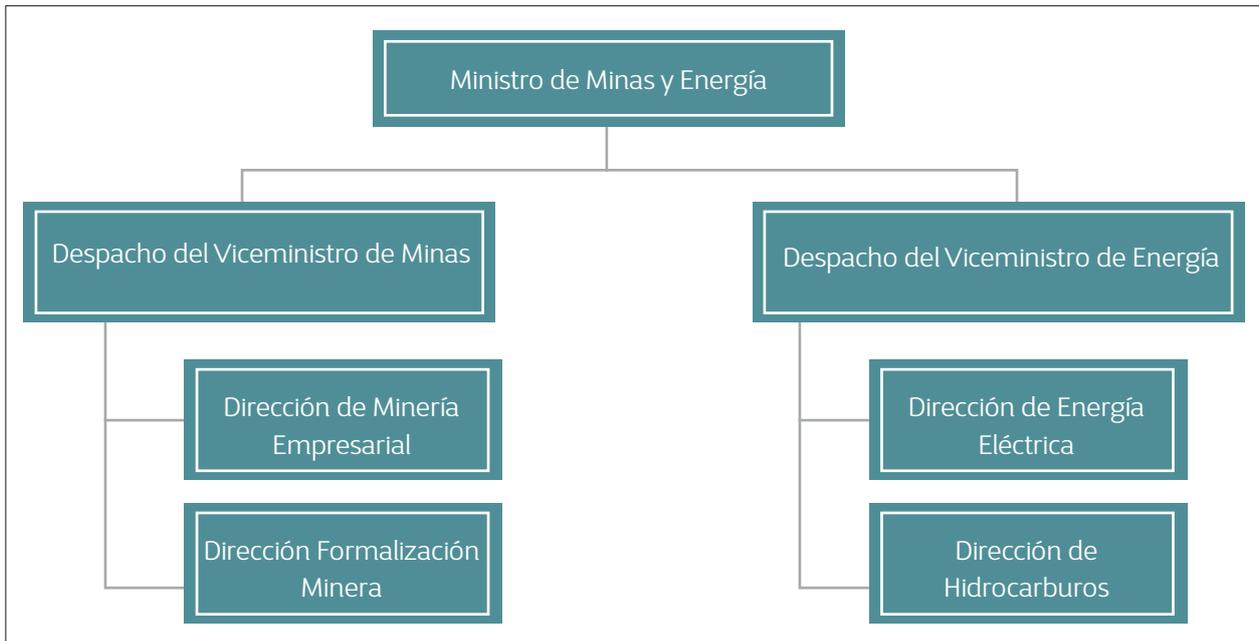
La importancia de este Ministerio y su relación con la Agricultura Familiar, radica en que es el primero desde donde se define la vocación de los suelos, y de acuerdo a ello se determinan las actividades productivas permitidas y no permitidas en los diferentes territorios. Asimismo es este Ministerio el encargado de definir cuáles son los áreas protegidas del país y en dónde no se puede adelantar ningún tipo de actividad productiva.

Dada la situación de concentración de tierra en pocas manos - en áreas aptas para la agricultura - buena parte de las veces, los agricultores familiares son arrastrados a ocupar ecosistemas ambientalmente frágiles, por lo que surgen conflictos entre las organizaciones de la agricultura familiar y el Ministerio.

### c. Ministerio de Minas y Energía

Tiene como misión: “Formular y adoptar políticas dirigidas al aprovechamiento sostenible de los recursos mineros y energéticos para contribuir al desarrollo económico y social del país”.

**Figura 6. Organigrama Ministerio de Minas y Energía**



La relación de la Agricultura Familiar con el sector de Minas e hidrocarburos, se ha tornado conflictiva en el país, pues han surgido una serie de obstáculos que dificultan la necesaria articulación entre la agricultura y la minería. Entre ellos los más destacados son:

**1. Competencia por recursos físicos: tierra y agua**

Si bien la Asociación del sector de minería a gran escala, afirma que de las cinco (5) millones de hectáreas que tienen título minero, tan solo se convierten en explotación el 1%, es decir 500 mil hectáreas, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), afirma que, gracias al marco jurídico agrario vigente con la Ley N° 160/94 Art. 67, en la actualidad no es posible disponer de las tierras ubicadas a 5 kilómetros a la redonda de una explotación de recursos no renovables. Esto conlleva a la imposibilidad de titular predios a familias campesinas en un área de 24 millones de hectáreas, lo que equivale al 80 % de los baldíos de la Nación.

Por otra parte, según proyecciones del MADR que incorporan las explotaciones mineras actuales y futuras, el 53.5 % de las actividades agropecuarias, se verían afectadas por las actividades mineras, incorporando al conflicto agro-minero a más de 5 millones de campesinos, poniendo en riesgo el empleo y la seguridad alimentaria del país.

**2. Aumento en los costos de producción agrícolas**

Según la Sociedad de Agricultores Colombianos (SAC), en las zonas agrícolas donde se hacen actividades mineras, los salarios pagados por estas últimas generan un efecto negativo en el mercado laboral agrícola, porque desestimulan a los campesinos para trabajar en el agro. Así mismo, en lo que tiene que ver con los fletes de transporte, éstos aumentan debido a la mayor demanda que el sector minero genera.

### 3. Degradación de los suelos, para posteriores actividades agropecuarias

Tal como lo asegura FEDESARROLLO, en su estudio sobre el impacto socio-económico de la minería en Colombia (2011), prácticas mineras mal llevadas, pueden tener impactos ambientales irreversibles como la destrucción de ecosistemas; contaminación y afectación de la disponibilidad de agua y perjuicio de áreas protegidas ambientalmente.

Sin embargo, es importante aclarar que buena parte de esas inadecuadas prácticas mineras, son consecuencia de la ilegalidad e informalidad que presenta el sector en más del 50 % de sus explotaciones, condiciones en su mayoría involuntarias por parte de los pequeños mineros.

Asimismo, es de resaltar que no solo el sector minero es el causante de tales males ambientales. Hoy, el sector agropecuario genera el 45 % de las emisiones de gases de efecto invernadero del país, a la vez que es el responsable del 40 % de la deforestación nacional y del 35 % de la contaminación hídrica. De igual manera, tales efectos nocivos, son - la mayoría de las veces - fruto de asimetrías en el acceso a los medios de producción: tierra, capital, trabajo y conocimiento.

En la actualidad, la Unidad de Planeación Minero-Energética, UPME, está diseñando el Plan de Ordenamiento Minero de Colombia, el cual seguramente dará señales más claras sobre la localización de la actividad minera y la disponibilidad de tierras para adelantar labores agropecuarias.

### 4. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Su misión es apoyar la actividad empresarial, productora de bienes, servicios y tecnología, así como la gestión turística de las regiones del país, con el fin de mejorar su competitividad, su sostenibilidad e incentivar la generación de mayor valor agregado. Ello, permitirá consolidar su presencia en el mercado local y en los mercados internacionales, cuidando la adecuada competencia en el mercado local, en beneficio de los consumidores y los turistas, contribuyendo a mejorar el posicionamiento internacional de Colombia en el mundo y la calidad de vida de los colombianos.

En ese sentido, su relación con la Agricultura Familiar se remite al apoyo que pueda brindar en renglones como el turismo rural, generalmente ejercido por agricultores familiares como una estrategia de generación de ingresos extra-predio; y en algunos productos de la Agricultura familiar exportables como el café, el plátano y el cacao.

#### 5.5 Cuellos de botella de la Institucionalidad de la Agricultura Familiar

De acuerdo al diagnóstico institucional que realizó la Misión Rural para la Transformación del Campo, se identificaron los siguientes obstáculos, para “contar con la institucionalidad necesaria para llevar a cabo el desarrollo rural y agropecuario<sup>50</sup>”.

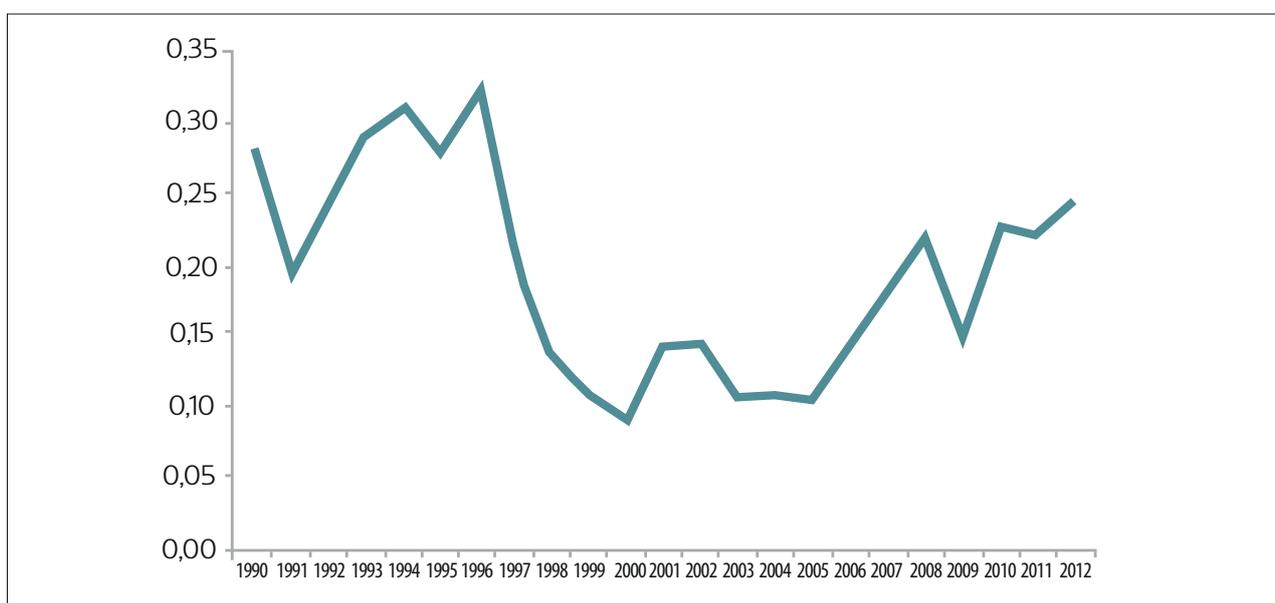
- “Las dinámicas de las reformas institucionales, de las últimas dos décadas, han implicado que el Ministerio perdió su rol como rector de política y asumió la ejecución de muchos de los programas, así como las funciones de algunas de las entidades que fueron liquidadas, sin tener la capacidad para llevarlas a cabo. La consecuencia de ello, fue que los recursos comenzaron a asignarse cada vez más a través de instrumentos como las convocatorias y la

<sup>50</sup> Este apartado en su totalidad, corresponde al diagnóstico de la Institucionalidad pública en el sector agropecuario, realizado por la Dirección de desarrollo rural sostenible del Departamento Nacional de Planeación, en diciembre de 2014. En el marco de la misión rural para la transformación del campo.

tercerización de las actividades, dispersando las intervenciones y ocasionando un sobrecosto en la ejecución de los programas<sup>51</sup>.

- El sesgo urbano en la asignación presupuestal. Este se refleja en el “Índice de Orientación Agrícola (IOA)”, el cual se calcula dividiendo la participación del gasto público en el sector agrícola en el gasto público total por la participación del PIB agrícola en el PIB total. Un IOA igual a 1 sugiere que el país le está dando al gasto agrícola la misma importancia que tiene este sector en la economía nacional. Tal como lo muestra el Gráfico siguiente, el Índice alcanzó un máximo en 1996 y, desde entonces y hasta el 2004, se redujo mostrando un acentuado sesgo urbano en la asignación presupuestal. A partir de 2005, se registra cierta recuperación en la asignación presupuestal para el agro sin alcanzar los indicadores de mediados de la década del noventa<sup>52</sup>.

**Gráfico 9. Índice de Orientación Agrícola según años**



Fuente: MIA 2013.

- Los recursos ejecutados a través de convocatorias públicas, no brindan una cobertura óptima y no permiten intervenciones integrales. De acuerdo a la Misión Rural del DNP: “Si bien uno de los propósitos de la convocatoria pública, es ampliar la cobertura y el acceso de los productores del campo a los recursos gubernamentales, este objetivo no se ha cumplido en su totalidad si se tiene en cuenta que: I) Desde el punto de vista de la oferta, la multiplicidad de criterios del MADR para cada convocatoria, dificulta el acceso a los recursos y no existe una divulgación suficiente de las mismas. II) Desde la demanda, existe una capacidad técnica limitada para la formulación de proyectos, con el agravante que la misma en las regiones es deficiente, lo que no permite jalonar recursos para garantizar las contrapartidas exigidas<sup>53</sup>”.
- Atomización en la ejecución del presupuesto de inversión del sector y altos costos de la tercerización. “A pesar de que buena parte de los programas están en cabeza del Ministerio,

51 MIA, 2013, P.14

52 Op. Cit. P. 6.

53 Op. Cit. P. 15.

éstos no han sido ejecutados por él en el estricto sentido de la palabra, en la medida que su estructura corresponde a una entidad rectora de la política. Esta situación ha llevado a recurrir a operadores de diversa índole, que no han contado con una orientación que permita que su operación sea coherente con los objetivos de la política. Estos operadores son simplemente mecanismos de ejecución o intermediación de recursos públicos, lo que contribuye a que los instrumentos se apliquen de manera dispersa y desordenada. Evidencia de ello, son los múltiples convenios interadministrativos e interinstitucionales que suscribe el MADR para ejecutar los recursos<sup>54</sup>”.

- Inflexibilidad en el presupuesto de inversión del sector agropecuario. En el marco del Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación, las entidades pueden ejecutar los recursos apropiados a partir del primero de enero de cada vigencia fiscal. No obstante, y como consecuencia de la concentración de los recursos del sector en el MADR y la falta de institucionalidad para la ejecución de las políticas sectoriales, se lleva a cabo un proceso de contratación o de convocatoria, que demora en promedio de tres (3) a cuatro (4) meses, reduciendo los tiempos para ejecutar los proyectos y los recursos asociados a los mismos. Lo anterior, ocasiona “traumatismos” en la ejecución presupuestal y financiera de los recursos del sector, para cumplir con el principio de anualidad de la inversión pública. Adicionalmente, la mayoría de los proyectos que se ejecutan en el sector se demoran más de un año, como es el caso de los proyectos de riego, asistencia técnica, investigación y tierras, lo cual limita las intervenciones, generando pocos resultados en términos de política pública.
- Poca presencia de la institucionalidad sectorial en el territorio. Una porción significativa de los recursos de inversión del sector agropecuario se ejecutan a través de convenios o contratos celebrados en Bogotá, lo que demuestra la escasa presencia institucional del MADR y sus entidades a nivel territorial. Lo anterior se debe - en algunos casos - a la falta de autonomía administrativa de las oficinas regionales; y en otros, a la falta de operatividad financiera, lo que las convierte en simples tramitadores de solicitudes que son enviadas al nivel central<sup>55</sup>.
- Débiles instancias regionales para la planificación, ejecución y seguimiento de la política sectorial y de desarrollo rural desde los territorios. La institucionalidad para lo rural a nivel regional, tiene instancias de poca operatividad que no se articulan adecuadamente con las instancias de nivel nacional, y por lo tanto su actividad tiene una influencia limitada sobre el desarrollo rural de las regiones<sup>56</sup>.
- Poca articulación de las entidades del nivel central para el diseño de la política rural y para la provisión de bienes y servicios públicos destinados al desarrollo rural. El sector rural no cuenta en la actualidad, con una institucionalidad a nivel central que le permita a los diferentes ministerios y demás entidades del orden nacional, generar consensos con respecto a las políticas que deben guiar el accionar del Estado en las zonas rurales; y articular y coordinar la provisión de bienes y servicios públicos rurales para llegar a los territorios con una apuesta integral de desarrollo rural, que vaya mucho más allá del aspecto eminentemente sectorial<sup>57</sup>.

---

54 Op. Cit. P. 19.

55 p. Cit. P. 20.

56 Op. Cit. P. 19.

57 Op. Cit. P. 22.

- Ausencia de información confiable y oportuna para el diseño de políticas públicas y decisiones privadas. El sector rural no cuenta en la actualidad, con una institucionalidad a nivel central que le permita a los diferentes ministerios y demás entidades del orden nacional, generar consensos con respecto a las políticas que deben guiar el accionar del Estado en las zonas rurales, y articular y coordinar la provisión de bienes y servicios públicos rurales para llegar a los territorios con una apuesta integral de desarrollo rural, que vaya más allá del aspecto eminentemente sectorial<sup>58</sup>.

## 6. Propuestas de Políticas Públicas para la Agricultura Familiar desde las Organizaciones Campesinas

Contrario a la percepción del agricultor familiar como un actor pasivo del desarrollo, éstos desde siempre se han asociado para presentar al Gobierno Nacional, una serie de iniciativas y propuestas para el desarrollo de sus territorios. Algunas de estas se han limitado a la elaboración de pliegos de peticiones puntuales en términos de acceso a la tierra y mercados, pero otras han constituido verdaderas propuestas de políticas públicas, que abarcan varias dimensiones: Productiva, social, económica y ambiental, y proponen como objetivo, el diseño y la implementación de una reforma agraria estructural, que redistribuya los activos de la producción y el poder político en el sector rural nacional.

En este capítulo, abordaremos tres (3) de las propuestas más estructuradas que en términos de Agricultura Familiar campesina se han planteado por parte de las organizaciones campesinas.

### 6.1 Mesa Nacional Agropecuaria y Popular de Interlocución y Acuerdo - MIA

La MIA se define como un escenario de articulación de las organizaciones agrarias, que mantienen una interlocución en términos de políticas públicas rurales con el Gobierno nacional y departamental, fruto del paro agrario nacional del año 2013. Convoca a sectores campesinos, indígenas y al movimiento político Marcha Patriótica.

Su propuesta de política pública, asume el desarrollo rural desde una perspectiva multidimensional y territorial. Es así como el principal objetivo de su propuesta es la realización de *“la Reforma Agraria Integral con perspectiva territorial e intercultural que contribuya a la soberanía nacional en el marco de una Paz con Justicia Social”*<sup>59</sup>.

Identifican en su propuesta, cuatro (4) elementos claves del desarrollo rural con enfoque territorial: (i) La participación real de todos los actores, que incluya el diálogo de saberes como herramienta de construcción de políticas. (ii) La multidimensionalidad del desarrollo. (iii) La articulación institucional-comunitaria como mecanismo para generar mayores impactos en las acciones rurales. (iv) El respeto por los derechos humanos de los pobladores del campo.

Lo anterior lo manifiestan así: *“se requiere una política pública agraria coherente con las necesidades del pueblo colombiano, la cual debe ser construida, con la participación directa y decisiva del movimiento agrario y popular; una política pública que dignifique la calidad de vida de la población campesina, urbana, afro-colombiana e indígena, que reconozca la significativa participación que hoy día tiene la economía campesina y ancestral como un renglón estratégico de la economía nacional y la fortaleza.”*

<sup>58</sup> Op. Cit. P. 22.

<sup>59</sup> Op. Cit. P. 8.

*La inversión social en seguridad social, educación, salud, infraestructura es fundamental para garantizar los derechos humanos que tenemos las comunidades rurales. Debe ser capaz de atender las demandas sociales, y requiere la participación del Presupuesto General de la Nación y del Sistema General de Regalías y en especial de las carteras de Salud, Educación, Hacienda, Vivienda, Agricultura, Minas y Energía; y de instituciones estatales como el INCODER, el Instituto Nacional de vías, Transporte, Fondo Nacional de Vivienda, Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema, ICBF y Fondo de Adaptación, en una acción coordinada para enfrentar de manera integral los problemas que aquejan los pobladores rurales y urbanos<sup>60</sup>.*

*Se visualizan como: “colombianos que hemos buscado por distintos mecanismos, acceder a políticas públicas que favorezcan nuestra situación social, para saldar la deuda histórica que el Estado colombiano tiene con el mundo rural. No hemos pedido imposibles, solo pedimos que se nos garanticen los derechos humanos<sup>61</sup>”.*

En esta autodefinición, es importante resaltar su visión incluyente de todos los actores de la agricultura campesina, así como la percepción de sí mismos como ciudadanos sujetos de derechos, propositivos, y hacia los cuales existe una deuda histórica por parte del Estado; visión que viene siendo reconocida e incorporada en las recientes políticas públicas estatales, como el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018; y la Misión Rural para la Transformación del Campo del DNP.

Otro punto a resaltar, es que consideran que el Estado tiene instrumentos suficientes para responder a buena parte de las reivindicaciones incluidas en sus propuestas. Así lo deja entrever el siguiente texto: *“Para garantizar el acceso a tierras por parte de la población campesina, el Estado tiene a su alcance distintos instrumentos de política pública, que le permitan contar con la suficiente cantidad de tierras disponibles para posteriormente proceder a su distribución<sup>62</sup>”.* Lo anterior permitiría asumir que los esfuerzos por parte del Estado y las Organizaciones, deberían concentrarse en lograr la articulación de los instrumentos de política pública disponible, así como los actores responsables de su implementación en los territorios.

Los ejes de su propuesta son: **(i)** Medidas y acciones frente a la crisis de la producción agropecuaria; **(ii)** Acceso a la propiedad de la tierra; **(iii)**; Reconocimiento de territorialidad campesina; **(iv)** Participación de las comunidades en la política Minera; **(v)** Garantías a los derechos políticos de la población rural; **(vi)** Inversión para las necesidades básicas de la población rural.

---

60 Op. Cit. P. 10.

61 Op. Cit. P. 8.

62 Op. Cit. P. 23.

**Tabla 9. Ejes y propuestas que la MIA considera urgentes para “estabilizar” sus territorios**

Eje	Propuestas
<p>Acceso a la propiedad de la tierra</p>	<p><b>Corto plazo</b></p> <p>Suspensión definitiva del Proyecto de Ley de Baldíos de iniciativa del MADR.</p> <p>Delimitación y constitución de las zonas de reserva campesina que ya están en trámite ante INCODER.</p> <p>Realinderamiento y zonificación de los Parques Naturales Nacionales, para permitir la regularización de la tenencia de la tierra, concertando con sus pobladores un plan productivo ambientalmente sostenible.</p> <p>Mantener la naturaleza de la Unidad Agrícola Familiar, tal cual lo estipula la legislación actual.</p> <p>Acelerar los procesos de extinción de tierras e iniciar su adjudicación a campesinos que carezcan de ella o la posean de forma insuficiente.</p> <p><b>Mediano Plazo</b></p> <p>Titulación, adjudicación y formalización</p> <p>Dotación de tierras</p> <p>Extinción administrativa, deslinde, recuperación de tierras.</p> <p>Reestructuración del minifundio.</p>
<p>Reconocimiento de territorialidad campesina</p>	<p>La delimitación y constitución inmediata de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) en los territorios en los que ya se cumplieron todos los trámites para su constitución.</p> <p>La financiación y ejecución de los planes de desarrollo sostenible las ZRC constituidas y las que se constituyan.</p> <p>Conformación tanto del Sistema Nacional integrado Entidades del sector agropecuario, Ministerios del Medio Ambiente, Educación, y Cultura, Colciencias, Universidades, Organizaciones campesinas, entidades de cooperación internacional y las entidades de la nueva institucionalidad.</p> <p>Respeto y prevalencia de las figuras de ordenamiento territorial, productivo y ambiental de las comunidades campesinas, afro-descendientes e indígenas sobre las zonas de consolidación y recuperación, así como aquellas de desarrollo agro-empresarial.</p> <p>Celeridad en el trámite de las solicitudes de constitución y ampliación de resguardos indígenas y territorios colectivos afro-descendientes.</p>

continuación

Eje	Propuestas
Participación de las comunidades en la política minera	<p>Detener la concesión de títulos mineros y revertir las concesiones efectuadas, hasta que se defina concertadamente con las comunidades rurales la política minera del país.</p> <p>Respeto irrestricto a las consultas populares sobre explotación minera ya realizadas.</p> <p>Reconocimiento y formalización de la minería artesanal, pequeña y mediana.</p> <p>Definición concertada con los mineros artesanales pequeños y medianos y las comunidades de un nuevo Código de Minas y Recursos Naturales.</p> <p>Redefinir los tiempos máximos para la explotación minera, los mecanismos de mitigación de los efectos de esta actividad, los métodos para su realización y la participación nacional y local de los réditos económicos.</p> <p>Construcción de una nueva ley de regalías que redefina la participación nacional y local de los beneficios económicos de la actividad minera.</p> <p>Realización de estudios de viabilidad para cada uno de los proyectos de mega-minería en ejecución y en proyección, como base para la toma de definiciones frente a la realización o continuidad de dichos proyectos.</p> <p>Sujeción del desarrollo de producción minera y energética a los Planes de Desarrollo Sostenibles de las ZRC, así como a Planes de Ordenamiento</p> <p>Suspender la construcción de hidroeléctricas que afecten los territorios y comunidades campesinas, indígenas y afro-descendientes.</p> <p>Apertura de una discusión nacional sobre la propiedad del subsuelo.</p>
Garantías a los derechos políticos de la población rural	<p>Reconocimiento por parte del Estado colombiano de los derechos, plasmados en la Declaración sobre los derechos de las campesinas y los campesinos aprobada por la Comisión de Derechos Humanos de la ONU.</p> <p>Participación efectiva y con carácter decisorio en los consejos y juntas directivas de las entidades del Estado que tienen que ver con la atención a la población rural.</p> <p>Otorgar el derecho al Consentimiento previo, libre e informado a las comunidades campesinas sobre proyectos y normativas que afecten su entorno, en lo social, lo político, lo ambiental, lo económico y lo cultural.</p> <p>Participación amplia, efectiva y con carácter decisorio en las instancias de planeación y definición de la política de producción agropecuaria y desarrollo rural, para las organizaciones y comunidades campesinas, a través de mecanismos definidos de manera autónoma.</p> <p>Democratización real de la Federación Nacional de Cafeteros.</p>

conclusión

Eje	Propuestas
Inversión para las necesidades básicas de la población rural.	<p><i>Una política pública de inversión social rural que busque:</i></p> <p>Dotar a las comunidades rurales de la infraestructura básica para el desarrollo de sus comunidades, en especial en cuanto a la acumulación de capital humano, de capital social, de capital básico y de servicios públicos.</p> <p>Dotar del capital básico y los servicios públicos para mejorar las condiciones de vida de la población rural y potenciar la productividad de las inversiones públicas y privadas, junto con la diversificación de la producción agropecuaria.</p> <p>Mejorar la formación y capacitación para el trabajo y la asistencia técnica para incrementar la productividad que garantice los salarios rurales y aumente la rentabilidad de las actividades rurales.</p> <p>Mejorar la infraestructura vial para reducir los costos de transacción que contribuye al bienestar de la población y a la reducción de los costos de transporte asociados a la producción agrícola.</p>

Fuente: MIA, 2013

### 6.2 Comité Nacional de Impulso a la Agricultura Familiar en Colombia -CIAF

El Comité Nacional, es un espacio de convergencia a través de vocerías designadas por los Comités Regionales del AIAF COLOMBIA. Los Comités Regionales de AIAF, están conformados por organizaciones agrarias, ONG's de desarrollo Rural y entidades académicas con programas de educación en temas de desarrollo rural.

A la fecha están conformados cinco (5) Comités Regionales con epicentros en las ciudades de: Pereira, Manizales, Medellín, Bogotá, Neiva. Se trabaja en la conformación de otros cinco (5) Comités Regionales con epicentros en las ciudades de: Florencia, Popayán, Pasto, Cali y Sincelejo.

Está conformado por 70 organizaciones, la mayoría productivas; dos universidades, cinco organizaciones de la sociedad civil; y dos organizaciones de cooperación internacional.

Su propuesta es la única en el país que se enmarca en los términos "Agricultura Familiar", y esta es definida como: "La forma de realizar las actividades agrícolas, pecuarias, silvícolas, acuícolas y pesqueras que dependen fundamentalmente del trabajo familiar de hombres y mujeres. Las familias agricultoras en Colombia, carecen o tienen acceso limitado a la tierra, al capital, a bienes y servicios de la oferta pública y mercados; realizan múltiples estrategias de supervivencia y generación de ingresos; presentan una alta heterogeneidad y existen en forma de subsistencia, transición y consolidada.

La agricultura Familiar y el Territorio co-evolucionan, combinan la dimensión económica, ecológica, política, social y cultural. La agricultura familiar aporta a la seguridad y soberanía alimentaria, contribuye a la protección de la biodiversidad y provee la mayor cantidad de oportunidades de trabajo rural, desarrolla conocimientos propios del quehacer agrícola y, al mismo tiempo, se apoya en y fortalece fuertes redes familiares y comunitarias. La Agricultura Familiar es campesina, Indígena, Afro-descendiente, urbana, periurbana y neo-rural".

En esta definición, se destaca la inclusión de nuevos actores en el concierto de la agricultura, como son el agricultor urbano, peri urbano y el neo rural. Así mismo contempla la visión integral en la definición del agricultor familiar.

La propuesta fue consensuada y elaborada de manera participativa con la representación de varios actores. “Es producto de una labor consensuada de análisis, conclusiones y redacción de quienes han considerado pertinente aportar desde sus visiones y experiencias en la definición de una política pública a favor de la Agricultura Familiar<sup>63</sup>”.

Consideran su propuesta como un proceso en construcción, en permanente consulta con la ciudadanía y el Estado. Esta no reivindica cambios estructurales definitivos en la política pública rural, por cuanto no plantea como objetivo final la redistribución del poder político y los activos de la producción en el sector rural a través de reforma agraria.

Estructura su propuesta en torno a cinco (5) ejes, los cuales como se podrá observar, son perfectamente realizables en la medida en que se logren las articulaciones y sinergias entre los diferentes instrumentos de política pública para la agricultura y los actores involucrados en su implementación.

Parte de esta propuesta fue insertada en el Programa de Agricultura Familiar del MADR.

---

63 Agrosolidaria, 2015. P. 20.

**Tabla 10. Ejes y propuestas del CIAF para la agricultura familiar en Colombia**

EJE	PROPUESTAS
<p><b>Acceso, uso y dominio de la tierra</b></p>	<p><b>Metas de Corto Plazo</b></p> <p>Frenar desalojos. Crear e implementar mecanismos de protección inmediata y buscar soluciones tanto para los casos de familias agricultoras que son amenazadas de desalojo por actores armados, compradores de tierra, como para familias agricultoras endeudadas con los bancos que no pueden afrontar el monto de la deuda.</p> <p>Intensificar los programas tendientes a que las familias desplazadas retornen a su lugar de origen restituyendo sus derechos, la tierra que les fue expropiada, cuenten con proyectos productivos y reconstruyan el tejido social en sus comunidades.</p> <p>Censo exhaustivo de la situación de tenencia de la tierra apta para la agricultura en cada departamento, con la participación plena de las organizaciones de AF, a fin de contar con la información fehaciente para aplicar las políticas necesarias sobre el particular.</p> <p>Promover el cumplimiento de las legislaciones vigentes sobre tierra en los casos en que las mismas amparan los derechos de los pueblos indígenas, las comunidades afro-descendientes y los agricultores familiares campesinos.</p> <p>Garantizar que al menos el 50 % de los productos que provean los mercados locales sean de agricultores familiares</p> <p><b>Metas de Mediano Plazo</b></p> <p>Continuidad de las acciones de corto plazo</p> <p>Elaboración, sanción y reglamentación de una <b>Ley de Fomento y Protección de la Agricultura Familiar</b>, la cual permita llevar adelante las acciones necesarias a largo plazo.</p> <p>Promover la aplicación de los municipios y departamentos de la nueva Ley.</p> <p><b>Metas de Largo Plazo</b></p> <p>Poner en práctica la <b>Ley de Fomento y Protección de la Agricultura Familiar</b> a través de un Plan estratégico.</p> <p>Ajustar permanentemente el Plan estratégico según vayan produciéndose cambios en su aplicación y en el contexto nacional.</p>
<p><b>Bienes y servicios públicos</b></p>	<p>Infraestructura vial, riegos y drenajes; acueductos, alcantarillado, electrificación; Servicios, educación, universidad del campo; Salud, Seguridad Social y riesgos “profesionales”; Economía del cuidado; Vivienda.</p>
<p><b>Financiamiento</b></p>	<p>Créditos, impuestos, capital semilla, Finanzas comunitarias, Seguro agropecuario, Gestión del Riesgo Agropecuario</p>

conclusión

EJE	PROPUESTAS
<b>Investigación, Innovación y formación</b>	Investigación para la agricultura familiar. Formación, Capacitación, Educación para la AF.
<b>Desarrollo de sistemas productivos y acompañamiento técnico integral</b>	Asistencia técnica para la agricultura familiar. Normas fitosanitarias.
<b>Acceso a mercados</b>	Mercados campesinos, indígenas. Circuitos económicos. Sellos, comercio justo. Generación de ingresos y compras públicas e institucionales. Consumo responsable.

Fuente: CIAF, 2014

### 6.3 Acuerdos del primer punto de la negociación por la terminación del conflicto armado en La Habana: Reforma Rural Integral

Dada la importancia que revisten los acuerdos alcanzados bajo el marco de la negociación para el término del conflicto armado en Colombia, y teniendo en cuenta que seguramente la política pública para la Agricultura Familiar girará alrededor de dichos acuerdos, sobre todo lo que tiene que ver con la Reforma Agraria rural Integral, a continuación se revisaremos brevemente esta Reforma.

En el año 2012, el Gobierno nacional encabezado por Juan Manuel Santos y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-FARC, iniciaron una Mesa de Negociaciones para el término del conflicto armado y alcanzar la paz, con una agenda que incluía los siguientes puntos: Política de Desarrollo Agrario Integral; Participación Política; Fin del Conflicto; Solución al Problema de las Drogas Ilícitas y el Narcotráfico; Verdad y Reparación de las Víctimas.

Tras reconocer que las principales causas históricas del conflicto armado en el país, han sido la concentración de la tierra, la exclusión del campesinado y el atraso de las comunidades rurales, la propuesta de Reforma Rural Integral plantea elementos para la transformación del campo y la necesidad de superar la dispersión regional, la inequidad y la situación de pobreza que aqueja al sector rural del país.

Dicha propuesta, otorga especial importancia al acceso y uso adecuado de la tierra, mediante: la regularización y formalización de la propiedad de acuerdo a su función social; el ordenamiento territorial y la planificación participativa del territorio, sumado a la provisión de bienes y servicios (infraestructura, derechos sociales, asistencia técnica); y la formalización laboral y estrategias de desarrollo rural con enfoque territorial, donde se priorice la economía campesina familiar como motor del desarrollo, erradicador del hambre y generador de empleo.

En la política de reforma rural integral – RRI, se mencionan como principios, la necesidad de una transformación estructural equitativa y democrática, basada en el bienestar y el buen vivir; la priorización de la población más vulnerable; la integralidad del desarrollo, el restablecimiento de los derechos a víctimas y territorios despojados; la participación social, el desarrollo sostenible, la presencia del estado y la democratización de la tierra. Los acuerdos alcanzados en dicha propuesta son:

## a. Acuerdos sobre propiedad de la tierra y ordenamiento territorial

### (1) Acceso y uso de tierras

Los trabajadores y/o organizaciones con vocación agraria (sin tierra o con tierra insuficiente que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad y pobreza) podrán ser beneficiarios de la adjudicación gratuita o subsidiada de tierras que serán inalienables e inembargables por un periodo de siete (7) años.

**Fondo de tierras.** Dentro de un marco cuyo objetivo es el acceso y democratización a la propiedad rural, harán parte del Fondo de Tierras para ser entregadas a las comunidades rurales que se encuentren en condiciones de miseria, abandono o afectadas por el conflicto: las tierras provenientes de la extinción judicial de dominio a favor de la Nación; los baldíos indebidamente apropiados recuperados en los procesos agrarios; las tierras provenientes de la actualización y delimitación de la Reserva Forestal (sustracciones de la Ley N° 2); las tierras adquiridas que no cumplan con su función social y ecológica (inexplotadas, expropiadas por motivos de interés social con indemnización); y las tierras donadas.

**Subsidio Integral para la compra de tierras y Crédito especial para la compra de tierras.** Ambas medidas deben ir acompañadas de programas de vivienda, asistencia técnica, capacitación, infraestructura, acceso a medios de producción y canales de comercialización, en el marco de los Programas de Desarrollo Agrario Integral con Enfoque Territorial-PDET.

### (2) Formalización masiva de la propiedad rural

Se implementará un Plan masivo de formalización de la pequeña y mediana propiedad que sea usada o poseída por los campesinos del país, con énfasis en el fortalecimiento de las actividades productivas en áreas priorizadas. Se complementará además con la adjudicación de baldíos a personas desplazadas por la violencia. Este plan deberá ser gratuito y según la extensión determinada por la Unidad Agrícola Familiar. Para ello deberá haber una nueva “jurisdicción agraria”, que se encargará de la formulación de lineamientos generales de uso de la tierra y su vocación productiva con énfasis en la producción de alimentos.

### (3) Actualización del catastro y el impuesto de la propiedad rural

Para lograr promover un desarrollo rural integral y desincentivar la concentración de la tierra improductiva, se requiere un sistema de información actualizado, de manera que se incremente el recaudo efectivo del impuesto predial que genere inversión social en los municipios. Este sistema de información se realizará mediante:

- Sistema General de Información Catastral, integral y multipropósito.
- Normatividad para fijar tarifas fijas del impuesto predial en los municipios.
- Incentivos para municipios que adopten exenciones del impuesto para los pequeños propietarios y beneficiarios del fondo de tierras.

#### **(4) Plan para delimitar la frontera agrícola y proteger zonas de reserva ambiental**

Se desarrollará un Plan de zonificación ambiental que delimite la frontera agrícola y las áreas que deben tener un manejo ambiental especial, tales como: zonas de reserva forestal, zonas de alta biodiversidad, ecosistemas frágiles, cuencas, páramos y humedales. Por otro lado, se generarán alternativas económicas de las comunidades que se encuentren dentro de alguna de éstas zonas.

Mediante la RRI se promoverán, fortalecerán y planificarán las Zonas de Reserva Campesina y sus planes de desarrollo, como iniciativas agrarias que contribuyan a la construcción de paz y desarrollo social. La constitución de las ZRC debe estar acompañada de procesos de formalización de la propiedad.

#### **(5) Acuerdos sobre Programas de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial**

Para garantizar el bienestar y el desarrollo de las comunidades rurales, se requiere además del aseguramiento de los derechos de propiedad de la tierra; diversos programas orientados a hacer efectivos los derechos políticos, económicos, sociales y culturales, de manera que se reduzcan las brechas regionales. Por lo tanto, se priorizarán territorios con altos niveles de violencia, afectados por el conflicto y con debilidad institucional.

Los Planes de Transformación regional con respaldo de la inversión pública, deben ser participativos y objetivos. La descentralización de las decisiones y prioridades de los planes territoriales, debe contar con los recursos necesarios (capital económico y social).

#### **(6) Planes nacionales de reforma agraria**

- La provisión de bienes y servicios y los programas de generación de ingresos, son la base fundamental para la superación de la pobreza: objetivo fundamental de estos planes proyectados en un marco de 10 años.
- Infraestructura Vial: El Gobierno debe implementar un Plan Nacional de Vías Terciarias con el fin de dinamizar la economía local.
- Infraestructura de Riego: Para incrementar los niveles de productividad de la Agricultura Familiar y generar un uso sostenible del agua, se implementará el Plan Nacional de Riego y Drenaje para la economía campesina, de acuerdo a las necesidades de cada territorio; el acompañamiento a las organizaciones comunitarias en la formulación de proyectos y capacitación para el mantenimiento de estas obras.

Infraestructura eléctrica y de conectividad: El Plan Nacional de Electrificación Rural y el Plan Nacional de Conectividad Rural, busca disminuir las brechas entre la ciudad y el campo, permitiendo el acceso a las innovaciones tecnológicas relacionadas con el uso de la energía e internet.

##### **i. Desarrollo Social: Salud, Educación, Vivienda, Erradicación de la Pobreza**

- Salud: El Plan Nacional de Salud Rural, busca fortalecer la infraestructura y la calidad de la prestación de los servicios de salud públicos en las zonas rurales.

- Educación: El Plan Nacional de Educación Rural, tiene como objetivo terminar con el analfabetismo de las comunidades rurales, mediante el acceso gratuito y de calidad a la educación preescolar, básica y media, así como la atención a la primera infancia, para promover la permanencia de los jóvenes en el campo (formación técnica agropecuaria) y la formación universitaria en áreas relacionadas con el desarrollo rural.
- Vivienda y agua potable: El Plan Nacional de Construcción y mejoramiento de la vivienda social rural diferenciada para cada zona (condiciones ambientales y culturales) y la implementación de sistemas de acueducto y alcantarillado, busca erradicar la pobreza extrema. Igualmente se contempla otorgar un subsidio para la construcción y mejoramiento de vivienda.

## ii. Estímulos a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa

- Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural: Con el fin de promover las formas asociativas, basadas en la solidaridad y la cooperación, mediante el acompañamiento técnico y financiero para el fortalecimiento organizativo y el desarrollo de capacidades productivas.
- Asistencia Técnica: El Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación, tiene como propósito incrementar las capacidades productivas y de innovación de la agricultura campesina, mediante la prestación gratuita del servicio de manera descentralizada para los beneficiarios del Fondo de Tierras y con un subsidio progresivo para los pequeños productores. Se hace referencia a la promoción y protección de las semillas nativas y los saberes tradicionales.
- Subsidios, generación de ingresos y crédito: El Plan de Generación de Ingresos de la Economía Campesina, tiene como objetivo garantizar la provisión del capital semilla para el inicio de los proyectos productivos; la promoción de fondos agropecuarios rotatorios, la adopción de un sistema de garantías para el acceso de la Agricultura Familiar al crédito agropecuario; la provisión de líneas de crédito blandas, para desarrollar proyectos orientados a la producción de alimentos (seguridad /soberanía alimentaria); la promoción de seguros de cosecha subsidiados para los pequeños productores.
- Mercadeo: El Plan Nacional para la Promoción de la comercialización de la producción de la economía campesina en el marco de una política de seguridad y soberanía alimentaria, plantea la creación de asociaciones solidarias para la comercialización y administración de los centros de acopio, de manera que se reduzca la intermediación y se disminuyan los precios finales a los consumidores.
- Igualmente, se buscará construir mercados urbanos para los productos de la economía campesina y la promoción de cadenas productivas para la agregación de valor a los productos primarios. Se plantea desarrollar un mecanismo de compras públicas para las instituciones y entidades públicas y mejorar los sistemas de información al productor (Sistema de información de precios).
- Formalización Laboral Rural y Protección Social: En el marco de las normas de la OIT, se busca garantizar la seguridad y protección social (riesgos laborales y pensión) a los trabajadores del campo, mediante el Plan Progresivo de Protección Social, donde se regulen los contratos, la jornada laboral, y salarios.

### iii. Sistema de seguridad (soberanía) alimentaria

La política busca garantizar el acceso, como derecho fundamental, a alimentos sanos, nutritivos y en cantidad suficiente, mediante diversas estrategias: Generación de ingresos, acceso a factores productivos y planes que se adopten en las entidades territoriales, mediante consejos departamentales y municipales de alimentación y nutrición que integren el Consejo Nacional con el objetivo de diseñar, implementar y evaluar la política alimentaria y los programas de erradicación del hambre.

#### 6.4 Reflexiones finales

Una vez analizado los puntos de encuentro y diferencia entre las demandas de las organizaciones de agricultores y la oferta de políticas públicas del Estado, encontramos que el Estado cuenta con los instrumentos necesarios para responder a las demandas de política pública realizadas por las comunidades. El esfuerzo a realizar, radica en la territorialización de estos instrumentos a nivel local y su articulación dentro de las dinámicas locales del desarrollo.

En ese sentido, se hace determinante el fortalecimiento de las capacidades técnicas, estratégicas y financieras de las organizaciones de campesinos, que posibiliten la incorporación de estas organizaciones en la implementación de dichos instrumentos, y permitan que sean las organizaciones de base, quienes articulen la oferta institucional en sus territorios, de manera que no se duplique dicha oferta ni los esfuerzos en su implementación.

## 7. Bibliografía

- Agrosolidaria. 2015. Protección y fomento a la agricultura familiar en Colombia. Agrosolidaria: Bogotá. Colombia. P. 20.
- BARBERI, F. 2015. Efectos del TLC en Colombia-EE.UU sobre el Agro –Las Cifras-. Oxfam Colombia; Planeta
- Paz Berry, A. 2009. Reseña Land Reform in Developing Countries, Property rights and property wrongs. Universidad de Toronto.
- CEPAL. 2015. Bienes y Servicios Públicos sociales y políticas para el cierre de brechas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL.
- DNP. 2012. Guía para incluir la Política de Generación de Ingresos en los Planes de Desarrollo Territorial. 2012-2015. Departamento Nacional de Planeación: Bogota, Colombia.
- DNP. 2014. Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018: Todos por un nuevo país. Departamento Nacional de Planeación: Bogota, Colombia.
- DNP. 2014. Bases para el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018. Departamento Nacional de Planeación. Bogota, Colombia Versión para el Congreso. P. 380.

- DNP. 2014a. Marco conceptual de la Misión para la transformación del campo. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, Colombia P. 2.
- DNP. 2014b. Abecé de la Misión para la Transformación del Campo Colombiano. Departamento Nacional de Planeación: Bogotá, Colombia.
- FORERO, J. 2013. The Economy of Family Farming Production. Cuad. Desarrollo Rural, Bogotá (Colombia) 10 (70) 27-45.
- GARAY, LUIS JORGE, BARBERI FERNANDO y CARDONA IVÁN. 2010. Impactos del TLC con Estados Unidos sobre la Economía campesina en Colombia, ILSA, Martha Patricia Jiménez.
- GARAY, R. BAILEY, J. FORERO, et all. 2013. Reflexiones sobre la ruralidad y el territorio en Colombia. Problemáticas y retos actuales. OXFAM. Colombia.
- IICA. 2013. Memorias: I Conversatorio de Agricultura Familiar y Desarrollo Rural con enfoque territorial en Colombia” Bogotá (documento de trabajo).
- LEEF, E. 2000. Espacio, lugar y tiempo: la reapropiación social de la naturaleza y la construcción local de la racionalidad ambiental. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, n. 1, P. 41-56, jan./jun. 2000. Editorial de la UFPR, Brasil.
- LEIBOVICH, J, BOTELLO, S; ESTRADA, L; VÁSQUEZ, H. 2013. Capítulo cuatro. Vinculación de los pequeños productores al desarrollo de la agricultura, en *Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia*.
- LIPTON, M. 2009. *Land Reform in Developing Countries, Property rights and property wrongs*. BY ROUTLEDGE 2 PARK SQUARE, MILTON PARK, ABINGDON, OXON OX14 4RN.
- MACHADO, A. y BOTELLO, S. 2014. *La Agricultura Familiar en Colombia*. Serie Documentos de Trabajo N° 146. Grupo de Trabajo: Desarrollo con Cohesión Territorial. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile.
- MADR. 2014. Programa De Agricultura Familiar – PAF. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), Bogotá, Colombia. Disponible en: <<http://alianzaagroecologia.redelivre.org.br/files/2016/07/Programa-Agric.-Familiar-Colombia-1.pdf>>.
- MIA. 2013. Pliego Nacional de Peticiones Agropecuarias y Populares. Mesa Nacional Agropecuaria y Popular de Interlocución y Acuerdo. Bogotá, Colombia. P. 8
- MENDIETA, N. 2013. *Gastronomía Campesina.*” de OBUSINGA: Corporación para la Construcción Participativa de la Salud Pública. Disponible en: <<http://www.obusinga.com/index.php/blog/14-blogs-personales/49-gastronomia-campesina>>.

MORENO, M. et all 2012. Plan de Desarrollo de la Zona de Reserva Campesina de Sumapaz. INCODER, P. 208.

OECD (2002), *Methodology for the Measurement of Support and Use in Policy Evaluation*, OECD, Paris, in Disponible en: <<http://www.oecd.org/dataoecd/36/47/1937457.pdf>>.

SALGADO ARAMENDEZ, CARLOS. 2002- Cuadernos Tierra y Justicia – Los campesinos imaginados. ILSA. Bogotá, P. 5.

SALDARRIAGA, ALBERTO. 2013. *Hábitat Rural y Vivienda Campesina en Colombia*. Bogotá: Organización Corona S.A.

# 6



## **Ecuador. Estudio sobre la situación actual de la Agricultura Familiar, sus políticas públicas y marcos institucionales**

**Soledad Naranjo**

Licenciada en Comunicación Social, Maestría en Ciencias Sociales – Políticas Públicas  
con Especialización en Desarrollo Local y Territorio. FLACSO ECUADOR.

## 1. Introducción

En el Ecuador, la actividad agrícola ha ido decreciendo en términos de su aporte al producto interno bruto (PIB). Sin embargo, todavía sigue siendo un sector estratégico relacionado con el empleo, con la producción de alimentos y la exportación. Se espera que mediante el fortalecimiento de las políticas públicas en las áreas rurales se pueda incrementar la producción y mejorar la calidad de vida de los habitantes.

Según la Estrategia de Reducción de la Pobreza, la población rural comprende el 32,5 % de la población, alcanzando 5.151.139 habitantes, de los cuáles 3.034.440 es población campesina. Se estima que los actores de la Agricultura Familiar, representan el 75 % del total de las Unidades de Producción Agropecuaria (UPA), y ocupan el 17 % de la superficie de uso agrícola<sup>1</sup>.

Históricamente, los agricultores campesinos de base familiar, proveen más del 60% de los alimentos consumidos en Ecuador. De la canasta de alimentos, los agricultores con menos de 20 ha, son responsables del 76 % de la producción de maíz, 64 % de papa, 49 % de arroz, 42 % de leche y 46 % de maíz duro. También son generadoras de divisas el 80 % de las Unidades de Producción Agropecuaria (UPA) productoras de cacao. Unas 20 organizaciones campesinas agrupan alrededor de 10.000 familias con tamaño inferior a 10 ha<sup>2</sup>.

Entre las dificultades en las que se encuentran los agricultores familiares, la desigualdad en el acceso a la tierra, es la que depende no solamente de la concentración de la propiedad, sino también de la renta de la misma y de la diferenciación por la localización y la fertilidad<sup>3</sup>. El 70 % de las Unidades de Producción (UPA's) pequeñas y medianas ocupan el 10 % de la superficie agrícola; el 6,4 % son de los productores que ocupan casi los dos tercios de la superficie de cultivo y son fincas que superan las 50 ha. Adicionalmente, la falta de agua para riego, también se encuentra muy concentrada en los grandes productores entre las 50 a 200 ha.

En los últimos años, la dimensión productiva, a pesar de su importancia en el Producto Interno Bruto (PIB) y la seguridad alimentaria, ha tenido un paulatino alejamiento en los procesos de inversión, que más bien han estado encaminados hacia los servicios y el comercio. Este proceso ha generado que las demandas financieras de los campesinos hayan sido solventadas por las Instituciones Financieras Rurales (IFIS), que tienen presencia y credibilidad local. Adicionalmente a ello, el Sistema Financiero Popular y Solidario (SFPS)<sup>4</sup> ha facilitado que sectores tradicionalmente excluidos de la banca privada, puedan acceder a condiciones de crédito, ahorro y remesas.

Por otro lado, la intermediación juega un papel importante en la comercialización y rentabilidad de las actividades productivas. En el caso de los pequeños y medianos campesinos que dependen directamente de los intermediarios, su rol ha tendido a ser totalmente negativo. Por lo general, la ganancia se queda entre los intermediarios, debido a que ellos se dedican al abastecimiento y distribución en las zonas urbanas. La comercialización campesina pasa entre el 80 % y 85 % por canales tradicionales de intermediación<sup>5</sup>. El poder de negociación se concentra en los agentes mayoristas quienes operan en estructuras de oligopolio. Por ende, son necesarias nuevas modalidades

1 Estrategia de Reducción de la Pobreza - ENIEP 2014, P. 143.

2 Estrategia de Reducción de la Pobreza - ENIEP 2014, P. 144.

3 El Viceministerio de Desarrollo Rural, a través de su Subsecretaría de Tierras y Reforma Agrícola, ejecuta el Plan de Tierras que realiza un proceso gradual de redistribución del acceso de la tierra a fin de reducir la inequidad.

4 Está compuesta por las cooperativas de ahorro y crédito, las cajas solidarias, los bancos comunales y las cajas centrales, las mismas que han facilitado el acceso a financiamiento en este grupo poblacional.

5 Estrategia Nacional para la Igualdad y la Reducción de la Pobreza - ENIEP, P. 161.

de comercialización, que limiten el poder de la intermediación y aseguren precios justos e ingresos dignos<sup>6</sup>.

Lo anterior, requiere mayor apoyo estatal. A partir de los elementos anteriores y realidades productivas, la Agricultura Familiar y el agricultor familiar se caracterizan por lo siguiente:

- El agricultor campesino de base familiar trabaja en su propia finca y utiliza la mano de obra de su propia familia; es al mismo tiempo su patrón y trabajador directo.
- Produce alimentos para satisfacer sus propias necesidades.
- Conserva el patrimonio genético, los conocimientos ancestrales y por ende, cuenta con sistemas asociativos y economías solidarias.
- Está inmerso en relaciones desiguales de comercialización; sujetos a intermediarios y prestamistas.
- Su producción se basa en altos costos unitarios; generan productos primarios, sin valor agregado, y en forma desorganizada.
- Las unidades campesinas son pequeñas; generalmente sus ingresos son muy inferiores a los de la producción.

La Agricultura Familiar es muy intensa en mano de obra y por lo general diversifica sus productos. Generalmente son el primer eslabón de la cadena de intermediación. Consiguen créditos informales; su producción tiene altos costos y sus productos son vendidos como productos primarios sin valor agregado. Poseen formas desorganizadas y quedan atrapados en relaciones desiguales de comercio, donde los intermediarios generalmente sacan ventaja del trabajo del campesino. Las unidades campesinas logran ingresos familiares menores a su producción; por ello se ven obligados a generar otras actividades.

## 2. Definición e importancia de la Agricultura Familiar

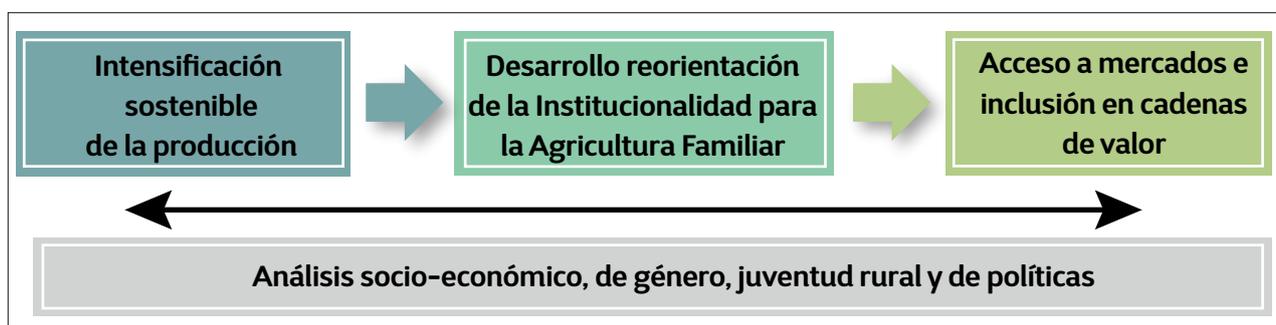
Con el fin de conceptualizar, se ha adoptado la definición hecha por la FAO que entiende por Agricultura Familiar<sup>7</sup>: *a la producción agrícola, pecuaria, forestal, pesquera y acuícola que, pese a su gran heterogeneidad entre países y al interior de cada país, posee las siguientes características principales:*

- a) Acceso limitado a recursos de tierra y capital.
- b) Uso preponderante de fuerza de trabajo familiar, siendo el(la) jefe(a) de familia quien participa de manera directa del proceso productivo; es decir, aun cuando pueda existir cierta división del trabajo, el(la) jefe(a) de familia no asume funciones exclusivas de gerente, sino que es un trabajador más del núcleo familiar.
- c) La actividad agropecuaria/silvícola/pesquera/acuícola es la principal fuente de ingresos del núcleo familiar, que puede ser complementada con otras actividades no agrícolas que se realizan dentro o fuera de la unidad familiar (servicios relacionados con el turismo rural, beneficios ambientales, producción artesanal, pequeñas agroindustrias, empleos ocasionales, otros).

<sup>6</sup> Un segmento importante de los sistemas populares de comercialización de alimentos son los minoristas, que son negocios de tipo familiar, se caracterizan por sus bajos niveles de inversión, pero son importantes generadores de empleo urbano.

<sup>7</sup> <http://www.fao.org/americas/perspectivas/agricultura-familiar/es/>

La FAO ha propuesto un objetivo de cooperación para la Agricultura Familiar en base a los siguientes ejes:



Por otro lado, en el marco de construcción de la Red de Agricultura Familiar en el Ecuador, se reflexionó respecto a las especificidades de la Agricultura Familiar Campesina Comunitaria. En este contexto, las organizaciones rurales que participaron en la Mesa de Políticas Públicas en el Consejo Sectorial Campesino y el Plan de Tierras, plantearon propuestas, que fueron ampliamente debatidas entre organizaciones rurales.

De acuerdo a ello definieron el concepto de *Agricultura Familiar Campesina Comunitaria (AFCC)*, como un conjunto articulado de actividades agrícolas, pecuarias y no agropecuarias gestionado por una productora o productor directo y su familia con el fin de asegurar su alimentación sana y nutritiva, la reproducción física y cultural de su familia y de su comunidad en la que se practican varias formas de reciprocidad y solidaridad<sup>8</sup>.

La AFCC es el resultado de la combinación de factores de producción como la tierra, el agua, las semillas, los saberes ancestrales y modernos, y la mano de obra disponible en un entorno territorial determinado. La familia es la unidad básica en torno a la cual se organizan y gestionan sus recursos.

La Agricultura en el Ecuador es todavía un sector estratégico relacionado tanto con el empleo, como con la producción de alimentos y productos de exportación. Según Carrión y Herrera (2013), dentro del panorama actual del sector, es el decrecimiento de la producción campesina frente a la agroindustria, el proceso que ha generado que los pequeños campesinos reconvirtan su producción hacia cultivos agroindustriales, lo que ha favorecido al incremento de cultivos de exportación. Adicionalmente se ha creado un marco institucional que beneficia a los empresarios agrícolas.

Estos dos factores más: la debilidad estructural de las economías campesinas representada en un minifundio, la carencia de riego, tecnología y la falta de un entorno institucional con políticas públicas adecuadas, han obligado a las familias a migrar hacia otras actividades, como jornaleros o a vender su tierra para la agroindustria.

Según el Instituto de Estudios Ecuatorianos (2010), históricamente la Agricultura Familiar en el Ecuador, ha sido generalmente asociada a la agricultura campesina, o a la agricultura de subsistencia. Algunos autores han realizado diversos estudios con respecto a la Agricultura Familiar, los cuales se citan a continuación en el Cuadro 1. Según los autores citados, debido a la ausencia de criterios y la insuficiencia de datos, no se puede contar con una buena caracterización de lo que hoy es la Agricultura Familiar en el Ecuador. Para Chiriboga y Wallis (2010), este tipo de productores de la Agricultura Familiar, enfrenta

<sup>8</sup> Líneas de Acción REAF Ecuador para la construcción de políticas públicas diferenciadas, para re-potenciar las agriculturas familiares campesinas y comunitarias-Documento de Trabajo entre sociedad civil y el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca-MAGAP. [http://www.cafolis.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=726&Itemid=106](http://www.cafolis.org/index.php?option=com_content&task=view&id=726&Itemid=106)

condiciones de pobreza, que lo lleva a destinar la mayoría de su producción al consumo familiar y a buscar otras fuentes de ingreso.

**Cuadro 1. Estudios de Agricultura Familiar en el Ecuador**

ESTUDIOS DE AGRICULTURA FAMILIAR	CARACTERÍSTICAS
<p><b>Estudio realizado por Martínez Valle para el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola – FIDA (2013)</b></p>	<p>La Agricultura Familiar se compone del 30 % del total de productores, de los cuales el 87,7 % son hombres y 12,3 % mujeres.</p>
	<p>La tipología de <b>Agricultura Familiar</b><sup>1</sup> según este Estudio tiene las siguientes características: acceso a algún recurso agropecuario, utilización de mano de obra familiar, contratación máxima de un asalariado externo en la familia y producción de algún bien agro-silvopastoril.</p>
	<p><b>Agricultura Familiar Especializada (AFE).</b> Son hogares familiares con ingresos agropecuarios predominantes. Este grupo cuenta con mayores extensiones de tierra, ingresos provenientes de la actividad agropecuaria, acceso a mercado, crédito y tecnología.</p> <p><b>Agricultura Familiar Diversificada (AFD).</b> Es un tipo de agricultura que carece de recursos de tierra y que se ve obligada a diversificar actividades.</p>
	<p>En el Ecuador la Agricultura Familiar no dispone de suficiente tierra a excepción de la Amazonia</p>
	<p>La edad promedio de los campesinos dedicados a la agricultura familiar supera los 60 años.</p>
	<p>El rol de la familia como institución clave en el medio rural, se encuentra en crisis, debido a que ya no desempeña un papel tan importante en la viabilidad de la unidad productiva.</p>

**conclusión**

<p><b>Wong y Ludena (2000) caracterizaron la Agricultura Familiar en Ecuador en el estudio para la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)</b></p>	<p>El Estudio establece tres tipos de agricultura familiar, conformes con la tipología de la FAO (FAO e INCRA, 1994; FAO, 2012):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Agricultura familiar de subsistencia</b>, que es aquella donde la producción está orientada a la reproducción de la unidad familiar, que por lo general es insuficiente, donde la mayor parte del ingreso familiar lo componen actividades extra agropecuarias.</li> <li>- <b>Agricultura familiar consolidada</b>, cuya producción esta fundamentalmente orientada al mercado, que cuenta con recursos suficientes para la producción y contrato de mano de obra permanente.</li> <li>- <b>Agricultura familiar en transición</b>, considerada como grupo intermedio entre las dos situaciones anteriores.</li> </ul>
--	---

**Fuente:** CEPAL (2014) Políticas Públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe. Balance, desafíos y perspectivas. P. 195.

### 3. Trayectoria de la Política Agraria y su vinculación con la Agricultura Familiar

En el Ecuador, las políticas agrarias dirigidas a pequeños campesinos se han ido adaptando de acuerdo a los diferentes periodos históricos de la economía del país. Según varios autores<sup>9</sup> se pueden citar tres periodos: a) La industrialización por sustitución de importaciones (1960-1979); b) el ajuste estructural neoliberal (1979-2006); y el retorno al Estado (2007 en adelante), tal como se detalla en el siguiente cuadro:

<sup>9</sup> Martínez Luciano (2013) La Agricultura Familiar en el Ecuador.

**Cuadro 2. Proceso histórico y económico del País**

<p><b>1960-1979</b></p> <p><b>Proceso de industrialización por sustitución de importaciones</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Se planteó la modernización del agro.</li> <li>○ Desarrollo de instituciones que incorporaron en su acción la modernización de las haciendas, los huasipungueros, los campesinos necesitados de tierras, productores para exportación y consumo interno.</li> </ul>
<p><b>1980-1990</b></p> <p><b>1994-2006</b></p> <p><b>Liberalización de la economía</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ A partir de la década de los 80 el paradigma del capitalismo agrario se consolida y difunde la acción de los programas de ajuste estructural. Bajo este paradigma la agricultura se transforma en una actividad meramente comercial.</li> <li>○ Debido a la orientación neoliberal de las políticas estatales, estas se enfocaron en grandes productores ligados a la exportación y los agronegocios. Se fortaleció la exportación de materias primas.</li> <li>○ Los pequeños productores dejaron de ser parte de las políticas públicas, debido a que se generaron políticas sectoriales pensadas e impulsadas para generar un nuevo auge de exportaciones primarias.</li> <li>○ En 1994 la Ley de Desarrollo Agrario fortaleció los derechos de la propiedad, eliminando las restricciones para la transferencia de tierra. La Ley se enfocó en la división de las parcelas comunales, fomentando la creación de los minifundios.</li> <li>○ En 1998 se crea el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador - CODENPE.</li> </ul>
<p><b>2007 en adelante</b></p> <p><b>“Gobierno Progresista”</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Se da un proceso de retorno al Estado y un reposicionamiento de la Agricultura Familiar campesina como sujeto de las políticas.</li> <li>○ La Constitución de 2008 introduce la soberanía alimentaria como política de Estado reposicionando a los pequeños productores.</li> <li>○ Proceso de reestructuración de las políticas hacia el campo.</li> </ul>

**Fuente:** CEPAL 2014- Políticas Públicas y Agricultura Familiar en América Latina y El Caribe, balance, desafíos y Perspectivas<sup>10</sup>.

Según Chiriboga y Wallis (2010), las políticas públicas relacionadas con el desarrollo rural han pasado desde el enfoque de Desarrollo Rural Integral (DRI) cuyo auge fue en los años setenta y ochenta, al Desarrollo Local Sostenible (DLS) en la década de los noventa y posteriormente al Desarrollo Rural con enfoque Territorial (DTR).

El Instituto de Estudios Ecuatoriano -IEE (2010) señala que en la década de los setenta, el Ecuador pasó de un esquema de políticas agrarias dirigidas hacia la distribución de la tierra mediante programas de reformas, hacia un esquema de políticas de fomento productivo, que paulatinamente se encaminó a promover a productores medianos y grandes mejor provistos de recursos y con probabilidad de agroexportación.

En los años ochenta, se produce un descenso de la inversión pública del Gobierno en la agricultura, en lo que respecta al ajuste estructural promovido por el modelo neoliberal. En el año 1988 se inicia el

<sup>10</sup> El CODENPE tiene dentro de sus atribuciones diseñar políticas públicas para el desarrollo y el mejoramiento de las condiciones económicas y sociales de las nacionalidades y pueblos indígenas del Ecuador. Planifica y ejecuta planes, programas y proyectos de desarrollo integral.

programa PRONADER, cuyos objetivos fueron elevar los ingresos de los campesinos e incrementar la producción de alimentos. En reemplazo a este programa, se crea el Proyecto de Reducción de la Pobreza y Desarrollo Rural Local, PROLOCAL, que se enfocó en la gestión del desarrollo local, el fortalecimiento de servicios y sistemas financieros rurales para los años posteriores.

A partir de los años 90, mediante la aplicación de la Ley de Desarrollo Agrario y la lucha de la titularización de la tierra, existe un incremento del presupuesto para la agricultura. Se crean programas para financiar las demandas y proyectos productivos de las comunidades indígenas y las comunidades campesinas, que en su mayoría fueron financiados por el Banco Mundial. Asimismo distintas organizaciones y ONG's que impulsaron iniciativas de desarrollo rural, en este periodo impulsaron programas de reducción de pobreza, como el Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador (PRODEPINE) que estuvo enfocado en financiar proyectos productivos en las comunidades indígenas y afro-descendientes; y El Proyecto de Reducción de Pobreza y Desarrollo Rural Local (PROLOCAL), que estuvo orientado a las demandas de las organizaciones campesinas. Uno de los programas más significativos de aquel entonces fue el Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP), el cual tuvo como estrategia la compra de tierras como un mecanismo para solucionar los conflictos agrarios. Pero este proceso generó una fragmentación de la acción pública en el agro, debido a que todas las intervenciones de los diferentes organismos estuvieron fuera del control del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP). En la actualidad, el MAGAP concentra las políticas y los programas ligados a temas de fomento productivo.

Hasta ese entonces, las políticas campesinas mantuvieron expresiones débiles y poco claras. Pero a partir del año 2007, con el Gobierno actual se afirmó una recuperación del enfoque hacia la producción en el campo y una orientación hacia las políticas vinculadas a los pequeños y medianos productores. Estas reformas institucionales, han generado una mayor distribución de recursos hacia este sector, pero todavía no se ha manifestado un mejoramiento en la calidad de vida en su totalidad. En el año 2007 se creó el Programa del Desarrollo Rural Territorial (PRODER) y en abril del 2009, mediante el Decreto N° 1668 se estableció el Instituto de Economía Popular y Solidaria, el cual es una entidad que propone, ejecuta la política pública y que coordina, organiza y aplica planes programas y proyectos<sup>11</sup>.

En este periodo, se han impulsado cambios positivos en el área rural, destacándose los Programas de Vivienda del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI); las Escuelas del Milenio y el mejoramiento de infraestructura educativa, así como programas como Aliméntate Ecuador; la misión solidaria Manuela Espejo, el Bono de Desarrollo Humano, entre otros.

Cabe destacar que en el proceso histórico por el que ha pasado el agro en Ecuador, ha tenido diferentes ámbitos de acción que van desde la modernización del agro en 1960 y la liberalización de las economías, hasta un proceso de retorno al Estado en un reposicionamiento de la Agricultura Familiar, donde se genera una reestructuración de las políticas hacia el campo. A partir de los últimos cincuenta años, y concretamente desde el año 2007, existe un giro en las estrategias, políticas y programas económicos y sociales en beneficio de la población rural.

#### **4. Marco normativo, políticas públicas e instrumentos relacionados con la Agricultura Familiar**

La Constitución del año 2008, es la herramienta jurídica que determina a la política ecuatoriana y la relación entre el Gobierno y la ciudadanía. En el caso específico de este Estudio, no plantea

<sup>11</sup> Saboruin Eric, Samper Mario, Sotomayor Octavio, Política Pública y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe.

específicamente a la Agricultura Familiar como concepto, sino más bien la relaciona al medio rural; a la soberanía alimentaria como un derecho de los ciudadanos.

Menciona entre los derechos del buen vivir, al agua y a la alimentación como un derecho. En el Art. 13 indica lo siguiente: “Que las personas y colectividades tienen derecho al acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos: preferentemente producidos a nivel local y en correspondencia con sus diversas identidades y tradiciones culturales”. Y en el título IV, régimen del desarrollo, aparece: “Es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales que garantizan la realización del buen vivir” (Sumak Kawsay).

En este marco, el Capítulo Tercero de la Constitución de 2008 de soberanía alimentaria, indica en el Art. 281: “La soberanía alimentaria constituye un objetivo estratégico y una obligación del Estado para garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiados de forma permanente”. Ante ello el Estado deberá:

- Impulsar la producción, transformación agroalimentaria y pesquera de las pequeñas y medianas unidades de producción, comunitarias y de la economía social y solidaria.
- Adoptar políticas fiscales para evitar la dependencia de importaciones de alimentos.
- Fortalecer la diversificación, la introducción de tecnologías ecológicas y orgánicas en la producción agropecuaria.
- Promover políticas redistributivas, que permitan el acceso del campesino a la tierra, agua y otros recursos productivos.
- Establecer mecanismos preferenciales de financiamiento para los pequeños y medianos productores.
- Promover la preservación y recuperación del agro; de la diversidad y de los saberes ancestrales.
- Fortalecer el desarrollo de organizaciones, redes de productores y de consumidores, así como la comercialización y distribución de alimentos.
- Generar sistemas justos y solidarios de distribución y comercialización de alimentos.

Desde esta perspectiva, el Estado es el que normará el uso y acceso de la tierra; regulará el acceso equitativo de campesinos a la tierra, prohibiendo la concentración de la tierra, el latifundio, el acaparamiento del agua y sus fuentes.

En la Sección Cuarta de la Constitución de 2008, Art. 334, se expresa: “La democratización de los factores de producción se encamina mediante el desarrollo de políticas de fomento a la producción nacional en todos los sectores, en especial para garantizar la soberanía alimentaria y la soberanía energética, generar empleo y valor agregado”.

Asimismo la Constitución de 2008 plantea la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria (LORSA)<sup>12</sup>, que recoge algunas leyes importantes para el sector rural. Dentro de esta Ley, se toma en consideración a los pequeños y medianos productores rurales en su relación con la producción de alimentos y la conservación del ambiente, aunque no considera este espacio como Agricultura Familiar.

La política agrícola en el Ecuador, se sustenta en la modernización de la agricultura y el mejoramiento de la competitividad. Desde el año 2007 se incorpora el Plan de Reactivación para la Agricultura (2007-2011). Este plan favorece a un grupo de cultivos prioritarios, destinados a la producción de agro-

<sup>12</sup> LORSA, Art. 1: El régimen de soberanía alimentaria se constituye por el conjunto de normas conexas, destinadas a establecer en forma soberana las políticas públicas agroalimentarias para fomentar la producción suficiente y adecuada, el intercambio, transformación y comercialización y consumo de alimentos provenientes de micro, pequeña y mediana producción campesina, de las organizaciones económicas populares y de la pesca artesanal.

combustibles y de materia prima para las cadenas agroindustriales principalmente avícolas, porcícolas y la acuicultura<sup>13</sup>. En este contexto, se fortalecen los productos tradicionales exportables, mientras que los productos de la canasta básica siguen en el mismo patrón comercial.

Las políticas públicas actuales, se basan en la estrategia del Plan Nacional del Buen Vivir y en la Estrategia Nacional del Buen Vivir Rural, impulsada por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). El Plan Nacional del Buen Vivir, contempla instrumentos de planificación para su implementación en los territorios, mediante políticas públicas sectoriales, que deben ser debidamente articuladas en su vinculación y complementariedad substantiva, vertical y horizontal<sup>14</sup>.

Con el fin de consolidar estos procesos de articulación se generan:

- Instancias de coordinación territorial, que permiten la armonización en la planificación nacional con la de los distintos niveles de Gobierno, y que se materializan en las agendas zonales; así como también la generación y formulación de planes y estrategias binacionales.
- Instancias de coordinación intersectorial que permiten la articulación entre la planificación nacional con la institucional mediante la coordinación intersectorial.
- Instancia institucional, que corresponde a la planificación estratégica y operativa de las instituciones públicas.

La articulación del Sistema Nacional de Planificación Participativa según el PNBV se perfila de la siguiente manera:

**Gráfico 1. Sistema Nacional de Planificación**



**Fuente:** PNBV, SENPLADES 2013. Elaborado por: Equipo SENPLADES 2013.

<sup>13</sup> Agricultura Familiar Agroecológica Campesina en la Comunidad Andina-Secretaría General de la Comunidad Andina, P. 22.

<sup>14</sup> SENPLADES (2013-2017), P. 34. A) Sustantiva: el contenido de mecanismos e instrumentos de planificación y finanzas deben orientar las instituciones públicas en el cumplimiento obligatorio de garantías y derechos. B) Vertical: es la sujeción a la jerarquía de las instancias e instrumentos de planificación de los niveles de Gobierno. C) Horizontal: es la sujeción de procesos y las directrices metodológicas por parte de las entidades públicas de un mismo nivel de gobierno.

Esta estrategia toma en cuenta a la Agricultura Familiar y Agroecológica como un sector clave para la reducción de la pobreza. Por tanto, el rol de Agricultura Familiar en la producción agropecuaria, debe ser: el mejoramiento de la capacidad productiva para incidir en la economía territorial rural y la sustentabilidad ambiental; la disminución de la desigualdad social a través de las prácticas de agroecología y de solidaridad; la propuesta de negocios inclusivos y la diversificación rural (turismo rural).

El Plan Nacional de Desarrollo (2007–2010), planteó impulsar un proceso de democratización con énfasis en la tierra, el agua y los activos productivos; de igual forma promover los cambios fundamentales de la producción artesanal, estructura agraria, pesca artesanal, agricultura y economías familiares campesinas.

Los objetivos del Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV) 2013–2017, recogen la experiencia acumulada de los años anteriores del Gobierno de la revolución ciudadana. Este Plan incorpora dos nuevos objetivos para la construcción del Socialismo del Buen Vivir, con el fin de acelerar el proceso de cambio estructural del Ecuador; y son los objetivos 10 y 11:

**El Objetivo 10:** Impulsar la transformación de la matriz productiva.

**El Objetivo 11:** Asegurar la soberanía y eficiencia de los sectores estratégicos para la transformación industrial y tecnológica.

Cada uno de los objetivos del PNBV, representa el pensamiento que guía la acción del Gobierno y es donde se establecen las políticas necesarias. En este marco, las políticas de Agricultura Familiar se relacionan con los siguientes objetivos y políticas:

**Objetivo 2:** Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial en la diversidad.

1. Generar condiciones y capacidades para la inclusión económica, la promoción social y la erradicación progresiva de la pobreza.
2. Garantizar la igualdad real en el acceso a servicios de salud y educación de calidad.
3. Garantizar el buen vivir rural y la superación de las desigualdades sociales y territoriales, con armonía entre los espacios rurales y urbanos.

**Objetivo 3:** Mejorar la calidad de vida de la población

1. Garantizar el acceso universal, permanente y sostenible y con calidad, al agua segura y a servicios básicos de saneamiento con pertinencia territorial, ambiental, social y cultura.

**Objetivo 7:** Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental, territorial y global.

1. Impulsar la generación de bio-conocimientos como alternativa a la producción primaria-exportadora.
2. Gestionar de manera sustentable y participativa, el patrimonio hídrico, con enfoque de cuencas y caudales ecológicos para asegurar el derecho humano al agua.
3. Promover patrones de consumo conscientes, sostenibles y eficientes con criterio de suficiencia dentro de los límites del planeta.

4. Implementar medidas de mitigación y adaptación al cambio climático, para reducir la vulnerabilidad económica y ambiental con énfasis en grupos de atención prioritaria.

**Objetivo 8:** Consolidar el sistema económico social y solidario, de forma sostenible

1. Profundizar las relaciones del Estado con el sector popular y solidario.

**Objetivo 9:** Garantizar el trabajo digno en todas sus formas

1. Impulsar actividades económicas que permitan generar y conservar trabajos dignos, y contribuir a la consecución del pleno empleo, priorizando a los grupos históricamente excluidos.
2. Establecer y garantizar la sostenibilidad de las actividades de autoconsumo y auto sustento, así como las actividades de cuidado humano con enfoque de derechos y género.

**Objetivo 10:** Impulsar la transformación de la matriz productiva

1. Diversificar y generar mayor valor agregado en los sectores prioritarios que proveen servicios.
2. Impulsar la producción y la productividad de forma sostenible y sustentable; fomentar la inclusión y redistribución de los factores y recursos de la producción en el sector agropecuario, acuícola y pesquero.
3. Fortalecer la economía popular y solidaria –EPS– y las micro, pequeñas y medianas empresas – Mipymes– en la estructura productiva.

En cada uno de estos objetivos que se mencionan en el PNBV, la Agricultura Familiar, no está explícitamente definida. No obstante, se puede visualizar de manera general o como parte de la planificación, de los lineamientos y políticas, de los Objetivos 2, 3, 7, 8, 9 y 10.

La Estrategia Territorial Nacional del PNBV, es un instrumento complementario al Plan Nacional para el Buen Vivir que permite articular la política pública nacional a las condiciones y características del propio territorio. La estrategia considera tres (3) puntos importantes: a) Matriz productiva, donde se considera a los distintos sectores estratégicos y sus perspectivas a futuro dentro de este proceso de transformación productiva. b) Reducción de brechas, medido bajo el índice social comparativo<sup>15</sup> que permite evaluar el avance social en los territorios. c) La sustentabilidad ambiental, que debido al bajo desarrollo social y la alta incidencia de pobreza, ha contribuido a la sobre explotación de los recursos naturales y en consecuencia a un progresivo deterioro ambiental. En este conjunto, el análisis territorial busca viabilizar la implementación de la política pública en los territorios, a través de la prestación de servicios para la reducción de brechas sociales y territoriales que permitan la erradicación de la pobreza<sup>16</sup>. Los actores de la Agricultura Familiar están inmersos en todos estos procesos y son parte fundamental de la ETN.

Tanto la construcción del Plan Nacional del Buen Vivir – PNBV y de la Estrategia Territorial Nacional, como de los instrumentos de planificación, buscan viabilizar y efectivizar las políticas públicas sectoriales en cada uno de los territorios; con una visión nacional y una lógica integral, partiendo de las realidades locales. La implementación de la Estrategia Territorial Nacional (ETN), así como de las demás políticas

<sup>15</sup> Resumen del Plan Nacional del Buen Vivir – PNBV 2013–2017, P. 98 El ISC se construyó a partir de 19 indicadores sociales para las parroquias en 1990, 2001 y 2010.

<sup>16</sup> Resumen del Plan Nacional del Buen Vivir – PNBV 2013–2017, P. 99.

públicas requiere de una institucionalidad desconcentrada y de una adecuada articulación de los gobiernos autónomos descentralizados en función de sus competencias, pues sus estructuras y capacidades operativas son condiciones necesarias para incidir en el mejoramiento de la calidad de vida de un territorio. De igual forma la capacidad asociativa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, GAD's, mejora la gestión de competencias y favorece a los procesos de integración y a la eficiente prestación de servicios públicos. Con el propósito de fortalecer y mejorar la articulación entre niveles, en el 2008 se iniciaron los procesos de descentralización y desconcentración, donde se conformaron 9 zonas administrativas, 140 distritos y 1.134 circuitos como unidades de planificación.

En este contexto, el nuevo modelo de gestión estatal se visibiliza en la desconcentración de los territorios, con énfasis en estructuras zonales desconcentradas, que comprende cuatro (4) grandes desafíos:

1. La territorialización de la política pública para atender las necesidades específicas de los distintos territorios.
2. Planificar y ordenar uso y ocupación del territorio.
3. Reconocer y actuar para fomentar dinámicas territoriales que aporten a la construcción del Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV).
4. Fomentar el desarrollo endógeno, propiciar una nueva estructura administrativa que articule la gestión de las intervenciones<sup>17</sup>.

Como instrumentos de coordinación y articulación entre el nivel nacional y el nivel local, se crean las Agendas zonales, que son referentes de planificación y ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados.

En este marco, el Plan Nacional es el instrumento en el que se enmarcan las políticas, programas y proyectos públicos, la programación y ejecución de presupuesto, la inversión y asignación de los recursos públicos; la coordinación de las competencias exclusivas entre el Estado Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD's).

Hasta hoy, el Plan Nacional del Buen Vivir ha sido el instrumento que rige la planificación y los procesos de desarrollo del país; con objetivos claros y mecanismos que en el largo plazo permitirán la consecución del "Buen Vivir Rural". Para ello se han desarrollado dos estrategias: una de ellas es la Estrategia del Buen Vivir Rural, ENBVR y la Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza, ENIEP.

#### **4.1 Estrategia del Buen Vivir Rural**

El Plan Nacional del Buen Vivir tiene una nueva concepción de la economía rural, que reconoce su base agropecuaria y forestal, incorporando la pesca artesanal, la artesanía, la industria, la manufactura y los servicios, incluyendo el turismo rural y todo aspecto relacionado al tema ambiental. La Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo- SENPLADES, plantea como estrategia para lograr el "Buen Vivir Rural" la formulación de una política de desarrollo rural territorial, con enfoque de género e interculturalidad. La misma que ha sido aceptada y socializada en la Estrategia Nacional de Erradicación de la Pobreza (ENEIP).

La visión convencional de desarrollo rural se ha caracterizado por políticas e inversiones centradas en el sector agro exportador. La intervención de programas y políticas, han sido pensados desde el centro, con poca participación, fragmentados y débiles. Desde esta perspectiva, la propuesta de visión

<sup>17</sup> Resumen del PNBV 2013-2017, P. 103.

del desarrollo rural se enfoca en: “El Buen Vivir Rural es un proceso fundamentado en el protagonismo político de los pobladores rurales, partiendo desde la perspectiva integral y multisectorial del territorio rural, buscando alcanzar la sustentabilidad en las dimensiones ambiental, social, económica, cultural y política”. La visión del Buen Vivir Rural tiene los siguientes campos de acción:

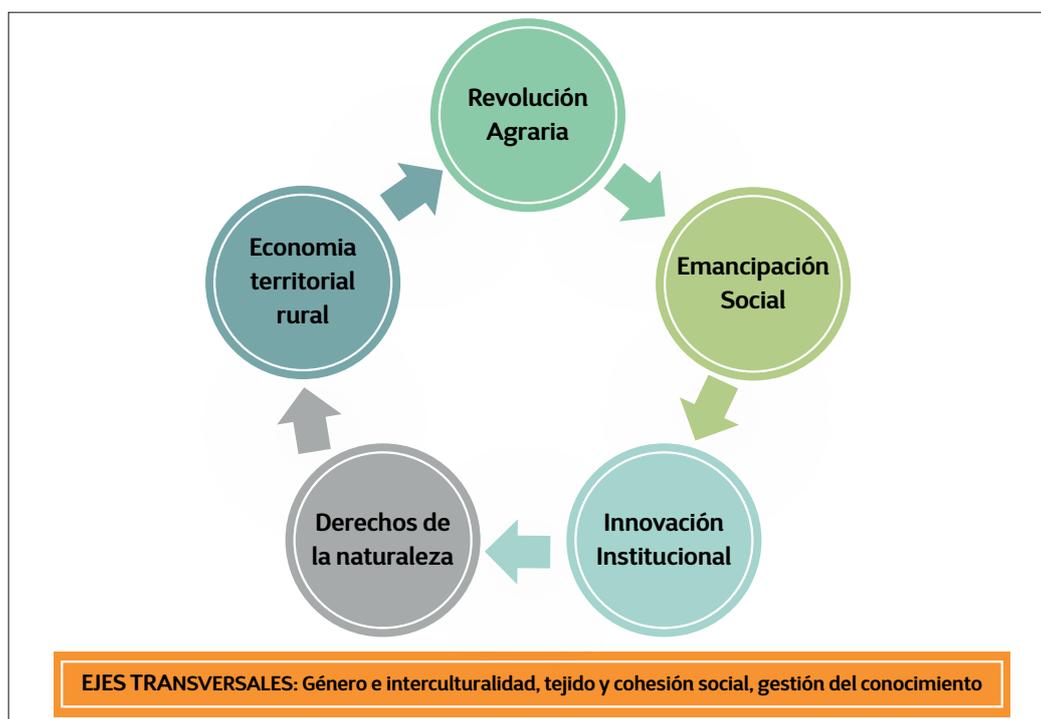
**Gráfico 2. Campos de Acción de la Estrategia Nacional del Buen Vivir Rural (ENBVR)**

<b>Privilegio al campesino</b> (sujeto prioritario)	Una política dirigida a garantizar el derecho a establecer un sistema económico a la agricultura familiar campesina
<b>Visión Integral</b> (social productiva, ambiental y cultural)	Objetivos para alcanzar la equidad, productividad, inclusión, sostenibilidad e innovación
<b>Políticas Intersectoriales</b>	Cambio matriz productiva con visión en la naturaleza. Propuesta intersectorial de acuerdo a cada territorio. Con énfasis en el ámbito rural.
<b>Descentralización</b>	Políticas diferenciadas y programas articulados entre los GADs y sociedad civil. Fortalecer la descentralización y democratizar la sociedad rural
<b>Cambios Estructurales</b>	Políticas dirigidas a promover transformaciones distributivas (pobreza, exclusión, inequidad)

**Fuente:** ENBVR 2013. Elaborado por el autor.

La estrategia del ENBVR conjuntamente con el PNBV propone:

1. El cambio de matriz productiva valorizando lo rural. En este esquema se toma en cuenta a los actores de la Agricultura Familiar como parte del cambio de la matriz productiva del país. Aunque todavía no se dimensiona hasta qué punto estos actores aportarán a este cambio.
2. El mejoramiento de los ingresos y productividad del campesino, es un factor fundamental que ha sido relegado desde hace décadas.
3. Revertir el proceso de deterioro ambiental implica un cambio el cual consiste en volver a los recursos naturales con los que contábamos; mejorar las prácticas agrícolas en relación con el ambiente y lo que esto implica.
4. Garantizar la seguridad alimentaria. Los agricultores familiares son los principales actores de la soberanía alimentaria y son ellos quienes proveen la seguridad alimentaria para el país.
5. Promover la gobernanza rural. El fortalecimiento de los actores rurales con el fin de consolidar modelos asociativos y la participación democrática en el medio rural.
6. Impulsar la transformación rural desde una sociedad de conocimiento. Es decir impulsar todas las formas de educación, capacitación y conocimiento de los actores del medio rural.

**Gráfico 3. Componentes de la Estrategia Nacional del Buen Vivir Rural (ENBVR)**

Fuente: SENPLADES- 2013. Elaborado por: IICA-Consultora

Los componentes de la ENBVR se caracterizan por:

- La revolución agraria. Se apuesta al fortalecimiento y desarrollo de las economías solidarias rurales; a la redistribución, innovación tecnológica e incremento de la productividad.
- La emancipación social. Se hace efectivo el “cierre de brechas”; se amplían y promueven las oportunidades de empleo y responsabilidad de bienes comunes.
- Los derechos de la naturaleza, tienen como propósito el proteger la diversidad agroecológica.
- La innovación institucional, que transforma y fortalece el marco institucional.
- La economía rural, que promueve la diversificación productiva; amplía las oportunidades de empleo rural y fortalece las economías solidarias.
- La estrategia del ENBVR prioriza los ejes transversales de género e interculturalidad; la gestión del conocimiento y el incentivo de la ciencia, tecnología y el fortalecimiento de talentos y capacidades, el tejido social; promueve las relaciones de las redes sociales.

El objetivo que tiene la estrategia del ENBVR, es la ampliación de las capacidades de la sociedad rural como protagonista del Buen Vivir, mediante procesos de transformación económica, social, cultural e institucional; valorizando las identidades culturales y respetando los derechos de la naturaleza.

#### 4.2 Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza

La Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza, es un instrumento de coordinación intersectorial de la política pública. Constituye un conjunto interdependiente de políticas, lineamientos y mecanismos que orientan la gestión de los distintos niveles de Gobierno en torno a erradicar la pobreza en el Ecuador. Es una “hoja de ruta” para la implementación del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017. Sus metas son las siguientes:

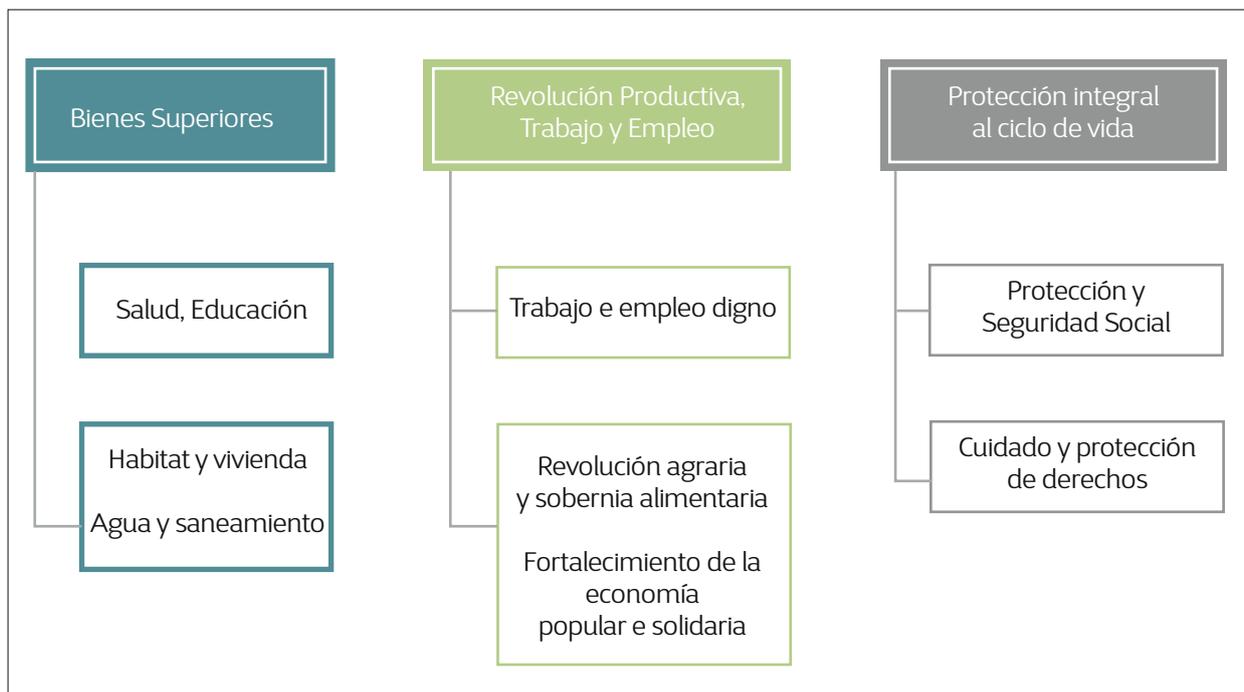
**Gráfico 4. Metas de la Estrategia Nacional para la Igualdad y Erradicación de la Pobreza (ENIEP)**



**Fuente:** ENIEP 2014. Elaborado por: IICA-Consultora

La Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza, ENIEP, plantea garantizar el acceso universal a los derechos del Buen Vivir en todo el territorio nacional; promover la justicia económica y equidad social mediante la revolución productiva basada en el trabajo digno, la soberanía alimentaria, la generación y el fortalecimiento de capacidades, y la economía popular y solidaria; así como garantizar la protección integral de personas y familias con grupos de atención prioritaria. Esta estrategia se basa en tres componentes:

**Gráfico 5. Componentes de la Estrategia Nacional para la Igualdad y Erradicación de la Pobreza**

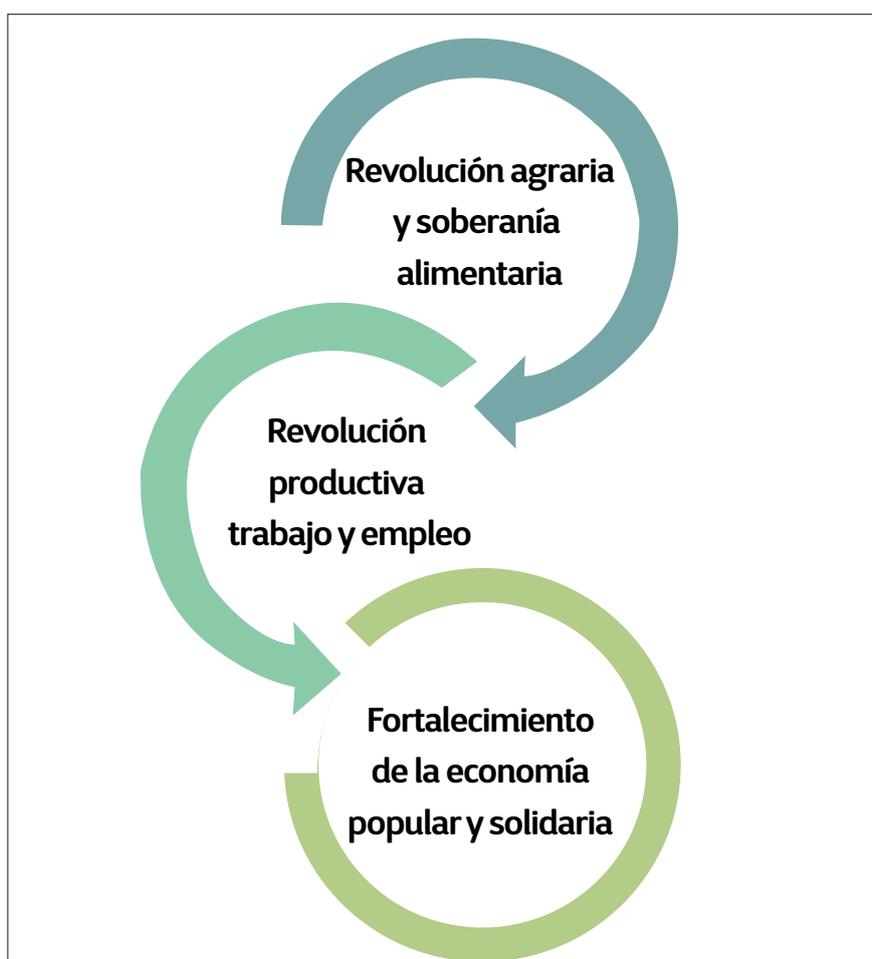


**Fuente:** ENIEP 2014. Elaborado por el autor.

Desde esta perspectiva, la Agricultura Familiar se relaciona en los tres componentes de la ENIEP, pero principalmente con el componente N° 2 de la revolución productiva: trabajo y empleo. El Ecuador se ha caracterizado por ser un país primario-exportador, subordinado a un intercambio desigual. La revolución productiva del trabajo y empleo, plantea la urgencia de ampliar procesos de diversificación productiva en el campo y la ciudad; mejorar la distribución de las oportunidades productivas, buscando eficiencia económica, justicia económica, sustentabilidad y equidad social; además de aprovechar de manera sostenida el potencial endógeno territorial y promover el acceso a los pobres al ingreso, empleo digno, y a los medios de producción<sup>18</sup>. Todo esto, en el marco del fortalecimiento de la economía popular y la valorización de las agriculturas de “base familiar”.

En los territorios rurales se busca concretar una revolución agraria, mediante la revalorización del papel de la “Agricultura Familiar”, así como diversificar la economía territorial priorizando el abastecimiento de mercados institucionales; las innovaciones tecnológicas; la especialización productiva diversificada; con nuevas formas de organización asociativa entre las economías, basadas en la solidaridad y el intercambio de conocimiento y buenas prácticas productivas.

**Gráfico 6. Ejes del Componente Revolución Productiva, trabajo y empleo**



**Fuente:** Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza-SENPLADES 2014. Elaborado por: IICA-Consultora.

El nuevo modelo de desarrollo del país, propone lograr una base productiva más diversificada, y menos dependiente de exportaciones primarias, con el fin de contar con mayores oportunidades de

<sup>18</sup> Estrategia Nacional para la Igualdad y la Reducción de la Pobreza-ENIEP 2014, P. 125.

empleo y con mejores condiciones laborales. Tanto en la Constitución de 2008 como en los Planes de Desarrollo, se propone garantizar el trabajo “estable, justo y digno”. Los ejes prioritarios de la ENIEP son la generación de empleo e ingresos.

Desde esta perspectiva, el ENIEP propone que la Agricultura Familiar se fortalezca mediante la generación de capacidades institucionales, organizacionales y de estímulo para que las fincas campesinas puedan producir con mayor eficiencia y con ello puedan recibir mejores ingresos. El fin, es ampliar la brecha para lograr una agricultura social y ambientalmente responsable; es un cambio de paradigma para erradicar la pobreza rural y fortalecer la soberanía alimentaria.

Otro de los aspectos que atiende el ENIEP, es el fortalecimiento de la economía popular y solidaria, que son formas de organización económico-social, en donde sus integrantes realizan actividades de producción, intercambio, comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios. La modalidad más amplia de economía autogestionaria es la economía popular. Este sector se caracteriza por su pequeña escala y fragilidad mercantil<sup>19</sup>. En este segmento participan también los agricultores familiares. La Economía Popular y Solidaria, además de las cooperativas también incluye los sectores asociativos y comunitarios.

La revolución productiva ligada a la generación de trabajo y empleo, medida por el poder popular y la innovación institucional, son componentes esenciales para erradicar la pobreza de forma sostenible. Se demanda una implementación diferenciada de políticas y estrategias a escala territorial, para que las intervenciones se ajusten a las condiciones locales y logren los cambios deseados en la población<sup>20</sup>. Los procesos de erradicación de la pobreza y de cambio de matriz productiva, están enfocados en formular políticas concretas. La dinámica de la política pública no tiene efectos homogéneos ante los contextos de desigualdad social en los diferentes territorios. Las propuestas deben ser concertadas localmente.

En este contexto, el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS), elaboró una tipología territorial que permite organizar la gestión política intersectorial con los GAD's y la sociedad organizada de los territorios. A fin de definir esos territorios rurales prioritarios se identificó:

- El mayor número de pobres rurales y la incidencia de la pobreza, focalizándose en la población rural con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).
- Se identificaron - buscando potenciar la Agricultura Familiar que es la “base de la soberanía alimentaria” - los territorios donde prevalece la pequeña producción agropecuaria con menos de 5 ha en la Sierra, más de 20 ha en la Costa, y menos de 50 ha en la Amazonia.

A partir de estos criterios, se buscaron espacios territoriales donde concretar políticas de transformación productiva en favor de los agricultores familiares, montubios, indígenas y afro-ecuatorianos, creando nuevas dinámicas de producción, comercialización y consumo. En este marco, el ENIEP ha buscado atender a 2.644.438 personas que viven en el área rural con pobreza por NBI.

En la ruralidad ecuatoriana, los conceptos del Buen Vivir suponen la construcción de un nuevo modelo de desarrollo agropecuario. Esto implica – según el ENIEP – definir un inédito pacto social dirigido a activar un proceso de cambio de carácter estructural, en favor de la agricultura campesina, indígena y familiar, afirmando la soberanía alimentaria<sup>21</sup>.

19 Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza – ENIEP, P. 162.

20 Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza – ENIEP, P. 165.

21 Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza – ENIEP, P. 171.

La Revolución Agraria articula procesos, cognitivos, productivos, sociales, tecnológicos, organizacionales, políticos e institucionales buscando fortalecer la soberanía alimentaria. Además, enfatiza la necesidad de: incrementar progresivamente los niveles de productividad, en particular de la Agricultura Familiar de base familiar y los sistemas comunitarios; contar con mejor acceso a los activos productivos, a la distribución eficiente de los medios de producción, y de estimular los procesos de diversificación productiva, con el fin de contar con economías sociales y solidarias incluidas en los procesos de sustitución de importaciones.

La Revolución Agraria constituye, una “hoja de ruta territorial” hacia el cambio inclusivo de la matriz productiva sectorial. También apuesta por el cambio progresivo hacia estilos de producción agroecológica; el cuidado de la biodiversidad; el diálogo de saberes y la ampliación de capacidades. A continuación, se esquematizan los lineamientos del componente revolución productiva trabajo y empleo, lo que corresponde a Revolución Agraria y Soberanía Alimentaria y al fortalecimiento de la Economía Popular y Solidaria.

Cuadro 3. Ejes y Lineamientos Estratégicos

LINEAMIENTOS		Revolución Agraria y Soberanía Alimentaria	
1. Lineamiento 1: Mejorar la productividad de la Agricultura Familiar campesina y la pesca artesanal, para alcanzar la soberanía alimentaria, la justicia económica, y la sustentabilidad ambiental.		2. Lineamiento 2: Mejorar la infraestructura productiva y de comercialización: el almacenaje, el transporte, el riego comunitario, la electrificación, la comunicación, los caminos vecinales rurales y la conectividad digital.	3. Lineamiento 3: Detener los procesos de degradación de la base productiva de los recursos naturales vinculados a la actividad agropecuaria en los territorios rurales.
ESTRATEGIAS			
1.1 Favorecer la diversificación productiva y las actividades asociativas creadoras de valor agregado, generando economías solidarias de aglomeración y diversidad		2.1 Controlar el acaparamiento, las pérdidas y la degradación del agua de riego.	3.1 Proteger las cuencas y micro cuencas hidrográficas para garantizar la sustentabilidad ambiental y la soberanía alimentaria.
1.2 Aumentar las oportunidades de acceso campesino a la tierra, bajo principios de eficiencia productiva, sustentabilidad y equidad.		2.2 Ampliar y rehabilitar los sistemas de riego parcelario.	3.2 Transformar progresivamente los sistemas convencionales de producción agropecuaria en sistemas agroecológicos y agroforestales, para garantizar la protección y recuperación de la fertilidad de los suelos cultivables y proteger la agrobiodiversidad.
1.3 Impedir el aclaramiento y la concentración de la propiedad y la renta de la tierra con aptitud agrícola.		2.3 Aumentar la capacidad de mercadeo de los campesinos y sus organizaciones; reducir los márgenes de intermediación, crear circuitos cortos, agro centros comunitarios y servicios de comercialización solidaria.	3.3 Privilegiar el uso de controles biológicos y el empleo e incentivo de bio insumos.
1.4 Revertir los procesos de minifundización y precarización de la tenencia de la tierra con aptitud agrícola.		2.4 Multiplicar las ferias agroecológicas y los agro centros comunitarios en todos los niveles de organización territorial, urbana y rural.	3.4 Fortalecer las capacidades institucionales de fiscalización y control de fitosanitarios tóxicos.
1.5 Impulsar la democratización del acceso campesino al agua de riego y la tecnificación del riego parcelario.		2.5 Aumentar y fortalecer los sistemas de comercialización directa y alternativa con ferias de productores, canastas solidarias locales, tiendas campesinas, compras públicas o comercio justo, identificados en la línea de base de la Coordinación General de Redes del MAGAP.	3.5 Mejorar las variedades mediante el desarrollo de biotecnología no transgénica, que garantice la conservación, la protección y el acceso a los diversos recursos genéticos locales.

## conclusión

<p>1.6 Implementar sistemas eficientes de rescate, investigación, mejoramiento y multiplicación de semillas criollas de calidad; promover la ampliación de los bancos de semillas comunitarios; garantizar el acceso, uso e intercambio libre de semillas para proteger la biodiversidad y la soberanía alimentaria.</p>	<p>2.6 Conformar por lo menos una red solidaria comercial a nivel provincial, dotada de servicios logísticos e infraestructura.</p>	<p>3.6 Reemplazar el uso exclusivo de fertilización inorgánica por alternativas y tecnologías energéticas agroecológicas y limpias</p>
<p>1.7 Crear y priorizar líneas de crédito diferenciadas y de fácil acceso, orientadas al fortalecimiento de la Agricultura Familiar campesina.</p>	<p>2.7 Diseñar y establecer una plataforma virtual comercial y un almacén virtual para la compra directa de productos campesinos en línea.</p>	<p>3.7 Eliminar el uso de productos agroquímicos de sello rojo.</p>
<p>1.8 Mejorar el potencial de capacitación de excedentes y utilidades de los pequeños y medianos productores agropecuarios y rurales.</p>		
<p>1.9 Crear sistemas de certificación orgánica y agroecológica pública, garantizando su accesibilidad y generalización.</p>		
<p>1.10 Fortalecer las capacidades técnicas, tecnológicas, organizacionales y de comercialización, garantizando mayor rentabilidad de la actividad, la pertinencia cultural y la protección del ambiente.</p>		
<p>1.11 Formular un programa nacional de escuelas de formación y capacitación de gestores sociales territoriales, así como de líderes y lideresas, para facilitar los procesos de articulación intersectorial, cohesión, participación, organización e innovación social.</p>		

Fuente: ENIEP, 2014. Elaboración: IICA-Consultora

La ENIEP propone apoyar y fortalecer a la economía social y solidaria. Este esfuerzo supone una ruptura de los paradigmas convencionales de reducción de la pobreza, al establecer vínculos entre lo social, lo económico y ambiental. A lo largo de los años, en todo el Ecuador hay una experiencia de diversas prácticas productivas asociativas.

En el fortalecimiento de la economía popular y solidaria - que es parte de la propuesta del ENEIP - la economía solidaria constituye una respuesta viable a los problemas sociales de pobreza, exclusión, desocupación y subempleo. Esto implica situar en el centro de las políticas y el esfuerzo público, a los sectores campesinos, indígenas, afro- ecuatorianos y montubios; a los agentes de la economía popular urbana, agentes empresariales social y ambientalmente responsables.

La ENIEP cuenta con los siguientes lineamientos y estrategias:

1. Construir desde los territorios, economías solidarias de proximidad buscando establecer encadenamientos empresariales complementarios y sustentables, para mejorar cualitativamente las brechas de productividad entre las distintas empresas asociativas. Este lineamiento pretende contar con el acceso oportuno a recursos financieros; mejorar los canales de comercialización, mejorar la productividad; incentivar la inversión privada, fomentar la organización de redes y empresas asociativas solidarias locales.
2. Construir una cultura política del conocimiento que busque el desarrollo de la productividad de las pequeñas y medianas empresas solidarias. Tiene como fin, el desarrollo progresivo tecnológico; mejorar las capacidades de negociación, potenciar el valor agregado, entre otros.
3. Promover la construcción de una base de articulación de productores, buscando un desarrollo local inclusivo mediante la asociación. Tiene como objetivo incentivar la acción colectiva; generar incentivos para la agricultura y mejorar los procesos de producción, transformación e innovación; facilitar los procesos de asociatividad.
4. Generar mecanismos de asociatividad que incentiven el desarrollo de actividades turísticas.

## 5. Marco de políticas públicas e institucionalidad para la Agricultura Familiar

Particularmente no se ha definido hasta la actualidad una política pública que trate específicamente a la Agricultura Familiar, más bien existen diferentes estrategias en temas de reducción de la pobreza que pueden esquematizarse en el siguiente gráfico:

**Cuadro 4. Políticas y Estrategias de Reducción de la Pobreza**

TIPO DE POLÍTICA	ENFOQUE	INSTRUMENTOS	LEYES
<b>POLÍTICAS ORIENTADAS A PERSONAS</b>	Protección social y desarrollo humano	Programas de salud, educación y atención a grupos prioritarios. Inclusión económica y social. Programas Focalizados (bono de desarrollo humano).	Ley de economía popular y solidaria.
<b>POLÍTICAS TERRITORIALES</b>	Desarrollo Territorial Rural	Programas de intervención territorial integral. Proyectos socio - productivos. Alianzas productivas, asociatividad, planificación participativa territorial.	Código de la Producción COOTAD.
<b>POLÍTICAS SECTORIALES</b>	Política sectorial agricultura	Crédito agrícola, asistencia técnica agropecuaria, escuelas de la revolución agraria (ERAS), Programas socio productivos (PRONERI) Seguro agrícola.	Ley de Tierras Ley de Soberanía Alimentaria.
<b>POLÍTICAS REDISTRIBUTIVAS</b>	Redistribución Acceso a activos productivos	Plan de Tierras Reforma Agraria	Ley de Tierras

**Fuente:** Diagnóstico de la Pobreza Rural en el Ecuador y sus respuestas de política pública- Chiriboga y Wallis – RIMISP- 2010. Elaboración: Chiriboga y Wallis (2010)

De conformidad con el Artículo 4 del Decreto Ejecutivo N° 1517, el 15 de mayo de 2013<sup>22</sup>, se dispone la creación de la Secretaría Técnica del Comité Interinstitucional para la Erradicación de la Pobreza, como entidad adscrita a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, para la coordinación, seguimiento y evaluación de la implementación de la Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza. Dentro de sus funciones, está el de diseñar la ENIEP junto con coordinar, dar seguimiento y evaluar su implementación de manera intersectorial y articulada entre niveles de Gobierno.

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES junto con otros ministerios, han redefinido sus modelos de gestión, las modalidades de prestación de los servicios y las formas de corresponsabilidad entre el Gobierno Central, los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD's) y la ciudadanía.

<sup>22</sup> Publicado en el Registro Oficial 4 del jueves 30 de mayo de 2013.

De igual manera, se han elaborado Agendas Intersectoriales respecto al desarrollo rural, que son instrumentos de política pública que definen, orientan y esquematizan las acciones en los procesos de planificación y desarrollo del país.

<b>AGENDA SOCIAL (2009 - 2011/2012-2014/2014-2016)</b>	<b>AGENDA PARA LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA 2010-2013</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sintetiza los diferentes programas y políticas del sector social, bajo el marco del Plan Nacional del Buen Vivir y Constitución 2008. Los ejes principales son: protección social para la reducción de necesidades económicas, sociales y territoriales, con énfasis en grupos de atención prioritaria (infancia, discapacidad y tercera edad).</li> <li>• Inclusión económica y social para romper los mecanismos de transición intergeneracional de pobreza por medio de la capacitación laboral, acceso a crédito, la asociatividad y el acceso a mercados para los pequeños productores.</li> <li>• Acceso a activos, al agua, activos...</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sus objetivos están dirigidos a transformar el patrón de especialización con alto valor agregado, mejorar la competitividad de la producción reduciendo las brechas intersectoriales y democratizando el proceso de acumulación.</li> <li>• Sus pilares incluyen: el cambio de matriz productiva, la reducción de heterogeneidad estructural, la democratización de los recursos, empleo de calidad, talento humano, sistema integral de innovación y emprendimiento, competitividad y productividad sistemática, crecimiento verde, el cambio cultural y la imagen país.</li> </ul>

**Fuente:** Agenda Social / Agenda para la Transformación Productiva. Elaboración por el autor

La Agenda de Transformación Productiva, fue un instrumento que encaminó la estrategia actual de Cambio de Matriz Productiva<sup>23</sup>; la misma que tiene como fin el transformar el patrón de especialización, basado en la extracción de recursos naturales y en la exportación de productos primarios, por el de producción inclusiva de bienes y servicios de alto valor agregado, ricos en innovación y conocimiento. Además, la articulación de los territorios menos desarrollados con los más desarrollados, con el fin de que se conduzca a una mejora distributiva de los recursos e ingresos. El enfoque fue básicamente el mejoramiento de la competitividad y la innovación tecnológica.

Dentro de esta estrategia, no es claro el enfoque de la Agricultura Familiar, pues se visibiliza como tal solamente en el eje cuatro de la democratización productiva, mediante la redistribución de la tierra, que es una de las debilidades con la que se encuentran los actores de la Agricultura Familiar.

La Agenda Social señala como puntos prioritarios: a) La consolidación de las competencias sectoriales y de organización del área social. b) El enfoque a la prestación de servicios mediante el mejoramiento de los modelos de gestión. c) La territorialización de la política sectorial y del gasto social. d) La aplicación integral de políticas e intervenciones sociales en los territorios.

Uno de los desafíos más importantes del sector social, es que la prestación de los servicios atienda efectivamente las necesidades locales para alcanzar el Buen Vivir. Para ello se han redefinido sus modelos de gestión en distritos y circuitos; las modalidades de prestación de los servicios y las formas de articulación entre los gobiernos locales y la ciudadanía.

<sup>23</sup> Una de las estrategias que el cambio de matriz productiva debe conseguir de este sector, es la internacionalización inclusiva de los pequeños productores, la cual enfrenta importantes restricciones que las acciones y políticas públicas deben resolver, que deben ser vistas como oportunidades para promover la asociatividad, el mejoramiento y desarrollo de los productores agropecuarios, artesanales, industriales y de servicios. Lo que busca la política comercial, es impulsar a los pequeños productores y miembros de la economía popular y solidaria que logren alcanzar los niveles de calidad, productividad y volumen requeridos por los mercados.

### 5.1 Marco jurídico vigente y su incidencia en la Agricultura Familiar

A lo largo de los años, se han generado un sin número de iniciativas en torno al desarrollo rural. De igual forma han existido incrementos en la inversión pública creando programas para financiar las demandas y proyectos productivos de las organizaciones campesinas. Sin embargo, todos estos procesos dieron como resultado la fragmentación de la acción pública en la agricultura, debido a que muchos de estos programas funcionaban fuera del control del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca (MAGAP). En la actualidad el MAGAP controla las políticas y los programas en temas ligados a la producción agropecuaria.

Según el IEE (2010), la mayor parte de las políticas que se han elaborado están encaminadas al fomento agropecuario y orientadas a fortalecer a los productores ligados a las cadenas productivas vinculadas a los agronegocios<sup>24</sup>.

Entre los instrumentos legales que se vinculan a la Agricultura Familiar, se puede mencionar: el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD; el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones; la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del sector financiero popular y solidario; y la Ley de Aguas, entre otros.

**Cuadro 5. Instrumentos Legales**

<b>Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización – COOTAD.</b>	Del 19 de octubre en el Registro Oficial 303. La Ley tiene 640 artículos, entre 598 artículos, 9 disposiciones generales, 31 disposiciones transitorias y dos reformatorias.
<b>Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones</b>	Del 29 de diciembre del 2010, publicado en el registro Oficial suplemento # 351.
<b>Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria.</b>	Del 10 de mayo del 2011, Registro Oficial suplemento # 444
<b>Ley Orgánica de Recursos Hídricos Usos y Aprovechamiento del Agua</b>	Del 5 de agosto del 2014
<b>Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria</b>	Del 27 de diciembre del 2010, Registro Oficial # 349

**Fuente:** COOTAD, LORSA, LOPCI, LOEPS, LORHUAA. Elaboración por el autor

Cada uno de los instrumentos legales, fueron creados con un fin específico de ordenar el marco jurídico y de normar mediante códigos y leyes las acciones definidas en la Constitución de 2008 y el Plan Nacional del Buen Vivir. A continuación, se detalla cada una de las leyes mencionadas con sus respectivas acciones

Cuadro 6. Instrumentos Legales: Leyes, códigos y sus acciones

LEYES	ACCIONES
<p><b>Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización - COOTAD</b></p>	
<p>Establece la organización político - administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio: El régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa financiera.</p>	<p>Consolida el proceso de descentralización y autonomía y asigna nuevas competencias a los gobiernos locales. La COOTAD establece la organización político-administrativa del Estado en los niveles: nacional, regional, provincial, cantonal y parroquial y establece un sistema nacional de competencias.</p>
<p><b>Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones</b></p> <p>El código prioriza el tema de la producción. Sus fines son la transformación de la matriz productiva.</p>	<p>Democratizar el acceso a los factores de producción, con énfasis en micro, pequeña y medianas empresas de los actores de economía popular y solidaria, mediante políticas de fomento productivo, así como de acceso a los factores de producción.</p> <p>Democratización productiva con mecanismos e instrumentos que generen la desconcentración de factores y recursos productivos y faciliten el acceso al financiamiento, capital y tecnología para la realización de actividades productivas.</p> <p>Libro II, Capítulo II, Artículo 22, b) Apoyar y consolidar el modelo socio productivo comunitario. En la formulación de programas/proyectos.</p> <p>d) Promover la seguridad alimentaria a través de mecanismos de financiamiento de las micro, pequeñas, medianas y grandes empresas de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afro-ecuatorianas y montubias.</p> <p>e) Financiar proyectos productivos de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afro-ecuatorianas y montubias que impulsen la producción agrícola, pecuaria, artesanal, pesquera, minera, industrial, turística y otras.</p>
<p><b>Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria</b></p> <p>El Comité Interinstitucional de la Economía Popular y Solidaria y del sector financiero-es un ente rector de la EPS y del sector financiero popular y solidario, será el responsable de dictar y coordinar políticas de fomento y control de las actividades económicas de las personas y organizaciones.</p>	<p>Capítulo II, Artículos 73, 75, 76 y 77: Las Unidades Económicas Populares, son las que se dedican a la economía del cuidado, los emprendimientos unipersonales, familiares, domésticos, comerciantes minoristas y talleres artesanales. Son quienes realizan actividades económicas de producción, comercialización y de prestación de bienes y servicios, como: Emprendimientos unipersonales, familiares y domésticos, comerciantes minoristas y artesanos.</p>

conclusión

La Ley Orgánica de Recursos Hídricos Usos y Aprovechamiento del Agua	
<p>El objetivo es garantizar el derecho humano al agua, así como regular y controlar la autorización, gestión, preservación, conservación y restauración de los recursos hídricos.</p>	<p>El agua es patrimonio nacional estratégico de uso público, dominio inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida; elemento vital de la naturaleza y fundamental para garantizar la soberanía alimentaria, uso y aprovechamiento del agua, la gestión integral y su recuperación en sus distintas fases, formas y estados físicos, a fin de garantizar el sumak kawsay o buen vivir y los derechos de la naturaleza establecidos en la Constitución.</p> <p>Capítulo V: Derechos colectivos de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades. Serán los encargados de conservar y proteger el agua que fluye por sus tierras y territorios, participar en la gestión comunitaria del agua, conservar y proteger sus prácticas en el manejo y gestión del agua, participar en la formulación de estudios de impacto ambiental entre otros.</p>
Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria	
<p>El régimen de soberanía alimentaria, se constituye por el conjunto de normas conexas destinadas a establecer en forma soberana las políticas públicas agroalimentarias para fomentar la producción suficiente y adecuada conservación, intercambio, transformación, comercialización y consumo sano de alimentos provenientes de la pequeña, micro y mediana producción campesina, las organizaciones económicas populares y de la pesca artesanal.</p>	<p>El título II, Acceso a los Factores de Producción Alimentaria. Capítulo I–Acceso al Agua y la Tierra: La función social de la tierra implica la generación de empleo, redistribución equitativa de ingresos, la utilización productiva y sustentable de la tierra.</p> <p>Asimismo esta Ley contempla la protección de la agrobiodiversidad y de semillas.</p> <p>Título III, Producción y comercialización agroalimentaria. Capítulo I, Fomento a la Producción, mediante el fomento a la micro, pequeña y mediana producción; a la producción agroecológica orgánica; al fomento a la producción agroindustrial rural asociativa y a la producción pesquera y acuícola.</p> <p>Título V, Participación social para la soberanía alimentaria, la elaboración de leyes y la formulación e implementación de las políticas públicas para la soberanía alimentaria, contará con amplia participación social, a través de procesos de deliberación pública promovidos por el Estado, articulados por el Sistema de Soberanía Alimentaria y Nutricional (SISAN)</p>

Fuente: COOTAD, LORSA, LOPCI, LOEPS, LORHUAA. Elaboración por el autor.

La COOTAD, establece la organización política administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio a través del régimen de los diferentes niveles de Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD's). Plantea que el fomento de la seguridad alimentaria corresponde a los GAD's y que comprende<sup>25</sup>:

1. La promoción concurrente con los GAD's parroquiales, la asociación de microempresarios, pequeños y medianos productores.
2. La implementación entre los tres GAD's, en la producción sustentable de alimentos.
3. La planificación y construcción de la infraestructura necesaria, para fomentar la producción, la conservación, el intercambio, el acceso, la comercialización, el control y consumo de alimentos.
4. EL fomento al acceso a alimentos suficientes, sanos, y a la promoción de un manejo adecuado de animales destinados al consumo humano.

El Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, rige a las personas naturales y jurídicas que desarrollen una actividad productiva. Este instrumento tiene entre sus fines principales, democratizar el acceso a los factores de producción. El Estado protegerá a la Agricultura Familiar y comunitaria como garantes de la soberanía alimentaria, así como otros sectores del micro, pequeña y mediana empresa y deberá implementar todas las medidas dirigidas a los agricultores familiares, comunidades, pueblos y nacionalidades.

Según el Artículo 4, del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, tiene dentro de sus fines:

1. Transformar la matriz productiva, potenciar los servicios, basada en el conocimiento y la innovación, así como ambientalmente sostenible y ecoeficiente.
2. Democratizar el acceso a los factores de producción, con especial énfasis en las micro, pequeñas y medianas empresas, así como en los actores de la economía social y solidaria.
3. Promover las actividades de economía popular, solidaria y comunitaria, así como la inserción y promoción de la oferta productiva.
4. Incorporar como elemento transversal en todas las políticas productivas, el enfoque de género y de inclusión económica de las actividades productivas de los pueblos y nacionalidades.

La Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, se crea para coordinar las políticas de fomento y control de actividades productivas entre los productores, organizaciones y la sociedad civil.

La Ley Orgánica de Recursos Hídricos Usos y Aprovechamiento del Agua, visibiliza el agua como patrimonio nacional estratégico de uso público: elemento vital de la naturaleza y fundamental para garantizar la soberanía alimentaria. El Estado garantizará el acceso equitativo al agua y la gestión integral, integrada, participativa del agua y su gestión es pública y comunitaria. La prestación de los servicios comunitarios de agua, se realizará exclusivamente a través de las Juntas de agua potable-saneamiento y Juntas de riego. Las Juntas de riego, son organizaciones comunitarias sin fines de lucro que tienen como finalidad la prestación del servicio de riego y drenaje. En este caso estas Juntas son las agrupaciones que participarían directamente con los actores de la Agricultura Familiar Campesina.

La Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria; a través de los niveles del Gobierno nacional y subnacional, implementa las políticas públicas referentes al régimen de soberanía alimentaria en función del Sistema Nacional de Competencias establecidas en la Constitución.

## 5.2 Institucionalidad, políticas, programas y proyectos vinculados a la Agricultura Familiar

A nivel nacional, existen varias instituciones gubernamentales que cuentan con varios programas y proyectos para contrarrestar la reducción de la pobreza. El Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, MAGAP, tiene varios programas de apoyo a los pequeños productores con un enfoque que privilegia a la Agricultura Familiar y prioriza el acceso a activos productivos incluyendo tierra, agua y crédito.

A su vez, se aúnan esfuerzos de institucionalidad pública en los territorios donde predomina la pobreza rural y las distintas formas de Agricultura Familiar. Para enfrentar estos procesos, existe un Comité Interinstitucional del Buen Vivir Rural, el cual está conformado por el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS); el Viceministerio de Desarrollo Rural, MAGAP; la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES; y el Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad (MCPEC). La concepción del Buen Vivir Rural, articula la intervención sectorial y la gestión institucional mediante la formulación de políticas territoriales diferenciadas.

Las dos principales instituciones que trabajan en pos del bienestar de la Agricultura Familiar son el MAGAP y el MCDS a través del IEPS. Sus objetivos se detallan a continuación:

<b>MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA, ACUACULTURA Y PESCA - MAGAP</b>	<b>INSTITUTO NACIONAL DE ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA - IEPS</b>
<p><b>Objetivos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer la institucionalidad del sector público del agro;</li> <li>• Mejorar las condiciones de vida de los agricultores y comunidades rurales;</li> <li>• Elevar la competitividad del agro, a través del desarrollo productivo;</li> <li>• Impulsar la modernización del agro, orientado a la reactivación productiva;</li> <li>• Desarrollar factores productivos;</li> <li>• Actualizar el marco jurídico institucional y sectorial de acuerdo al entorno cambiante;</li> <li>• Establecer mecanismos de coordinación interinstitucional para planificación, ejecución y evaluación de políticas planes.</li> </ul>	<p><b>Objetivos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Crear capacidades para que los actores de la economía popular y solidaria se consoliden como sujetos económicos-sociales-políticos;</li> <li>• Crear las condiciones para el desarrollo de los actores de la Economía Popular y Solidaria a través de su acceso a los factores productivos y de la coordinación y articulación de políticas, normas e acciones que impulsan las instituciones, los gobiernos autónomos descentralizados, organizaciones sociales, etc.;</li> <li>• Generar oportunidades y espacios para los fortalecimientos y dinamización de los procesos de producción, distribución, circulación y financiamiento.</li> </ul>

Fuente: MAGAP/IEPS 2014. Elaboración: autor

El rol del Ministerio de Agricultura, Acuacultura, Ganadería y Pesca – MAGAP, es una entidad que regula, norma, facilita, controla y evalúa la gestión de la producción agrícola, ganadera, acuícola y pesquera del país, promoviendo acciones que permitan el desarrollo rural y propicien el crecimiento sostenible de la producción y la productividad del sector, impulsando especialmente el desarrollo de la Agricultura Familiar.

El Ministerio de Agricultura tiene tres Viceministros: dos para la producción respectivamente agropecuaria y acuacultura y pesca y uno para el desarrollo rural. Este último se divide en dos subsecretariados: Uno de Tierra (Reforma Agraria) y el otro de Riego; y dos coordinaciones generales, de redes Comerciales y de Innovación. La Coordinación General de Redes Comerciales, tiene, entre sus funciones, encontrar vías alternativas de comercialización directa para la Agricultura Campesina. Se interesa también por la producción familiar sin químicos, por el un consumo razonable, los equipamientos, las ferias, todo con un enfoque integral de la Agricultura Campesina<sup>26</sup>.

El principal programa que incluye la redistribución de la tierra, el acceso al riego, la comercialización alternativa y la innovación, son las Escuelas de la reforma Agraria-ERA's, como instrumento de la política de Agricultura Familiar. Por un lado el MAGAP ha desarrollado una estrategia denominada “hombro a hombro” para la asistencia técnica rural. Esta iniciativa es apoyada por el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), para fortalecer la producción y asistencia técnica de los productores; la organización social y principalmente la inclusión económica. Otra iniciativa es el Programa de Café y Cacao donde el 80 % de la producción viene de agricultores familiares. En el Programa del Buen Vivir Rural, se generan capacidades y se preparan procesos organizacionales para que puedan generar procesos productivos o de transformación a través de la asociatividad<sup>27</sup>.

En el 2010, fue constituido el Grupo de Circulación Alternativa de Comercialización-CIACCO, con carácter interinstitucional donde participan organizaciones de productores, redes de consumidores, ONG's entre otros. Además se creó el Consejo Sectorial campesino con delegaciones de movimientos campesinos e indígenas. La función de estas dos instancias es consultiva.

En el caso del IEPS, se trata de una entidad adscrita al Ministerio de Inclusión Económica y Social que propone y ejecuta la política pública, coordina, organiza los planes programas y proyectos que contribuyen a la construcción del sistema económico, social y solidario del *sumak kawsay*. Además, promueve el fortalecimiento organizativo, el fomento productivo, el intercambio de mercados a las formas de organización de economía popular solidaria, y la gestión del conocimiento. Los programas están encaminados al fortalecimiento de los actores de economía popular y solidaria. Su normativa se basa en la Ley de Economía Popular y Solidaria N° 1061.

Los principales beneficios que han alcanzado los proyectos PDCC, son: el mejoramiento del empleo, el incremento de los ingresos familiares, el empoderamiento y fortalecimiento de capacidades de los actores de la EPS.

26 <http://alainet.org/active/78437&lang=es> / <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=191471>

27 FAO, Boletín de Agricultura Familiar, (2013) Entrevista Héctor Dután –Gerente del Programa del Buen Vivir Rural del MAGAP. P. 2.

Cuadro 7. Políticas, estrategias e instrumentos encaminados hacia la Agricultura Familiar

POLÍTICAS	ESTRATEGIAS	INSTRUMENTOS
<b>Política 1. Política de desarrollo rural con un enfoque territorial que promueva el fortalecimiento de las organizaciones y la coordinación de los esfuerzos institucionales.</b>	Apuntalar los servicios rurales, mejorando la infraestructura y la tecnificación de riego, implementando redes financieras solidarias, un sistema nacional de extensión, certificaciones comunitarias y escuelas de campo para una coordinación interministerial.	Plan de Tierras para pequeños productores campesinos. Plan Nacional de Desarrollo Rural.
<b>Política 2. Política de producción y productividad enfocada en mejorar: semillas, suelos, fertilizantes, riego, extensión, transferencia de tecnología y otros insumos productivos.</b>	Mejorar el almacenamiento y comercialización, generando capacidad de almacenamiento en plazas estratégicas, reserva de productos estratégicos, mecanismos, de regulación de mercado, negocios inclusivos, diversificación, sustitución de importaciones, y empresas de comercialización.	Programa Nacional de Innovación y Productividad Agropecuaria.
<b>Política 3. Política ambiental y biodiversidad que propicie el manejo sustentable de la agricultura, la recuperación de los saberes ancestrales y la potenciación de la agrobiodiversidad.</b>	Impulsar emprendimientos asociativos, mediante empresas campesinas, regulación y formalización de asociaciones de productores, denominación e identidad de origen, acceso de asociaciones productoras a compras públicas y proveedores de campesinos.	Programa Nacional de Expansión de Almacenamiento y Comercialización. Programa Nacional de Negocios Rurales Inclusivos.
<b>Política 4: Política de comercialización que impulse procesos eficientes de: almacenamiento y distribución, precios, (eliminación de intermediación ineficiente), formalización y acceso al mercado, agroindustria y comercio exterior.</b>	Revalorizar el patrimonio de agro, valorizando la biodiversidad, creando un catálogo genético, respetando y valorando los saberes ancestrales y nuevas formas de propiedad comunitaria.	Programa Nacional de Desarrollo Acuícola.
<b>Política 5: Política de investigación, desarrollo e innovación que promueva: la propiedad intelectual, el desarrollo genético y correcto manejo agropecuario, la tecnología e innovación y la interrelación con centros de investigación.</b>	Brindar soporte y orientación a los actores y actividades del sector en la construcción de un modelo de gestión de calidad mediante un sistema integrado de información.	Programa Nacional de Desarrollo Pesquero.
<b>Política 6: Política de acceso a factores de producción enfocada hacia la redistribución y propiedad de la tierra, acceso al agua, al capital y trabajo.</b>	Ejecutar una reestructuración institucional que identifique claramente el qué, cómo y quiénes, según los productos externos, internos u organización requeridos.	Sistema de Innovación Tecnológica Participativa Agropecuaria Sistema de Seguro Agrícola.
<b>Política 8: Política de regulación, control y desarrollo de la actividad de la pesca industrial y artesanal, bajo un sistema de manejo sustentable de los recursos bioacuáticos y de conservación de los ecosistemas.</b>		

Fuente: Mapeo de Políticas MAGAP 2013. Elaboración: IICA-Consultora

Cuadro 8. Programas, proyectos y objetivos del MAGAP e IEPS

PROGRAMAS MAGAP	OBJETIVOS
<b>Programa Sistema Nacional de Información y Gestión de Tierras Rurales e Infraestructura Tecnológica –(SIGTIERRAS)</b>	Establecer un sistema integrado de administración eficiente de la tierra que garantice la seguridad de su tenencia y que proporcione información para la planificación del desarrollo, ordenamiento territorial y la toma de decisiones estratégicas para el área rural y la aplicación de políticas tributarias justas y equitativas.
<b>Plan Tierras</b>	Construir un modelo de desarrollo rural basado en economía social y solidaria, que garantice la soberanía y seguridad alimentaria y el buen vivir en el marco de la participación social.
<b>Escuela de la Revolución Agraria (ERA's)</b>	Revindica las necesidades de los productores/as rurales, complementa la asistencia técnica de innovación tecnológica.
<b>Programas de Negocios Inclusivos Rurales (PRONERI)</b>	Fomentar iniciativas de articulación productiva y comercial entre medianos y pequeños productores y empresas agroindustriales que contribuyan al Buen Vivir Rural, mediante alianzas que garanticen el acceso al mercado, al crédito, transferencia de tecnología, riego tecnificado y fortalecimiento de las asociatividad.
<b>Programas Socio Borrego, Socio bosque y Socio siembra</b>	Socio bosque consiste en la entrega de incentivos económicos a campesinos y comunidades indígenas, que se comprometen a la protección de sus bosques, páramos y vegetación nativa.
<b>Proyecto de Competitividad Agropecuaria y Desarrollo Rural Sostenible - CADERS</b>	Tiene como objetivo promover el desarrollo rural sostenible para garantizar la soberanía alimentaria. Dar soluciones integrales a la estructura caduca del campo, mediante el impulso asociativo de los productores en pequeña escala, para lograr la transformación y la movilidad de los productos agropecuarios. La misión del CADERS está centrada en contribuir al "BUEN VIVIR" de las familias rurales y comunidades costeras, mediante la generación y aplicación de la política de desarrollo rural, para, intervenir de manera integral en la problemática agraria.
<b>Innovación Agrícola</b>	Programa Nacional de Innovación Tecnológica Participativa y Productividad Agrícola para ser ejecutada por el MAGAP. Se sustenta en una nueva forma de relación entre Estado y Agro.

	conclusión
<b>Programa UTP-2 KR</b>	Apoyar a pequeñas organizaciones campesinas del sector, mediante la ejecución de proyectos agro productivos (agrícolas, ganaderos, acuícolas y pesqueros), en programas emblemáticos del MAGAP.
<b>Programa de Ganadería Sostenible</b>	El objetivo de este programa es garantizar la producción, industrialización y comercialización de productos pecuarios. Promueve el desarrollo participativo e inclusivo para alcanzar el Plan Nacional del Buen Vivir y la Soberanía Alimentaria.
<b>PROGRAMAS MCDS-IEPS</b>	<b>OBJETIVOS</b>
<b>Articulación de Circuitos Económicos Solidarios para el Fortalecimiento de los Actores de la Economía Popular y Solidaria</b>	Desarrollar y fomentar la economía popular y solidaria. El incremento de la participación de productores de la economía popular y solidaria en la comercialización directa con el mercado público y privado. El fortalecimiento de las iniciativas de los actores de la economía popular y solidaria enfocada en el sector de servicios a través de la generación de emprendimientos asociativos.
<b>Proyecto de Desarrollo del Corredor Central PDCC</b>	Desarrollo y fortalecimiento de las capacidades que permita a los actores de la economía popular y solidaria, diseñar e implementar emprendimientos productivos. Desarrollo de negocios rurales de las organizaciones de la economía popular y solidaria en base a estrategias territoriales. Los emprendimientos apoyados se ubican en circuitos: del Buen alimento, de la buena manufactura, del buen turismo y del buen servicio.

Fuente: MAGAP 2013 / MCDS 2013. Elaboración: IICA-Consultora

## 6. Acciones del sector privado vinculadas a la Agricultura Familiar

En los últimos años, en respuesta a diferentes asimetrías que se viven en el campo, se han generado diversas iniciativas de productores, así como programas con participación del Estado. Se trata por lo general de iniciativas locales provenientes de grupos de campesinos, comunidades indígenas, proyectos de ONG's; el apoyo de programas gubernamentales y gobiernos locales.

La tipología de organizaciones campesinas, se divide en comunidades, cooperativas, comité de pro-mejoras, federaciones, organizaciones de mujeres y otras formas de organización local. Para este sector, es importante reorganizarse, avanzar en propuestas de desarrollo sustentable, revalorización del campo y de la economía campesina como proveedora de alimentos. En Ecuador es la comuna la forma organizativa histórica principal, legitimada por el Estado.

En el caso de las cooperativas, según la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, existen alrededor de 3.255 cooperativas, de las cuales el 71 % se encuentra en las zonas rurales. Entre las principales están la Cooperativa Maquita Cusunchic, así como varias organizaciones comunitarias esenciales para el desarrollo de la agricultura comunitaria.

Entre las principales organizaciones indígenas, se encuentran las organizaciones de primer grado que son agrupadas a nivel provincial, en organizaciones de segundo grado (OSG). Éstas por su parte, están agrupadas en federaciones a nivel regional o tercer grado (OTG) y en las plataformas regionales de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) que son: Ecuador Runacunapak Rikcharimuri el Despertar de los Ecuatorianos (ECUARUNARI), Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonia Ecuatoriana (COFENAIE), y la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Costa Ecuatoriana (CONAICE). También existe la Confederación de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN) y el Consejo de Pueblos y Organizaciones Indígenas Evangélicos del Ecuador (FEINE). Cada una de estas organizaciones, está marcada por los procesos de lucha y reforma agraria; la generación de un Estado plurinacional, la revalorización de su cultura, y la igualdad de los derechos de los indígenas. Dentro de sus acciones generan propuestas técnicas y políticas; asimismo brindan capacitación y asesoría técnica, aunque muchas de ellas en los últimos tiempos se han tornado más bien políticas.

La Confederación de Organizaciones Campesinas e Indígenas de la Región Amazonia del Ecuador (COCARAE), es una organización formada por una red de alcance nacional conformada por organizaciones de primer y segundo grado. Entre sus actividades, figura generar debates y propuestas técnicas sociales y agroecológicas; además impulsar la investigación y difusión sobre agroecología y agro industrialización; uso y manejo de recursos naturales y desarrollo sostenible.

La Federación Nacional de Trabajadores Agroindustriales Campesinos e Indígenas Libres del Ecuador (FENACLE), surge de las precarias condiciones de los campesinos y trabajadores agrícolas; buscando en su accionar la reforma agraria para la implementación de programas de desarrollo comunitario. Actualmente trabaja por el acceso a la tierra, acceso a créditos, tecnología y canales de comercialización justos; y por el buen vivir.

En el Ecuador, existen alrededor de 4.000 asociaciones<sup>28</sup> de productores vinculadas a la agricultura, ganadería y a la pesca, que están distribuidas en todo el país. Entre las principales entidades de productores, se encuentran: La Unión de Organizaciones Campesinas del Ecuador (UCAE); la Federación Única Nacional de Afiliados al Seguro Social Campesino (FEUNASSC), las mismas que propusieron el proyecto de ley orgánico de tierras y territorios.

28 Listado de la organizaciones Supervisadas por la Super Intendencia de Economía Popular y Solidaria.

Entre las principales redes agroecológicas<sup>29</sup> se puede mencionar: la Red Agroecológica del Austro (RAA); Red agroecológica de Loja (RAL); Productos agroecológicos y Comercio Asociativo Tungurahua (PACAT); AGROPACA-Tabacundo. En el caso de las ONG's están activas pero en pequeña escala.

Por otro lado, existen diferentes instancias donde se ha logrado contar con la participación y procesos de diálogo entre los diferentes actores de la Agricultura Familiar. Uno de ellos es el Observatorio del Cambio Rural (OCARU): una propuesta de debate y diálogo político entre organizaciones sociales e instituciones no gubernamentales, que por un lado registra los cambios socio-económicos y políticos en las áreas rurales; y por otro acompaña la reforma institucional, legal y la política agraria. El debate rural se centra en las políticas públicas y leyes; la agroindustria y las alternativas de desarrollo. Además profundiza y analiza la coyuntura actual de la agricultura rural y las alianzas en el campo. Es un espacio de conocimiento e intercambio de experiencias.

Como mecanismo de integración regional, la Reunión Especializada de Agricultura Familiar del Mercosur (REAF), constituida por representantes del Mercado Común del Sur, MERCOSUR; del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP); y delegados de la sociedad civil, posibilitó la conformación de la Red de Agricultura Familiar, como un espacio de encuentro entre productores familiares, organizaciones e instituciones rurales de la región. Funciona con el objetivo de generar un marco de políticas públicas regionales de Agricultura Familiar.

En el Ecuador, la Red de Agricultura Familiar Campesina Comunitaria de Ecuador (REAFCC Ecuador), es el espacio de convergencia de la sociedad civil y del Estado, para diseñar y proponer políticas públicas rurales innovadoras con las instituciones de los diferentes niveles de gobierno: Asamblea Nacional, Gobierno Central, Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales, Cantonales y Parroquiales, que asesoran efectivamente los procesos de integración del MERCOSUR y que difunde las bondades económicas, ecológicas, ambientales, técnicas y culturales de sus diferentes formas de producción y reproducción.

En Ecuador, las Agriculturas Familiares Campesinas Comunitarias (AFCC), son reconocidas en el marco legal actual. En este contexto, la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 2014, proclamó el Año Internacional de la Agricultura Familiar, con el fin de reconocer la centralidad de estas formas de producción y potenciar las nuevas políticas públicas intersectoriales, que promuevan la provisión de alimentos sanos y nutritivos a todos los programas públicos con productos provenientes de las mismas, mediante el reconocimiento de semillas nativas, de saberes ancestrales, créditos diferenciados, ferias comunitarias y programas de capacitación agroecológica.

Desde esta perspectiva, se propone un reconocimiento a la Agricultura Familiar Campesina como patrimonio cultural; a la generalización de la agroecología como política pública del Estado Ecuatoriano, mediante la aprobación de leyes conexas a la soberanía alimentaria, elaboradas por actores sociales e institucionales. En este marco se propuso la conformación del Comité Nacional de Agricultura Familiar, con el fin de impulsar el modelo de "Agricultura Familiar Campesina Comunitaria".

Por otro lado, se pueden mencionar los principales programas y proyectos del sector privado vinculados a la Agricultura Familiar. Uno de ellos constituye los de la FAO: organismo que ejecuta diversos proyectos relacionados a Agricultura Familiar. Su trabajo está encaminado a brindar apoyo al MAGAP y al Instituto Nacional Autónomo de Investigaciones Agropecuarias, INIAP. Entre los programas y proyectos que se están desarrollando a nivel privado se encuentran:

---

29 Ver Anexo.

Cuadro 9. Programas y proyectos de instituciones privadas vinculadas a la Agricultura Familiar

INSTITUCIÓN	PROGRAMA/PROYECTO	OBJETIVO
Food and Agriculture Organization of the United Nations - FAO	Fortalecimiento de los procesos de inclusión de la Agricultura Familiar en las compras públicas de alimentos	Contribuir a los procesos de vinculación de la Agricultura Familiar y las compras públicas que realiza el Estado
	Apoyo a la definición de una estrategia de sustitución de importaciones, materias primas para la elaboración de alimentos balanceados, utilizados en sistemas agrícolas familiares	Asistir al MAGAP en el proceso de definición de una estrategia de sustitución de importaciones de materias primas utilizados en los sistemas de agrícolas familiares.  Apoyar a la estrategia de sustitución de importaciones que beneficien al sector de Agricultura Familiar.
	Apoyo al fortalecimiento de la Unidad de Seguro Agrícola del MAGAP	Asistir al MAGAP en el proceso de definición de una estrategia de fortalecimiento de la Unidad de Seguro Agrícola, que contemple la generación de capacidades.  Contribuir a la puesta en marcha de un modelo de gestión para responder oportunamente a las familias aseguradas de los pequeños y medianos productores.
	Proyecto Semillas Andinas: Programa de Apoyo a la Agricultura Familiar campesina en Perú, Bolivia y Ecuador para mejorar la sostenibilidad, el acceso y el uso de las semillas de calidad en las zonas Alto Andinas	Sistemas nacionales de semillas, mejorados, articulados para el incremento sostenible y eficiente de la producción y uso de semillas de calidad de cultivos en la agricultura familiar campesina de la zona alto-andina.
Grupo Social FEPP - Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio	<p>Principales acciones: Acceso a la tierra, conservación y manejo de la naturaleza, agua para riego, sistemas integrales de producción agropecuaria, producción agrícola-pecuaria, sistemas integrales de producción agropecuaria, infraestructura productiva entre otras.</p> <p>Adicionalmente, apoya el desarrollo de capacidades humanas y el desarrollo de mercados financieros locales.</p> <p>Los programas Institucionales que prestan servicios a los grupos campesinos y urbanos apoyados por el FEPP son : CAMARI, EFE, PROTIERRA, FEPP Construcciones, agua y vivienda, Cooperativa-CODESARROLLO</p>	<p>CAMARI: Sistema solidario de comercialización del FEPP</p> <p>EFE: Escuela de Formación Empresarial, que busca profesionalizar a jóvenes campesinos afro- ecuatorianos e indígenas. (FUNDER)</p> <p>PROTIERRA: Para la legalización y titulación de tierras y territorios de campesinos, afro-ecuatorianos e indígenas.</p> <p>Cooperativa de Ahorro y Crédito de Desarrollo de los pueblos-CODESARROLLO</p>

**conclusión**

<b>CARE</b>	Fortalecimiento de organizaciones andinas para la incidencia en política pública sobre seguridad alimentaria en Bolivia, Ecuador, Perú.	Contribuir al aumento de la participación de las organizaciones sociales intermedias en los procesos de definición de seguridad alimentaria y nutrición.  Fortalecer las capacidades de las organizaciones de agricultores campesinos e indígenas para la aplicación de derechos asociados a la seguridad alimentaria y nutrición.
<b>HEIFER ECUADOR</b>	Cadenas de valor inclusivas de lácteos para el desarrollo de comunidades campesinas de la Región Sierra	Contribuir al desarrollo socio-económico local, mediante el fomento de la cadena de valor inclusiva láctea.  Mejorar la comercialización; desarrollar procesos asociativos de acopio y transformación y fortalecer las organización en las estructura
	Saberes y sabores. Mejoramiento de la productividad y nutrición de familias campesinas/indígenas en las provincias de la sierra centro	Incrementar, diversificar y garantizar la disponibilidad de producción alimentaria, tomando en cuenta las condiciones locales de las familias campesinas. Aumentar el consumo de alimentos nutritivos y balanceados.
<b>FIDA</b>	Proyecto de Desarrollo del Corredor Central.  Proyecto de Desarrollo en Ibarra y San Lorenzo.  Programa del Buen Vivir en territorios rurales (PBVTR).  Proyecto de Desarrollo de los Pueblo Indígenas y Afro-ecuatorianos.	El Programa del Buen Vivir en territorios rurales (PBVTR), busca acompañar la política nacional de soberanía alimentaria alineada al empoderamiento de ciudadanos rurales, el desarrollo endógeno territorial, la descentralización y la agricultura familiar basada en la producción agroecológica

**Fuente:** [www.camari.org](http://www.camari.org) / [www.care.org](http://www.care.org) / [www.fao.org](http://www.fao.org). Elaboración: autor

Los programas y proyectos de instituciones privadas están encaminados en general a la reducción de la pobreza mediante el mejoramiento de la calidad de vida de las familias rurales que padecen de un sinnúmero de necesidades.

El Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio, FEPP, ha contribuido con el fortalecimiento de entidades como CODESARROLLO (Cooperativa de Ahorro y Crédito de Desarrollo de los Pueblos); FUNDER, NOVOHABIT (construcción de agua y vivienda, infraestructura básica, riego y energías renovables). El GSFPEPP trabaja en 59 áreas de desarrollo local; coordina con 2.119 organizaciones de base, 182 organizaciones de segundo grado y aproximadamente con 3.626 dirigentes. Esta institución apoya a familias campesinas en el acceso a la tierra, conservación y buen manejo de la naturaleza; saneamiento ambiental, energías alternativas, agua para riego empresas campesinas, sistemas integrales de producción agropecuaria; infraestructura productiva, comercialización, mercados entre otros. Esta

entidad recibe contribuciones reembolsables de entidades financieras italianas; y contribuciones no reembolsables del ACNUR, UNICEF e instituciones de apoyo al desarrollo. Los trabajos que realiza el FEPP son coordinados directamente con los organismos del Estado y el MAGAP.

Por otro lado, la Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (CESA), es una fundación privada que trabaja conjuntamente con la población rural; apoya los sistemas de producción y comercialización campesina; el manejo técnico y social del agua, y de los recursos naturales, así como el fortalecimiento de las capacidades locales.

En el caso de los programas del FIDA, son programas del Estado financiados por esta institución y que coordinan con los Ministerios del ramo. Las operaciones financiadas por el FIDA en Ecuador, consisten en proyectos desarrollados con préstamos. La instancia coordinadora del gobierno para el FIDA, es SENPLADES y el Ministerio de Finanzas.

Entre sus programas se destacan: **a)** El Programa del Buen Vivir en Territorios Rurales que cuenta con tres componentes el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo territorial, fondo de inversión para iniciativas territoriales y participación. Este programa cubre ocho (8) territorios elegidos en base a una combinación con criterios relacionados con índice de pobreza, potencial productivo concerniente a agricultura familiar; **b)** El proyecto de Desarrollo del Corredor Central y **c)** el Proyecto de Desarrollo de los Pueblo Indígenas y Afro ecuatorianos.

## 7. Conclusiones

Actualmente, los pequeños agricultores todavía enfrentan serias dificultades ante la contaminación de la tierra y el agua; la deforestación, la expansión de la frontera agrícola, y en general ante el deterioro del ambiente. El problema de acceso a la propiedad de la tierra, constituye una prioridad fundamental para el Gobierno actual para su titulación. De hecho, es un problema de larga trayectoria que todavía no ha podido ser resuelto, lo que acarrea además otros. Las economías se desenvuelven dentro de una estructura agraria que mantiene profundas desigualdades del uso del suelo y de la tierra. Adicionalmente, estos actores todavía poseen una limitada capacidad de gestión y tienen dificultades para acceder a créditos y financiamiento.

A pesar de ello, el sector agrícola sigue siendo una fuente principal de empleo en el sector rural. Aproximadamente, un 70 % de la población económicamente activa en las áreas rurales, participa en actividades agrícolas incluyendo los empleos estacionales<sup>30</sup>. La producción de alimentos y la seguridad alimentaria están básicamente a cargo de la Agricultura Familiar y del sector minifundista. En cuanto a la productividad agrícola, la evolución productiva de las últimas dos décadas de los cultivos, proviene principalmente de la Agricultura Familiar.

En definitiva, la problemática de los sectores sociales en el Ecuador, se basa en la desigualdad social, económica, política; en la exclusión y discriminación, y tiene mayor incidencia en los actores de la Agricultura Familiar, integrados por los pueblos y nacionalidades indígenas, montubia, afro-ecuatoriana y mujeres. Este grupo poblacional ha estado excluido e invisibilizado de las políticas hasta la Constitución del 2008. Por ello en la actualidad, existen numerosas políticas y programas públicos para combatir la pobreza en el Ecuador. Esto se debe al profundo proceso de transformación política y social basado en la nueva Constitución de 2008, que implica cambios profundos como nuevas iniciativas de reducción de la pobreza.

30 Documento del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola - FIDA 2013, P. 25.

Si bien perduran las relaciones de inequidad de género y las de discriminación étnica, hay un gran logro político de defender no solo los derechos políticos y sociales, sino también los derechos culturales. Las normas constitucionales obligan a redefinir la política social que también deberá atender los problemas de desigualdad social<sup>31</sup>.

La Constitución de 2008, generó un cambio profundo en el marco institucional y político en favor de la población más pobre; y en particular en favor de la población de la Agricultura Familiar; incluyendo el componente de descentralización como pieza fundamental de la política de desarrollo<sup>32</sup>. La estrategia del Gobierno ecuatoriano en agricultura y desarrollo rural, se ha ampliado significativamente con el programa del Buen Vivir. Este mandato se fundamenta en la Constitución de 2008 y se basa en una visión integral de la economía política del mundo rural y no simplemente en un enfoque de desarrollo agrícola.

Las nuevas políticas del sector rural se centran en la implementación de la Ley de Soberanía Alimentaria, como principal reforma legal para apoyar el proceso del Buen Vivir en las comunidades rurales. Define por un lado, el papel del Estado en implementar el derecho a la tierra y el agua. Es parte de la Agenda de Transformación Productiva (2010–2013), que define la estrategia nacional de democratización productiva y el fomento de la economía solidaria. En este marco, el rol del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP), es hacer efectivo el régimen de soberanía alimentaria y promover el incremento de los ingresos del sector rural.

La *Estrategia del Buen Vivir Rural* ha sido conceptualizada como un intenso proceso de cambio técnico y político. Es principalmente un instrumento de transformación del modelo agropecuario y rural, que amplía el abanico de una sociedad productiva y sustentable. La estrategia tiene una naturaleza integradora de esfuerzos públicos, que apuntan a la transformación de estructuras para viabilizar los distintos tipos de Agricultura Familiar; fortalecer las actividades no agrícolas y modificar las relaciones socio-culturales y políticas<sup>33</sup>. Con el fin de poder aplicar los procesos y la ejecución de la estrategia del Buen Vivir Rural, se pretende establecer una plataforma institucional con carácter intersectorial<sup>34</sup> con suficiente capacidad política para articular los esquemas políticos y territorializarlos en función de las realidades locales.

El *Comité Intersectorial del Buen Vivir Rural*, es una conformación de varias instituciones, con funciones claves para orientar estratégicamente los procesos de transformación social y productiva a escala de territorios rurales. Este Comité tiene como objetivo el promover y consolidar la cooperación; la concurrencia de las políticas públicas, los programas, para la consolidación de los Comités de Acción Territorial. La Gobernanza del Comité Intersectorial, debería lograrse mediante acuerdos políticos, administrativos y financieros que posibiliten la concurrencia de la política pública, en programas e instrumentos sectoriales.

El *proceso de Revolución Agraria* que convoca a las poblaciones rurales a ser los protagonistas para fortalecer el Buen Vivir como propuesta histórica de cambio, precisa concepciones e instrumentos de aprendizaje colectivo y de diálogos. Según la propuesta del EBVR (2013), la noción del sistema económico

31 Estrategia del Buen Vivir Rural, P. 283.

32 Documento del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola – FIDA 2013, P. 18.

33 Estrategia del Buen Vivir Rural, P. 265.

34 La gestión de la acción intersectorial en escala territorial, supone adoptar una visión sistémica y de contexto y demanda procesos decisivos más democráticos, que se gestiona a través de un Plan Estratégico de Acción Territorial que persigue la integración de las acciones públicas. Los Comités de Gestión Territorial son las instituciones territoriales que garantizan la integración de las acciones públicas con las comunidades, las organizaciones sociales y productivas.

justo y democrático que se debe construir, es la idea de alcanzar mayores grados de organización social solidaria, como base de una acción ciudadana que promueva el bien común.

Con la Constitución de 2008, los avances que se lograron han tenido un significado histórico, debido a que se pudo introducir un nuevo marco institucional, con nuevos principios de desarrollo en torno al imaginario del “Buen Vivir” o “Sumak Kawsay”. En este proceso se han reconocido alternativas de cambio socio-económico y la lucha constante por la igualdad. Los derechos del Buen Vivir nos obligan a establecer una convivencia afirmada en el diálogo intercultural.

Con el fin de consolidar todos estos procesos, se ha generado la *Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza*, la cual constituye un instrumento de la gestión pública que articula las políticas y proporciona un marco de referencia con lineamientos, directrices, programas y mecanismos para hacer frente a la pobreza en el Ecuador. Este mecanismo, propone la sincronización intersectorial y territorial orientada hacia la diversificación productiva; el aumento de la productividad, y la eliminación de asimetrías. Sostiene que para resolver los problemas estructurales de pobreza, desigualdad y exclusión social se requiere de acciones que trasciendan a la política pública.

En este contexto el fundamento de la *Revolución Productiva, Trabajo y Empleo*, plantea la urgencia de ampliar los procesos de diversificación productiva principalmente en las áreas rurales. Supone concretar una revolución agraria con el fin de revalorizar la “Agricultura Familiar”. Para ello se proponen políticas diferenciadas territoriales, que amplíen el acceso a activos productivos; el acceso a mercados, impulso a innovaciones tecnológicas, mayor oferta de servicios financieros; nuevas formas de organización basadas en la solidaridad e intercambio de conocimientos. Todo esto con el fin de garantizar la soberanía alimentaria. Los ejes prioritarios del componente de revolución productiva, son: La diversificación productiva en los territorios; el enfoque de encadenamientos asociativos con visión territorial; y la generación de empleo y trabajo.

Desde la visión del ENIEP, la revolución productiva vinculada a la generación de empleo, medida por el poder popular y la innovación institucional, son componentes esenciales para erradicar la pobreza de manera sostenible. Su implementación esta diferenciada de las políticas y estrategias a escala territorial<sup>35</sup>.

Por ello, el implementar acciones para ampliar las oportunidades laborales, democratizar la participación y propiedad de los trabajadores constituyen una prioridad en política pública. La estrategia del Buen Vivir en la ruralidad, supone la construcción de un nuevo modelo de desarrollo agropecuario, que implica un cambio estructural en favor de la Agricultura Familiar campesina e indígena, afirmando la soberanía alimentaria.

## 8. Bibliografía

ANDRADE M. E. 2001, La institucionalidad para el desarrollo rural territorial en el Ecuador. Quito proyecto conocimiento y cambio pobreza rural y desarrollo – RIMISP-FIDA-IDRC.

AGENDA PARA LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA. 2010-2013, Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad.

CHIRIBOGA MANUEL- WALLIS BRIAN . 2010. Diagnóstico de la pobreza rural en Ecuador y Respuestas de política Pública. RIMISP – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Noviembre.

35 Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza, P. 165.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. 2008. Ciudad Alfaró: Asamblea Constituyente.

COMUNIDAD ANDINA. 2011, Agricultura Familiar Agroecológica Campesina en la Comunidad Andina. (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú) AECID-Lima-Perú.

COMUNIDAD ANDINA. 2011. Agricultura Familiar Campesina Agroecológica Campesina en la Comunidad Andina, Secretaría Ejecutiva CAN, Lima-Perú.

CEPAL. 2014, Políticas Públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe. Balance, desafíos y perspectivas.

FAO. 2012 Marco Estratégico de mediano plazo de Cooperación de la FAO en agricultura familiar en América Latina y el Caribe 2012-2015. Buenos Aires-Argentina.

FEPP. 2013. Fondo Ecuatoriano Poppulorium Porgressio,-Informa Anual, Quito, Ecuador. .

HOLLEINSTEIN, P; CARRIÓN. 2011. La Prioridades de la política pública para la reducción de la pobreza rural y desarrollo.

IEE- Instituto de Estudios Ecuatorianos. 2010. Análisis de la inversión y la política pública para la agricultura en Ecuador. Quito.

IFAD 2013. Enabling poor rural people to overcome poverty- Evaluación del Programa País, Quito, Ecuador.

MARTÍNEZ VALLE, L. 2013.. La agricultura familiar en el Ecuador. Quito, RIMISP-FIDA. Manuscrito no publicado.

SENPLADES 2013. -Plan Nacional del Buen Vivir (2013-2017), Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Quito, Ecuador

SECRETARÍA TÉCNICA PARA LA ERRADICACIÓN DE LA POBREZA. 2014. Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza, , Quito, Ecuador

## 9. Anexos

## Anexo 1. Principales Organizaciones de Agricultura Familiar Agroecológica

ORGANIZACIONES	SIGLAS	TIPO
Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas	CESA	ONG
Centro de Desarrollo Indígena	CEDEIN	ONG
Centro de Estudios Pluriculturales	CEPCU	ONG
Confederación Kichwa del Ecuador-Ecuadorunari	Ecuadorunari	Organización Campesina
Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negra	FENOCIN	Organización Campesina
Coordinadora Agroecológica (ONG)	CEA	ONG
Coordinadora Ecuatoriana de Organizaciones para la Defensa de la Naturaleza y del Ambiente	CEDENMA	Red de ONG's
Corporación Ecuatoriana de Agricultores Biológicos	PROBIO	Organización de Agricultores
Coordinadora Nacional Campesina "Eloy Alfaro"	CNC-EA	Organización Campesina
Corporación para la investigación, capacitación y apoyo técnico para el manejo sustentable de los ecosistemas tropicales	ECOPAR	ONG
EKORURAL (Groundswell International)	EKORURAL	ONG
Federación Provincial de Organizaciones Campesinas y Populares del Sur	FUPOCPS	Organización Campesina
Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras	FENOCIN	Confederación
Fondo Ecuatoriano de Cooperación para el Desarrollo	FECD	Fondo de Fideicomiso Binacional
Foodfirst Information and Action Network-Ecuador	FIAN Ecuador	ONG
Fundación Heifer Ecuador (ONG)	Heifer	ONG
Fundación Indígena Ayllucunapac Causaimanta Tandari	Fundación CT	ONG - Organización Indígena
Fundación Maquita Cushunchic Comercializado como hermanos - MCCH	MCCH-RELACC	ONG
Fundación para el Desarrollo y la Creatividad Productiva	FUNDES	ONG
Grupo Social Ecuatoriano Populorum Progressio	FEPP	ONG
Servicios para un desarrollo alternativo del Sur	SENDAS	ONG
Sistema de Capacitación para el Manejo de Recursos Naturales	CAMAREN	Consortio de entidades público-privadas
Sistema de Investigación de la Problemática Agraria del Ecuador	SIPAE	ONG
SWISSAID		ONG
Unión de Organizaciones Campesinas del Ecuador	UCAE	Organización Campesina
Unión de Organizaciones Campesinas Indígenas de Cotacachi	UNORCAC	Organización Campesina
Unión Provincial de Organizaciones Campesinas de Manabí	UPOCAM	Organización Campesina

Fuente: Agricultura Familiar Agroecológica Campesina en la Comunidad Andina (2011)

## Anexo 2 - Lista de acrónimos

CADERS: Competitividad Agropecuaria y Desarrollo Rural Sostenible

CESA: Centro Ecuatoriano de Servicios Agrícolas

CEPCU: Centro de Estudios Pluriculturales

CODESARROLLO: Cooperativa de Ahorro y Crédito de Desarrollo de los Pueblos

COOTAD: Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización

COPCI: Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones

COPFP: Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas

ENBVR: Estrategia Nacional del Buen Vivir Rural

ENIEP: Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza

ERA's: Escuela de la Revolución Agraria

ETN: Estrategia Territorial Nacional

FAO: Food and Agriculture Organization

FEPP: Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio

FENOCIN: Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negra

IEPS: Instituto de Economía Popular y Solidaria

IEE: Instituto de Estudios Ecuatoriano

IICA: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

INIAP: Instituto Nacional Autónomo de Investigaciones Agropecuarias

LORSA: Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria

LORHUAA: Ley Orgánica de Recursos Hídricos Usos y Aprovechamiento del Agua

LOEPS: Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria

MAGAP: Ministerio de Agricultura, Acuacultura y Pesca

PROLOCAL: Proyecto de Reducción de la Pobreza y Desarrollo Rural

PRODEPINE: Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador

PRODER: Programa de Desarrollo Rural Territorial

OCARU: Observatorio de Cambio Rural

REAF: Reunión Especializada de Agricultura Familiar

REAFCC Ecuador: Reunión Especializada de Agricultura Familiar Campesina Comunitaria del Ecuador.

SENPLADES: Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo

**Footnotes: 1** Toma como base las Encuestas de Condiciones de Vida (ECV) 1999 y 2006, considerando una población rural a centros poblados de menos de 5.000 habitantes, y como unidades de agricultura familiar con ciertas características.



# 7



## **Honduras. Situación actual de la Agricultura Familiar. Políticas Públicas y Marcos Institucionales**

**Javier Barahona**

Lic. Comercio Internacional Maestría en Formulación, Gestión y Evaluación de Proyectos.

## 1. Definición de agricultura familiar en Honduras

### 1.1 Definición y alcances

En Honduras coexiste una definición oficial, estándar, unificada o “universal” bajo el término de Agricultura Familiar (AF).

Generalmente, la mayoría de los planes, programas y proyectos del sector público y privado, así como las distintas políticas y estrategias de país para el sector agropecuario, han clasificado o subdividido el sector productivo, distinguiendo entre grandes, medianos y pequeños productores; siendo en este último segmento, en donde existe mayor participación familiar, y por ende, una mayor similitud con el concepto de AF definido a nivel regional. En ese sentido, al segmento de pequeños productores estratado como agricultura de pequeña escala, agricultura campesina y otros similares, incluso para aquellos productores con menos de  $\frac{1}{4}$  de superficie (0.175 ha), (mismos que no fueron considerados en el censo agropecuario de 1993<sup>1</sup>), se le suele considerar como microproductores (sin mencionar todavía a aquellos agricultores sin tierra que cultivan pequeñas parcelas en terrenos alquilados o prestados).

La AF para estos efectos está predeterminada por la forma de organización de la producción y el uso de la mano de obra familiar. Sin embargo, se reconoce que el tamaño de las fincas, tiene influencia directa sobre estas variables.

Existen múltiples variables o criterios alrededor de la AF, que dependerán de los distintos actores del sector agroalimentario, tanto en su consideración como evaluación, para lograr definir un concepto estándar a nivel de país; siendo uno de los principales el acceso y tenencia a la tierra, en su calidad de factor principal para la producción. Más adelante se describirá un conjunto de variables o indicadores sobre este punto.

En ese sentido, la Política de Estado para el Sector Agroalimentario y Medio Rural de Honduras (PESA 2004-2021), define la pequeña agricultura como “Agricultura Campesina” y esta, como el estrato de productores que poseen menos tierra, y cuya producción se destina preferentemente al autoconsumo, generando pequeños excedentes que se comercializan para la generación de ingreso, el cual en algunas ocasiones es complementado con entradas obtenidas fuera de la finca. Como contrapartida, y según la zona en la que se ubican, los pequeños productores que cuentan con mayores recursos, destinan una mayor proporción de su producción al mercado, comercializando a través de intermediarios que compran la producción en la finca.

Por otro lado, como se describe más adelante, la Ley de Reforma Agraria (Decreto-Ley N°170, del 30 de diciembre de 1974), define conceptos de minifundio y latifundio, contribuyendo con ello, a tener mayor claridad para definir el concepto de AF en Honduras.

En dicha Ley se define como minifundio a aquellos predios menores de 1 ha, y latifundio a predios mayores de 50 ha (esto quedó así, después de las profundas modificaciones a la ley de reforma agraria por la ley para la Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola del Decreto N° 31-92, del 19 de marzo de 1992); entendiéndose con ello, al minifundio como propio de los micro productores y al latifundio como propio de los grandes productores.

En la misma Ley (Artículo 79<sup>o</sup>), se tipifica al campesino, beneficiario de la Reforma Agraria, como: “Hondureño, varón mayor de 16 años si es soltero y de cualquier edad si es casado; o mujer soltera o viuda si tiene familia a su cargo. Debe tener como ocupación habitual los trabajos agrícolas y residir en el área rural; y no ser propietario o propietaria de tierras o serlo de una superficie inferior a la unidad agrícola familiar”.

1 INE: Censo Nacional Agropecuario. Año 1993.

Y en su Artículo 99º, define el concepto de Unidad Agrícola Familiar (UAF), el lote de terreno que se adjudique a un beneficiario de la Reforma Agraria, para ser trabajado en condiciones de eficiencia directamente por él y los miembros de su familia. No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, en determinados períodos del ciclo productivo podrá emplearse mano de obra asalariada. Los lotes que se adjudiquen como UAF serán indivisibles y en ningún caso podrán ser inferiores a 5 ha ni mayores de 10 ha en tierras de riego o su equivalente en otras clases.

Adicionalmente a la definición de la pequeña agricultura que se desprende de la PESA 2004-2021 y de la Ley de Reforma Agraria, veamos ahora una definición regional latinoamericana de la FAO.

La AF incluye todas las actividades agrícolas de base familiar y está relacionada con varios ámbitos del desarrollo rural. La AF es una forma de clasificar la producción agrícola, forestal, pesquera, pastoril y acuícola, gestionada y operada por una familia y que depende principalmente de la mano de obra familiar, incluyendo tanto a mujeres como a hombres.

Tanto en países en desarrollo como en países desarrollados, la AF es la forma predominante de agricultura en lo que respecta a la producción de alimentos.

A nivel nacional hay varios factores clave para un desarrollo exitoso de la AF como las condiciones agroecológicas y las características territoriales; el entorno normativo, el acceso a los mercados; el acceso a la tierra y a los recursos naturales; el acceso a la tecnología y a los servicios de extensión; el acceso a la financiación, las condiciones demográficas, económicas y socioculturales, o la disponibilidad de educación especializada, entre otros. La AF tiene un importante papel socio-económico, ambiental y cultural.

Si no existe un concepto estándar sobre AF en Honduras ¿Cómo definen AF los distintos actores del sector agroalimentario, tanto público como privado; cooperación externa y academias en el país?

La mayoría de los actores o agentes involucrados con el sector agropecuario del país, incluyendo agencias de cooperación externa, relacionan el tema de AF con pequeños productores rurales que viven de la agricultura como principal medio de subsistencia e incluso orientado a mercados; en donde al menos dos (2) miembros de la familia, participan de las actividades de campo; y además está caracterizado por múltiples limitaciones, empezando por la carencia de tierras; acceso al financiamiento y a mercados.

A continuación, se presentan las opiniones y comentarios de algunos de estos actores brevemente entrevistados, en relación al concepto de AF:

**DICTA-SAG:** *“Entendemos por Agricultura Familiar a la producción agrícola, pecuaria, forestal, pesquera y acuícola que hace uso preponderante de fuerza de trabajo familiar, siendo él (la) jefe(a) de familia, quien participa de manera directa del proceso productivo, y es la principal fuente de ingresos del núcleo familiar, que puede ser complementada con otras actividades no agrícolas que se realizan dentro o fuera de la unidad familiar, constituida generalmente por menos de cinco manzanas”.* / Lic. Ana Dunnaway, Jefe del Departamento de Planificación y Proyectos de DICTA.

**INE:** *“No tenemos una política, programa o proyecto exclusivo bajo el tema de AF. Sin embargo por ley, en la práctica y mediante la constitución y desarrollo de Empresas Asociativas Campesinas (EAC), el INE apoya al campesinado y a pequeños agricultores; y podemos considerar como AF, a aquellos que en su mayoría son productores con menos de cinco (5) manzanas (3.5 ha), en donde la fuerza de trabajo es desarrollada por la familia, con mano de obra eventualmente contratada y la mayoría de sus productos son destinados al autoconsumo”.* Lic. Emma Mejía Sabongue, Jefe Unidad de Reversión Productiva, INE.

**SEDIS:** “Como SEDIS, estamos enfocados en atender aquellos sectores más vulnerables de la sociedad hondureña, que tradicionalmente han sido excluidos de los Programas y Proyectos del Gobierno; y en ese sentido, la población rural en extrema pobreza es uno de nuestros principales targets y por supuesto en ella se encuentran hombres y mujeres con predios de tierra muy pequeños como para ser exclusivos de una agricultura comercial. Hablamos de predios de menos de  $\frac{1}{4}$  manzana (mz); pero sin embargo, con potencial para poder desarrollar agricultura familiar como huertos familiares y/o huertos comunitarios, que les permita garantizar su seguridad alimentaria y poder satisfacer otras necesidades básicas y elementales; a la vez que se les devuelve la cultura agrícola productiva, con la que puedan ampliar su visión y generar beneficios socio-económicos a su comunidad”. Ing. Elvin Ordoñez, Jefe Dirección de Generación de Oportunidades, SEDIS.

**UTSAN:** “Entendemos por AF, a aquel segmento de productores agrícolas con menos de 20 manzanas (14 ha), en donde la actividad agrícola es su principal actividad económica y en donde hay alto grado de participación y uso de mano de obra familiar, sin descartar la contratación eventual de mano de obra, en casos de cosecha por ejemplo. Inclúyese también en este concepto, a aquellas familias que no se dedican a la producción agrícola, por diferentes razones, entre las cuales figura la carencia de tierras, pero sí prestan su fuerza laboral en forma conjunta a alguna actividad agrícola, especialmente en épocas de cosecha; por ejemplo, familias enteras cortando café en fincas no propias”. Lic. Roberto Cáceres, Oficina UTSAN.

**PRONADERS/PRONEGOCIOS:** “Desde el punto de vista poblacional, el sector agrícola está constituido en su mayoría por micros y pequeños productores, los cuales podemos dividir en cuatro (4) niveles o segmentos, en donde el nivel I está conformado por aquellas familias que viven en zonas rurales en situación de calamidad, miseria o extrema pobreza. Sin embargo, tienen potencial, principalmente por su ubicación geográfica y el medio que los rodea, para poder subsistir y vivir de la agricultura. El nivel II está conformado por productores individuales; desorganizados y con mayor capacidad de tierras, de alrededor de cinco (5) manzanas; con algunos excedentes que logran vender con mucha dificultad en la comunidad o mercado local, siendo por ello, inestables.

El nivel III está conformado por productores, principalmente pequeños agricultores con menos de 10 hectáreas, organizados para el mercado, y es en este nivel en donde acciona e interviene el PRONEGOCIOS RURALES, para llevar a este tipo de productores a un nivel superior de sostenibilidad que pueda ser generador de efectos multiplicadores de beneficios económicos y sociales comunitarios. El nivel IV, es el nivel en donde se garantiza sostenibilidad; en donde pequeños productores con menos de 10 hectáreas, bien organizados, capacitados, equipados y enfocados en el desarrollo de negocios agrícolas, por su volumen de producción colectiva, conforman una fuerza de mercado que les permite un buen grado de confianza y sostenibilidad en el mismo”. Ing. Rodolfo Álvarez, Director PRONEGOCIOS RURALES del PRONADERS-IDECOAS.

**COCOCH:** “La AF está compuesta por miles de pequeños productores del campo; con extensiones arriba de 1mz (0.175 ha) y menos de 10 mz (7 ha), que producen comida para su autoconsumo y para los mercados populares, no para la agroindustria de harinas o de concentrados. Lamentablemente, por su condición de pobreza y desconocimiento, la AF explota irracionalmente los bosques, por

lo que se requieren mayores esfuerzos y apoyo del Gobierno, para garantizar a estas familias su sostenibilidad. Incluimos en este concepto, los huertos familiares también”. Santos Caballero, PresidenteCOCOCH.

**CHCM:** “La AF es la mayoría o la generalidad en el país, dado que son más los hogares del campo que viven en situación de pobreza. Hablamos de familias con menos de cinco (5) mzs, y por ende, es necesaria la participación de todos los miembros de la familia en las actividades del campo; y es acá en donde la mujer tiene una gran importancia (que no se le ha querido dar en la mayoría de los proyectos del Gobierno). En la mayoría de los hogares rurales la mujer realiza agricultura de patio, ya sea con huertos familiares o con la cría de animales, contribuyendo con la seguridad alimentaria y también con ingreso porque a veces, estos animales son vendidos para poder comprar bienes que no se pueden producir en casa; como manteca, azúcar, arroz, ropa, zapatos, y otros. Por eso, la AF es más de subsistencia, pero también de pequeños negocios para poder adquirir otros productos”. María Concepción Betanco, Presidenta CHMC.

**AHPROCAFE:** “El rubro del café es uno de los mejores contextos en donde se refleja lo que es AF, no solo por su estructura productiva de orden familiar, sino también, por la generación de ingresos que representa para miles de familias del campo, incluso no caficultoras. Está compuesto por más de 132.000 productores, que en su mayoría no poseen títulos de tierra y que en un 90% son pequeñas fincas que producen en promedio lo equivalente a 50 quintales oro (alrededor de 5 mz). Sin embargo, por la naturaleza del rubro, para nosotros AF dentro del rubro de café, son todas aquellas familias que producen menos de 250 qq oro por año (esto es cerca de 20 mzs, lo que equivale a 14 ha; con un rendimiento estimado de 12.5 qq oro por mz). Para ser afiliado a AHPROCAFE, el productor debe producir mínimamente arriba de 5 qq (1/4 de mz)”. Ing. Raúl Bonilla, Gerente de División de Desarrollo Gremial.

**PMA:** “AF es un tema bastante amplio; que podemos resumir como aquellas familias de productores con menos de cinco (5) ha, en donde la agricultura es su principal actividad económica y en donde al menos dos (2) o más integrantes de la familia, participan en las fases productivas, cosecha y poscosecha o en la organización y planificación de las actividades. La participación de la mujer y de los hijos (jóvenes), es una característica de la AF; y de manera eventual se puede contratar mano de obra externa. La AF se enfoca en producir para el autoconsumo o para vender a mercados”. Ing. Lenin Gradiz, Director Proyecto P4P.

En base a estas y otras definiciones (que por razones de similitud conceptual no se presentan en este documento, pero igual son tan importantes como las descritas) se presenta a continuación una propuesta de concepto único de AF, que recoge todas y cada una de las expresiones de los entrevistados:

### Propuesta de Concepto de AF para Honduras

En Honduras la agricultura familiar incluye todas las actividades agrícolas de base familiar realizadas en todas las explotaciones menores de 50 hectáreas, incluyendo a los micros productores. Está relacionada con varios ámbitos del desarrollo rural y la sostenibilidad de los recursos naturales.

La agricultura familiar incluye a los sistemas de producción agrícola, pastoril, forestal, pesquera, acuícola, producción de abonos orgánicos, bioenergías, alimentos preparados, agroturismo y otros análogos, principalmente, pero no exclusivos, de las zonas rurales; ya sea dentro o fuera de la unidad productiva.

Es gestionada y operada por una familia y produce tanto para el autoconsumo como para los mercados. La fuerza de trabajo la aporta principalmente la familia, empleándose ocasionalmente mano de obra contratada, incluyendo tanto a mujeres como a hombres; y los ingresos provienen principalmente de las actividades agropecuarias descritas anteriormente.

Cabe aclarar, que la extensión mayor sugerida por los entrevistados, no superó las 20 ha; sin embargo, proponemos manejar una extensión de 50 ha como máximo, dado que esta fue la cantidad de área máxima que consideró la ley (ley de reforma agraria y ley de modernización agrícola), para no ser afectada por el proceso de reforma, siempre y cuando al menos una parte estuviera cultivada.

En donde sí hay criterios homologados entre los entrevistados, alrededor del concepto de AF, es en la forma en que se organiza el trabajo en la unidad de producción (participación del núcleo familiar).

## 1.2 Características de la AF en Honduras que definen su concepto

### a. Concepto de Agricultura Familiar

En Honduras, la AF incluye las actividades agrícolas de base familiar realizadas en todas las explotaciones menores de 20 hectáreas, incluyendo a los microproductores. Está relacionada con varios ámbitos del Desarrollo Rural y la sostenibilidad de los recursos naturales. La AF incluye los sistemas de producción agrícola, pastoril, forestal, pesquera, acuícola; producción de abonos orgánicos, bioenergías; alimentos preparados, agroturismo y otros análogos, principalmente pero no exclusivos de las zonas rurales; ya sea dentro o fuera de la unidad productiva.

Es gestionada y operada por una familia y produce tanto para el autoconsumo como para los mercados. La fuerza de trabajo la aporta principalmente la familia, empleándose ocasionalmente mano de obra contratada, tanto mujeres como hombres; y los ingresos provienen principalmente de las actividades agropecuarias descritas anteriormente.

Cabe aclarar, que la superficie mayor sugerida por los entrevistados, no superó las 20 ha. Sin embargo, proponemos manejar una extensión de 50 ha como máximo, dado que esta fue la superficie máxima que consideró la Ley de reforma agraria y la Ley de modernización agrícola, para no ser afectada por el proceso de reforma, siempre y cuando al menos una parte estuviera cultivada. En donde sí hay criterios homologados entre los entrevistados, alrededor del concepto de AF, es en la forma en que se organiza el trabajo en la unidad de producción (participación del núcleo familiar).

## b. Características de la Agricultura Familiar

Para definir el marco conceptual de la AF en Honduras, es necesario conocer la realidad que se vive en el país. Por lo que se presenta a continuación, una breve descripción de las características de la AF hondureña.

Honduras tiene una extensión de 112.492 km<sup>2</sup> que equivalen a 11.249.200 de hectáreas (ha) de tierra. De éstas, alrededor del 22 % presenta condiciones óptimas para el desarrollo agropecuario (2.5 millones de ha. aproximadamente), que corresponden generalmente a valles y altiplanos. El 65 % corresponde a áreas de vocación forestal (7.3 millones de ha). Con el transcurso del tiempo, esta última área ha sido afectada por la actividad agrícola y ganadera, principalmente de pequeña escala (agricultura de laderas).

Se estima que dentro del sector agropecuario, el sub-sector agrícola se encuentra ocupando alrededor de 1.4 millones de ha y el sector pecuario alrededor de 1.8 millones de ha, caracterizado principalmente en materia agraria por la ganadería bovina extensiva.

**Tabla 1. Cuantificación de explotaciones agropecuarias en Honduras**

Estrato	Clasificación	Valores absolutos		Valores relativos		Promedio ha/finca
		Explotaciones	Superficie	Explotaciones	Superficie	
Menos de 3 ha	Pequeño	191,831	244,720	60.50%	7.30%	1.3
De 3 a 10 ha	Pequeño	70,760	388,559	22.30%	11.60%	5.5
De 10 a 50 ha	Mediano	42,771	931,597	13.50%	27.90%	21.8
De 50 a 500 ha	Grande	11,452	1,358,228	3.60%	40.70%	118.6
Más de 500 ha	Grande	385	413,975	0.10%	12.40%	1,075
<b>TOTAL</b>		<b>317,199</b>	<b>3,337,080</b>	<b>100.00%</b>	<b>100.00%</b>	<b>10.5</b>

A efectos del presente Estudio y en seguimiento a lo dispuesto por las leyes y políticas del país, se denominará a estos estratos de la siguiente manera<sup>2</sup>:

- Microproductores: Tienen menos de ¼ mz (0.175 ha). No reflejados en el concepto de AF para Honduras.
- Pequeños productores: Tienen de 0.175–10.0 ha.
- Medianos productores: Tienen de 10.0–50.0 ha.
- Grandes productores: tienen más de 50 ha.

<sup>2</sup> Antes de ser modificada la Ley de Reforma Agraria de 1974 por la Ley de Modernización Agrícola de 1992, se consideraba un predio de 5 ha. como lo mínimo que debía poseer una familia dedicada a la agricultura, para poder ser autosostenible. Menos de eso se consideraba minifundio o microproductores sin oportunidades (la Ley de Modernización Agrícola cambió lo considerado como minifundio de menos 5 a 1 ha). Sin embargo, a efectos del Censo Agropecuario de 1993, el INE consideró a todas aquellas explotaciones mayores de ¼ mz (0.175 ha). Por lo anterior, y a efectos de poder cuantificar la AF en Honduras, se considera en este Estudio, a productores de menos de ¼ mz. (no considerados en el Censo) como microproductores; y a los productores comprendidos en el rango de ¼ de mz (0.175 ha) a 10 ha, como pequeños productores (rango que tiene en promedio 5.5 ha); y a los productores comprendidos en el rango de 10–50 ha. Como medianos productores (rango que tienen un promedio de 21.8 ha)

En base a lo anterior, si revisamos el concepto hondureño de AF, podemos observar que la cantidad de familias de pequeños productores, asciende a 262.591; quienes representan el 82.8% del total de la población agrícola encuestada en el Censo de 1993. Es importante aclarar que en este estrato o segmento, se encuentran dos subgrupos: (i) Productores que tienen en promedio 1.3 ha. (Con menos recursos para orientarse a mercados, siendo en su mayoría de subsistencia); y (ii) Productores que tienen en promedio 5.5 ha (con más recursos y capacidad de organización, para orientarse a mercados). Este estrato de pequeños productores, apenas posee el 18.9 % de la superficie agrícola. El estrato de medianos productores, está compuesto por 42.771 familias (13.5 % del total censado) que tienen en promedio 21.8 ha y poseen el 27.9 % de la superficie agrícola. En este estrato y según el rubro de producción, se encuentra en mayor o menor medida la AF; principalmente en rubros como la ganadería y la palma africana. En el estrato de grandes productores, se encuentran 11.837 explotaciones que representan apenas el 3.7 % del total de censados y poseen el 53.1 % del área agrícola. En este estrato, es casi imposible encontrar características de AF.

### (1) Indicadores

En total, fueron censados 317.199 productores, de los cuales 305.362 corresponden a pequeños y medianos agricultores; que cumplen varios de los criterios de AF. Cabe aclarar que para efectos del Censo Nacional Agropecuario 1993, el área mínima de cultivo para calificar como explotación o como productor y ser incluido en el Censo, era poseer al menos  $\frac{1}{4}$  de manzana, lo que equivale a 4 tareas<sup>3</sup> de tierra (0.175 ha). Esto significa que existe una porción de productores (microproductores) que no fueron considerados en 1993.

Por otro lado, en la Encuesta Permanente de Hogares para Usos Múltiples (EPHUM) de 2011, el INE estimó una población rural de 895.465 hogares; cifra dentro de la cual se encuentran los 317.199 agricultores, incluyendo los 305.362 pequeños y medianos (AF).

**Tabla 2. Número de viviendas, hogares y personas según área rural y urbana**

Clasificación	Total Nacional	Total Rural	Total Urbano	%	
				Rural	Urbano
Total Hogares	1,737,385	895,465	841,919	51.5%	48,5%
Población Total	8,215,313	4,507,019	3,708,294	54.9%	45,1%
Hombre	3,983,882	2,269,046	1,714,836	57.0%	43,0%
Mujer	4,231,431	2,237,973	1,993,458	52.9%	47,1%
Personas/Hogar	4.7	5.0	4.4	5.0	4.4

**Fuente:** INE: Encuesta Permanente de Hogares para usos Múltiples (EPHUM) 2011.

Si restamos de las 895.465 familias rurales, las 317.199 que están dedicada a la agricultura (pequeños, medianos y grandes productores), y que por ende corresponden a la zona rural; nos da como resultado 578.266 familias u hogares rurales, entre micro agricultores y no agricultores. ¿Qué porción de este resultado (578.266 familias), corresponden específicamente a productores agrícolas? Si lográsemos

<sup>3</sup> Una (1) manzana de tierra, equivale a 0.7 hectáreas. Una tarea de tierra equivale a 1/16 de manzana ( $\approx$ 1/23 hectáreas).

tener respuesta a esta pregunta, tendríamos una cifra con mayor precisión para determinar la AF. Sin embargo, una de las debilidades del país, es la falta de estadísticas precisas y actuales para el sector agrícola. Sin embargo, conociendo el concepto de “RURAL” que manejó el INE en el levantamiento de la Encuesta Permanente de Hogares para Usos Múltiples (EPHPUM)<sup>4</sup>, y por otro lado, conociendo la realidad y naturaleza de las aldeas y caseríos del territorio nacional, en donde la principal actividad socioeconómica es la agricultura; podemos asumir que en su mayoría esta importante fracción de familias de 578.266 familias, corresponde a micro productores agrícolas, con menos de ¼ de mz y a familias del campo que realizan algún tipo de agricultura de patio para autoconsumo<sup>5</sup>.

**Tabla 3. Clasificación de los estratos o segmentos de productores o familias rurales**

Cantidad de Familias Rurales	Rangos de Extensión de Tierra	Denominación
385	Con más de 500 ha	Grandes
11,452	De 50 a 500 ha	Grandes
42,771	De 10 a 50 ha	Medianos
70,760	De 3 a 10 ha	Pequeños
191,831	De 0.175 a 3 ha	Pequeños
578,266	Menos de 0.175 ha	Micro / Agricultura de Patio / y en menor medida No Agrícolas.
<b>895,465</b>	<b>Familias Rurales</b>	

Fuente: INE. Censo Agropecuario 1993 y EPHPUM 2011.

Con excepción de los extractos denominados “Grandes”, en todos los demás, se encuentran explotaciones u hogares, en mayor o menor medida, con características propias de AF.

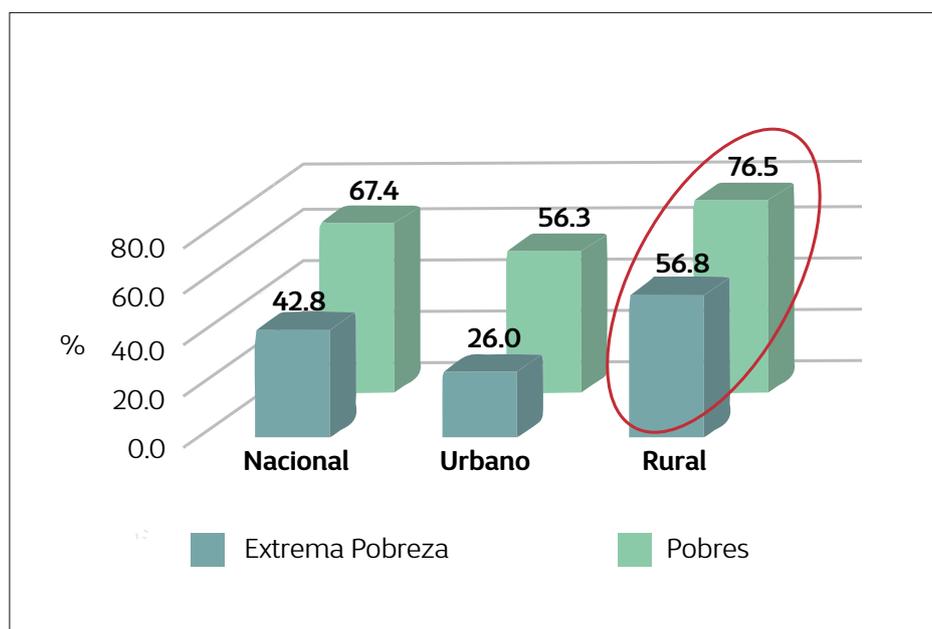
## (2) Pobreza y género

En base a los indicadores de pobreza y extrema pobreza de 2010, se estima que existían en Honduras, alrededor de 508.624 hogares bajo condiciones de indigencia o extrema pobreza en la zona rural del país (56.8 % población rural).

Esta cifra coincide bastante con la cantidad de hogares rurales que se encuentran en el segmento de productores de menos de ¼ de manzana; agricultura de patio o lo que es peor, sin tierra para cultivos, a pesar de que cuentan con potencialidades o condiciones para vivir de la agricultura.

4 INE: “La definición de urbano se tomó del Pre-censo de 1999, considerando como tal todas y cada una de las cabeceras municipales, la totalidad del municipio del Distrito Central y la totalidad del Municipio San Pedro Sula; la excepción se considera rural”

5 Para efectos del presente Estudio, se describe “Autoconsumo” como el destino que tienen los productos obtenidos de la actividad agropecuaria que realizan las familias rurales, el cual se orienta al consumo de la familia misma que los produce. No obstante, no se descartan las posibilidades que tienen estas familias de agenciarse algunos ingresos eventuales, por la venta de una parte de sus cosechas.

**Gráfico 1. Indicadores de Pobreza y Extrema Pobreza en Honduras 2010**

Fuente: CEPAL2011

En el gráfico anterior, se muestra cómo la pobreza y extrema pobreza es más aguda en la zona rural: el 76.5 % de las familias rurales son pobres y de éstas, el 56.8 % se encuentran en situación de extrema pobreza (CEPAL 2011). Con respecto a las condiciones de género y juventud, en la zona rural de Honduras, viven aproximadamente 4 millones de personas, de las cuales prácticamente la mitad corresponden al género femenino, en todos los estratos o rangos de edad. El 38.8 % de la población rural, son jóvenes de 11a 30 años con potencial como agentes de cambio y el 30,4 % corresponde a niños menores de 10 años: un grupo vulnerable que demanda mayor apoyo.

**Tabla 4. Género y Juventud en la Población Rural de Honduras**

Edad Años	Hombres	Mujeres	Total Rural	%
0-10	631,668	613,007	1,244,675	30.4%
11-20	488,462	465,994	954,456	23.3%
21-30	335,994	297,818	633,812	15.5%
31-40	242,993	234,245	477,238	11.7%
41-60	260,875	279,213	540,088	13.2%
60 y más	115,295	125,768	241,063	5.9%
<b>TOTAL</b>	<b>2,075,287</b>	<b>2,016,045</b>	<b>4,091,332</b>	<b>100%</b>

Fuente: Proyecciones de población 2001-2015.INE

Cabe resaltar que en el caso del género masculino, en el área rural, el 74.5 % de los hombres con edad para trabajar (PET: igual o más de 10 años), buscan dedicarse a actividades remuneradas o productivas retributivas (PEA hombres/PETHombres); en contraste con el caso del género femenino, en donde este indicador es de apenas el 26.8 % (PEA mujer/PET mujer).

Esto se debe a que generalmente, la mujer rural, se queda en casa desempeñando actividades domésticas y no busca empleo o actividades similares remuneradas (1.3 millones de mujeres económicamente inactivas). Esta fuerza de trabajo suele emplearse en el desarrollo de huertos familiares o cría de animales.

El ingreso per cápita de la zona rural es la mitad del ingreso per cápita urbano; y representa el 66.7 % del promedio nacional (US\$2.432). Solo el 35 % de la población rural que trabaja o realiza una actividad socio-económica, recibe un sueldo salario (Asalariados/Ocupados). Este trabajo no remunerado está representado principalmente por la mano de obra familiar en actividades agrícolas. Lo anteriormente descrito, se presenta en la siguiente tabla:

**Tabla 5. Pobreza y Extrema Pobreza en Honduras Años 1999 –2010**

Indicador	Total Nacional	Total Rural
<b>Población Total Rural (Personas)</b>	8.215.313	<b>4.507.019</b>
<b>Población en edad de Trabajar (PET): personas con igual o mayor de 10 años.</b>	6.507.734	<b>3.486.708</b>
<b>Hombres</b>	3.105,148	<b>1.744.390</b>
<b>Mujeres</b>	3.402.586	<b>1.742.318</b>
<b>Población Económicamente Activa (PEA): Personas que trabajan o buscan trabajar.</b>	3.320,300	<b>1,765,796</b>
<b>Hombres</b>	2.168,863	<b>1.298.729</b>
<b>Mujeres</b>	1.151,437	<b>467.067</b>
<b>Ingreso Per cápita de los Hogares (US\$)</b>	2.432	<b>1.622</b>
<b>Tasa de Participación Total</b>	51.0	<b>50.6</b>
<b>Tasa de Participación Masculina</b>	69.8	<b>74.5</b>
<b>Tasa de Participación Femenina</b>	33.8	<b>26.8</b>
<b>Inactivos</b>	3.187,434	<b>1.720.912</b>
<b>Ocupados</b>	3.189,797	<b>1.734.999</b>
<b>Asalariados</b>	1.421.992	<b>606.000</b>
<b>No Asalariados</b>	1.767.806	<b>1.128,999</b>
<b>Desocupados</b>	130.503	<b>30.797</b>
<b>Tasa de Desempleo Abierta</b>	3.9	<b>1.7</b>
<b>Tasa de Subempleo Visible</b>	10.7	<b>10.8</b>
<b>Tasa de Subempleo Invisible</b>	36.3	<b>40.3</b>

**Fuente:** Encuesta Permanente de Hogares para Uso Múltiples (EPHPUM). Año 2011.

En contraste, la tasa de desempleo en el área rural, es mucho menor (1.7 %) que en las ciudades urbanas (6.4 %). Esto es un claro reflejo que la zona rural empleó más que el área urbana; por lo que siempre será más redituable el diseño de políticas públicas para mejorar las condiciones de las familias rurales y evitar la migración y, junto a ello, una serie de efectos e impactos negativos desde el punto de vista social, económico, ambiental, seguridad alimentaria, entre otros.

### **(3) Rubros**

Los rubros en los cuales hay una mayor presencia de agricultores familiares, se describen a continuación:

#### **Maíz**

Este rubro es uno de los que en mayor proporción está conformado por micro y pequeños productores, con todas las características de una AF; y es también el que mayor cantidad de productores tiene. En base a la Encuesta Agropecuaria Básica de 2008, para el ciclo de primera (siembra en mayo 2008), se estimaron 300.738 explotaciones cultivadas con maíz, para un total de 359.699 mz (251,789 ha)<sup>6</sup>.

Si restamos a estas cifras los valores que representa la producción altamente comercial, que se estima en menos de 1.000 grandes productores; y nos quedamos únicamente con las cifras que representan los micros y pequeños productores, tendremos un promedio nacional de 1,1 mzs (0.80 ha) por explotación. El 57.4 % del número de explotaciones (productores) que siembran maíz, usan el sistema tradicional; el 32.6 % de las explotaciones se siembran con el sistema semi-tecnificado y solo el 10 % usa el sistema tecnificado.

El área de las explotaciones (superficie) sembradas con maíz en forma tradicional es el 46 % del área total. En forma semi-tecnificada es el 42 % y en forma tecnificada es de 12 %.

#### **Poroto<sup>7</sup>**

El frijol o poroto, representa el segundo grano básico en importancia nacional después del maíz y su producción es realizada en su mayoría por micros y pequeños productores de laderas. Para el ciclo de postrera (siembra en septiembre 2007), se estimaron 161.351 explotaciones cultivadas con poroto, para un total de 101.226 mz (70,858 ha). El promedio nacional fue de 0.63 mzs (0.44 ha) por explotación. De estas explotaciones, el 63 % correspondía al sistema de cultivo tradicional; el 35 % al sistema semi-tecnificado; y solamente el 1 % al tecnificado. Alrededor del 80 % del grano se cultiva como monocultivo, que es el sistema de siembra mayormente utilizado por los productores, seguido de las siembras de relevo bajo maíz y en asociación con otros cultivos, principalmente maíz y sorgo.

#### **Arroz<sup>8</sup>**

En el año 2007 a iniciativa de la SAG se organizó el sector arrocero suscribiendo un convenio entre productores y molineros de este grano, dando como resultado un crecimiento en la comercialización en base al incremento de precios pactados, habiéndose comercializado 406.6 mil de qq en aquel entonces.

6 Encuesta Agropecuaria Básica del INE de 2008. La última encuesta (EAB) fue la de 2009. Sin embargo, se tomó la de 2008, dado que el 2009 fue un año atípico en la economía nacional por los conflictos políticos suscitados. Para maíz, se tomó únicamente el ciclo de producción de primera (siembra en mayo) y tener un corte más preciso de las fincas.

7 Estimaciones hechas en base a la Encuesta Agropecuaria Básica del INE de 2008.

8 Idem.

Para el ciclo de primera siembra (mayo 2008), se estimaron 4.103 explotaciones cultivadas con arroz, para un total de 5,770 mz (4,039 ha). El promedio nacional fue de 1.4 mzs (0.98 ha) por explotación (INE: EAB 2008).

### Hortalizas<sup>9</sup>

Hortalizas de clima templado: Este sector productivo está constituido principalmente por micros y pequeños productores: alrededor de 5.500 productores a nivel nacional, con pequeñas parcelas minifundistas.

A nivel nacional se cultivan alrededor de 2.000 mz de tierra, y al incluir el rubro de la papa, cuya área de siembra se estima en cerca de 3.000 mz, el total estimado asciende a 5.000 mz.

La producción de este tipo de hortalizas se concentra principalmente en Lepaterique y Tatumbla (FM); Guinope y Danlí (El Paraíso); Comayagua- Siguatepeque (Comayagua); La Esperanza y Yamaranguila (Intibucá) y Ocotepeque. Vegetales orientales y de exportación: En 2007 la SAG promovió la producción de hortalizas para la exportación con una superficie de 39.000 ha. Con el proyecto de Cuenta del Milenio, se brindó asistencia técnica a 8.000 productores a nivel nacional en un área de 14.250 ha. Cabe mencionar que la mayoría son pequeños productores que venden sus cosechas a las plantas exportadoras.

La producción de vegetales orientales en Honduras, se concentra en los departamentos de Comayagua y Choluteca, con áreas de cultivo de 100 y 200 mz. respectivamente; y en menor medida, Olancho con 40 mz.

### Frutales<sup>10</sup>

**Banana:** Entre los productores que participan del cultivo, hay dos grandes transnacionales (Dole y Chiquita); productores de la Reforma Agraria y productores independientes que venden a las transnacionales. Estas diferentes categorías suman un total de 25 empresas. El rubro cuenta con una sola organización de productores bananeros, denominada APROBANA (Asociación de Productores Bananeros Nacionales). Según APROBANA, el sector bananero genera aproximadamente 6.000 empleos directos.

**Naranja:** Según el Censo Agropecuario de 1993, la mayor parte de los productores de naranja son pequeños finqueros, quienes representan el 52 % de las fincas menores de 5 ha, pero solo manejan el 17 % del área cosechada.

Si se consideran los dos estratos de fincas (menores de 5 ha y de 5-50 ha), éstos representan el 89 % de las fincas, controlando el 55 % del área cosechada y el 50 % de la producción; mientras que las grandes fincas representan el 12 % del total; controlando el 45 % del área cosechada y produciendo el 50 % de la producción.

En cuanto a la distribución geográfica del cultivo, el departamento de Colón produce el 72 % de la producción nacional, seguido por el departamento de Cortés con el 12%. Sonaguera, es un municipio de Colón, considerado la principal región cítrica del país, de donde se obtiene el 80 % de la producción de naranja con aproximadamente 22.000 ha. Esta actividad económica beneficia directamente a 5.000 familias de pequeños y medianos productores, los cuales dependen en su mayoría exclusivamente de los ingresos obtenidos de las ventas de las cosechas. El resto de frutas es muy pequeño en cuanto a la cantidad de productores: 300 mangueros en la principal zona de producción (Comayagua); 220 rambutaneros (Atlántida); 800 Piñeros (Santa Cruz de Yojoa).

<sup>9</sup> Estimaciones hechas en base a los Diagnósticos de Cadena de las Mesas Agrícolas 2002 y entrevistas con Secretarios de Cadena del PRONAGRO-SAG. 2011.

<sup>10</sup> Estimaciones hechas en base a los Diagnósticos de Cadena de las Mesas Agrícolas 2002 y entrevistas con Secretarios de Cadena del PRONAGRO-SAG. 2011.

### **Café<sup>11</sup>**

A nivel nacional, se registran más de 132.000 productores<sup>12</sup> de café, quienes en un 90 % son micros y pequeños productores de laderas, con menos de 5 mzs. de cultivo, y en donde la familia tiene un alto grado de participación, incluyendo a los niños mayores de 10 años y a las mujeres rurales. Este rubro se cultiva en 213 de los 298 municipios del territorio nacional. La Institucionalidad cafetalera está integrada por el Consejo Nacional del Café (CONACAFE): institución pública encargada del diseño, formulación, aprobación y evaluación de la política cafetalera del país, ejecutada por el Instituto Hondureño del Café (IHCAFE) en el área técnica, empresarial, comercial y de mercadeo; y el Fondo Cafetero Nacional (FCN) quien es el brazo financiero del sector encargado de la infraestructura vial y productiva de las zonas cafetaleras del país. El sector caficultor está organizado en 4 organizaciones gremiales que agrupan a los más de 132.000 productores registrados. La organización con mayor número de asociados es la Asociación Hondureña de Productores de Café (AHPROCAFE); después la Asociación Nacional de Caficultores de Honduras (ANACAFEH). Además, algunos son miembros de cooperativas afiliadas a La Central de Cooperativas Cafetaleras de Honduras (La Central) y a la Unión Nacional de Cooperativas (UNIOCOOP).

### **Palma Africana<sup>13</sup>**

La palma africana está diseminada a lo largo del Litoral Atlántico, en donde se encuentran 18.295 productores de los cuales 16.522 son pequeños con menos de 10 ha; 1.484 medianos productores con fincas de 10 a 100 ha; y 189 grandes productores con más de 100 ha.

El rubro es desarrollado a través de una amplia gama de organizaciones de base afiliadas a ocho organizaciones de segundo grado: ANAPROPALMAH, APRIPA, APROPAYC las cuales a su vez conforman la Federación Nacional de Productores de Palma Africana de Honduras (FENAPALMAH), con excepción de COAPALMA que es una organización de segundo grado pero no pertenece a la FENAPALMAH.

También existe la organización SALAMÁ que es una de base pero está afiliada directamente a la FENAPALMAH. La cadena de Palma muestra un alto grado de concentración ya que un 60 % de la producción es controlada por 3 empresas privadas que tienen plantaciones propias y productores independientes que le venden su fruta. El 40 % pertenece a pequeños y medianos productores cuyas fincas oscilan entre 1-10 ha.

### **Azúcar<sup>14</sup>**

La industria azucarera nacional está formada por siete ingenios azucareros. Cuenta aproximadamente con 65.000 Mz. Que producen 8.0 millones de qq de azúcar anualmente. El 49 % del área productiva pertenece a la industria y el 51 % pertenece a los pequeños y medianos productores independientes. Este importante rubro emplea directamente a alrededor de 25 mil personas e indirectamente a más de 100 mil.

11 Informe IHAPE 2012 y entrevista con representante de AHPROCAFE. Noviembre 2014.

12 AHPROCAFE. Diciembre 2014.

13 Estimaciones hechas en base a los Diagnósticos de Cadena de las Mesas Agrícolas 2002 y entrevistas con Secretario de Cadena del PRONAGRO-SAG. Año 2011.

14 Estimaciones hechas en base a los Diagnósticos de Cadena de las Mesas Agrícolas 2002 y entrevistas con Secretarios de Cadena del PRONAGRO-SAG. Año 2011.

### Cacao<sup>15</sup>

El sector agrícola primario de cacao está conformado por unos 3.000 productores ubicados principalmente en la costa Atlántica del país, con un área en producción aproximada de 6.500 manzanas del cultivo (2.1 mz en promedio por productor); con una producción de 1.300 TM. Estos productores se encuentran organizados en la Asociación Hondureña de Productores de Cacao (AHPROCAO). Respecto a la industrialización del cacao en Honduras, ésta empezó en 1997 con la instalación de la planta procesadora de APROCACAO en Choloma. Esta planta utiliza granos de cacao como materia prima, aunque puede complementar su capacidad con el uso de licor (pasta) de cacao también como materia prima para obtener los diferentes productos industriales.

### Ganadería Bovina<sup>16</sup>

En Honduras, existen 96.622 explotaciones bovinas, las que ocupan cerca de 1.8 millones de ha, de las cuales el 68 % pertenece a grandes productores que poseen la mitad del inventario ganadero nacional que corresponde a 1.3 millones de cabezas que equivalen al 52.3 % del inventario nacional. Este segmento de grandes productores, corresponde apenas al 10.8 % del total de explotaciones. El 89.2 % de las explotaciones corresponde a pequeños y medianos productores que poseen casi la mitad del inventario bovino en apenas el 32 % de las tierras ganaderas (INE 2008). El siguiente cuadro refleja dicha realidad:

**Tabla 6. Caracterización del Sub-sector ganadero bovino de Honduras**

Tipificación	Estrato área	Exploraciones		Cabezas		Área (ha)	Área (%)	Cabezas por Explotación	
								Rango	Promedio
PEQUEÑOS	< 5 ha	44,444	46.00%	336,453	13.20%	111,110	3.80%	1 a 9	8
PEQUEÑOS	De 5 < 50 ha	41,716	43.20%	877,466	34.50%	938,610	32.10%	10 a 49	21
MEDIANOS	De 50 < 250 ha	9,361	9.70%	896,349	35.20%	1,404,150	48.00%	50 a 249	96
GRANDES	De 250 < 500 ha	642	0.70%	178,729	7.00%	240,750	8.20%	250 a 499	278
GRANDES	500 ha y Más	459	0.50%	255,891	10.10%	229,500	7.80%	>500	557
	<b>Totales</b>	<b>96,622</b>	<b>100%</b>	<b>2,544,888</b>	<b>100%</b>	<b>2,924,120</b>	<b>100%</b>		

**Fuente:** Encuesta agrícola Nacional 2007-2008: Ganadería Bovina (INE).

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, casi la mitad de las explotaciones ganaderas del país, corresponden a pequeños productores con menos de 5 ha de tierra y con menos de 10 cabezas de ganado. Si sumamos a estos, los valores correspondientes a los medianos productores, podemos afirmar que casi el 90 % de la ganadería bovina en Honduras corresponde a pequeños y medianos productores que tienen en promedio alrededor de 13 ha de tierra y 15 cabezas de ganado (valores ponderados)<sup>17</sup>. Es muy importante destacar que el INE, describe el término “explotación” como el área mínima de cultivo de ¼ de manzana (0.175 ha). Pero hay toda una realidad dentro de cada explotación de pequeños productores, determinada principalmente por la pertenencia, uso y distribución de la tierra; por la mano de obra utilizada en un rubro como el bovino el cual requiere de mayor faena que otras

<sup>15</sup> Idem.

<sup>16</sup> Estudio: Programa Nacional de Desarrollo Ganadero Sostenible. FAO Honduras, 2014.

<sup>17</sup> Los promedios para el segmento de pequeños ganaderos son de 3 ha y 8 cabezas; y para el segmento de medianos productores, es de 23 ha y 21 cabezas de ganado.

actividades rurales; y por la pertenencia de las unidades productivas (animal); elementos que muchas veces son compartidos entre diferentes miembros de la familia.

### **Porcino<sup>18</sup>**

Según datos publicados en el Censo Nacional Agropecuario 1993, la población nacional de porcinos fue de 479.434 cabezas, con un promedio de 4.8 animales por explotación, donde el 91.1 % de las explotaciones tenía menos de 10 cabezas; el 8.8 % contaba con 10 a menos de 100 cabezas; y el 10.1 % restante correspondía a las explotaciones que tenían 100 y más cabezas. De acuerdo con dichas cifras, los departamentos que concentraban la mayor población porcina fueron, en este orden: Olancho, Francisco Morazán, Cortés y Yoro. En contraste, el menor número de porcinos se registró en los departamentos de Islas de la Bahía, Ocotepeque, Gracias a Dios y La Paz.

En el país, existen dos categorías de sistemas de producción (granjas): El tradicional que representa el 85% de la producción; y el tecnificado que corresponde al 15 % restante. La mayor parte de los problemas descritos en el presente Documento, se presentan principalmente en el sistema tradicional, ya que en el tecnificado, se llevan controles zootécnicos y sanitarios; se utilizan alimentos concentrados y se dispone de instalaciones adecuadas.

Del total de granjas del país, el 82.9 % están dedicadas a la cría y engorde; el 11.2 % solo al engorde; y el 5.9% se especializa en la cría. La superficie promedio de las fincas es de 0.8 ha., con una distancia de 13.1 km respecto de una ciudad o poblado importante. Los hatos muestran un alto hacinamiento con una densidad promedio de 3.11 unidades-animal por m<sup>2</sup>. La relación hembras por verraco es en promedio de 13.1, lo cual se considera aceptable.

Un 40 % de los productores vive en su finca y 87 % tiene tres o más años de experiencia en la actividad. Una alta proporción de las granjas (73 %) no tiene legalizada su unidad productiva o no está constituida legalmente como empresa.

Este factor se convierte en una limitante importante a la hora de acceder a financiamiento o capacitación en centros formales. Sin embargo, un 95 % afirma ser propietario de los predios y bienes en donde se realiza la explotación.

### **Avicultura<sup>19</sup>**

Actualmente, el sector avícola se encuentra agrupado en dos organizaciones: ANAVIH y PROAVIH, las que aglutinan a 120 miembros productores primarios y agroindustriales. El sector avícola se caracteriza por un alto grado de concentración, en particular en el segmento de carne, donde tres empresas manejan alrededor del 98 % del mercado.

La producción avícola se destina en primer lugar al mercado interno, con una producción aproximada de 284 millones de libras de carne de pollo por año y una producción de 824 millones de huevos por año, según datos estadísticos de la ANAVIH del año 2007. Mientras que el componente de postura de huevos, aún necesita consolidarse, algunos de estos productores han crecido en cuanto a la adquisición del número de aves, ya que algunos de ellos sobrepasan las 320 mil aves en producción, con el uso de tecnología de avanzada.

Como se puede apreciar, en su mayoría este rubro es manejado por granjas muy tecnificadas. No obstante, se estima que existen cerca de 300 mil familias de pequeños productores, pobladores de zonas

<sup>18</sup> Estimaciones hechas en base al Censo Nacional Agropecuario 1993 y entrevistas con Secretario de Cadena del PRONAGRO- SAG. Año 2011.

<sup>19</sup> Estimaciones hechas en base a los Diagnósticos de Cadena de las Mesas Agrícolas 2002.

rurales, que en mayor o menor medida, se dedican a la cría de gallinas de patio, con la cual, generan alimentos (carne y huevos), especialmente para autoconsumo.

### **Pesca y Acuicultura<sup>20</sup>**

La pesca artesanal se realiza en las dos áreas costeras, dedicándose a esta labor, 186 comunidades: 65 en el litoral pacífico; 104 en el litoral atlántico; y 17 en las aguas del interior. La DIGEPESCA estima una población de 12.400 pescadores, quienes tienen una edad promedio de 33 años y no tienen acceso a los programas de seguridad social del Estado. El nivel educativo máximo es el de educación primaria; sus conocimientos los adquieren en forma empírica y no de la educación formal.

Por su parte, la pesca industrial tiene su base en Islas de la Bahía y realiza sus actividades de captura en el área comprendida entre el paralelo 15 y el paralelo 17, a partir de tres millas de la costa. Esta actividad la realizan con una flota de 309 embarcaciones, de las cuales, 109 capturan langosta, 156 camarón, 15 caracol y 29 pescado de escamas. La generación de empleo es de 25.317 trabajos.

Camarón: Actualmente el cultivo de camarón cuenta con un área acuifera de más de 20.000 ha. de superficie. Este tipo de cultivos, se encuentra en manos de empresas de grandes capitales, las cuales generan alrededor de 27.750 empleos.

Con respecto al rubro tilapia, a mediados de 2013, la DIGEPESCA de la SAG, estimaba en sus registros, alrededor de 50 explotaciones, entre comerciales y artesanales. La principal producción comercial, corresponde a la única empresa exportadora: AQUAFINCA. Se estima que el cultivo de tilapia en Honduras, genera 3.478 empleos.

En resumen, la agricultura familiar se encuentra presente en todos los rubros a nivel nacional, y en la mayoría de ellos, los pequeños agricultores son mayoritarios. Sin embargo, hay rubros en donde más del 90 % de los productores, son pequeños agricultores, tales como maíz, sorgo, frijol, arroz y café.

## **2. Elementos para definir la Agricultura Familiar**

Oficialmente a los productores agrícolas se les suele distinguir o clasificar, en pequeños, medianos y grandes según la cantidad de tierras en posesión y la capacidad de inversión o de capital. Sin embargo, el sector agrícola es muy complejo ya que en cada uno de estos segmentos de población rural podrían coexistir diferentes variantes con similitud o semejanza en otro segmento. Para poder identificar con mayor claridad la AF en Honduras y los espacios de participación y apoyo institucional, se presenta a continuación una metodología de clasificación de productores agrícolas, utilizada por el PRONEGOCIOS<sup>21</sup>, en el que se utiliza como base los niveles de pobreza y la capacidad para generar ingresos, por parte de los productores. En la matriz o modelo propuesto, se analizan 32 variables para cuatro (4) tipos o niveles de producción: sistemas rurales generadores de ingresos.

**Nivel I:** En este nivel se encuentran alrededor de 578.266 familias rurales, en extrema pobreza. Entre ellos se incluyen agricultores con menos de ¼ de mz.

**Nivel II:** En este nivel se encuentran cerca de 191.831 familias de pequeños productores agrícolas, individuales y desorganizados en situación de pobreza. Generalmente su disponibilidad máxima de tierra, es menor de 3 ha, equivalente a menos de cuatro (4) manzanas (Censo Agropecuario 1993). Sus

<sup>20</sup> Estimaciones hechas en base a los Diagnósticos de Cadena de las Mesas Agrícolas 2002 y entrevistas con Secretario de Cadena del PRONAGRO-SAG. Año 2011.

<sup>21</sup> PRONEGOCIOS RURALES, es un proyecto de desarrollo rural, del Programa Nacional de Desarrollo Rural y Urbano Sostenible (PRONADERS). Este último adscrito al recientemente creado en 2014, Instituto de Desarrollo Comunitario, Agua y Saneamiento (IDECOAS).

cosechas se destinan para autoconsumo y eventualmente obtienen pequeños excedentes que logran vender en su comunidad o mercado local.

**Nivel III:** En este nivel se encuentran aquellas familias de pequeños productores, individuales u organizados, generalmente en situación de pobreza; con disponibilidad de tierra de 3 a 10 ha (4-13 mzs); vinculados a mercados en pequeña o mediana escala; así como también, las familias de medianos productores individuales u organizados, rara vez en situación de pobreza; con disponibilidad de tierra de 10 a 50 ha (13-65 mzs), que se dedican a los agronegocios en pequeña o mediana escala.

**Nivel IV:** En este nivel se encuentran familias de pequeños productores organizados; medianos (individuales y organizados) y grandes productores agrícolas. Todos orientados al mercado, en mediana y gran escala.

Entre el Nivel III y Nivel IV, se encuentran alrededor de 70.760 familias de pequeños productores y 42.771 familias de medianos productores.

La siguiente matriz detalla cada una de las variables, con los respectivos valores (la mayoría cualitativos para cada nivel de producción:

Tabla 7. Matriz de tipologías de agricultores, según niveles de pobreza y capacidad de generación de ingresos

No.	VARIABLE	NIVELES: SISTEMAS DE PRODUCCIÓN AGRÍCOLA			
		NIVEL I	NIVEL II	NIVEL III	NIVEL IV
1	Condición de pobreza	Extrema Pobreza (Indigencia)	Pobreza.	Pobreza.	Pobre, No pobre.
2	Capacidad para generar ingresos	Dependencia absoluta.	Semidependencia.	Semidependencia / Autosuficiencia.	Autosuficiencia.
3	Tipo de actividades generadoras de ingresos	Multivariadas	Multivariadas / dedicadas o especializadas.	Dedicadas o especializadas.	Dedicadas o especializadas.
4	Nivel de Ingresos	Menos de US\$ 1.25 diario	Menos US\$3,000.0 al año (salario mínimo).	Menos US\$6,000.0 al año (salario mínimo).	Más de US\$6,000.0 al año (salario mínimo).
5	Destino de la producción	Autoconsumo, sin excedentes	Autoconsumo, con excedentes.	Autoconsumo, con excedentes / Agronegocios.	Agronegocios.
6	Acceso a tierras	Sin tierra /Uso de pequeños espacios de tierras nacionales o ejidales	Acceso a la tierra.	Acceso a la tierra.	Con tierras.
7	Cantidad de tierras	Cero /menos de 4 tareas	Menos de 3 hectáreas (3.9 Mzs.)	Menos de 50 hectáreas (65 Mzs.)	Más de 3 hectáreas (3.9 Mzs.)
8	Condición jurídica de la tierra	Ninguno / Dominio útil	Renta /Dominio útil	Dominio útil / Dominio pleno.	Dominio Pleno.
9	Acceso a financiamiento	Sin posibilidades de financiamiento	Con escasas posibilidades de financiamiento.	Con algunas posibilidades de financiamiento.	Con acceso al financiamiento.
10	Acceso a mercados	Ninguno / eventualmente comunitarios.	Comunitarios / Locales.	Locales /Nacionales.	Nacionales / Externos.
11	Acceso a Asistencia Técnica	Sin posibilidades de acceso a asistencia técnica	Con escasas posibilidades acceso a asistencia técnica.	Con algunas posibilidades de acceso a asistencia técnica.	Con acceso a asistencia técnica.
12	Con conocimientos técnicos	Ningunos	Ningunos /Muy limitados.	Pocos conocimientos técnicos / Algunos conocimientos técnicos.	Algunos conocimientos técnicos /Con suficientes conocimientos técnicos.
13	Con conocimientos en gestión empresarial	Ningunos	Ningunos.	Muy limitados /Pocos conocimientos en gestión empresarial.	Algunos conocimientos / Con suficientes conocimientos en gestión empresarial.
14	Con conocimientos en comercialización	Ningunos	Ningunos /Muy limitados.	Pocos conocimientos / Algunos conocimientos en comercialización.	Algunos conocimientos / Con suficientes conocimientos en comercialización.

## continuación

15	Con conocimientos de gestión financiera.	Ningunos.	Ningunos.	Muy limitados /Pocos conocimientos en gestión financiera.	Algunos conocimientos / Con suficientes conocimientos en gestión financiera.
16	Capacidad de organización.	Muy poca.	Poca /Moderada.	Muy buena / Excelente.	Muy buena / Excelente.
17	Grado académico.	Ninguno /primaria incompleta.	Ninguno /primaria incompleta.	Ninguno /primaria incompleta / secundaria incompleta.	Ninguno /primaria incompleta / secundaria incompleta / Superior.
18	Grado de sostenibilidad de sus actividades económicas.	Insostenible.	Muy poco sostenible.	Poco sostenible.	Sostenible.
19	Capacidad de respuesta ante la concientización sobre medio ambiente y cambio climático.	Ninguna.	Ninguna /Poca.	Buena /Muy buena.	Buena /Muy buena /Excelente.
20	Acceso y uso de tecnologías menores (materiales e insumos y equipo artesanal): semillas mejoradas, fertilizantes, agroquímicos, insumos orgánicos, bueyes, etc.	Ninguno.	Ninguno /Muy poco acceso y uso.	Con acceso y uso regular.	Con acceso y uso constante.
21	Acceso y uso de tecnologías intermedias (herramientas y equipos): sistemas de riego, túneles, silos, etc.	Ninguno.	Ninguno.	Ninguno /Poco acceso y uso.	Con acceso y uso regular / acceso y uso constante.
22	Acceso y uso de tecnologías superiores (Maquinaria e Infraestructuras): tractores, vehículos, invernaderos, plantas y equipo mayor para procesamiento, cuartos fríos, etc.	Ninguno.	Ninguno.	Ninguno /Poco acceso y uso.	Con acceso y uso regular / acceso y uso constante.
23	Acceso y uso de servicios de educación para sus hijos.	Ninguno /Muy poco, sistema público incompleto.	Sistema público incompleto.	Sistema público incompleto /Sistema público completo.	Sistema público completo /Sistema privado completo.
24	Acceso y uso de servicios de salud para su familia.	Ninguno /Muy poco, sistema público comunitario o local.	Sistema público comunitario, local o nacional.	Sistema público local o nacional /Sistema privado.	Sistema público local o nacional /Sistema privado.

## conclusión

25	<b>Condición de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) o Inseguridad Alimentaria y Nutricional (INSAN).</b>	Poco acceso a alimentos: Alta y Muy Alta INSAN (dentro del 10.4 % indicador PMA)	Disponibilidad, acceso y consumo regular de alimentos: Seguridad Alimentaria moderada (basada principalmente en granos).	Disponibilidad, acceso y consumo de alimentos, regularmente nutritivos: Regular, buena y muy buena SAN.	Disponibilidad, acceso y consumo de alimentos, regular y generalmente nutritivos: Regular, buena y muy buena y excelente SAN.
26	<b>Perfil de ayudas requeridas (institución u organización de apoyo).</b>	Programas y proyectos sociales de carácter solidario: eje.: Vida Mejor (SEDIS), Campañas de Salud (SS), Educación Pública (SE), ACCESO, entre otros.	Programas y proyectos de solidaridad productiva: Bono Tecnológico Productivo (DICTA-SAG), Bonos de desarrollo rural y Cajas Rurales (PRONADERS), Compras de granos (IHMA), ACCESO, Bases y Organizaciones Campesinas, entre otros.	Programas y Proyectos para la Organización, Competitividad y Agronegocios: PRONEGOCIOS, COMRURAL, PROMECOM, EMPRENDESUR, Horizontes del Norte, PRONAGRO, Compras de granos (IHMA y PMA), BANADESA, INA, COCOCH, CNC, CHCM, entre otros.	Programas y Proyectos para la Organización, Competitividad y Agronegocios: PRONEGOCIOS, COMRURAL, PROMECOM, EMPRENDESUR, Horizontes del Norte, PRONAGRO, Compras de granos (IHMA y PMA), BANADESA, Bancos Privados, INA, COCOCH, CNC, CHCM, Zamorano, FHIA, entre otros.
27	<b>Calidad de vivienda.</b>	Bajareque, madera, adobe.	Adobe.	Ladrillo o bloque.	Ladrillo o bloque.
28	<b>Capacidad / posibilidad para generar valor agregado a sus productos.</b>	Ninguna.	Ninguna /Muy poca.	Poca /Moderada.	Con capacidad / posibilidad para generar valor agregado a sus productos.
29	<b>Capacidad de exportación.</b>	Ninguna.	Ninguna.	Muy poca /Poca / Moderada.	Moderada / Con capacidad de exportación.
30	<b>Uso de Mano de Obra.</b>	Ninguna/Familiar; No remunerada; No calificada.	Familiar; No remunerada; No calificada / Semicalificada.	Familiar /Contratada; Remunerada/ No remunerada; No calificada / Semicalificada/ Calificada.	Familiar /Contratada; Remunerada/ No remunerada; No calificada / Semicalificada/ Calificada / Altamente calificada.
31	<b>Estimación de la cantidad de hogares o familias rurales en Honduras, tipificados por analogía o afinidad (en base a estadísticas del INE).</b>	578.266 Familias, sin tierra o con menos de 4 tareas.	191,831 Familias, con menos de 3 hectáreas (3.9 Mzs)	70.760 Familias, de entre 3-10 hectáreas (3.9-13Mzs.) + 42.771 Familias, de entre 10-50 hectáreas (13-65Mzs).	11.837 Familias, con más de 50 hectáreas (65Mzs.)
32	<b>Estimación de la cantidad de hogares o familias que viven de la agricultura (AF) en Honduras, tipificados por analogía o afinidad (en base a estadísticas del INE).</b>	No se conoce con exactitud la cantidad de agricultores bajo este nivel.	Alrededor de 20.000 Familias.	Al menos 100.000 Familias.	

**Fuente:** Elaborada por el autor con datos del PRONEGOCIOS RURALES (Rodolfo Álvarez, Director). Fuente: Elaborada por el autor con datos del PRONEGOCIOS RURALES (Rodolfo Álvarez, Director)

Esta matriz puede ser ampliada, considerando otras variables propias de la vida rural y del sector agrícola; así como también puede ser objeto de ajustes, ya que la misma se fundamenta parcialmente en datos cualitativos, que son parte de la subjetividad y experiencia de una serie de actores vinculados con el sector agroalimentario y medio rural de Honduras. A continuación, el siguiente recuadro muestra los diferentes niveles característicos del sistema nacional agrícola.

**Tabla 8. Matriz de tipificación del sector agrícola para intervenciones Institucionales**

<p style="text-align: center;"><b>Nivel IV</b></p> <p style="text-align: center;">Familia de productor autosuficiente e independiente</p>	<p style="text-align: center;"><b>Nivel I</b></p> <p style="text-align: center;">Familia en dependencia e indigencia</p>
<p style="text-align: center;"><b>Nivel III</b></p> <p style="text-align: center;">Familia de productor <b>CON</b> organización y formación</p>	<p style="text-align: center;"><b>Nivel II</b></p> <p style="text-align: center;">Familia de productor <b>SIN</b> organización y formación</p>

**Fuente:** Elaborado por el autor con datos del PRONEGOCIOS RURALES (Rodolfo Álvarez, Director)

Otra herramienta que puede facilitar la definición oficial de AF en Honduras, es la “*matriz de caracterización práctica*”, basada en los resultados de estudios previos sobre el tema y en la recolección de impresiones y conceptos particulares de expertos y de instituciones involucradas en el sector agroalimentario nacional de pequeña, mediana y gran escala; a nivel operativo de campo, ejecutivo, administrativo y a nivel político (diseño, promoción y aplicación de políticas públicas y marco legislativo).

A efectos del presente Estudio, se resumen las características definidas por el autor Hernán G. Mejía en su Estudio: “*Identificación e inventario de políticas públicas, institucionalidad, programas y proyectos para la Agricultura Familiar en Centroamérica*”, elaborado para FAO-RUTA en 2010, en San José, Costa Rica:

- Constituye una unidad económica autogestionada.
- El uso preponderante de la fuerza de trabajo familiar.
- Limitado acceso a la tierra y al capital.
- Aplicación de estrategias de supervivencia basadas en ingresos múltiples.
- Hace parte de un territorio rural específico conformado por mercados y redes de cooperación y dependencia.
- Heterogeneidad.

No obstante, considerando las entrevistas aplicadas a los expertos en el país, se puede visualizar un “*concepto ampliado sobre AF*”, ya que algunos de ellos, no estarían de acuerdo con los incisos 3, 4 y 5; dado que existen por ejemplo familias de pequeños productores que: Se han organizado, para tener acceso a tierra y capital (financiamiento). Están dedicados al cultivo de un grupo de rubros homogéneos (ej: hortalizas) como principal estrategia generadora de ingresos. Comercializan a través de cadenas de supermercados en las principales ciudades del país.

Sin embargo, en esta explotación (finca), participa toda la familia, o la mayoría de sus miembros; o sea, las familias de estos pequeños productores, viven y participan directamente de la agricultura. El ejemplo

anterior, contradice estos tres incisos del autor Mejía, pero es una clara muestra de AF. Por lo expuesto, se recogieron los conceptos sobre AF de expertos e instituciones claves y se diseñó la siguiente matriz, para visualizar y ejemplificar en tres casos diferentes (lo regular o tradicional; lo irregular o moderno; y un caso intermedio), cada uno de los elementos o variables consideradas por los distintos autores. (Matriz en página siguiente).

**Tabla 9. Matriz de Caracterización de la Agricultura Familiar en Honduras**

Nº	VARIABLES / CONDICIONES	SUBSISTENCIA	EN TRANSICIÓN	CONSOLIDADA
1	<b>Estructura del Núcleo Familiar y gestión agrícola.</b>	Una Familia con hijos, liderada por un Hombre o por una Mujer. La Gestión agrícola es realizada generalmente por dicho líder.	Familia muy pequeña o pareja sin hijos o al menos éstos no viven con ellos. La Gestión agrícola es realizada o no, por el líder.	Hombre soltero o mujer soltera, viviendo solo(a) en casa rural, y que reúne las demás condiciones.
2	<b>Practica la agricultura como principal medio de subsistencia y generador de ingresos.</b>	La agricultura es su único medio de subsistencia y muy eventualmente vende al mercado.	Además de la agricultura, la familia se dedica en menor o igual medida, a otra actividad, por la que perciben ingresos.	Su principal medio de subsistencia No es la Agricultura; sin embargo, aunque en menor medida, ésta también es una de sus actividades, ya sea para autoconsumo o para generar ingresos extras. En este caso, se puede plantear también familias que viven principalmente de la explotación forestal o maderera; agroturismo, ecoturismo u otros, propios de las zonas rurales.
3	<b>Lugar en donde se desarrolla la actividad agrícola (distancia entre zona de producción y vivienda).</b>	Dentro de la Unidad Territorial Familiar (espacio geográfico en donde se encuentra la casa de residencia).	Dentro y fuera de la Unidad Territorial Familiar (espacio geográfico en donde se encuentra la casa de residencia).	Fuera de la Unidad Territorial Familiar (espacio geográfico en donde se encuentra la casa de residencia).
4	<b>Nivel de participación.</b>	Toda la familia (o la mayoría de ella), participa en las actividades agrícolas, directamente (mano de obra o empleo familiar).	En las actividades de campo, solo participa el jefe de hogar, pero en actividades de cosecha, post cosecha o procesamiento, participan los otros miembros de la familia (en algunos casos, se contrata mano de obra extra familiar).	En todas las actividades agrícolas, solo participa el jefe de hogar (si es necesario, se contrata mano de obra extra familiar), pero se beneficia toda la familia.
5	<b>Zona de influencia: rural o urbana.</b>	Zonas Rurales, en condiciones plenamente agrícolas (en campo).	Zonas Rurales, en áreas residenciales (cabecera municipal): huertos familiares, escolares, comunitarios y similares.	Zonas Urbanas (huertos familiares, escolares, comunitarios y similares).
6	<b>Destino de la producción</b>	Únicamente para autoconsumo.	Con algunos excedentes, que dedican a la comercialización.	Orientado a los mercados.

conclusión

7	<b>Propiedad o acceso a la Tierra</b>	Productores con menos de 10 ha. En muchos casos, No tiene tierras propias, utiliza tierras nacionales o ejidales; y en algunos casos, también alquila tierras. Inclúyase el caso en que la tierra pertenece o está en posesión de la Unidad Familiar, pero no precisamente del jefe de hogar.	Productores con derecho al uso de tierra en extensiones entre 10 - 50 ha.	Productores en posesión de más de 50 ha. Tierras propias y con dominio pleno.
8	<b>Acceso a financiamiento</b>	Únicamente acceso al financiamiento informal o de cajas rurales.	Con pocas o algunas oportunidades de financiamiento.	Con acceso al financiamiento.
9	<b>Acceso a Mercados</b>	Limitadas oportunidades de acceso a mercados, ni siquiera locales e informales.	Con pocas o algunas oportunidades de acceso a mercados, principalmente locales o nacionales informales.	Con acceso a mercados, incluso formales, nacionales y externos.
10	<b>Acceso a Asistencia Técnica</b>	Sin ninguna oportunidad de acceso a Asistencia Técnica.	Con pocas o algunas oportunidades de acceso a Asistencia Técnica.	Con acceso a Asistencia Técnica.

**Fuente:** Elaborado por el Autor, en base a la serie de entrevistas aplicadas a expertos e instituciones claves.

### 3. Importancia de la Agricultura Familiar

#### a. Importancia económica

##### (1) Producto Interno Bruto Agrícola (PIBA) y AF

El Producto Interno Bruto (PIB) de Honduras en 2013, a precios corrientes, fue de 376.302 millones de lempiras, equivalente a unos US\$ 17,600 millones<sup>22</sup>.

De este valor, el sector agropecuario (agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca), es uno de los principales protagonistas con 12.26 %, solo detrás del sector manufacturas (17.43 %) y del sector comercio (14.17 %).

En realidad, el sector agrícola en su término amplio, es el sector más importante dentro de la economía nacional; ya que tiene alcances o efectos en los demás sectores. Por ejemplo, en el sector manufacturas se incluye la producción y procesamiento de carnes y pescado; elaboración de productos de molinería y alimentos preparados para animales; elaboración de alimentos, bebidas y productos del tabaco, cuero y madera; los cuales representaron en 2013 un valor cercano a los 30.000 millones de lempiras. Sumado lo anterior, el sector agrícola representó el 28 % de la economía nacional. Esto, sin mencionar su poder motriz sobre otros sectores como el comercio, servicios, intermediación financiera, restaurantes, transporte y almacenamiento de alimentos.

Ahora bien, ¿Cuál es la participación de la AF dentro del PIBA?

<sup>22</sup> Tasa de cambio utilizada: US\$ 1.00 x 21.38 lempiras.

Para responder a esta pregunta, debemos enmarcarnos, en la conceptualización sobre AF que se maneja en el contexto nacional, por los distintos actores del sector agroalimentario; el cual se circunscribe en el ámbito de los micros, pequeños y medianos productores (concepto propuesto). En ese sentido se logró identificar la participación de la AF, que se muestra en el siguiente cuadro:

**Tabla 10. Participación de la AF dentro del PIBA 2013**

**Producto interno bruto a precios básicos del sector agropecuario<sup>4/</sup>** (En millones de Lempiras)

ACTIVIDAD ECONÓMICA	AÑO					Participación de AF <sup>5/</sup>	
	2009	2010	2011	2012	2013 <sup>p/</sup>	%	Millones de L.
<b>PRECIOS CORRIENTES</b>	<b>29,837</b>	<b>34,691</b>	<b>47,639</b>	<b>49,022</b>	<b>46,145</b>	<b>57%</b>	<b>26,373</b>
Cultivo de Maíz	1,949	1,322	2,349	1,569	2,014	88%	1,772
Cultivo de Frijol	1,054	1,120	1,585	1,065	975	100%	975
Cultivo de Sorgo	167	163	179	201	258	50%	129
Cultivo de Arroz en Granza	149	164	171	213	220	60%	132
Cultivo de Palma Africana	1,575	2,264	4,005	3,886	3,221	30%	966
Cultivo de Banano	4,553	4,676	5,667	6,711	7,199	20%	1,440
Cultivo de Café	6,512	9,252	17,739	17,430	12,249	96%	11,759
Tubérculos, Hortalizas, Legumbres y Frutas	4,961	5,827	5,074	5,171	5,634	50%	2,817
Cría de Ganado Vacuno	3,115	3,126	3,333	4,268	5,060	48%	2,429
Actividades de Pesca <sup>1/</sup>	71	882	1,016	721	1,117	50%	558
Cría de Otros Animales <sup>2/</sup>	295	311	356	397	391	40%	156
Cría de Aves de Corral	798	894	900	1,401	1,353	0%	-
Silvicultura	1,504	1,541	1,624	1,753	1,877	75%	1,408
Otros Cultivos y Actividades Agrícolas <sup>3/</sup>	3,136	3,147	3,640	4,234	4,578	40%	1,831

**p** Preliminar

**1** Actividades de cría de peces y camarones, así como la captura de peces, camarones, langostas y otros productos acuáticos en alta mar.

**2** Actividades de cría de cerdos y otros animales.

**3** Cultivos de tabaco, caña de azúcar, servicios agropecuarios, obtención de productos de animales vivos y otros n.c.p.

**4** Fuente: BCH 2014 (PIBA) y Cadenas Agroalimentarias del PRONAGRO-SAG y estimaciones de expertos por rubro (participación de la AF).

**Fuente:** Estimaciones propias del autor, en base a consultas a Secretarios Técnicos de las respectivas Cadenas Agroalimentarias del PRONAGRO-SAG, Julio 2012.

Los porcentajes de participación de la AF, se estimaron en base a datos estadísticos de la producción agrícola nacional (INE y Cadenas Agroalimentarias del PRONAGRO-SAG); y estimaciones de expertos por rubro (actores de las Mesas de las Cadenas Agroalimentarias del PRONAGRO-SAG).

La AF participó en 2013, aproximadamente con el 57 % del PIBA. Los sectores en donde mayor participación tiene la AF son: cultivo de maíz, poroto y café.

Cabe recordar que esta participación se refiere únicamente a la contribución al PIBA; o sea, producción para los agronegocios (venta a los mercados); y no se considera la producción agrícola familiar destinada para el autoconsumo, con la que estos últimos rubros retoman mayor fuerza y en donde rubros como la cría de bovinos, porcinos y aves de corral (gallinas de patio), tienen mayor participación.

En el Sub sector hortofrutícola, se realizó una ponderación de la producción de cada rubro y la participación de la AF en cada uno de estos, resultando que en su gran mayoría corresponden a agricultores familiares orientados a los agronegocios.

Sin embargo, los altos niveles de producción de grandes compañías en rubros como vegetales orientales, banano, piña y melón, destinada a las exportaciones, hace que la participación general de la AF hortofrutícola en el PIBA, se vea reducida a un 50 %. No obstante, la mayoría del resto de la producción de este tipo de cultivos, está en manos de la AF: papas, cebollas, tomates, chiles, coles, lechugas, brócolis, coliflores, zanahorias, diferentes tipos de calabazas, chayotes o patastes, yucas, camotes, malangas, plátanos, aguacates, cítricos, entre otros.

## **(2) Exportaciones y generación de divisas**

Algunas empresas del sector agrícola y de la agroindustria nacional, han logrado desarrollar sistemas de producción y comercialización, que han permitido que algunos agricultores de tipo familiar, puedan acceder, participar y beneficiarse directa o indirectamente de procesos de exportación y generación de divisas para la economía nacional.

Se mencionan en este tipo de casos, a los beneficios de café, plantas extractoras de aceite de palma y plantas empacadoras de vegetales, hortalizas y tubérculos (vegetales orientales, calabazas, mandioca, camote, malanga); y en menor medida la agroindustria azucarera; plantas empacadoras de banano, melón y camarón; quienes sub-contratan la producción de pequeños y medianos agricultores y en algunos casos, micro productores como se encuentran en los rubros de café, vegetales y caña de azúcar; y los exportan a mercados internacionales de EE.UU, Europa y otros, con un valor agregado.

Otros productores, logran exportar sus cosechas directamente o por medio de un intermediario a mercados regionales centroamericanos como a El Salvador.

En este caso, nos referimos a productores de piña, cítricos, vegetales y hortalizas como tomates, chiles, coles, lechugas, zanahorias, chayotes y sandías; así como también a pequeños y medianos ganaderos familiares, quienes producen leche y la venden a las plantas artesanales o a algunos Centros de Recolección y Enfriamiento de Leche (CREL), que elaboran derivados lácteos (quesos y cremas) que son exportados a El Salvador, principalmente.

Tabla 11. Contribución de la AF en las exportaciones agrícolas

RUBRO	Año 2012		
	Exportaciones (US\$ Millones) <sup>1/</sup>	% AF <sup>2/</sup>	Contribución AF (US\$ Millones) <sup>2/</sup>
<b>Total Mercancías Generales</b>	4,281.3	41 %	1,756.4
<b>Total Exportaciones Agrícolas</b>	3,795.5	46 %	1,756.4
<b>Suma Rubros AF</b>	2,575.8	<b>68 %</b>	1,756.4
<b>Café</b>	1,402.4	96 %	1,346.3
<b>Aceite de palma</b>	304.2	30 %	91.3
<b>Vegetales a Mercados Internacionales</b>	40.8	75 %	30.6
<b>Azúcar</b>	56.2	40 %	22.5
<b>Banano</b>	442.4	20 %	88.5
<b>Melón</b>	50.9	20 %	10.2
<b>Camarón</b>	171.2	50 %	85.6
<b>Piña</b>	22.0	20 %	4.4
<b>Cítricos</b>	5.6	90 %	5.0
<b>Hortalizas al Mercado Centroamericano</b>	59.8	95 %	56.8
<b>Derivados Lácteos</b>	20.3	75 %	15.2

1 Fuente: BCH 2013.

2 Fuente: estimaciones propias del autor, en base a consultas a Secretarios Técnicos de las respectivas Cadenas Agroalimentarias del PRONAGRO-SAG. Julio. 2012.

Como se puede ver en la tabla anterior, el café es el principal rubro de exportación en donde existe un a mayor participación de la AF, al menos en su producción, ya que no es así en la distribución de ingresos dentro de la cadena de comercialización.

### (3) Generación de empleo

Para lograr medir la importancia de la AF en la economía nacional, desde el punto de vista de la generación de empleo, se recurrió a las estadísticas sobre la Población Económicamente Activa (PEA). El mejor nivel de desagregación de la PEA se obtuvo del Censo Poblacional del 2001. Se reconoce que la población de aquel año era de 6.5 millones de personas. Hoy en día se estima en más de 8 millones. Sin embargo, la información proporcionada por el Censo de 2001, nos da una idea más real, con respecto a la AF y el empleo que genera.

Para efectos de comprensión, se describe la PEA como la población de 10 años y más que se encuentra desarrollando un trabajo o que busca desarrollar un trabajo remunerado o retributivo. La contraparte de la PEA, es la Población Económicamente Inactiva (PEI), que es la población en edad de trabajar (de 10 años y más) que no trabaja, ni busca encontrar un empleo. En este último se encuentran los pensionados, rentistas, estudiantes, incapacitados, oficios domésticos, otros.

Tabla 12. PEA en Honduras

VARIABLE	TOTAL NACIONAL	TOTAL RURAL
Población Total	6,530,331	3,508,181
PET (personas de 10 años y más)	4,330,051	2,239,190
PEI	2,458,590	1,299,786
PEA	1,871,461	939,404
Desocupados	39,047	13,500
<b>Ocupados</b>	<b>1,832,414</b>	<b>925,904</b>

Fuente: INE, Censo Poblacional 2001.

En la tabla anterior, podemos observar que la PEA Ocupada en las zonas rurales es de 925.904 personas. Dentro de la PEA Ocupada, se encuentran 743.242 personas principalmente de las zonas rurales y del género masculino, cuya actividad económica, está relacionada con el sector agropecuario.

Tabla 13. PEA Ocupada Agrícola en general

Ocupada	1,832,414
Industria manufacturera	242,198
<b>Agricultores, ganaderos y trabajadores agropecuarios</b>	<b>743,242</b>
Hombres	714,632
Mujeres	28,610

Fuente: INE, Censo Poblacional 2001

El empleo que genera el sector agrícola en general, representa alrededor del 40 % a nivel nacional (74.242/1.832.414). Dentro del sector agropecuario, se encuentran personas que trabajan como empleado u obrero del sector privado, del sector público, patrón, trabajador independiente (productor); trabajador Familiar sin pago, empleado doméstico, u otro.

Tabla 14. PEA Ocupada

Empleado u obrero privado	161,897
Empleado u obrero público	733
Patrón con empleados	13,747
Agricultor independiente	378,443
Trabajador familiar sin pago	179,722
Otra	8,700
<b>Total</b>	<b>743,242</b>

Fuente: INE, Censo Poblacional 2001

Sobre la base de dicha información, podemos afirmar que la AF genera 179.722 empleos no remunerados, precisamente por ser de tipo familiar. Así también hay que considerar que en el segmento de obreros privados (161.897) muchos podrían pertenecer a la AF; y que los agricultores independientes (378.443), quienes autogeneran sus ingresos, son también de tipo familiar.

Sin embargo, por la falta de una mayor desagregación, no podemos confirmar tales estimaciones.

Por otra parte, en base a la información proporcionada por el IHCAFE, se estima que el rubro cafetero, que es un 90 % de tipo familiar, genera en época de cosecha (noviembre a febrero), más de un (1) millón de empleos temporales. Sin embargo, esta información, difícilmente se verá reflejada en el Censo, ya que este tipo de empleo es temporal; pero es muy coherente la información del IHCAFE con el potencial de mano de obra de la zona rural del país, considerando que existe una PEI de 1.3 millones de personas, sumadas a una buena parte de la PEA con facilidad de realizar actividades de corte de café.

## **b. Importancia Social**

### **(1) Seguridad alimentaria y nutricional**

Como se ha demostrado, el sector agrícola, en su mayoría, está en manos de pequeños productores, que en la generalidad reúnen las características de AF. Siendo que apenas tienen menos del 20 % de la extensión cultivada en el país, que en muchas ocasiones no son precisamente de potencial agrícola, producen la mayoría de los alimentos que consumen los hondureños:

- ✓ **Maíz:** Los pequeños productores de maíz, producen la mayor parte del grano requerido por el mercado interno; ya que en los últimos años su producción anual es de alrededor de 10 millones de quintales, teniendo que importar en harinas, únicamente el equivalente a dos (2) millones de qq. Adicionalmente, alrededor de 500 grandes agricultores producen cerca de dos (2) millones de qq para la agroindustria de alimentos concentrados para animales, la cual tiene que importar cerca de ocho (8) millones de qq adicionales al año.
- ✓ **Poroto:** En este caso, el nivel de autoabastecimiento es superior al de maíz, ya que este rubro que es manejado en un 90 % por pequeños productores, se produce en un 90-95 % de su demanda interna.
- ✓ **Arroz:** Este rubro ha tenido un repunte bastante interesante. Luego que durante la última década del siglo pasado y a inicios del presente, la producción era muy deficitaria, pues cubría 25 a 30 % de la demanda interna. En la actualidad, estimaciones de representantes del grano, afirman que este año podría cerrar con una producción que atendería el 60 % del consumo interno.
- ✓ **Papa:** Este rubro es manejado casi en un 100 % por pequeños productores de los departamentos de Intibucá; Ocotepeque y en menor medida Francisco Morazán (Lepaterique y Tatumbla). Representa una importante fuente de carbohidratos para la población hondureña y la principal dieta alimenticia en sus zonas de producción. En el caso de Intibucá, este rubro es producido en su mayor parte por productores de la etnia lenca.

En Honduras, sobre la AF se basa la Seguridad Alimentaria y Nutricional; no solo como principal proveedora de fuentes de caloría y carbohidratos, sino también como principal suministradora de fuentes de proteína, ya que muchos productos como lácteos, carnes de res, pescados y mariscos, también en gran parte, son producidos por pequeños productores. En casos como el de la carne de porcino, pollo y huevos, que a nivel de las ciudades urbanas son suministrados por grandes empresas e importaciones, la AF tiene mayor presencia e importancia en las mismas zonas rurales, ya que la cría de animales de patio, permite a las familias rurales, disponer de estas fuentes de proteína también.

## (2) Participación de la mujer y los jóvenes

Los oficios domésticos dentro de la Población Económicamente Inactiva (PEI), representan el 53 % de la misma a nivel nacional (Oficios Domésticos/PEI); y el 56.8 % de éstos, corresponde a mujeres de las zonas rurales (743.241 mujeres).

El INE asignó el término de oficios domésticos, para aquellas personas que se encuentran en casa, desarrollando actividades relacionadas con el “qué hacer” de la casa día a día y que no buscaron empleo en los últimos seis meses. En ese sentido, las personas que reúnen estos requisitos en la zona rural, son precisamente las mujeres, miembros de familias dedicadas a la agricultura.

En la siguiente tabla, se muestran estos valores que reflejan la realidad de la mujer y el (la) joven rural.

**Tabla 15. PEI y PEA en la zona rural de Honduras**

VARIABLE	TOTAL NACIONAL	Rural				
		Total	Hombres	Mujeres	Jóvenes 10-14 años	Jóvenes 15-29 años
Población Total	6,530,331	3,508,181	1,788,587	1,719,594	467,341	927,118
PET	4,330,051	2,239,190	1,147,116	1,092,074	460,011	857,295
PEI	2,458,590	1,299,786	327,492	972,294	400,142	444,199
<b>Oficios domésticos</b>	<b>1,308,238</b>	<b>797,724</b>	<b>54,483</b>	<b>743,241</b>	<b>81,136</b>	<b>331,649</b>
PEA	1,871,461	939,404	819,624	119,780	67,199	413,096
Desocupados	39,047	13,500	11,262	2,238	1,537	7,174
<b>Ocupados</b>	<b>1,832,414</b>	<b>925,904</b>	<b>808,362</b>	<b>117,542</b>	<b>65,662</b>	<b>405,922</b>

Fuente: INE, Censo Poblacional 2001.

Por otra parte, la mujer rural representa el 6.5 % de la PEA nacional y el 12.7 % de la PEA rural. Estos datos, en comparación con los de la PEI, reflejan la realidad rural, en donde la mujer generalmente se queda en casa cuidando los hijos y desempeñando actividades domésticas.

Es precisamente que envuelta en dicha realidad, la mujer ha buscado desarrollar actividades pecuarias: cría de aves, cerdos, bovinos, cabras, ovejas e incluso peces (tilapia), en conjunto o apoyo de los demás miembros de la familia e hijos. Por su parte, los jóvenes también se desempeñan en la AF. Se estiman 467.341 jóvenes rurales de 10 a 14 años y 927.118 de 15 a 29 años; de los cuales el 85.6 % y el 48 % respectivamente, están inactivos económicamente (PEI). Estos valores explican también otra realidad en donde los jóvenes de 10 a 14 años aún asisten a la escuela. Por eso en su mayoría (85.6 %) son parte de la PEI. En cambio, a medida que avanzan en su edad (15-29 años), abandonan la escuela para enlistarse en la PEA.

## 4. Marco regulatorio y de promoción de la Agricultura Familiar

### a. Acuerdos Internacionales y Regionales

No existe un Tratado o Convenio Internacional específico que proteja y promueva directamente el desarrollo sostenible de las actividades agrícolas y del medio rural, lo que sería un beneficio para millones de familias del campo que viven en situación de pobreza y extrema pobreza.

De los Convenios y Tratados Internacionales que Honduras es firmante, los relativos a Derechos Humanos, son los más referentes para el sector rural del país, y en los que se refleja el interés de la comunidad internacional por defender y proteger los derechos que tienen todos los ciudadanos de la aldea global, de tener acceso a los medios necesarios para su autodesarrollo y el sostenimiento familiar.

Honduras es firmante de más de 40 Tratados y Convenios Internacionales sobre Derechos Humanos, en grado variable con cierto grado de relación y aplicación al contexto rural y al igual que en el resto de países de Latinoamérica, los grupos de campesinos y de pequeños productores agrícolas, se amparan en estos Convenios y Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos para exigir y reivindicar los suyos sobre la tierra, recursos naturales, seguridad, trabajo, conquistas laborales y otros.

Por otro lado, en el seno de la ONU, en el año 2000, los 191 países miembros, incluyendo a Honduras, firmaron la Declaración del Milenio, en donde se comprometieron a cumplir ocho (8) Objetivos de Desarrollo para el año 2015.

Los Objetivos representan las necesidades humanas y los derechos básicos que todos los individuos del planeta deberían poder disfrutar. Son los siguientes: (i) Erradicar la pobreza extrema y el hambre. (ii) Lograr la enseñanza primaria y universal. (iii) Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer. (iv) Reducir la mortalidad infantil. (v) Mejorar la salud materna. (vi) Combatir el VIH/SIDA, el Paludismo y otras enfermedades. (vii) Garantizar la sostenibilidad del ambiente. (viii) Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

Los líderes mundiales también han prometido forjar una alianza de alcance mundial en pos del desarrollo, para así lograr esos objetivos universales. Esto representó un hito en cuanto a cooperación internacional, pues inspiró objetivos de desarrollo que han mejorado las vidas de cientos de millones de personas en todo el mundo.

En el caso particular de Honduras, y en el umbral 2014-2015, el objetivo más relacionado con la AF (Objetivo N° 1: Reducir a la mitad el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a un (1) dólar por día), prácticamente no será posible su alcance, ya que se debe llegar al menos a una tasa de 23.4 %. Para el 2010 la tasa aún era demasiado alta (42.8 %); sin considerar que en la zona rural, la tasa era de 68 % en 1999 y para el 2010 apenas se había reducido a un 56.8 %.

Como firmante del Tratado de la ONU, Honduras es miembro y parte de todas las organizaciones, oficinas y dependencias de apoyo técnico y financiero como son la FAO, el PMA, PNUD, FIDA y otras dependencias relacionadas con la agricultura y el medio rural, formando parte también de sus acuerdos y resoluciones.

A nivel regional, Honduras es parte del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), de donde se deriva el Consejo Agropecuario Centroamericano, (CAC) conformado por los Ministros de Agricultura y Ganadería de cada uno de los países miembros. En el CAC se discuten y se aprueban políticas y estrategias a nivel regional, para la promoción e impulso del sector agro alimentario y el medio rural, como por ejemplo la Política Agropecuaria Centroamericana (PACA), orientada a mejorar el ambiente de los agronegocios y la competitividad agrícola; y la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT), orientada a mejorar las condiciones de vida de las poblaciones rurales de la región, con un enfoque de ordenamiento territorial y en la cual se aborda el tema específico de la AF.

### **(1) Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT)**

En el marco del Consejo a nivel centroamericano, la región cuenta con la ECADERT, la cual tiene por objetivo general: “Promover la gestión social participativa de políticas públicas territoriales incluyentes

y equitativas, con los correspondientes procesos de formulación consensuada de proyectos de futuro y procesos de planeamiento e inversión orientados por una visión estratégica, para la transformación institucional, social, económica, cultural y ambiental del medio rural centroamericano, impulsada por los actores sociales e institucionales de los territorios, valorizando su identidad cultural y sus potencialidades propias para lograr el desarrollo sostenible.”

La ECADERT se estructura en cinco componentes: (i) Institucionalidad para el Desarrollo Rural Territorial; (ii) Tejido social y redes de cooperación territoriales; (iii) Economía rural de los territorios; (iv) Identidad cultural del territorio; (v) Naturaleza y territorios.

El tercer componente, cuenta con una línea de acción exclusiva para el desarrollo de la AF, que propone impulsar el desarrollo de la agricultura familiar campesina, que combina autoconsumo y producción para el intercambio, incluyendo sus modalidades individuales o asociativas basadas en fincas familiares y las formas de agricultura reguladas por las comunidades.

La ECADERT a través de esta línea de acción, propone reconocer, resaltar y divulgar los aportes de la agricultura familiar campesina a la economía rural y a la seguridad y soberanía alimentaria. Se plantea diseñar iniciativas y acciones diferenciadas para apoyarla, a fin de que pueda superar los escollos estructurales y técnicos que enfrenta y se integre a mercados locales y extraterritoriales.

La combinación frecuente y variable de producción agrícola con actividades no agrícolas en la agricultura familiar campesina, como también con trabajo fuera de la finca, hace necesario diseñar políticas y programas diferenciados que respondan a la diversidad de situaciones y sistemas de producción, estrategias económicas y modos de vida de las familias campesinas. Esta línea de acción general incluye varias sub-líneas más específicas:

1. Establecer un programa de apoyo a micro y pequeñas empresas rurales para abastecer nichos específicos de mercado en el ámbito local, nacional e internacional; por ejemplo productos solidarios, productos étnicos y sellos de diferenciación.
2. Orientar el diseño de mecanismos institucionales que vinculen la producción de alimentos en el territorio con programas sociales del Estado (por ejemplo comedores escolares); instituciones públicas, organismos internacionales y agencias de cooperación.
3. Fortalecer una plataforma de apoyo a empresas rurales asociativas de producción de alimentos, frutas y hortalizas para aumentar volúmenes de oferta, mejorar la calidad de los productos y obtener mejores precios.
4. Ampliar y fortalecer programas específicos para mejorar la capacidad empresarial y los emprendimientos productivos, favoreciendo la inclusión de mujeres y jóvenes.
5. Promover asociaciones público-privados, donde ambas partes contribuyan con inversiones para expandir y mejorar la infraestructura de los mercados y la logística de entrega a los espacios físicos en ferias del agricultor u otras modalidades.
6. Establecer mecanismos de comercialización innovadores que vinculen este tipo de producción a los mercados locales, fomentando negocios complementarios como turismo y cultura (comida, artesanía, bailes, otros).
7. Promover una plataforma de apoyo a pequeñas empresas locales de prestación de servicios de apoyo a la producción (servicios financieros, tecnología, comercialización, formación de capacidades, otros), ya sean familiares, asociativas o colectivas.

8. Constituir un programa que potencie las formas de producción colectiva de los pueblos indígenas y sirva de modelo para promover métodos de producción sustentable.

## **b. Marco Jurídico Nacional de la Agricultura Familiar**

### **(1) Constitución de la República de Honduras**

La Constitución de la República de Honduras (Decreto N° 131, del 11 de enero de 1982), es la Ley primaria o máxima del país, de la cual se derivan todas las demás leyes secundarias. La Constitución prevé los siguientes artículos vinculados con el desarrollo del sector rural y agrícola del país:

- Artículo 61: Garantiza la propiedad. Artículo 78: permite y protege la libre asociación.
- Artículos 103-108: Garantizan la propiedad.
- Artículo 111: Protección y fomento del desarrollo de las familias.
- Artículo 117: Protección de los ancianos.
- Artículo 118: El patrimonio familiar será objeto de una ley especial.
- Artículos 127-141: Derechos sobre el trabajo.
- Artículo 167: Fomento de la educación para hijos de trabajadores del campo.
- Artículos 246-255: Administración pública y las Secretarías de Estado.
- Artículos 260-271: Sobre las instituciones descentralizadas.
- Artículos 294-302: Del régimen departamental y municipal.
- Artículos 328-342: Del sistema económico del país.
- Artículos 344-350: De la reforma agraria. Este último apartado, se refiere específicamente a la producción agrícola; por lo que citamos a continuación el siguiente artículo constitucional. “La Reforma Agraria es un proceso integral y un instrumento de transformación de la estructura agraria del país, destinado a sustituir el latifundio y el minifundio por un sistema de propiedad, tenencia y explotación de la tierra que garantice la justicia social en el campo y aumente la producción y la productividad del sector agropecuario. Declárase de necesidad y utilidad pública la ejecución de la Reforma Agraria”.

### **(2) Ley de Reforma Agraria**

Honduras promulgó el 29 de setiembre de 1962 la Ley de Reforma Agraria (Decreto N° 2 Gobierno democrático), la misma que fue derogada y sustituida por la Ley de Reforma Agraria promulgada el 30 de diciembre de 1974 (Decreto-Ley N° 170 Gobierno militar).

En ambas leyes, se considera el derecho de propiedad territorial como una función social, que consiste en el cumplimiento de las obligaciones del propietario en explotar total y eficientemente la tierra que le pertenece y en el cumplimiento estricto de las leyes del trabajo agrícola asalariado.

Sin embargo, lo más importante para efectos del presente Estudio, es la determinación de lo que se considera minifundio, pequeño agricultor, latifundio e incluso AF. Ambas leyes tienen como propósito erradicar tanto el minifundio generador de pobreza extrema; y el latifundio de tierras ociosas.

La Ley de Reforma Agraria de 1974, considera minifundio, aquellas explotaciones o predios menores de 5 ha. (Art. 34) y aunque no hace distinción entre pequeños, medianos y grandes productores, se

considera la reforma agraria en la línea divisoria entre minifundio–latifundio, como lo visionado por el país, para dotar a la población rural de los medios económicos necesarios para su desarrollo.

En ese sentido, la Ley de 1962 establece la pequeña propiedad como intocable o inafectable, que se fija en 50 ha. De tierra de riego (Art. 29) o su equivalencia en otras clases. El INA es la responsable de hacer dicha equivalencia. Por sobre estos valores, se consideraba latifundio. En cambio, la Ley de 1974, hace una serie de clasificaciones alrededor del concepto de latifundio (Art. 25), en donde la base mínima es de 100 ha en los distritos estatales de riego; y aumenta gradualmente según la zona del país, hasta llegar a 2.000 ha que corresponden a la zona del departamento de Gracias a Dios. Áreas superiores a estas, son consideradas como latifundistas. La misma Ley hace referencia a que si en el momento de expropiar un terreno, éste se encuentra en explotación en menos de 50 ha, se permitirá al propietario retener hasta dicha extensión; el resto será expropiado (Art. 28).

Como puede notarse, en ambas leyes se utilizó como referencia la extensión de 50 ha. por considerarlo justo y necesario para que una familia pueda autogenerarse recursos que le permitan su desarrollo (Art. 87). La Ley prevé y apoya a la mujer rural jefe de familia, siendo sujeta de recibir los beneficios de la misma (Art. 79), con prioridad sobre los varones (Art. 81).

El INA adjudicó - a título oneroso - tierras a personas individuales naturales (Unidades Agrícolas Familiares), pero de preferencia a grupos de productores organizados, para lo cual fomentó la creación y desarrollo de Cooperativas y Empresas Asociativas Campesinas (Art. 88).

La Ley fija el concepto de *Unidad Agrícola Familiar* como el lote de terreno que se adjudica a un beneficiario de la reforma agraria, para ser trabajado en condiciones de eficiencia directamente por él y los miembros de su familia. No obstante, en determinados períodos del ciclo productivo, podrá emplearse mano de obra contratada o asalariada (Art. 99).

Las Unidades Agrícolas Familiares, en ningún caso fueron menores de 5 ha ni mayores de 10 ha de riego o de su equivalente en otras clases (Art. 100).

El Decreto-Ley No.170 de Reforma Agraria sigue vigente en la actualidad, según el Art. 376 de la Constitución de la República de Honduras de 1982. Sin embargo, algunos de sus artículos fueron modificados y sustituidos por el Título V de la Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola (Decreto N° 31-92 de 1992).

### **(3) Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola**

La Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola de 1992, más conocida como Ley de Modernización Agrícola, es dentro del marco jurídico del sector agropecuario, la ley que más polémica ha generado en los últimos años. Las organizaciones campesinas han denunciado que constituye “el tiro de gracia” al ya mal logrado proceso de reforma agraria que se había iniciado en la década de los 70 ya que liberalizó el mercado de tierras y según el gremio campesino, es un claro incentivo a las agroexportaciones y un detrimento de la seguridad alimentaria de la sociedad hondureña.

Es innegable que esta Ley es parte del paquete de medidas económicas impulsado por el Gobierno de aquel entonces en el marco del modelo neoliberal, el cual da prioridad a la gestión del sector privado y significa una reducción significativa de los servicios de extensión y apoyo a la producción agrícola. No obstante, esta Ley también contempla algunos aspectos positivos como las cajas rurales de crédito y medidas de protección y conservación de los recursos naturales que, de cumplirse, pueden revertirse en favor de la población rural.

La Ley tiene por objetivos promover la producción eficiente; consolidar la organización e institucionalidad del *Sector Público Agrícola*; mejorar la condición de vida de la población rural; impulsar el desarrollo agroindustrial y las agroexportaciones; estimular la comercialización interna y externa de productos agrícolas preferentemente por medio de entidades privadas; procurar la expansión económica del agro, mejorando el acceso a los recursos financieros por medio de instituciones de crédito estatales y privadas; fortalecer los servicios privados de generación y transferencia de tecnología; procurar un adecuado marco de seguridad en la tenencia de la tierra, así como permitir el arrendamiento de la misma, o la coinversión con productores beneficiarios de la reforma agraria; y expandir la explotación agrícola compatible con la conservación y buen manejo de los recursos naturales (Art. 4).

La Ley regula la producción y la comercialización; promueve el libre comercio, la desregulación de precios (con algunas excepciones); la privatización de servicios de almacenamiento del IHMA; la coordinación con la Secretaría de Industria y Comercio; el desarrollo agroindustrial y de agroexportaciones; la privatización de los servicios de generación y transferencia de tecnología (creación de DICTA); el crédito agrícola con la creación de cajas de crédito rural: un fondo especial de crédito para productores de pequeña escala; la tenencia de la tierra; y aspectos forestales.

En lo que respecta a la tenencia de la tierra, se modifica el concepto de minifundio, estableciendo predios inferiores de una (1) ha como tal; se conserva el Art. 25 de la Ley de Reforma Agraria (tierras para afectación); se permite el arrendamiento y la co-inversión; el fomento de las cooperativas, empresas asociativas y otras formas de organización societaria para la producción; adjudicación; titulación (catastro y registro).

Si bien esta Ley trajo la modernización del sector agrícola del país, extrañamente en ella se menciona el interés, al igual que en la Ley de Reforma Agraria, de erradicar el minifundio. Sin embargo, reduce el área considerada como tal, de 5 ha como se estipulaba en 1974, a apenas 1 ha. ¿Será posible para miles de familias del campo, luchar contra la pobreza, con esta área? Recuérdese que con las Unidades Agrícolas Familiares, se beneficiaba a familias con menos de 5 ha; con la Ley de 1992, este beneficio fue reducido a familias con menos de 1 ha.

De la misma forma, pretende erradicar el latifundio, pero permite y fomenta el arrendamiento y venta de tierras, sin ningún control; adjudicadas al sector reformado en años anteriores.

Con respecto a otros elementos dictados en esta Ley y en referencia al tema específico de AF, caben algunas inquietudes:

¿Se generó la institucionalidad óptima o adecuada para atender la AF en el país? ¿Los pequeños productores o de pequeña escala, gozan de alternativas de acceso al crédito para el desarrollo de sus cultivos? ¿Este segmento de productores, tiene la capacidad de pagar la generación de tecnologías y la respectiva asistencia técnica necesaria? ¿Se han establecido programas de apoyo, en todos los rubros, para fortalecer y consolidar vínculos comerciales entre pequeños agricultores y la agroindustria o el sector agroexportador? Preguntas que cada vez más, ameritan respuestas urgentes.

#### **(4) Ley General de Administración Pública**

El 17 de diciembre de 1996, se emite el Decreto Legislativo N° 218-96, con el cual se reforma la Ley General de Administración Pública, definiéndose el marco de competencias de las distintas Secretarías de Estado y rediseñándose entre otras medidas, algunas de las estructuras orgánico-funcionales de la administración pública, como parte del proceso de modernización del Estado, según reforma al Art.

29, y con lo cual, se crea la *Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG)*: Ente rector del sector agrícola, heredando esta función de la SERNA.

En el caso particular de la SAG, el Art. 29 reformado de esta Ley, establece sus competencias y sus dependencias, entre las cuales se menciona la Dirección General de Desarrollo Agrícola Integral, posteriormente DINADERS, adscrita a la Subsecretaria de Agricultura y la cual es responsable de conducir acciones relacionadas con el desarrollo rural.

### **(5) Ley para el Desarrollo Rural Sostenible**

Con el Decreto N° 12-2000 del 30 de marzo del año 2000, se crea el Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (PRONADERS), adscrito a la SAG, con el objetivo de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades rurales, a través del desarrollo humano, social, ambiental y productivo, basado en la autogestión y la participación comunitaria, con un enfoque de manejo sostenible de los recursos naturales, enfatizando en aquellos aspectos que tiendan a disminuir la vulnerabilidad ambiental y la debilidad de los procesos de participación social, especialmente en las comunidades.

El PRONADERS focaliza su intervención en las comunidades con mayor incidencia de pobreza y en las zonas con alta vulnerabilidad agroecológica. Estará integrado en tres niveles: Nivel Político constituido por la SAG; nivel operativo a cargo de la Dirección Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (DINADERS); el Fondo Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (FONADERS); y el nivel ejecutivo a cargo de las municipalidades, organizaciones de la sociedad civil y comunidades organizadas. El Consejo Consultivo del PRONADERS es la instancia de coordinación que asesora a la SAG en políticas y estrategias de desarrollo rural. Entre los objetivos, se encuentra desarrollar procesos participativos que fortalezcan la capacidad de los grupos sociales, así como para definir acciones de cogestión con agentes acompañantes.

### **(6) Ley de Ordenamiento Territorial (LOT)**

El Decreto N° 180-2003 del 28 de diciembre del año 2003, complementario de la Ley de Ordenamiento Territorial (LOT), sienta las bases para una planificación estratégica moderna y visionaria de país. Uno de los objetivos de esta Ley, es establecer en el marco funcional-operativo del proceso de Ordenamiento Territorial, los instrumentos políticos, normativos, administrativos y técnico-operativos de aplicación obligatoria para *planificar, ejecutar, controlar y armonizar el proceso de Ordenamiento Territorial*. También, establecer los mecanismos de concertación, coordinación, armonización y de resolución de conflictos, entre todos los niveles de actuación jerarquizados o no jerarquizados sean éstos de orden público o privado.

Para alcanzar dichos objetivos, se creó el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial (CONOT) con la responsabilidad de proponer, concertar y dar seguimiento a las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos para el Ordenamiento Territorial. Sin embargo, en la práctica, el CONOT no está activo.

El CONOT deben conformarlo los Titulares de la Secretaría del Interior, quien lo preside; SERNA, SAG, EDUCACIÓN, SALUD, SOPTRAVI, FINANZAS, INA; un representante de COPECO, AMHON; las entidades étnicas de Honduras, organizaciones campesinas, de trabajadores; Federación de Patronatos de Honduras, colegio de profesionales, COHEP; organizaciones de la mujer, de la juventud, de las Universidades; y un representante de cada uno de los Partidos Políticos. La Ley crea también la Dirección General de Ordenamiento Territorial como dependencia de la Secretaría del Interior, la cual tiene como función la ejecución, coordinación y sincronización de acciones del ordenamiento territorial.

Esta Ley es de mucha relevancia para el país, dado que es un instrumento elemental de planificación, gestión, a distintos niveles jerárquicos, geográficos y sectoriales (tal es el caso del sector agrícola); de la cual se derivó la actual Visión de País y Plan de Nación.

### **(7) Ley de Visión de País 2010-2038 y Plan de Nación 2010-2022**

En enero de 2010 y derivado de la Ley de Ordenamiento Territorial (LOT), se emite la Ley de Visión de País 2010-2038 y el Plan de Nación 2010-2022, en la cual se estructura una Visión para Honduras con cuatro (4) objetivos nacionales y 23 metas de prioridad nacional; y un Plan de Nación con 11 lineamientos estratégicos.

#### **Visión de País**

Los Objetivos 1 y 3 de la Visión de País, tienen relación directa con la AF.

- **Objetivo 1:** Una Honduras sin pobreza extrema; educada y sana; con sistemas consolidados de previsión social.
  - ✓ Meta 1.1: Erradicar la pobreza extrema.
  - ✓ Meta 1.2: Reducir a menos de 15 % los hogares en situación de pobreza.
- **Objetivo 3:** Una Honduras productiva, generadora de oportunidades y empleo digno, que aprovecha de manera sostenible sus recursos y reduce la vulnerabilidad ambiental.
  - ✓ Meta 3.1: Reducir la tasa de desempleo abierto al 2 % y la tasa de subempleo invisible al 5 % de la población ocupada.
  - ✓ Meta 3.4: Alcanzar 400.000 ha de tierras bajo riego, atendiendo el 100 % de la demanda alimentaria nacional.
  - ✓ Meta 3.6: Alcanzar 1.000.000 de ha de tierras de vocación forestal en proceso de restauración ecológica y productiva.

#### **Plan de Nación**

Lineamientos Estratégicos vinculados con el desarrollo de la AF y sus respectivos indicadores para el 2038: Reducción de la pobreza e igualdad de oportunidades: Reducir a cero las familias en extrema pobreza. Reducir a 10 % las familias en pobreza. Solo 15 % de la PEA con problemas de empleo. Solo 5 % de Tasa de Subempleo Invisible. Desarrollo regional, recursos naturales y ambiente. 85 % de las Regiones tienen sus Planes de Ordenamiento Territorial. 1.000.000 de ha de tierras forestales en restauración ecológica y productiva, participando en el Mercado Internacional de Bonos de Carbono (ICF). 100 % de las zonas de recarga hidráulica bajo planes de manejo. Infraestructura productiva como motor de la actividad económica. 100 % de articulación social. 100 % de articulación productiva. 400.000 ha de tierras agrícolas con acceso a riego. Adaptación y mitigación al cambio climático.

Al 2022, se habrá reducido la vulnerabilidad física en un 50 % y la pérdida anual de cobertura forestal en un 70 % y la utilización neta de recursos hídricos y la capacidad de represamiento para fines productivos, se aumentará del 5 al 16 %. Para el 2038, el 100 % de las inversiones públicas y

privadas se realizarán bajo una visión de mitigación y adaptación al cambio climático. 400.000 ha de tierras forestales colocarán certificados de reducción de emisiones en los mercados internacionales. La Visión de País y el Plan de Nación, representan el marco general para el diseño de políticas, estrategias, programas y proyectos en el país.

La AF como un tema principalmente del área rural y muy estrechamente vinculado por un lado, con la pobreza y extrema pobreza en el país; y por otro lado, con el potencial que reúne para el desarrollo de la economía nacional; es sin duda un foco de atención dentro de la Ley de Visión de País 2038 y Plan de Nación 2010-2022.

### (8) Otras leyes y reglamentos

Existe todo un estamento jurídico alrededor del sector agrícola y el medio rural de Honduras. Ya se han explicado en forma breve, las principales leyes que conforman las bases de dicho estamento.

Derivadas de estas leyes o en complemento de las mismas, se han generado otras leyes, estatutos y reglamentos, orientados al sector.

En la siguiente tabla se enumeran las principales leyes relacionadas con la AF.

**Tabla 16. Marco Jurídico del Sector Agrícola, relacionado con la Agricultura Familiar**

Nº	Ley/Reglamento	Decreto/Fecha
1	Constitución de la República.	Decreto N° 131 del 11 de enero de 1982
2	Ley de Reforma Agraria.	Decreto – Ley N° 170 del 30 de diciembre de 1974.
3	Ley para la Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola.	Decreto N° 31-92 del 19 de marzo de 1992
4	Ley General de Administración Pública.	Decreto N° 218-96 del 17 de diciembre de 1996
5	Ley para el Desarrollo Rural Sostenible.	Decreto N° 12-2000 del 30 de marzo del año 2000
6	Ley de Ordenamiento Territorial.	Decreto N° 180-2003 del 28 de diciembre del año 2003
7	Ley para el establecimiento de una Visión de País 2010-2038 y la adopción de un Plan de Nación 2010-2022.	Decreto N° 286-2009 de diciembre de 2009
8	Ley General del Ambiente	Decreto N° 104-93 del 08 de Junio de 1993
9	Ley Forestal, Áreas protegidas y Vida Silvestre.	Decreto 98-2007 del 28 de diciembre de 2007
10	Ley de Cooperativas de Honduras	Decreto 65-87 del 7 de mayo de 1987
11	Ley del Sector Social de la Economía: incluye Empresas Asociativas campesinas, Asociaciones de Productores, Empresas Cooperativas Agroindustriales y todas aquellas constituidas por trabajadores.	Decreto 193-85
12	Ley de BANADESA	Decreto N° 903 del 24 de marzo de 1980
13	Ley del IHMA	Decreto Ley 592 del 24 de febrero de 1978
14	Ley de BANASUPRO	Decreto Ley N° 1049 del 15 de julio de 1980
15	Ley Orgánica del IHCAFE	Decreto N° 83 del 9 de diciembre de 1970
16	Ley del INAM	Decreto N° 232-98 del 30 de septiembre de 1998

**conclusión**

17	Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer.	Decreto N° 34-2000 del 28 de abril del 2000
18	Ley de Municipalidades	Decreto N° 134-90 del 7 de noviembre de 1990
19	Creación del Programa de Asignación Familiar (PRAF).	Acuerdo N° 1208-A del 17 de Julio de 1990
20	Ley de Propiedad	Decreto 82-2004 del 15 de junio de 2004
21	Ley Especial de Inversiones Agrícolas y Generación de Empleo Rural.	Decreto 322-98 del 29 de diciembre de 1998
22	Ley sobre el Aprovechamiento de los Recursos Naturales del Mar.	Decreto 921 del 28 de abril de 1980
23	Decreto Creación y Funcionamiento del Programa Nacional para la Reactivación Sector Agroalimentario de Honduras	Decreto 017-2014
24	Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional	Decreto del 25-2011 del 29 de marzo de 2011
25	Ley de Transformación Agraria Integral (TAI)	Propuesta de Ley presentada al Congreso Nacional por las Organizaciones Campesinas en 2011; pero sin ningún efecto en el Poder Legislativo.

**c. Políticas de Estado, Medidas e Indicadores de Política****(1) Política de Estado para el Sector Agrícola y Medio Rural de Honduras. (PESA 2004-2021) y su relación con la Agricultura Familiar**

La Política de Estado para el Sector Agrícola y Medio Rural de Honduras (PESA 2004-2021), es ejecutada por la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG), en coordinación con otros entes públicos y privados vinculados al sector agrícola.

Como ya hemos visto, aunque la AF está representada en su mayoría por micro y pequeños productores de subsistencia y autoabastecimiento (agricultura campesina), también incluye a pequeños y medianos productores, con orientación a mercados.

La PESA se enfoca en estos dos ámbitos del medio rural:

- La transformación productiva para alcanzar superiores niveles de competitividad orientada a mercados.
- La reducción de la pobreza rural, a través de esfuerzos multisectoriales (agricultura campesina).

La Política se estructura en tres (3) lineamientos específicos que la hacen operativa:

- Competitividad y calidad.
- Fomento productivo e integración de las cadenas agroalimentarias.
- Desarrollo de la agricultura campesina y equidad de género.

**(2) PESA para la Agricultura Campesina**

Reducción de la pobreza e incremento del bienestar rural, mediante el desarrollo de las siguientes medidas estratégicas:

- Diseño y puesta en operación de un Plan de Desarrollo de la Agricultura Campesina (medida sectorial).

- Diseñar el Subprograma de Modernización de la Agricultura Campesina (PRODECAM-PRONAGRO).
- Modernización de la agricultura campesina, I Fase (m. sectorial).
- Modernización de la agricultura campesina, II Fase (m. sectorial).
- Reorientar y fortalecer el Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (PRONADERS), en el marco de la nueva política social del Gobierno (m. multisectorial).
- Reorientar y fortalecer el Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible, PRONADERS (m. sectorial).
- Coordinar proyectos de desarrollo rural con otros sectores (m. sectorial)
- Articular el PRONADERS con el Programa de Descentralización y Desarrollo Local, PRODDEL (m. multisectorial).
- En el área de financiamiento rural, fortalecer la complementariedad entre el FONADERS.
- Fortalecer el Programa de Forestería Comunitaria (m. sectorial).
- Diseñar un Programa de pesca/acuicultura artesanal (m. sectorial).
- Transversalización del enfoque de género en las políticas, a través de los cuatro Servicios y Programas Nacionales (m. sectorial).
- Establecer mecanismos que aseguren equidad de género en ingresos y en el acceso y control de los recursos productivos (m. sectorial).
- Reconocer el aporte de las mujeres al sector (sectorial).
- Consolidación y plena operación del Plan de Desarrollo de la Agricultura Campesina.
- Consolidar los derechos de las mujeres (m. multisectorial).
- El fortalecimiento del sistema de comercialización interna y promoción de exportaciones campesinas (m. multisectorial).
- La readecuación y ampliación de los actuales programas de innovación, apoyo tecnológico y capacitación dirigidos a la agricultura campesina (m. sectorial).
- El reforzamiento de las actuales acciones de fomento al riego y otras inversiones productivas (m. sectorial).
- Ampliar y diversificar las fuentes de financiamiento (m. multisectorial).
- La ampliación de acceso a servicios básicos (m. multisectorial).
- Reforzar y ampliar los programas e acceso a la tierra (multisectorial).

Después de más de 10 años de elaborada la PESA, el PRODECAM y la gran mayoría de lineamientos estratégicos orientados a la agricultura campesina, aún no se han implementado.

Por otro lado, a pesar que esta política agrícola no cuenta con un marco de indicadores que permitan monitorear y evaluar el avance en el logro de la misma, contiene los elementos necesarios para enmarcar en ella, acciones alrededor de la AF.

### **(3) Política de Protección Social (PPS)**

La Política de Protección Social (PPS: Decreto Ejecutivo PCM 008-2012), es ejecutada por la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social (SEDIS), en coordinación estratégica con las demás instituciones del Estado (la SAG por ejemplo), según correspondan los casos de atención y las respectivas competencias.

La PPS es resultado de un largo y amplio proceso iniciado en 2006, donde la sociedad civil y el Gobierno de Honduras han dialogado y llegado a acuerdos de beneficio para miles de familias del campo y la ciudad, en situación de pobreza y extrema pobreza.

El principal Programa que se deriva de esta política, es el Programa Social “Vida Mejor”, que contempla beneficiar a 800 mil familias con huertas familiares, bolsas solidarias de alimentos, bono 10 mil; creación de microempresarios, eco-fogones, pisos saludables, techos dignos, filtros de agua, y medicina segura.

Si bien es cierto, la PPS es amplia y abarca a toda la población hondureña pobre y extremadamente pobre, es importante retraerla al presente Estudio, ya que tiene una relación muy relevante y directa con la situación de pobreza y extrema pobreza en que viven miles de familias rurales, a nivel nacional y que en su mayoría corresponden a la AF. Por lo que muchas acciones ejecutadas por la SAG en el marco de la PESA, tienen estrecha correlación con las acciones lideradas por la SEDIS en el marco de la PPS.

El objetivo general de la PPS, es generar gradual y progresivamente condiciones sociales que contribuyan al bienestar personal y colectivo, así como a la potenciación de las habilidades y capacidades para el ejercicio pleno de los derechos de las personas en situación de pobreza, pobreza extrema, vulnerabilidad, exclusión y riesgo social, a fin de crear y ampliar sus oportunidades de generación de bienestar y riqueza familiar y colectiva, logrando su inclusión activa en la sociedad.

La PPS se soporta en una visión integral, que contempla la articulación de tres componentes básicos: a. Prevención b. Protección -Asistencia social. -Seguridad social. -Servicios de protección.

#### **d. Oportunidades y competencias - Vinculación a oportunidades de empleo y emprendimientos**

La PPS cubre todas las edades del ciclo de vida de la población. Hoy en día, las acciones que ejecuta la SEDIS en el marco de la PPS, y que están orientadas a las familias rurales dedicadas a la agricultura (AF) se realizan en conjunto con diferentes programas y proyectos de la SAG.

#### **e. Planes y Estrategias Nacionales**

##### **(1) Plan de Todos para una Vida Mejor**

Es el Plan General de Gobierno, el cual lo conforman los Programas: Recuperación de la Paz. Generación de Empleo. Programa Social Vida Mejor.

Este último Programa, es una visión intersectorial mediante acciones fundamentales, que promueven el mejoramiento de las condiciones de vida de la población en general. Por tal razón, ante esta necesidad se implementa este Proyecto el cual ayuda a contrarrestar dichos problemas, de forma integral. El objetivo es beneficiar a 800 mil familias con huertas familiares, bolsas solidarias de alimentos; bono 10 mil, creación de microempresarios, eco-fogones, pisos saludables, techos dignos, filtros de agua y medicina segura. El Programa Social Vida Mejor, es impulsado por Casa Presidencial a través de la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social y otras Secretarías de Estado.

Por otro lado, para el sector agrícola en especial y siempre enmarcado en el Programa Vida Mejor, el Gobierno creó el “Programa Nacional de Reactivación del Sector Agroalimentario de Honduras” mediante Decreto Ejecutivo PCM17-2014 del 22 de abril de 2014.

Este Programa tendrá una duración hasta el año 2017 y su objetivo, es crear nuevas y mejores oportunidades de desarrollo para pequeños productores organizados, en condiciones de subsistencia. El mismo contempla recursos financieros para ejecutar los siguientes Sub-programas:

- Programa Nacional para el Desarrollo Social y Comunitario de Familias Productoras de Palma Aceitera Hondureña.
- Programa Nacional para el Desarrollo Social y Comunitario de Familias Productoras de Caña de Azúcar.
- Programa Nacional de Seguridad y Soberanía Alimentaria.
- Programa Nacional de Repoblación Bovina, Porcina y Avícola.
- Programa de Apoyo a Sectores Productivos en Situación de Emergencia.

De estos Programas, el más vinculante al tema de AF, es el Programa Nacional de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria, con el cual se pretende beneficiar a 50.000 familias campesinas productoras de granos básicos y hortalizas, de los departamentos de Choluteca, Alle, Intibucá, Lempira y Ocotepeque. Se espera que este Programa inicie en 2015.

## **(2) Estrategias del Sector Agrícola**

En la actualidad, la SAG, se encuentra elaborando su Plan Estratégico 2014-2018. Por lo que en estos momentos, el sector sigue los lineamientos del Plan Estratégico del período 2010-2014 (ENSA2010-2014) y el Plan de Inversión (PIPSA) para el mismo período.

### **i. Estrategia Nacional para el Sector Agroalimentario (ENSA 2010 2014)**

La Estrategia Nacional para el Sector Agroalimentario (ENSA 2010-2014), conocida también como Plan Estratégico para el Sector Agroalimentario (PEAGRO 2010- 2014), tenía como objetivo general: Consolidar e impulsar un sector agroalimentario moderno, diversificado, que genere mayor productividad ,valor agregado, y competitividad, en forma eficiente y ambientalmente sostenible; que apoye la seguridad alimentaria, logrando mejorar el clima de negocios en el sector; para que así se estimule la inversión,y se contribuya a acelerar el crecimiento agroalimentario en forma sostenible y la reducción de la pobreza de las familias rurales, con acciones diferenciadas para apoyar a los productores pequeños, medianos y grandes.

La Estrategia se estructura de la siguiente manera:

- **Objetivo Estratégico 1:** Transformación Productiva, Competitividad y Seguridad Alimentaria Mejorada/Catalizada.
- **Objetivo Estratégico 2:** Servicios de Apoyo Agroalimentario Ampliados y Eficientes.
- **Objetivo Estratégico 3:** Fortalecimiento y Modernización Institucional del Sector Eficaz y Catalizador.

## ii. Plan de Inversión del País para el Sector Agroalimentario (PIPSA 2011-2014)

El PIPSA 2011-2014 plantea como objetivo, contribuir a la meta del plan estratégico agrícola para reducir el nivel de pobreza e inseguridad alimentaria en áreas rurales a través del desarrollo económico y una distribución de recursos más equitativa.

El enfoque principal es que el crecimiento económico se ha alcanzado a través de una serie de objetivos específicos, multi-sectoriales e institucionales, cuyo fin es proveer el conocimiento, destrezas, herramientas, infraestructura, y un marco político y de organización.

Lo anterior permitirá a las familias rurales aprovechar las oportunidades de mercado, con aumento de ingresos y oportunidades de empleo. Las poblaciones de enfoque prioritario son aquellas de pequeñas y medianas operaciones productivas, localizadas en las regiones menos desarrolladas con potencial de producción. Esto está en línea con la premisa de la comunidad de donantes que la agricultura orientada hacia el mercado debe ser la base de iniciativas de seguridad alimentaria, mientras que un sector agrícola más competitivo que incorpora pequeños productores, es el conductor principal de la reducción de la pobreza rural.

La visión del PIPSA pasa por el fortalecimiento del entorno facilitador de los agronegocios, incluyendo a la SAG, para que tenga la capacidad de liderar y conducir el desarrollo del sector, proveyendo la visión global, estrategias, programas de apoyo y la coordinación con los sectores públicos y privados. El PIPSA contemplaba cinco programas principales estratégicos: Competitividad y crecimiento del sector agrícola. Expansión del acceso a mercados. Apoyo intersectorial (infraestructura y servicios). Entorno facilitador para los agronegocios. Áreas multi-sectoriales/transversales. Seguridad alimentaria. Género, juventud y generación de empleo.

Prioridades y financiamiento del PIPSA:

- Lograr la reducción de la pobreza rural mediante una producción aumentada, productividad, competitividad y crecimiento del sector agrícola, con acceso expandido al mercado.
- Acceso de los pobres rurales a servicios e infraestructura mejorada.
- Fortalecimiento del entorno facilitador de los agronegocios.

Estas prioridades fueron canalizadas principalmente por los Proyectos de Competitividad de la SAG, como lo son el COMRURAL, PRONEGOCIOS, PROMECOM, EMPRENDESUR y recientemente se incorpora el Proyecto Horizontes del Norte, llevando múltiples beneficios a las zonas rurales del país.

No obstante, hoy en día, la SAG se encuentra muy debilitada y con problemas presupuestarios y por lo tanto, con serias limitaciones de recursos humanos técnico necesario para retomar el liderazgo y cubrir satisfactoriamente sus compromisos.

No se han hecho evaluaciones de las estrategias anteriores (ENSA o PEAGRO y PIPSA), para medir resultados, corregir desaciertos y retomar acciones que hayan demostrado resultados concretos. Y por si fuera poco, en base a entrevistas con personal de la Unidad de Planeación y Evaluación de la Gestión (UPEG) de la SAG, ésta no cuenta con un plan o estrategia para el período 2014-2017, a pesar que el Decreto Ejecutivo PCM17-2014 que crea al “Programa Nacional de Reactivación del Sector Agroalimentario de Honduras”, establece objetivos para el final del período (2017), que requieren del diseño de un plan para alcanzarlos.

## 5. Institucionalidad y Agricultura Familiar

El marco general institucional de la AF en Honduras, lo constituye el Comité Nacional Ampliado de Agricultura Familiar (CNAF), creado en octubre de 2014, en el marco del Foro Nacional de Agricultura Familiar, organizado por FAO en Tegucigalpa.

El CNAF quedó conformado en su primera etapa por las siguientes instituciones: Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG). FAO y sus Programas de campo. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social a través de la Unidad Técnica de Seguridad Alimentaria (UTSAN). Instituto Nacional Agrario (INA) Universidad Nacional de Agricultura de Catacamas (UNA). El Frente Parlamentario Contra el Hambre (del Congreso Nacional). La Unión de Mujeres Campesinas de Honduras (UMCAH). El Consejo Coordinador de Organizaciones Campesinas de Honduras (COCOCH). Plataforma Agraria (red de organizaciones campesinas de Honduras). Federación de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo de Honduras (FOPRIDEH).

A continuación, se describe el rol de estas instituciones en el marco de la Agricultura Familiar y de otros entes que aunque no están representados en el CNAF, están vinculados con la agricultura campesina o pequeña agricultura. Tal es el caso del PRONADERS, BANADESA y el IHMA.

### a. Sector Público

La Agricultura Familiar por ser un sector vulnerable, cuenta con un amplio marco institucional en el cual se encuentran diferentes tipos de instituciones, que en mayor o menor medida, tiene algún tipo de relación con la agricultura campesina; con micros, pequeños o medianos productores, o simplemente productores de pequeña escala, que para efectos del presente Estudio hemos denominado como Agricultura Familiar. A continuación, se describen las principales instituciones que más se relacionan con la Agricultura Familiar.

#### (1) Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG)

La SAG es el órgano público rector del sector agrícola; encargado de promover, coordinar y facilitar el desarrollo del mismo. Esta Secretaría de Estado está conformada por los siguientes Servicios y Programas Nacionales y Proyectos de desarrollo:

- Servicios Nacionales desconcentrados y con tiempo indefinido: Dirección de Ciencia y Tecnología Agropecuaria (DICTA).
- Servicios Nacionales de nivel central y con tiempo indefinido: Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria (SENASA); Servicio de Educación Agrícola, Capacitación Agroempresarial y Desarrollo (SEDUCA); Dirección General de Riego y Drenaje (DGRD).
- Programas Nacionales desconcentrados y con tiempo indefinido: hasta abril de 2014, el Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (PRONADERS).
- Programas Nacionales de nivel central y con tiempo indefinido: Programa Nacional de Desarrollo Agroalimentario (PRONAGRO) y Dirección General de Pesca y Acuicultura (DIGEPESCA).
- Proyectos de Competitividad (desconcentrados y con tiempo definido): COMRURAL para la zona centro occidente del país; PROMECOM para el departamento de Yoro en la zona norte del país; EMPRENDESUR para la zona sur del país; HORIZONTES DEL NORTE para la zona norte del país; y PRONEGOCIOS RURALES para la zona oriente y nororiente del país.

Desde el punto de vista estructural, a nivel central, la SAG cuenta con la institucionalidad necesaria para impulsar la AF; a pesar que en la práctica, actualmente cuenta con grandes desafíos presupuestarios que le impiden atender adecuadamente segmentos tan frágiles, vulnerables, desorganizados y por ende, con altos grados de dispersión, como lo son en Honduras, la mayoría de los agricultores familiares.

Dentro de dicha institucionalidad y por sus funciones constitutivas, las plataformas llamadas a impulsar y promover la AF, son PRONADERS, PRONAGRO y DICTA.

Recuérdese que PRONADERS se constituyó precisamente para atender los segmentos más desposeídos de las zonas rurales; PRONAGRO se contempló, en base a la PESA, con un Sub-programa de Modernización de la Agricultura Campesina (PRODECAM), que aún no existe; y por su parte, DICTA, si bien es un Servicio, cuenta con la estructura y cultura asistencialista y de investigación. No obstante, se deben enfocar recursos a estos Programas para poder cumplir objetivos concretos y tangibles.

Un hecho de mucha trascendencia, es la migración del PRONADERS hacia el Gabinete de Integración y Protección Social, mediante su desligamiento de la SAG, para su adhesión al recientemente creado Instituto de Desarrollo Comunitario, Aguas y Saneamiento (IDECOAS); el cual también adhiere o absorbe al Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) y al Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA).

Cabe mencionar que en el PRONADERS se encuentra el Proyecto PRONEGOCIOS RURALES, por lo cual la SAG ya no tiene injerencia, tanto en el Programa como en el Proyecto.

También se encuentran los Proyectos de Competitividad (Proyectos de Desarrollo), que algunos están muy cerca de culminar (en 2015-2016); los cuales están orientados al desarrollo de negocios a partir de la organización de pequeños productores.

Más adelante, se describe cada uno de ellos.

## **(2) Proyecto de Competitividad Rural (COMRURAL)**

El COMRURAL es una iniciativa del Gobierno de Honduras liderada por la SAG, con el apoyo financiero del Banco Mundial y la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE). Asimismo, cuenta con el apoyo técnico de la FAO, en el marco del PACTA del INA.

El objetivo del Proyecto, es contribuir a mejorar la productividad y competitividad de pequeños productores organizados para incrementar sus ingresos y mejorar sus condiciones de vida, mediante su participación en cadenas de valor y alianzas productivas, comerciales y financieras. El objetivo se logrará por medio de tres figuras:

- Establecimiento de alianzas productivas estratégicas con arreglos de beneficio mutuo entre organizaciones de productores con uno o varios socios comerciales. Es decir, se propone el establecimiento de vínculos formales entre productores y los siguientes eslabones en la cadena de valor.
- Prestadores de servicios técnicos, financieros y no financieros; y fomento de sus capacidades para desarrollar las alianzas y plasmar su relación comercial.
- Planes de negocios que, entre otros aspectos incluyen las inversiones, el mercado, resultados esperados y contrapartidas de los socios, fundamentados en un esquema donde “todos ponemos-todos arriesgamos – todos ganamos”.

Bajo este esquema, parte de las inversiones del plan de negocios calificaría para co-financiación por medio de recursos de COMRURAL. El Proyecto se focaliza en Siete Departamentos del Centro-Occidente de Honduras: Comayagua, La Paz, Intibucá, Santa Bárbara, Lempira, Copán y Ocotepeque.

COMRURAL apoya a pequeños productores rurales organizados en empresas privadas, empresas asociativas campesinas, asociaciones de productores o cooperativas, que cuenten con personería jurídica o que la adquieran durante el proceso de incorporación al Proyecto. COMRURAL benefició a más de 5.280 familias de pequeños productores: el 17.6 % de la población elegible identificada en la zona de intervención.

Además, COMRURAL incluye entre sus beneficiarios a los pueblos indígenas Lenca y Maya-Chortí en las zonas de intervención del Proyecto, así como la participación de otros grupos vulnerables como las mujeres y jóvenes, que constituyen las poblaciones más pobres y que por sus condiciones sociales y económicas, son vulnerables y marginadas de los procesos de desarrollo de las comunidades.

### **(3) Proyecto Mejoramiento Competitividad Rural de Yoro (PROMECOM)**

El Proyecto se lleva a cabo en beneficio de la población rural que vive en condiciones de pobreza y de extrema pobreza en los 11 municipios del Departamento de Yoro. La población beneficiada la conforma un total de 11.700 familias, que incluyen grupos de jóvenes y mujeres vulnerables, incluyendo a 1.200 familias indígenas de la etnia Tolupán.

Entre las familias beneficiadas, se distinguen los siguientes estratos: Hogares Pobres Extremos, Hogares Pobres, Hogares Menos Pobres. A continuación, se detallan las características en la que se encuentra los hogares.

- Hogares pobres extremos: No tienen tierra propia. Cultivan granos básicos. Tienen un mínimo de NBI. Se encuentran 23 de las 31 Tribus Tolupanes. Su acceso al mercado y servicios técnicos es inexistente.
- Hogares pobres: Tierra propia, con o sin títulos de propiedad. Las parcelas son inferiores a las 5 Mz y están ubicadas en laderas. El acceso al mercado, servicios técnicos y financieros es reducida. Producen granos básicos y café. Incluye un número de 13.000 familias rurales por un total de 73.000 personas.
- Hogares menos pobres: Tierra propia; tituladas por el INA; superior a las 5 Mz.; ubicadas en zona de mayor fertilidad y dotadas de infraestructura. Tienen mejores capacidades productivas y empresariales así como acceso a fuentes de crédito, asistencia técnica y mercados. Producen y exportan café a través de gremios o cooperativas.

El Proyecto se ejecuta con fondos principalmente de FIDA y el BCIE y el apoyo, consiste en asistencia técnica para mejorar la productividad de los granos básicos y el manejo de la finca. Realizan alianzas con ONG para el fortalecimiento de infraestructuras y servicios de base. Se apoyan a la iniciativa productiva local (plantas medicinales, artesanías, ecoturismo). Hace soporte legal para la defensa de la propiedad común. Realizan capacitación en manejo de conflicto. Fortalecen las instituciones comunitarias indígenas de la región. Prestan asistencia técnica para mejorar la productividad de granos básicos y el manejo de la finca. Promueven el acceso a micro-crédito. Prorcionan asistencia técnica para fortalecer la capacidad organizativa y empresarial. Desarrollan alianzas con programas que promueven el acceso a la tierra (PACTA). Promocionan iniciativas productivas de mujeres jóvenes.

#### **(4) Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible - Región Sur (EMPRENDESUR)**

El EMPRENDESUR es un proyecto de la SAG, desarrollado principalmente con fondos FIDA y BCIE, en marcha en los departamentos de Choluteca (16 municipios), El Paraíso (13), Francisco Morazán (20), La Paz (6), y Valle (9).

El Proyecto atiende al menos a 40.000 familias de pequeños productores, mediante asistencia técnica, fondos de capitalización y acceso a servicios financieros; caminos rurales de acceso, infraestructura e inversiones de desarrollo humano y acciones de planificación territorial y municipal.

Componentes del Proyecto: Acceso a Mercados; Desarrollo Humano y Territorial; y Gestión del Programa.

A diferencia de los Proyectos de Competitividad anteriores (PRONEGOCIOS, COMRURAL y PROMECOM), que se encuentran en su fase de culminación y cierre; el EMPRENDESUR se encuentra en fase de desarrollo.

#### **(5) Horizontes del Norte**

El más reciente de los Proyectos de Competitividad Rural, es el Horizontes del Norte, el cual se encuentra en su fase de inicio, levantando información de campo y socializando los procedimientos, requisitos y beneficios del mismo con distintos actores de la zona, incluyendo a los grupos de pequeños productores, de la zona de cobertura: Atlántida, Cortés y Santa Bárbara (zona norte del país).

El Proyecto consta de los siguientes componentes:

- Componente Desarrollo Humano y Social: Se centra en promover y fortalecer las organizaciones para la producción y la gestión empresarial, a construir capacidades humanas para la gestión de negocios para el empleo y a mejorar las condiciones de vida de la población rural pobre.
- Componente de Cadenas de Valor y Competitividad: Se enfoca en lograr el desarrollo de agronegocios y microempresas rurales con potencial de mercado. Para ello se tendrá una oferta diversificada y coordinada de servicios.
- Componente gestión del Proyecto. Este componente facilita el logro de los resultados esperados del Proyecto, mediante la planificación y coordinación de las acciones, el monitoreo de los avances, la evaluación de los resultados, la gestión del conocimiento, y la administración del Proyecto.

El Proyecto de Competitividad Rural, ha dejado resultados en sus respectivas zonas de influencia, permitiendo que más de 30 mil familias de pequeños productores de las zonas occidente, centro, oriente y nororiente, se hayan beneficiado; quedando pendientes por beneficiar, cerca de 50 mil familias entre EMPRENDESUR y Horizontes del Norte; en las zonas sur y norte del país.

#### **(6) Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social (SEDIS)**

La SEDIS, es la institución rectora de la política social del Estado. Con la estructura y las unidades funcionales que la caracterizan actualmente, se apunta a llegar a una Secretaría de Estado, con las siguientes competencias en materia social y reducción de la pobreza: Formulación, coordinación, ejecución y evaluación de las políticas públicas en materia social y reducción de la pobreza. Planificación,

administración y ejecución de los planes, programas, proyectos y estrategias en materia social, orientadas a la reducción de la pobreza y pobreza extrema.

En el marco de la AF, la SEDIS contempla llegar a aquellas personas rurales sin tierra o micro agricultores, en situación de extrema pobreza. La intervención se realiza bajo un enfoque de movilidad social; o sea, se brindan los primeros apoyos de solidaridad, pero al mismo tiempo se implementan acciones que le permiten a las familias beneficiadas, tener la oportunidad de moverse de un estrato a otro, para salir de la extrema pobreza; a través del fomento de microempresas e ingresos complementarios.

Estas acciones se realizan de manera coordinada entre diferentes dependencias o direcciones a lo interno de la SEDIS, entre ellas:

- Programa de Asignación Familiar (PRAF): ayudas solidarias a familias indigentes.
- Programa de la Merienda Escolar: coordina con el PMA la compra de granos básicos a productores locales y la entrega de la merienda a las Escuelas.
- Programa de Vaso de Leche: coordina con las municipalidades la compra de leche fría y derivados lácteos a productores locales y la entrega a las escuelas.
- Dirección de Generación de Oportunidades: brinda capacitaciones y paquetes tecnológicos para impulsar microempresas rurales y huertos escolares, familiares y comunitarios; con el objetivo específico de devolver o crear la cultura agroproductiva en las familias del campo, que les permita generar alimentos para autoconsumo y de ser posible, también ingresos.
- Unidad Técnica de Escuelas Saludables: coordina con la Secretaría de Educación la implementación de huertas escolares.

La SEDIS, además de cumplir con su mandato institucional, tiene el reto adicional de constituirse en el ente armonizador y con capacidad de convocatoria para todas las iniciativas sociales que se generen en un ámbito de crisis, sobre todo en lo relacionado a la protección social, para “sostener” en lo posible, a las familias pobres y nuevos pobres, evitando que caigan en estadios más profundos de pobreza.

## **(7) Instituto Nacional Agrario (INA)**

El Instituto Nacional Agrario (INA), es una entidad semi-autónoma del Estado, cuyo fin es realizar el proceso de reforma agraria en cumplimiento de la política agrícola nacional impulsada por el Gobierno, con el propósito de lograr la transformación de la estructura agraria del país e incorporar a la población rural al desarrollo integral de la nación. El INA se concentra en los siguientes dos (2) objetivos estratégicos, para los cuales también se presentan las respectivas metas a mediano plazo (2018):

- Objetivo 1: Dar legalmente acceso a la tierra a familias campesinas y comunidades indígenas y afro-hondureñas.
- Objetivo 2: Ampliar la capacidad empresarial de las unidades productivas del sector campesino, comunidades indígenas y afro-hondureñas.

Para alcanzar dichos objetivos, el INA se estructura de la siguiente forma:

- Programas Básicos: Titulación de Tierras. Reconversión Productiva.
- Órganos Operativos: Oficinas Sectoriales: Talanga (Francisco Morazán), Santa Bárbara (Santa

Bárbara), Yoro, El Progreso-CECA y Olanchitoen (Yoro) Tela y San Juan Pueblo en (Tela), Sico-Paulaya, Sabá y el Bajo Aguáen (Colón), Gracias (Lempira), Catacamas (Olancho), La Esperanza, Jesús de Otoro (Intibucá), Nahuaterique (La Paz).

### **(8) Programa de Acceso a la Tierra (PACTA)/INA**

El PACTA nació en octubre de 2001, como una iniciativa innovadora del Gobierno de Honduras bajo los auspicios del INA, como la agencia gubernamental responsable y con un préstamo inicial de US\$ 8 millones del Banco Mundial. La agencia ejecutora ha sido la FAO.

Su objetivo inicial era facilitar el acceso a la tierra y otros activos, a familias rurales y promover la formación y el desarrollo de empresas productivas sostenibles. Su etapa piloto finalizó en diciembre de 2006 y a partir de enero de 2007, operó como un proyecto público vinculado al INA, continuando con la cooperación de la FAO como organismo internacional de ejecución.

PACTA desde sus orígenes buscó: adquirir tierras para promover el desarrollo productivo; facilitar el acceso y la gestión de los activos productivos; formar y consolidar una empresa rural productiva. PACTA se ha concentrado en la formación de empresas rurales sostenibles con familias pobres rurales.

De acuerdo a los resultados de las evaluaciones con la población atendida por el PACTA, conformada por familias del sector reformado, grupos étnicos, grupos agroforestales, familias sin tierra del sector independiente, muestran que en términos promedio las empresas productivas en un período de dos (2) años, han mejorado los índices de rentabilidad sobre las inversiones en un 25 % con respecto a la línea de base; y el ingreso por familia se ha incrementado en US\$ 1.000 desde el primer año de establecimiento de las empresas productivas. Se han dado mejoras en la frecuencia de consumo por semana de los principales productos de la dieta alimenticia como son las hortalizas, carnes y lácteos; y una incorporación del 100 % de la población en edad escolar al sistema educativo nacional.

Así también, la población atendida por PACTA forma parte de las Redes Locales de Apoyo, quienes muestran un alto grado de interés en la iniciativa del modelo del Programa y las acciones de las mismas, se enfocan en: Gestión de la fase de consolidación del Programa; Divulgación de resultados; Planificación, seguimiento y evaluación del Programa; y Alianzas estratégicas. Capacitación.

Área de influencia del PACTA: Departamentos de Yoro, Colón, Atlántida, Intibucá, La Paz, Lempira, El Paraíso, Olancho, Ocotepeque, Francisco Morazán, Comayagua y Copán.

Componentes del Proyecto PACTA:

- Asesoría Técnica y legal para la familia campesina emprendedora rural.
- Préstamos para la compra de tierra y activos productivos complementarios.
- Inversiones productivas.
- Gestión, seguimiento y evaluación participativa.

### **(9) Universidad Nacional de Agricultura (UNA)**

La Universidad Nacional de Agricultura fue fundada el 20 de enero de 1950, denominándose en sus inicios “Escuela Granja Demostrativa”. Es a partir de 1968 que pasa a llamarse Escuela Nacional de Agricultura. El 5 de mayo de 1994 se incorpora al sistema de Educación Superior en el año 2002, mediante Decreto 192- 2001, pasa a convertirse en la Universidad Nacional de Agricultura (UNA): una

institución de educación superior con gobierno autónomo dedicada a la formación de profesionales en ciencias agropecuarias y afines.

Tiene como visión, ser una institución con liderazgo en el desarrollo integral del sector agroalimentario y de los recursos naturales y ambiente, promoviendo el bienestar social. Uno de sus medios para alcanzar esta visión, son las Escuelas de Campo para el Agricultor (ECA's). Por medio de las ECA's, la UNA se vincula con pequeños productores. Las ECA's son una metodología de capacitación vivencial: "escuelas sin paredes", donde los productores aprenden mediante la observación y la experimentación en sus propios campos, convirtiéndose en expertos conocedores de sus propias fincas.

El trabajo de extensión ha sido visto tradicionalmente por las instituciones como un mecanismo para transferir tecnologías a los productores. No obstante, este enfoque ha resultado inadecuado en situaciones complejas donde los productores deben ajustar frecuentemente sus actividades a condiciones cambiantes (protección de cultivos; manejo de los nutrientes del suelo; salud y producción animal). Los paquetes tecnológicos entregados en un enfoque "de arriba hacia abajo" casi siempre son demasiado complejos, costosos o no se adaptan a las necesidades de los productores.

Las ECA's por el contrario, fortalecen la capacidad de los productores y de las comunidades locales para analizar sus sistemas de producción; identificar sus limitaciones principales y probar soluciones. Al agregar sus propios conocimientos a la información existente, los productores logran identificar y adoptar las prácticas y tecnologías que más se ajustan a su sistema de finca y a sus necesidades, haciéndola más productiva, rentable y adaptable a las condiciones cambiantes.

La Universidad Nacional de Agricultura comenzó con la formación de dos ECA en el 2006 y actualmente, atiende once (11) ECA's a lo largo y ancho del departamento de Olancho.

### **(10) Frente Parlamentario Contra el Hambre**

Es un grupo de Diputados del Congreso Nacional de Honduras comprometido en acabar con el hambre y asegurar el derecho a la alimentación. Fue constituido en octubre de 2011 con el apoyo de FAO, a través de la Iniciativa América Latina y el Caribe Sin Hambre.

El Frente tiene como objetivo, contribuir al establecimiento de marcos normativos que favorezcan la observancia del derecho a la alimentación, para lo cual trabajan en coordinación con las instancias gubernamentales y miembros de la sociedad civil.

Las organizaciones de la sociedad civil tienen un rol fundamental en el Frente, al participar en las definiciones de su plan de acción. El Frente muestra una clara intención de incorporar a la sociedad civil en los procesos de institucionalización de la lucha contra el hambre.

El grupo impulsa una legislación sobre alimentación escolar y promueve acciones de apoyo a la AF.

### **(11) Programa Nacional de Desarrollo Rural y Urbano Sostenible (PRONADERS)**

El Programa se crea mediante el Decreto Legislativo 12-2000, de fecha 7 de marzo del 2000, con el nombre de "Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (PRONADERS)", adscrito a la Secretaría de Estado en los Despachos de Agricultura y Ganadería. En 2011, cambia su nombre por el de: "Programa Nacional de Desarrollo Rural y Urbano Sostenible (PRONADERS)".

El objetivo del PRONADERS es contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades urbanas y rurales, a través del desarrollo humano social, ambiental y productivo, basado en la autogestión

y la participación comunitaria, con un enfoque del manejo sostenible de los recursos naturales, enfatizando en aquellos aspectos que tienden a disminuir la vulnerabilidad ambiental y la debilidad de los procesos de participación social, especialmente en las comunidades rurales y urbanas.

A través del PRONADERS, se han canalizado diferentes proyectos de desarrollo rural y seguridad alimentaria; entre ellos los actuales que se citan a continuación y que benefician a más de 30.000 familias de micros y pequeños productores a nivel nacional: Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA)/FAO. Programa Nacional de Cajas Rurales/FONADERS. Reducción de Pérdidas por Granos (POSTCOSECHA). Programa de Extensión para Seguridad Alimentaria Nutricional/CARE. Proyecto de Generación de Empleo en Zonas Rurales. Proyecto Trinacional de Café Especial Sostenible. Programa de Apoyo a Medianos y Pequeños Campesinos de Olancho Programa de Fomento a los Negocios Rurales (PRONEGOCIOS RURALES)/BID).

Cabe mencionar que este último (PRONEGOCIOS), es uno de los proyectos de competitividad orientado a fortalecer grupos de pequeños productores organizados de las zonas oriente y nororiente del país; facilitándoles recursos económicos para la ejecución de planes de negocios. Se incluyen las familias de las etnias Miskito, Pech, Tawahka y Garífuna.

Con el Decreto Ejecutivo N° PCM-013-2014 del 22 de abril de 2014, el Poder Ejecutivo transfiere el PRONADERS junto con todos los Proyectos adscritos a él, al recién creado Instituto de Desarrollo Comunitario, Aguas y Saneamiento (IDECOAS), el cual también adhiere o absorbe al Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) y al Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA), dejando a la SAG, sin ningún tipo de injerencia sobre el PRONADERS y sus proyectos.

### **(12) Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANADESA)**

El Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANADESA), es el banco del sector público dirigido al sector agropecuario, especialmente para pequeños productores.

El objetivo principal de BANADESA es canalizar los recursos financieros para el desarrollo de la producción y la productividad en la agricultura, la ganadería, pesca, avicultura, apicultura, silvicultura y demás actividades relacionadas con el procesamiento primario de esa producción, incluyendo su comercialización. También realiza toda clase de operaciones bancarias en general, coordinando sus actividades con la política de desarrollo del Estado para el sector.

El banco otorga recursos financieros al micro, pequeño y mediano productor del sector agropecuario, como fuente básica para promover y fortalecer la seguridad alimentaria y el desarrollo agroindustrial del pueblo hondureño. Para cada rubro, existe un producto financiero propio de las características del cultivo; con tasas que oscilan entre el 9 y 12% según el rubro.

Sin embargo, existen constantes quejas del sector productivo de pequeña escala, en relación a los requisitos para acceder a dichos créditos, que son inalcanzables, principalmente en lo referente a las garantías, ya que éstas en su mayoría son de tipo hipotecario, lo cual es una desventaja para la mayoría de los pequeños productores que no poseen títulos de propiedad.

Por otro lado, aunque lograsen acceder al financiamiento, no existe una relación sólida y efectiva entre el crédito y los programas y proyectos del sector público agropecuario, con los cuales, se pueda garantizar la tecnología, asistencia técnica, acceso a mercados y demás activos que requiere el pequeño productor para garantizar su inversión y tener así capacidad de repago.

Actualmente, se presenta una nueva alternativa de crédito especializado para el sector agrícola, con la entrada al mercado hondureño del Banco Rural de Guatemala (BANRURAL); el que inició operaciones

en el occidente del país. Sin embargo, difícilmente el productor podrá ver en esta nueva opción de crédito, alguna ventaja con respecto a la exigencia de garantías; por lo que se espera que este nuevo Banco pueda ofrecer programas novedosos y atractivos para la AF.

### **(13) Instituto Hondureño de Mercadeo Agrícola (IHMA)**

El último eslabón de las cadenas agroalimentarias es el mercado, aunque debería ser el primer elemento a considerar. Esto no es así en la AF, debido a que generalmente el pequeño productor cultiva pensando en el autoconsumo. Pero si se considera tener excedentes para el mercado, no se puede dejar a la suerte la comercialización. En ese sentido, la primera institución responsable de ello es el IHMA, creado con el Decreto-Ley N° 592 del 24 de febrero de 1978.

Después de la reforma de su Ley constitutiva, mediante el Art. 30 de la Ley de Modernización Agrícola, al IHMA se le dio el mandato de ejecutar la política adoptada por el Gobierno respecto a la comercialización de granos básicos.

En la actualidad, el Instituto se ha propuesto como misión, brindar apoyo a los productores agrícolas integrados eficientemente en los procesos de mercadeo y comercialización en el contexto de las nuevas tendencias de globalización que han optimizado la competitividad del sector agropecuario en los mercados nacional e internacional. Uno de sus objetivos, es constituir y manejar la reserva estratégica de granos básicos a través de un inventario físico o un fondo permanente, de tal forma que permita la adquisición de granos básicos cuando fuere necesario.

Por otro lado, de conformidad a las Reformas del Reglamento de Comercialización de Productos Agrícolas del IHMA, Acuerdo N° 972-2010 de fecha 11 de noviembre del 2010, las compras de granos básicos se efectúan a personas naturales o jurídicas de preferencia a productores financiados por BANADESA, que su producto cumpla los requisitos de calidad establecidos por el Instituto; y bajo el siguiente esquema: Maíz blanco se efectuarán en lotes comerciales de 1 a 5.000 quintales. Poroto de 1 a 1.000 quintales.

#### **b. Cooperación Externa**

La cooperación externa es vital para el desarrollo de la AF en Honduras. Gracias a ella, se han logrado ejecutar una serie de proyectos en beneficio de miles de familias rurales pobres y en extrema pobreza, a través del marco institucional público. Entre los principales actores de la cooperación se mencionan:

Tabla 17. Marco Institucional de la Agricultura Familiar en Honduras

ENTIDAD		DESCRIPCION
1	FAO	Promueve y facilita espacios de encuentro interinstitucional alrededor del tema de AF; implementa junto con el INE el PACTA; promueve la Red de Productores Artesanales de Semilla (RedPASH); y ejecuta proyectos de seguridad alimentaria orientados a fortalecer los marcos normativos y de políticas públicas para la SAN, fortalecer la institucionalidad, promover la gestión del conocimiento, y la atención directa a familias y organizaciones de base (proyecto PESA en PRONADERS). Todo lo anterior, se realiza bajo los lineamientos de la SAG, como órgano rector.
2	IICA	La Estrategia de cooperación técnica del IICA para Honduras 2014-2018 incluye el Proyecto Insignia "Productividad y sustentabilidad de la agricultura familiar para la seguridad alimentaria y economía rural" cuyo objetivo es: Contribuir al bienestar rural y la seguridad alimentaria y nutricional en Honduras, fortaleciendo las oportunidades de acceso al mercado y a mejores condiciones de vida en el ámbito de la agricultura familiar, a fin de promover el desarrollo rural sustentable con enfoque territorial. El Proyecto tiene 3 componentes: políticas públicas; innovación y vinculación a mercados.
3	PMA	Ejecuta el Programa Compras para el Progreso (P4P), mediante el cual trabaja con una red de productores de granos básicos a nivel nacional, con el apoyo de la SAG, quienes se han convertido en proveedores sostenibles del Programa de la Merienda Escolar, coordinado por la SEDIS.
4	FIDA	Instancia internacional de financiamiento, que implementa actualmente en Honduras, los Proyectos de Competitividad de la SAG: PROMECOM, EMPRENDE SUR y HORIZONTES DEL NORTE.
5	PNUD	Contribuye con el sector público agroalimentario, facilitando la gestión y administración de recursos para el diseño e implementación de Programas y Proyectos. Contribuyó en la gestión del Programa Nacional de Fomento de la Agricultura Irrigable (PRONAGRI), el cual se está implementando en la actualidad directamente por la SAG y contempla un Proyecto de micro riego para pequeños productores.
6	Banco Mundial (BM)	Instancia internacional de financiamiento, que implementa actualmente en Honduras, el Proyecto de Competitividad de la SAG: COMRURAL.
7	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	Instancia regional de financiamiento (Continental), que implementa actualmente en Honduras, el Proyecto de Competitividad: PRONEGOCIOS RURALES (antes de la SAG por medio de PRONADERS, ahora del reciente IDECOAS, por medio de PRONADERS).
8	Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)	Instancia regional centroamericana, que mantiene cofinanciamiento en los Proyectos de Competitividad PROMECOM, COMRURAL, PRO NEGOCIOS RURALES, EMPRENDESUR Y HORIZONTES DEL NORTE. Cuenta también con el Proyecto CAMBío, el cual está orientado a facilitar recursos financieros para MIPYMES, que contribuyan a conservar la biodiversidad de la región.
9	USAID	Con fondos de la USAID se implementó (está por concluir en febrero 2015) el Proyecto ACCESO. Este es un proyecto con el cual se benefició a más de 30,000 familias pobres y en extrema pobreza, en seis departamentos del oeste de Honduras. El proyecto aún está trabajando para mover hogares rurales viviendo en extrema pobreza fuera del umbral de pobreza y desnutrición a través del acceso a oportunidades de desarrollo económico y mejores prácticas de salud y nutrición. El proyecto incrementa las ventas y los ingresos mediante la introducción de buenas prácticas agrícolas y los programas de producción determinados por los factores del mercado de los cultivos comerciales de alto valor. También se enfoca en la expansión de la microempresa fuera de la finca y oportunidades de empleo. En la actualidad, USAID tiene contemplado implementar en Honduras, junto con otros donantes, otros proyectos de desarrollo rural y de corte social, que se esperan inicien en 2015.

continuación

10	UNIÓN UROPEA	<p>Honduras ocupa el segundo lugar en Latinoamérica y el primero en Centroamérica entre los países que más asistencia reciben de la UE. En los últimos 6 años, ha asistido al país con más de 220 millones de euros en múltiples proyectos de seguridad alimentaria, apoyo a pequeños agricultores y etnias del país; entre ellos el más reciente FORCUENCAS. El manejo sostenible de los recursos naturales/forestales y la reducción de la pobreza, son de los temas de mayor prioridad dentro de su estrategia de cooperación. Los proyectos correspondientes a esta estrategia están en fase de diseño o de arranque. En ese sentido, a inicios de 2014 se realizó la suscripción del Memorando de Entendimiento entre Honduras, UE, EEUU, Canadá, BM y BCIE, para la Implementación del Programa “Alianza por el Corredor Seco” que tiene como propósito rescatar de la pobreza extrema a alrededor de 50.000 familias hondureñas y reducir la desnutrición crónica en niños menores de 5 años en un 20 %, en los municipios más pobres de los departamentos de Lempira, La Paz, Intibucá, Ocotepeque, Copán, Santa Bárbara, Francisco Morazán, El Paraíso, Choluteca y Valle.</p>
11	Agencia de Cooperación Alemana (GIZ)	<p>El gobierno de Alemania se comprometió el día 24 de septiembre a continuar con su cooperación exitosa con Honduras: Para el bienio de 2014 y 2015 se asignó la suma de 31 millones de euros en calidad de donación para la cooperación técnica y financiera, canalizados a través de la Agencia Técnica de Cooperación Alemana (GIZ). La cooperación alemana continuará en las dos áreas prioritarias: Educación y Política Ambiental; y la Conservación y uso sustentable de los recursos naturales. Para este último enfoque, se desarrollan dos Programas:</p> <p>Programa de Fomento a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (PROMYPE): Este programa tiene como objetivo mejorar la competitividad de la micro, pequeña y mediana empresa (MIPYME) en sectores y regiones seleccionadas en Honduras. Los componentes del programa son: Desarrollo Económico Local, Desarrollo del Sistema Financiero y Empleabilidad de Jóvenes.</p> <p>Programa de Fomento al Manejo Sostenible de los Recursos Naturales y Desarrollo Local (PRORENA): El objetivo del PRORENA, es que los municipios rurales en las regiones del programa garantizan formas de manejo de los recursos naturales basados en criterios de sostenibilidad.</p>
12	Cooperación Suiza	<p>La Estrategia de Cooperación Suiza para América Central 2013–2017, se orienta a contribuir a la reducción de la pobreza, a través del desarrollo económico inclusivo que potencie el empleo e ingresos, la reducción de la fragilidad del Estado y la promoción de la gobernabilidad, también inclusiva, así como la disminución de la vulnerabilidad ambiental y los efectos del cambio climático. La entidad que implementa la Cooperación Suiza en Honduras es la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), la cual a través de las Fundaciones Helvetas y Swiss contact en Honduras, ejecutan acciones dirigidas a pequeños productores del sector agrícola y al desarrollo rural.</p> <p>En el caso de la Fundación Helvetas, se encuentra desarrollando el Proyecto Manejo Sostenible del Parque Nacional Patucay el Proyecto PROCACAO en beneficio de cientos de familias rurales.</p> <p>En el caso de Swiss contact, por medio de su Programa PYMERURAL, facilitan la interacción público privada a nivel local, nacional y regional, para el desarrollo competitivo de las micro, pequeñas y medianas empresas rurales. Con ello, han beneficiado e integrado a cientos de familias rurales en las cadenas de frijol, miel, rosquillas y hortalizas.</p>

continuación

13	Agencia Española Cooperación Internacional (AECI)	<p>Uno de los Programas de Cooperación de la AECI, es el Programa de Desarrollo Rural Sostenible, el cual tiene por objetivo contribuir a mejorar las condiciones de vida y seguridad alimentaria de la población rural de Honduras. Este programa acumula importantes experiencias y continuidad con algunas áreas, tales como la pesca, la formación profesional, y la seguridad alimentaria, al mismo tiempo que finalizan otras áreas que se consideran maduras y que han conseguido, de alguna manera, la autosostenibilidad, tal es el caso de los proyectos de apoyo a la caficultura hondureña. Por otro lado se abren nuevos sectores, especialmente las energías renovables, un segmento donde España cuenta con importantes capacidades.</p> <p>Las principales intervenciones de la AECI en el sector rural de Honduras son: El apoyo a la caficultura Hondureña desde el año 2003; el Fondo de Microcréditos ha favorecido a 73.637 beneficiarios, 78% mujeres, con US\$27 millones de cartera acumulada, y 10 instituciones intermediarias (datos acumulados a agosto 2010); el desarrollo del sector pesquero en el Golfo de Fonseca; y el desarrollo del sector pesquero en la zona norte (Trujillo y la Ceiba).</p>
14	Cooperación Belga	<p>A través del Programa Regional de Vredeseilanden en Mesoamérica (VECOMA), presente en Honduras desde 2007, la Cooperación Belga trabaja con campesinos familiares organizados, con quienes tiene una relación directa ya que todos sus esfuerzos se dirigen esencialmente a fortalecer su posición en la cadena para así lograr mayores beneficios. Enmarcado en su Programa 2014-2016, VECOMA trabaja con campesinos de la zona norte y sur del país, bajo un enfoque de agricultura sostenible y sistemas de mercado para productos alimenticios básicos, mediante el desarrollo de Mercados Modernos Inclusivos y contribuyendo a crear las condiciones necesarias para que las organizaciones de pequeñas y pequeños productores puedan acceder a estos mercados modernos.</p>
15	Cooperación Holandesa (SNV)	<p>El portafolio de la SNV se orienta en la contribución a la reducción de la pobreza con un fuerte enfoque en energía renovable, particularmente en biomasa, con proyectos que incluyen la producción de bio-etanol a partir de los residuos del café, elaboración de aceite de palma y cadenas de valor de lajatropha, mecanismos de desarrollo limpio y mercado de carbón. Otra área de enfoque es el de los agronegocios, incluyendo café, frutas y vegetales; además de Turismo y política pública.</p>
16	Cooperación del Brasil	<p>En 2012, los gobiernos de Brasil y Estados Unidos firmaron un convenio de seguridad Alimentaria para Honduras, con lo que se ejecutaron cerca de 160 millones de lempiras en apoyo al desarrollo agrícola y reducir la vulnerabilidad en las regiones más secas del país. El convenio impulsó proyectos de energía renovable y procesos de seguridad alimentaria a través de centros de recuperación infantil, sistemas de irrigación, distribución y productividad de los pequeños agricultores, entre otras iniciativas. Los departamentos beneficiados fueron: Francisco Morazán, Valle, Choluteca y El Paraíso.</p> <p>Recientemente en octubre de 2014, los representantes de los gobiernos de Estados Unidos y Brasil ratificaron su compromiso con Honduras de reducir la pobreza, combatir la malnutrición y ratificar los planes de trabajo sobre energía renovable a través de una sesión realizada con el comité técnico trilateral coordinado por autoridades de la SAG. En esta sesión de cooperación trilateral se revisaron los resultados de la actividad conjunta hasta la fecha y la toma de decisiones; presentación y ratificación de nuevos instrumentos de implementación a ser financiados en el marco trilateral, y la definición de los siguientes pasos y acuerdos conjuntos.</p> <p>Los propósitos principales de esta cooperación trilateral son identificar, evaluar y facilitar inversiones en aplicaciones de energía renovable a 10 mil hogares rurales en pobreza, hasta el 2015. Hasta la fecha se han beneficiado más de 3.800 familias en el Occidente y el Sur del país. Asimismo, incidir en las iniciativas del gobierno de Honduras en seguridad alimentaria y nutricional para fortalecer el crecimiento del sector agrícola e incrementar el estatus nutricional, especialmente en mujeres y niños.</p>

**conclusión**

17	Agencia de Cooperación de Canadá (ACDI)	<p>La ACDI ejecuta el Proyecto de Apoyo a la Seguridad Alimentaria en las Cuencas de los Ríos Nacaome y Goascorán (PRASA), en el sur de Honduras; el cual es ejecutado por Oxfam- Québec, por un período de 5 años (2010-2015), y por un orden de 12.1 millones de dólares canadienses.</p> <p>Las poblaciones beneficiarias directas de este Proyecto son 3.000 familias campesinas localizadas en 134 comunidades rurales de 14 microcuencas, pertenecientes a los territorios de 11 municipalidades las cuales son parte de las Cuencas de los Ríos Nacaome y Goascorán en Región del Golfo de Fonseca del Sur de Honduras.</p> <p>El medio de vida y los ingresos de las poblaciones que viven en el trópico seco de Honduras se mejoraron gracias a la utilización sostenible de los recursos naturales y a una gestión racional del agua.</p>
18	Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA)	<p>La cooperación del Japón está presente en Honduras en diferentes áreas. En lo que respecta al Sector agrícola y rural, JICA ha contribuido a mejorar las condiciones de pequeños y medianos productores, mediante la implementación de procesos productivos orientados a mercados formales, con los cuales se han mejorado las capacidades técnicas de dichos productores. Actualmente, JICA trabaja en el diseño de un proyecto de mejoramiento de las capacidades de comercialización para cientos de pequeños y medianos productores de diferentes rubros de la zona del corredor seco. El mismo se espera que inicie en el primer trimestre de 2015.</p>
19	Misión Técnica de Taiwán	<p>La Misión Técnica de Taiwán, coordina proyectos con la SAG por medio de la Dirección de Ciencia y Tecnología Agropecuaria (DICTA) y la Dirección General de Pesca y Acuicultura (DIGEPESCA), contribuyendo a los programas de combate a la pobreza en el desarrollo agrícola en diferentes regiones de Honduras; brindándoles apoyo a los pequeños y medianos productores con el objetivo principal de mejorar el nivel de vida y el desarrollo económico en las comunidades rurales en la producción de diferentes rubros agrícolas como ser la cría y engorde de cerdos, producción de alevines y engorde de tilapia, los vegetales orientales para la exportación, las frutas exóticas como la guayaba taiwanesa, milenio, papaya tainun.</p>

Fuente: Elaboración propia del autor

## 6. Apoyo del sector privado a la Agricultura Familiar

### a. ONG's, Fundaciones y Proveedores Privados de Servicios

Al igual que el sector público y la cooperación externa, en Honduras existe un grupo de organizaciones no gubernamentales (ONG's); fundaciones y empresas privadas proveedores de servicios técnicos y profesionales, que se dedican a realizar acciones alrededor de la agricultura familiar. En la tabla siguiente, se muestran los principales actores de este tipo:

**Tabla 17. Apoyo del Sector Privado para el desarrollo de la Agricultura Familiar en Honduras**

Sector Privado facilitador de apoyo a la AF			
1	Proyecto Aldea Global (PAG)	21	Fundación Kielsa
2	Catholic Relief Service (CRS)	22	Corporación Techno serve Inc.
3	Ayuda en Acción	23	Asesores Nacionales Especializados en Desarrollo (ANED)
4	Visión Mundial	24	Fundación PROLANCHO
5	Hermanidad de Honduras(HDH)	25	Asociación para el Desarrollo Rural de Honduras (ADERH)
6	Oxfam	26	Centro Agronómico Tropical De Investigación y Enseñanza (CATIE)
7	CARE de Honduras	27	Comisión de Acción Social Menonita (CASM)
8	Fundación para el Desarrollo Empresarial Rural (FUNDER)	28	Consultores en Servicios Técnicos Agropecuarios y Forestales (COSTA).
9	Asociación Proyectos e Iniciativas Locales para el Autodesarrollo Regional de Honduras (PILARH)	29	Facilitadores de Desarrollo Rural Sostenible FADES SDRL.
10	Plande Honduras	30	Proyecto Heifer Internacional PHI
11	Organización para el Desarrollo de Corquín (ODECO)	31	Instituto para la Cooperación y Autodesarrollo, ICADE
12	Asociación de Organizaciones No Gubernamentales con presencia en zonas fronterizas de Honduras (ASONOG)	32	Consultores Técnicos Internacionales en Irrigación, Agronegocios y Obras Civiles, S. de R. L. (IRRITEC INTERNACIONALS. DE R. L.)
13	Fundación Jicatuyo	33	Honduran Quality Coffee S. De R.L. (HQC)
14	Fundación Intibucana de Desarrollo (FUNIDE)	34	Consultores Financieros Internacionales S.A. (COFINSA)
15	Organismo Cristiano de Desarrollo Integral de Honduras (OCDIH)	35	Asociación para la Cooperación, Progreso y Desarrollo de Honduras (ACOPRODEH)
16	Centro de los Amigos de la Naturaleza (CANA)	36	Servicios de Consultorías Empresariales para la Construcción de Obras Civiles y el establecimiento y desarrollo de Las Cadenas Agroalimentarias de Producción –SECOAGRO–
17	Organización Nacional Indígena Lenca De Honduras “ONILH”	37	Save the Children Honduras, (SCH)
18	SIGMA Consultores S. De R. L.	38	Proveedora de Servicios Técnicos S. De R.L. PROSET
19	Asociación Visión Mundial Honduras (VMH)	39	Asociación Manos Unidas de Honduras AMUH
20	INSTITUCION PARA EL DESARROLLO COMUNITARIO INPADECO		

### b. Organización de productores

Las experiencias en Honduras, demuestran que la organización y la asociatividad de los pequeños productores es una base fundamental para tener mejor acceso a recursos, servicios y mercados, permitiendo alcanzar mejores condiciones de producción y de vida para sus familias.

Existen organizaciones de segundo piso, de primer piso y de base. En el país, existen varias organizaciones de productores de todo tipo; unas más exitosas que otras y algunas que aún no han logrado consolidarse. A continuación, se señalan las principales organizaciones de productores existentes en el país; siendo la mayoría de segundo piso.

**Tabla 18. Apoyo del Sector Privado para el desarrollo de la Agricultura Familiar en Honduras**

Organizaciones de Productores			
1	<b>Consejo Coordinador de Organizaciones Campesinas (COCOCH)</b>	16	Empresa Asociativa Campesina de Yamaranguila (ECARAY)
2	Confederación Nacional de Campesinos (CNC)	17	Asociación Hondureña de Productores Frutícolas de Intibucá (AHPROFI)
3	<b>Confederación Hondureña de Mujeres Campesinas (CHMC)</b>	18	Asociación de Productores Horticultores de Lepaterique (APROHOL)
4	<b>Asociación Hondureña de Productores De Café (AHPROCAFE)</b>	19	Empresa de Productores de Hortalizas Multiver (Guinope, ElParaíso)
5	Asociación Nacional de Caficultores (ANACAFE)	20	Asociación Hondureña de Productores de Banano (AHPROBANA)
6	Central de Cooperativas Caficultoras	21	Asociación de Productores de Cítricos de Sonaguera, Colón (ACISON).
7	Unión de Cooperativas Caficultores	22	Asociación de Productores de Piña de Santa Cruz de Yojoa (APROPI)
8	Vía Campesina	23	Asociación de Productores de Rambután (APRORAMBUTAN)
9	Confederación Nacional de Pueblos Autóctonos de Honduras (CONPAH)	24	Asociación de Pequeños Acuicultores y Pescadores del Golfo de Fonseca.
10	<b>Federación de Cooperativas Agropecuarias y Empresas de La Reforma Agraria de Honduras (FECORAH).</b>	25	Asociación Hondureña de Productores de Miel.
11	Unión de Organizaciones de Productores de Oriente Limitada (UNOPROL: El Paraíso)	26	Red de Agricultura Orgánica de la Sierra (RAOS)
12	Asociación de Productores de Olancho (ASOPROL)	27	Red de Productores Artesanales de Semilla de Honduras (Red PASH)
13	UNODOL (Yoro)	28	Unión Nacional de Campesinos (UCH)
14	UNECCEL (Occidente)	29	Asociación de Pequeños Productores de Honduras (APPH)
15	Organización Fuente de Vida (Comayagua)	30	Unión de Mujeres Campesinas de Honduras (UMCH)

## 7. Conclusiones

1. En Honduras, la mayor parte de las familias que viven en las zonas rurales, tienen un vínculo con actividades agrícolas y en la generalidad, son familias de estratos sociales pobres y en extrema pobreza; pero que al mismo tiempo, en su colectividad, representan grandes contribuciones a la economía ya la sociedad en general. De ahí parte la teoría comprobada de que la atención pública en el sector agrícola y el medio rural, es una de las mejores rutas para disminuir la pobreza en países en vías de desarrollo.
2. La AF en Honduras, se encuentra enmarcada en una estructura heterogénea, por lo que no es fácil poder definirla, sin que ello incluya el análisis de cada una de las características de la misma, tales como la extensión y posesión de tierras; la participación del grupo familiar; el uso de mano de obra contratada; las actividades incluidas, el destino de la producción; el número de cabeza animales; la zona de ubicación, entre otras. Sin embargo, se hace énfasis o mayor cobertura de análisis, al elemento relacionado con el acceso o disponibilidad de tierras, ya que éste es el que mayor influencia puede ejercer sobre los demás.
3. La AF es un componente estratégico para la sociedad y la economía nacional por su potencial para generar correlaciones positivas entre las dimensiones económicas, sociales, ambientales y políticas.
4. Por la misma diversidad y heterogeneidad que constituye la AF en Honduras, los retos que enfrenta son múltiples: Mejorar su acceso a tierras agrícolas, a insumos y tecnologías que generen mayores rendimientos, asistencia técnica, acceso al riego, acceso al crédito y a mercados para aquellos que tienen excedentes de producción. Dependiendo de la zona, el cultivo, el grado de organización de las familias y otros aspectos, estos retos se vuelven unos más que otros, de mayor prioridad.
5. El país cuenta con políticas públicas y estrategias nacionales, que se basan principalmente en la solidaridad y el apoyo a micro, pequeños y medianos agricultores. En el marco de estas políticas y estrategias, se han acumulado buenas experiencias en proyectos de apoyo a la AF, pero también de intentos con desiguales y algunas veces decepcionantes resultados, que no reflejan los esfuerzos emprendidos, las expectativas desplegadas y las inversiones realizadas.
6. Con el apoyo de la FAO, en octubre de 2014, se realizó en Honduras un Foro Nacional en donde se creó el Comité Nacional de Agricultura Familiar (CNAF), en el cual convergen todas las instituciones vinculadas con la agricultura campesina o pequeña agricultura. En dicho Foro, el CNAF definió tres líneas de acción: Acceso a bienes y servicios. Acceso a mercados e inclusión en las cadenas de valor. Fortalecimiento Institucional.
7. En el marco del Foro Nacional de Agricultura Familiar, la Secretaría de Agricultura y Ganadería hizo una declaración de lucha contra la pobreza y la inseguridad alimentaria, mediante el fomento prioritario de la inversión en agricultura; la formulación y adopción de políticas y

programas; la producción de bienes y servicios provenientes de la AF de manera sostenible. Para ello estableció como pasos inmediatos a seguir, lo siguiente: Crear una política y una estrategia para la Agricultura Familiar. Crear una institucionalidad que facilite la coordinación entre las diferentes Secretarías de Estado y otras entidades involucradas en la aplicación de la Política de AF.

En la mayoría de las experiencias de apoyo a la AF, el factor organizacional y asociativo de los productores fue un denominador común, permitiendo el acceso de las familias del campo a recursos, servicios y mercados

## 8. Recomendaciones

1. Para facilitar una caracterización más precisa de la AF, se necesitaría primero que se practiquen en el país, las encuestas agrícolas, ya que el último Censo Agropecuario se realizó en 1993 y la última Encuesta Agropecuaria Básica en 2009. En segundo lugar, que estas encuestas agrícolas incluyan información sobre el porcentaje de ingresos que dependen de la agricultura (finca propia o asalariado), el uso del tipo de mano de obra, entre otros datos.
2. El Comité Nacional de Agricultura Familiar (CNAF), debe contribuir con la SAG en el diseño de una política y estrategia especial para la AF. Estas políticas deben ir orientadas al fomento de la organización y asociatividad productiva; al incremento de la producción; mejoramiento de los conocimientos de los productores; inclusión de mujeres y jóvenes; y a la mayor vinculación con los mercados. Esta política especial, debe recoger los lineamientos de política de agricultura campesina descritos en la PESA 2004- 2021.
3. Para ejecutar estas políticas públicas, se requiere de una institucionalidad fuerte y comprometida con el desarrollo de la AF, consciente de la importancia que la misma tiene para la economía nacional y la sociedad en general. Es preciso que la Secretaría de Agricultura y Ganadería, retome ese compromiso y su liderazgo, cumpliendo con la Política de Estado para el Sector Agrícola y Medio Rural de Honduras 2004-2021; en el sentido de fortalecer los distintos Programas, Servicios y Proyectos que se vinculan con la AF y crear el Programa de Agricultura Campesina (PRODECAM), tal como lo contempla dicha política.

## 9. Bibliografía

- SALCEDO, S.; y GUZMÁN, L. 2014. "Agricultura Familiar en América Latina y El Caribe: Recomendaciones de Política". Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Santiago, Chile. 2014.
- FAO. 2014. "La Agricultura Familiar: Material informativo para profesoras y profesores de educación básica". FAO, Santiago, Chile. Disponible en: <<http://www.fao.org/family-farming-2014/es/>>.

- FAO. 2013. "Alimentación Escolar y las Posibilidades de Compra Directa de la Agricultura Familiar: Estudio de Caso en 8 Países". Proyecto GCP/RLA/180/BRA: Fortalecimiento de Programas de Alimentación Escolar en el Marco de la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre 2025. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Santiago, Chile. Disponible en: <<http://www.rlc.fao.org/es/programabrasilfao>>.
- FAO. 2014. Web sobre Agricultura Familiar de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y El Caribe. Santiago, Chile. Disponible en: <<http://www.rlc.fao.org/es/conozca-fao/prioridades/agricultura-familiar/>>.
- Gonzales Mejía, H. 2010. "Identificación e Inventario de Políticas Públicas, Institucionalidad, Programas y Proyectos para la Agricultura Familiar en Centroamérica". Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). San José, Costa Rica.
- IICA. 2014. "Plan de Mediano Plazo 2014-2018: Agricultura, Oportunidad de Desarrollo en las Américas". Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). Serie de Documentos Oficiales N° 94. San José, Costa Rica. Disponible en: <<http://www.iica.int>>.
- FAO 2014. "Foro Nacional: Hacia una estrategia de Agricultura Familiar en Honduras". Ceremonia Oficial Día Mundial de la Alimentación: Agricultura Familiar, alimentar al mundo, cuidar el planeta. FAO Oficina Tegucigalpa, M.D.C., Honduras.
- CSA. 2013. "Campesinos y agroempresarios emprendedores: Invertir en agricultura familiar para la seguridad alimentaria". Comité Mundial de Seguridad Alimentaria (CSA). San José, Costa Rica. Disponible en: <<http://www.fao.org/cfs/cfs-home/cfs-about/es/>>.
- BCH. 2014. "Memoria Anual 2013". Banco Central de Honduras. Tegucigalpa, M.D.C., Honduras. Disponible en: <<http://www.bch.hn>>.
- BCH. 2014. Estadísticas de producción publicadas en portal web. Banco Central de Honduras. Tegucigalpa, M.D.C., Honduras. Disponible en: <<http://www.bch.hn>>.
- CEPAL-FAO-IICA. 2013. Perspectivas de la Agricultura y el Desarrollo Rural en las Américas/una mirada hacia América Latina y El Caribe 2013". Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Santiago, Chile. Disponible en: <<http://www.rlc.fao.org>>.
- DUNNAWAY, A. 2014. Presentación "Diagnóstico de país: Construyendo un concepto De Agricultura Familiar desde Honduras". Dirección de Ciencia y Tecnología Agropecuaria (DICTA) /Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG). Tegucigalpa, M.D.C., Honduras.
- OPS/INCAP. 2005. "Seguridad Alimentaria y Nutricional en Honduras". Organización Panamericana de la Salud (OPS) /Instituto de Nutrición para Centroamérica y Panamá (INCAP). Coalición de Instituciones que trabajan en Seguridad Alimentaria y Nutricional. Tegucigalpa, M.D.C., Honduras.

FAO. 2013. “Agricultores Pequeños y Familiares a nivel mundial”. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Santiago, Chile. Disponible en: <[http://www.fao.org/nr/water/docs/Enduring\\_Farms.pdf](http://www.fao.org/nr/water/docs/Enduring_Farms.pdf)>.

FAO. 2013. “Boletín de Agricultura Familiar”. Ediciones 2013. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Santiago, Chile. Disponible en: <[www.fao.org/nr/water/docs/Enduring\\_Farms.pdf](http://www.fao.org/nr/water/docs/Enduring_Farms.pdf)>.

FAO. 2012. “La FAO y la Agricultura Familiar /El Caso de El Salvador”. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). San Salvador, El Salvador.

IICA. 2008. “Situación del Desarrollo Rural y Experiencia de Honduras en Desarrollo Territorial”. IICA. Tegucigalpa, M.D.C., Honduras.

CAC-IICA-RUTA. 2010. “Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial/ ECADERT”. Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC). Sistema de Integración Centroamericana (SICA). San José, Costa Rica.

INE. 1993. “Censo Agropecuario Nacional”. Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Tegucigalpa, M.D.C., Honduras.

INE. 2001. “Censo Nacional de Población y Vivienda”. Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Tegucigalpa, M.D.C., Honduras.

INE. 2008. “Encuesta Agropecuario Nacional”. Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Tegucigalpa, M.D.C., Honduras.

INE. 2009. “Encuesta Agropecuario Básica 2008-2009”. Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Tegucigalpa, M.D.C., Honduras.

INE. 2012. “Encuesta Permanente de Hogares para Usos Múltiples”. Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Tegucigalpa, M.D.C., Honduras.

CN. 2014. Diferentes Leyes, Decretos y Reglamentos para el sector agrícola y medio rural de Honduras, publicados en el portal web.Congreso Nacional de la Republica de Honduras. Tegucigalpa, M.D.C., Honduras. [www.congresonacional.hn](http://www.congresonacional.hn)

### Fuentes electrónicas específicas sobre AF

1. Foro Rural Mundial (FRM): Disponible en: <<http://www.familyfarmingcampaign.net/es/inicio>>.
2. Fundación de Francia para la AF: Disponible en: <<https://www.fondationdefrance.org/en>>.
3. Agricultura familiar de la oficina regional de la FAO, Santiago, Chile: Disponible en: <<http://www.fao.org/americas/es/>>.

4. Mecanismo Internacional de la Sociedad Civil Sobre Seguridad Alimentaria y Nutrición: Disponible en: <<http://www.csm4cfs.org/>>.
5. Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (CLAC) y la Vía Campesina (VC): Disponible en: <<http://www.cloc-viacampesina.net/>>.
6. Alianza Cooperativa Internacional (ACI): Disponible en: <<http://www.aciamericas.coop/>>.
7. Foro Rural Mundial (FRM): Disponible en: <<https://www.ruralforum.net/es/inicio>>.
8. La vía campesina: Disponible en: <<https://viacampesina.org/es/>>.
9. Organización Mundial de Agricultores (WFO): Disponible en: <<http://www.wfo-oma.com/>>.
10. Reunión Especializada sobre AF de MERCOSUR: Disponible en: <<http://www.reafmercosul.org/>>.
11. International Coalition Land /America Latina: Disponible en: <<http://www.landcoalition.org/es>>.

### Siglas y Abreviaturas

ACDI: Agencia de Cooperación Internacional de Canadá  
 AF: Agricultura Familiar  
 AHPROCACAO: Asociación Hondureña de Productores de Cacao  
 AHPROCAFE: Asociación Hondureña de Productores de Café  
 ANACAFEH: Asociación Nacional de Caficultores Hondureños  
 ANAPROPALMAH: Asociación Nacional de Productores de Palma de Honduras  
 ANAVIH: Asociación Nacional de Avicultores de Honduras  
 BANADESA: Banco Nacional de Desarrollo Agrícola  
 BCIE: Banco Centroamericano de Integración Económica  
 CAC: Consejo Agropecuario Centroamericano  
 CELAC: Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe  
 CEPAL: Comisión Económica para América Latina  
 CHCM: Confederación Hondureña de Mujeres Campesinas  
 CNC: Confederación Nacional de Campesinos  
 COCOCH: Consejo Coordinador de Organizaciones Campesinas de Honduras  
 CONACAFE: Consejo Nacional del Café  
 COSUDE: Agencia Internacional de Cooperación Suiza  
 DGRD: Dirección General de Riego y Drenaje  
 DICTA: Dirección de Ciencia y Tecnología Agropecuaria  
 DIGEPESCA: Dirección General de Pesca y Acuicultura  
 DINADERS: Dirección Nacional de Desarrollo Rural Sostenible  
 ECADERT: Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial  
 PHPUM: Encuesta Permanente de Hogares para Usos Múltiples  
 FAO: Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura  
 FCN: Fondo Cafetero Nacional  
 FENAPALMAH: Federación Nacional de Palmeros de Honduras  
 FHIS: Fondo Hondureño de Inversión Social  
 FIDA: Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola  
 GIZ: Agencia de Cooperación Internacional de Alemania  
 ICF: Instituto de Conservación Forestal

IHCAFE: Instituto Hondureño del Café  
IHMA: Instituto Hondureño de Mercadeo Agrícola  
INDECOAS: Instituto de Desarrollo Comunitario, Agua y Saneamiento  
INE: Instituto Nacional de Estadísticas  
JICA: Agencia de Cooperación Internacional del Japón  
LOT: Ley para el Ordenamiento Territorial  
ONG: Organización No Gubernamental  
ONU: Organización de las Naciones Unidas  
PACTA: Programa de Acceso a la Tierra  
PEA: Población Económicamente Activa  
PESA: Programa Especial de Seguridad Alimentaria  
PET: Población en Edad de Trabajar  
PIB: Producto Interno Bruto  
PMA: Programa Mundial de Alimentos  
PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
PPS: Política de Protección Social  
PRAF: Programa de Asignación Familiar  
PROAVIH: Productores Avícolas de Honduras  
PRODECAM: Programa Nacional de Desarrollo Campesino  
PROMECOM: Proyecto de Mejoramiento de la Economía Rural de Yoro PRONADERS: Programa Nacional de Desarrollo Rural y Urbano Sostenido RUTA: Unidad Regional de Asistencia Técnica  
SAG: Secretaría de Agricultura y Ganadería  
SANAA: Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados  
SEDIS: Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social  
SEDUCA: Servicio de Educación Agrícola y Desarrollo Empresarial  
SERNA: Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente  
SNV: Agencia de Cooperación Holandesa  
SOPTRAVI: Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda  
UTSAN: Unida Técnica de Seguridad Alimentaria y Nutricional

# 8



## **Nicaragua. Situación actual de la Agricultura Familiar, Políticas Públicas y Marcos Institucionales**

**Francisco J. Pérez**

Ingeniero Agrónomo, Master of Arts in Internationals Development Studies

## 1. Introducción

Desde el año de 2014, el IICA trabaja con nuevos lineamientos estratégicos de cooperación técnica en los países miembros, los cuales se basan en: Una “gestión basada en resultados”; un replanteamiento interno dirigido a fortalecer la imagen de “un solo IICA”; en la reorganización de las capacidades técnicas del Instituto hacia proyectos institucionales, inter-ámbitos e inter-temáticos y en la complementación de los recursos institucionales con recursos externos.

El pilar de trabajo de los nuevos planes institucionales, descansa en cuatro “Proyectos Insignias” (PI) que en su conjunto definen el quehacer de la Institución. Estos PI son:

1. Competitividad y sustentabilidad de las cadenas agrícolas para la seguridad alimentaria y desarrollo económico.
2. Inclusión en la agricultura y territorios rurales.
3. Resiliencia y gestión integral de riesgos en la agricultura.
4. Productividad y sustentabilidad de la Agricultura Familiar (AF) para la seguridad alimentaria y economía rural.

El IICA ha definido el marco de trabajo con los PI, a partir de un grupo líder por PI a nivel hemisférico, que funciona como coordinador del PI y luego existen PI nacionales en el nivel de cada uno de los 35 países donde tiene representaciones el IICA. A su vez, la conjugación de trabajo de los cuatro PI se relaciona directamente con las once (11) contribuciones estratégicas que hace el IICA.

La representación del IICA en Nicaragua, ve como una oportunidad estratégica para contribuir al país, la implementación del PI de Agricultura Familiar. La temática de discusión de la Agricultura Familiar en Nicaragua es reciente. A pesar del discurso público positivo respecto del tema, no existe una conceptualización clara de la misma, lo que redundará en una falta de visión estratégica y de planes concretos diferenciados para una atención efectiva de las familias rurales del país. El MEFCCA posee la cartera de proyectos de inversión pública más grande del sector agropecuario. La mayoría de esos proyectos, tratan de contribuir al desarrollo de las economías familiares rurales con mayor o menor grado de impacto. La coherencia de esta cartera es bastante débil respecto a una visión institucional hacia la Agricultura Familiar. Lo mismo sucede en el ámbito interinstitucional, en el cual tampoco existe una visión conjunta del tema.

La composición del PI de Agricultura Familiar de Nicaragua, parte del hecho que el IICA posee la experiencia y la “expertise” necesaria para contribuir a desarrollar la visión-país de la Agricultura Familiar que se requiere. El IICA Nicaragua preparó una propuesta de PI la cual requiere ser validada y ajustada para su implementación.

El presente Documento, presenta los enfoques utilizados en la definición de Agricultura Familiar y luego, en base al marco conceptual promovido por la iniciativa de los Observatorios de Agricultura del Mundo, se presentan los resultados al clasificar las explotaciones del CENAGRO IV, realizado en el año 2011. De igual manera, se presenta la evolución de la institucionalidad del desarrollo rural, con énfasis en la experiencia del PRORURAL Incluyente. Esto a partir del análisis que se presentó en la iniciativa de la RED PPAL-CIRAD-CEPAL-IICA-FAO, ampliándolo hacia políticas que no son consideradas parte del sector rural productivo, pero que tienen una influencia importante en las dinámicas de la economía rural como ser: transporte, educación y salud. Con esta combinación de elementos, el Documento pretende alcanzar los siguientes objetivos:

## 2. Marco de referencia de la Agricultura Familiar en Nicaragua

Un resultado importante a nivel global, fue el haber relanzado el debate sobre la Agricultura Familiar y sobre los mercados internos, mediante la celebración del Año Internacional de la Agricultura Familiar en 2014. Uno de los elementos importantes del debate, se refiere a qué se entiende por Agricultura familiar; ¿En qué se diferencia de otras categorías existentes? ¿Patronal-comercial/empresarial?

Salcedo et al (2014)<sup>1</sup> asocian el origen del concepto de Agricultura Familiar en la “teoría de la unidad económica campesina” de Alexander Chayanov, la cual parte del supuesto que la economía campesina tiene un carácter familiar, señalando que la organización de la economía campesina está determinada por “la composición de la familia del campesino, su coordinación, sus demandas de consumo, y el número de trabajadores con que cuenta. Los autores también identifican una segunda ola a partir del Family Farming en los años 40s, cuando se define como aquella agricultura que depende fundamentalmente de la mano de obra familiar: una definición muy cercana a la de “campesinos” de Chayanov, la cual fue muy utilizada en los años 70s y 80s. Finalmente, consideran que en el periodo de los 90s en Latinoamérica se homologaron los conceptos de Agricultura Familiar y Campesinado.

Para el año de la Agricultura Familiar, la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación (FAO) en el 2011<sup>2</sup>, propone una definición que se conceptualiza como:

*“Se entiende por Agricultura Familiar a la producción agrícola, pecuaria, forestal, pesquera y acuícola que, pese a su gran heterogeneidad entre países y al interior de cada país, posee las siguientes características principales:*

1. Acceso limitado a recursos de tierra y capital.
2. Uso preponderante de la fuerza de trabajo familiar, siendo el(la) jefe(a) de familia quien participa de manera directa del proceso productivo; es decir, aun cuando pueda existir cierta división del trabajo, el(la) jefe(a) de familia, no asume funciones exclusivas de gerente, sino que es un trabajador más del núcleo familiar.
3. La actividad agropecuaria/silvícola/pesquera/acuícola es la principal fuente de ingresos del núcleo familiar, que puede ser complementada con otras actividades no agrícolas que se realizan dentro o fuera de la unidad familiar (servicios relacionados con el turismo rural, beneficios ambientales, producción artesanal, pequeñas agroindustrias, empleos ocasionales, otras.).

En estas puntualizaciones, llama la atención que la primera y la tercera no siempre coinciden. Por lo general, quienes dependen principalmente de la agricultura (más del 70% de su ingreso total), tienen también mejor acceso a tierras fértiles, al mercado y al financiamiento. Lo cual indica que el concepto incluye a diferentes sectores sociales en la estructura agraria de un territorio.

De igual manera, en la división que propone Schejtman (2008)<sup>3</sup> entre lo que es una agricultura comercial y lo que es Agricultura Familiar, se identifican elementos similares, que combinan el producir solo para la comida de la familia, con una contratación asalariada en picos de empleo, lo cual puede incluir desde familias de subsistencia hasta familias con acceso a mercados que le permiten la contratación de mano de obra.

1 Salcedo S. De la O, A. & L. Guzmán (2014) El concepto de agricultura familiar en América Latina y el Caribe. FAO, Santiago de Chile.

2 FAO (2011) Una introducción a los conceptos básicos de la seguridad alimentaria. Programa CE-FAO.

3 Schejtman, A. (2008) Alcances sobre la agricultura familiar en América Latina. Documento de Trabajo N° 21 Programa Dinámicas Territoriales Rurales. RIMISP – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

Tabla 1. Características de la Agricultura Familiar y Empresarial

Atributos	Agricultura familiar campesina	Agricultura empresarial
Objetivo de la producción	Reproducción de la familia y de la unidad de producción	Maximizar la tasa de ganancia y la acumulación de capital
Origen de la fuerza de trabajo	Fundamentalmente familiar y, en ocasiones, intercambio recíproco con otras unidades; excepcionalmente asalariada en cantidades mínimas	Asalariada
Compromiso laboral del jefe con la mano de obra	Absoluto	Inexistente, salvo por obligación legal
Tecnología	Alta intensidad de mano de obra, baja densidad de “capital” y de insumos comprados por jornada de trabajo	Mayor densidad de capital por activo y mayor proporción de insumos comprados en el valor del producto final
Destino del producto y origen de los insumos	Parcialmente mercantil	Mercantil
Criterio de intensificación del trabajo	Máximo producto total, aun a costa del descenso del producto medio. Límite: producto marginal cero	Productividad marginal mayor que el salario
Riesgo e incertidumbre	Evasión no probabilística: “algoritmo de supervivencia”	Internalización probabilística en busca de tasas de ganancia proporcionales al riesgo
Carácter de la fuerza de trabajo	Fuerza valorizada de trabajo intransferible o marginal	Sólo emplea fuerza de trabajo transferible en función de la calificación
Componentes del ingreso o producto neto	Producto o ingreso familiar indivisible y realizado parcialmente en especie	Salario, renta y ganancias exclusivamente pecuniarios

Fuente: Schejtman, A. (2008)

En el caso de Nicaragua, la Ley N<sup>o</sup> 804 que crea el Ministerio de Economía Familiar Comunitaria Cooperativa y Asociativa (MEFCCA)<sup>4</sup>, establece que la economía familia está constituida por “las micro y pequeñas empresas, las cuales son iniciativas de emprendimiento económico familiar agrícola y no agrícola”. El Programa Nacional de Agroindustria PNAIR<sup>5</sup> plantea que la Agricultura Familiar, que es su principal grupo meta, está compuesto por las pequeñas y mediana producción, refiriéndose a las categorías definida en el PRORURAL incluyente<sup>6</sup>.

- **Pequeños Productores:** Son aquellos propietarios con menos de 10 mz (7 ha) los cuales se atenderán con el Programa Nacional de Alimentos, (con el Bono Productivo Alimentario); asistencia técnica directa; transferencia de recursos; fomento a la asociatividad, postcosecha; capacitación, programas sociales y con el Programa Nacional Forestal.

4 NA (2012) Ley 804 Ley Creadora del MEFCCA Gaceta 134 17 de julio del 2012.

5 GRUN-IDR 2011 Programa de Agroindustria Rural.

6 Id.

- **Medianos productores:** Cuentan con 10 a 100 mz. (7 a 70 ha), con limitado acceso a los mercados de bienes y a los servicios financieros rurales. Esto productores son el grupo meta del Programa Nacional de Agroindustria Rural, el Programa Nacional Forestal, Programa Nacional de Alimentos. A la vez se promoverán servicios de: Asociatividad, innovación tecnológica, educación, capacitación, clima de inversiones, financiamiento, certificación, apoyo a la comercialización y preparación para la exportación.

De acuerdo a esta definición de grupos sociales, las familias - en el marco de la Agricultura Familiar - representarían el 92.2 % de las familias rurales. En este segmento (hasta 70 ha) se logra identificar una diversidad de productores, lo cual hace que las definiciones de la política pública tiendan a ser generales y poco específicas. Esto es una importante limitante cuando se definen los grupos meta de los instrumentos de implementación de las políticas. Es importante definir a los sujetos a quienes se dirigen las políticas, de tal manera que éstas se direccionen con claridad y no se diluyan en el camino.

La agricultura influye de diferentes maneras en los ingresos de los hogares rurales. Así, puede jugar un rol de subsistencia abasteciendo comida en los hogares que dependen fundamentalmente de los mercados laborales, de fuente principal del ingreso y de la ocupación familiar en el caso de los hogares campesinos, de capitalización para las familias en expansión económica y como inversión rentable para los grupos empresariales (Pérez & Freguin-Gresh, 2014)<sup>7</sup>. Es una tendencia que se ha comprobado mediante encuestas y estudios de casos, en las áreas de intervención de Catholic Relief Services (CRS) en la Honduras, Guatemala y Nicaragua (Pérez, 2012)<sup>8</sup>.

En el caso de los hogares de subsistencia, los ingresos se completan mediante la venta de su fuerza de trabajo, empleándose principalmente como jornaleros. Entre mayor es la dependencia de los mercados laborales, mayor será la tendencia a migrar cuando los mercados laborales se deprimen: los trabajadores deben emigrar. Los sectores campesinos, o sectores medios de las estructuras agrarias, son quienes no dependen de la venta de su fuerza de trabajo. Al contrario, son estos quienes tienden a contratar fuerza de trabajo, inicialmente temporal en picos de trabajo y en la medida que se avanza en su nivel de capitalización como empleo permanente.

He aquí la importancia de este sector para la economía agraria de cualquier país, ya que son el segmento social que genera ocupación, empleo y riqueza que se distribuye y reinvierte en los territorios rurales. Por el contrario, el grupo empresarial, aquel cuyos ingresos agrícolas tiende a tener un menor peso dado que integran la cadena de valor (acopio, comercialización y transformación), tiende a tener un comportamiento de carácter extractivo, transfiriendo las ganancias de la agricultura a otros sectores económicos.

En el marco de esta contextualización, se tienen diversos sujetos según su vinculación y dependencia del trabajo agrícola: campesinos, minifundistas, familias de subsistencia y el bolsón de trabajadores rurales que poseen una o dos cuerdas para la producción. Este concepto resulta poco práctico para el diseño de políticas, dado que intenta abarcar a cuatro (4) sectores sociales bajo un solo concepto.

En el diseño de políticas, es importante tener claro cuáles son los grupos metas específicos, principalmente para el diseño de programas de apoyo/fomento de servicios. En este caso, es necesario diferenciar a los grupos de productores orientados al mercado de aquéllos con producción para la subsistencia, dado que cada uno puede jugar un rol diferente en la estrategia general del país. Los productores que ya acceden a mercados, pueden ser incentivados para mejorar tecnológicamente y

<sup>7</sup> Pérez, F. & S. Freguin-Gresh (2014) Classifying agricultural holdings in Nicaragua: Proposal of a typology based on the IV Agricultural Census. IXMATI-CIRAD World Agricultures Watch Initiative FAO-FIDA-CIRAD.

<sup>8</sup> Pérez, FJ (2012) Evaluación de Impacto Económico del Proyecto Agricultura para las Necesidades Básicas – A4N en Guatemala El Salvador y Honduras Catholic Relief Services (CRS) – Instituto Nittlapan – UCA.

con las mismas áreas, incrementar la producción y calidad de los productos agrícolas. Mientras en el caso de los hogares de subsistencia, hay un proceso de mediano plazo que pasa por resolver elementos básicos como el acceso a la tierra, a tecnología, a inversión, por lo que difícilmente puedan ser integrados sosteniblemente en el mercado en el corto plazo.

Una política de fomento a la Agricultura Familiar generalista, sin grupos metas y herramientas claramente definidas, sería una política con mucho riesgo, ya que podría ser poco eficaz. Si toma como base a los grupos de subsistencia, podría convertirse en una política basada en ayuda alimentaria. Si se basa en los productores con producción comercial, podría ser excluyente del primer grupo, por lo que basado en sus características, la política deberá poder combinar herramientas de fomento de corto y mediano plazo.

El marco general, debe partir de la existencia de diferentes sectores sociales que participan en la producción y que están en realidades estructurales diferentes, por lo que su respuestas a los incentivos para para incrementar la producción, serán diferentes. Son grupos distintos que demandan distintos instrumentos, pero que a la par de estas intervenciones es importante atender los problemas estructurales: acceso a la tierra y otros medios para la producción, por ejemplo. De otra manera, cualquier intervención no tendrá el efecto de mejorar las condiciones de los productores de subsistencia. Los productores minifundistas quizás requieran de otras medidas tales como mejorar la integración al mercado, manejo de plagas y mayor tecnificación.

### 3. Importancia de la Agricultura Familiar en el contexto socio-económico de Nicaragua<sup>9</sup>

El Instituto Nacional de Información de Desarrollo publico las bases de datos del CENAGRO 2011, y en base al marco conceptual planteado en la iniciativa de WaW se procedió a establecer un esquema de clasificación que permite segmentar las unidades económicas bajo agricultura familiar. La base teorica del enfoque parte de la premisa de que los hogares rurales son económicamente raciones y en base a las señales del contexto y a sus recursos (tierra, mano de obra, capital) definen como usarlos para llevar a cabo sus estrategias de vida. La base teórica derivada de los trabajos del campesinado, que Salcedo et al (2014) identifican como la base del concepto de agricultura familiar.

Dependiendo de los objetivos a lograr, sea: asegurar la supervivencia/reproducción simple, la acumulación de activos, el incremento del patrimonio y/o el incremento de sus ingresos/ganancias, los hogares deciden dónde colocar sus recursos. De esta manera en la medida que tengan la percepción que la agricultura es el medio por el cual cumplirán sus objetivos, en esa medida destinarán mayores recursos humanos y financieros a la misma.

Sobre la base de los trabajos de investigaciones anteriores (véase Grigsby & Pérez, 2007 y 2009; FAO-Nitlapan 2005; Marín y Pauwels 2001; Marchetti & Maldidier 1996)<sup>10</sup>, los autores asumen que la contratación de mano de obra temporal se puede asociar a picos de carga de trabajo en el ciclo de

<sup>9</sup> Basado en la publicación hecha en el trabajo de F.J. Pérez & Sandrine Freguin-Gresh para el Observatorio de las Agriculturas en el Mundo (WaW) CIRAD-IXMATI FAO-WAW.

<sup>10</sup> Grigsby A& F. J. Pérez (2009) Peasant Strategies to Respond to Globalization's Structural Changes Second phase: Households analysis. World Bank/ NITLAPÁN, June 2009, P. 240.

Grigsby Vado, A. H. and F. J. Pérez (2007). Structural Implications of Economic Liberalization on Agriculture and Rural Development. Rural Struc Program Nicaragua—Phase I. BM- Nitlapán: P. 128.

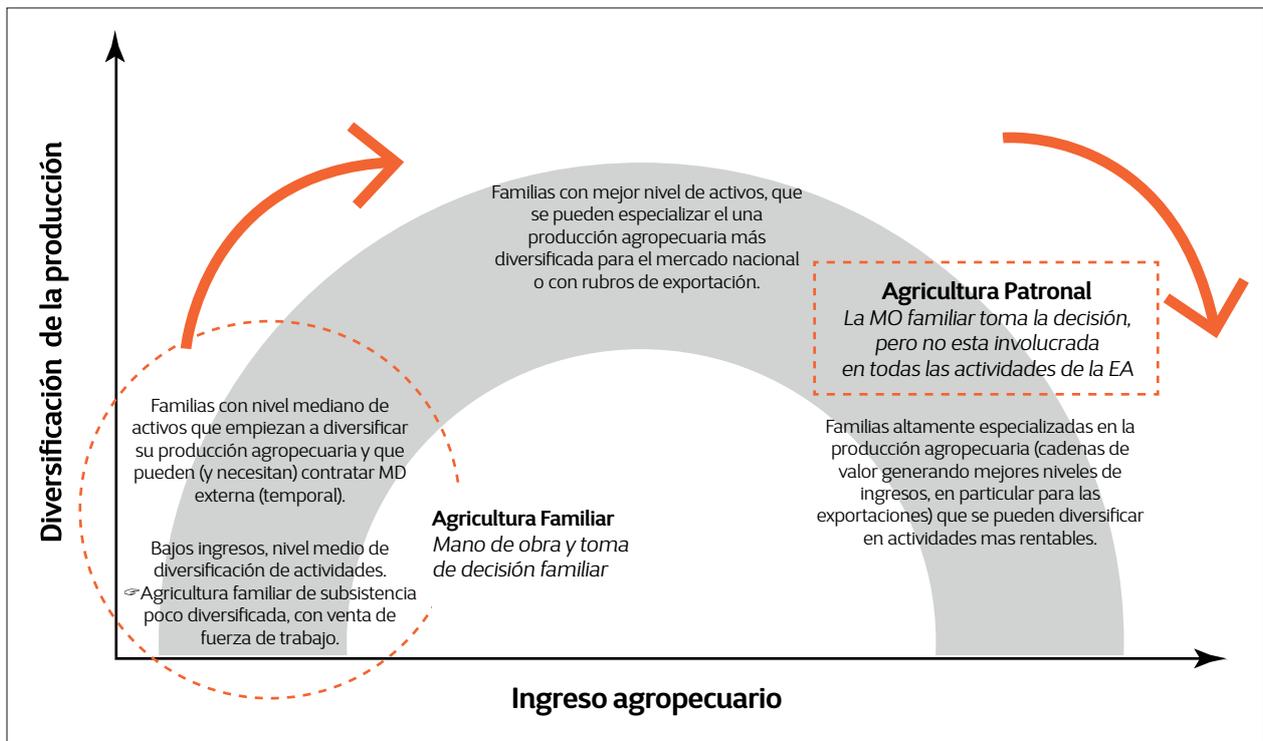
FAO-Nitlapan (2005) Revisitando el Agro Nicaragüense. Tipología de los sistemas de Producción y Zonas Socioeconómicas. MAGFOR-INEC FAO Nitlapan. Marín Y. & S. Pauwels (2001) El Campesino Finquero II. Hacia una modernización incluyente de la Región Central P. 194.

Marchetti P & C. Maldidier (1996) El Campesino Finquero y el potencial económico del campesinado nicaragüense. Editorial UCA P. 178.

producción (cultivo, cosecha), por lo que es dependiente del tipo de producción desarrollado en la unidad productiva. De igual manera, se plantea como supuesto base, que la contratación de obra permanente responde a otra lógica y comportamiento racional, que es discriminante entre los sectores sociales de los agricultores. Un productor que es capaz de emplear mano de obra permanente externa, es un indicador de un nivel de importante de ingresos, el cual le permite un flujo de caja tal que puede pagar constantemente a los trabajadores, a pesar que los ingresos agrícolas sean por temporadas. Por lo que la contratación de mano de obra permanente, es considerada como un proxy del nivel de ingreso total y del peso de la agricultura en el ingreso total, que permite segmentar los sectores sociales del agro nicaragüense.

Además, las investigaciones citadas previamente, también muestran un patrón entre los niveles de diversificación de actividades económicas y el peso de la agricultura en los ingresos totales, generando dos extremos de especialización. Por un lado, las unidades económicas que tienen un peso bajo de la agricultura y que participan en los mercados laborales rurales, tienden a especializarse en la producción de granos. En el otro extremo, en la medida que los productores obtienen mayores ingresos, tienden a especializarse en cultivos de exportación e invierten en actividades de comercio y servicios, lo que hace que se genere una caída del peso del ingreso agrícola en los ingresos totales. En el primer grupo, se ubican los oferentes de mano de obra y en el segundo los que contratan mano de obra permanente y temporal para las actividades agrícolas.

**Figura 1. Relación entre el peso de la agricultura y la diversificación de las actividades económicas de los hogares rurales**



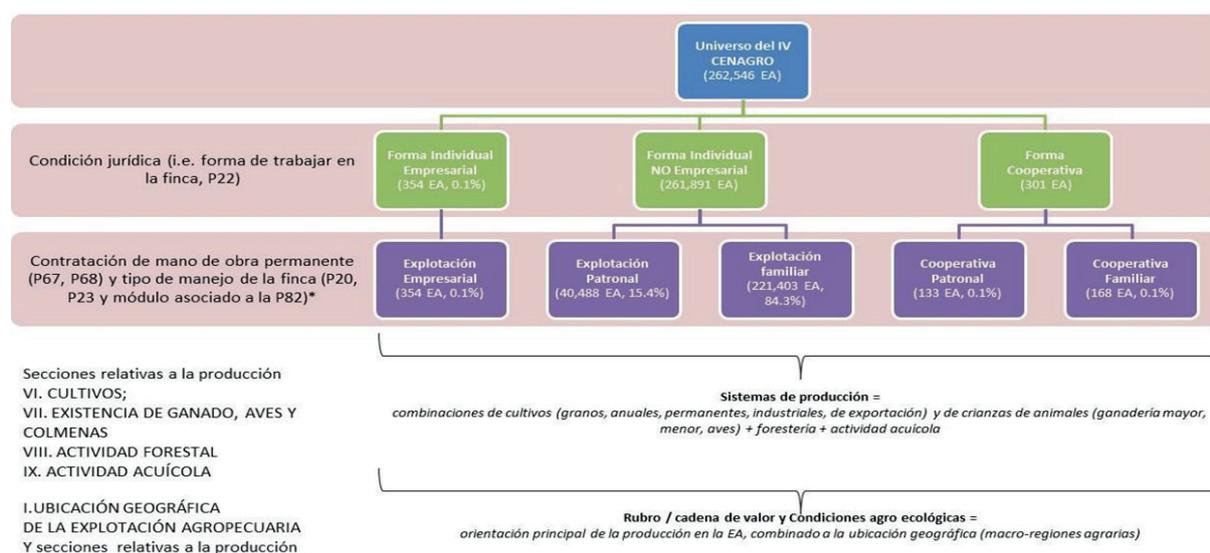
Fuente: Pérez, F.J. & S. Freguin – Gresh (2014)

A esta variable clave de la contratación de fuerza de trabajo, se le agregaron dos más relacionadas: La primera es el manejo de la finca. En este caso si la finca es manejada por una persona contratada

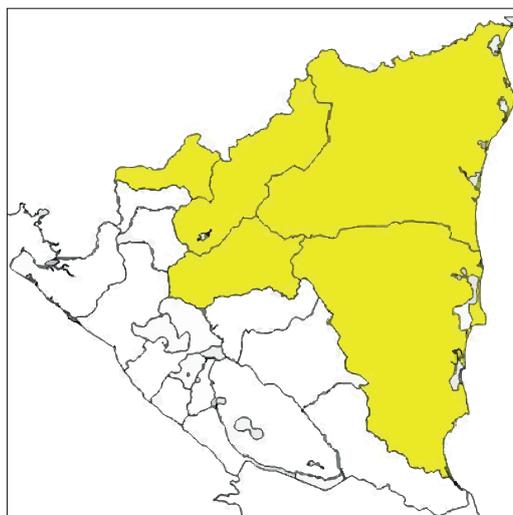
permanentemente (capataz, gerente), es un indicador de que el objetivo de la unidad económica es empresarial. Ello viene a reforzar los resultados obtenidos por la primera variable. Una segunda variable es el estatus legal que declaran los entrevistados; vale decir, las unidades económicas que se reportan como empresas agropecuarias. De igual manera, los reportes del estatus de las empresas, deben ser consistentes con las anteriores variables en cuanto a la contratación de mano de obra permanente y al manejo de la unidad productiva.

Como resultado de la combinación de estas variables, se encuentra que de las 262.546 explotaciones reportadas en el IV CENAGRO, un total de 221.403 unidades económicas se ubicaron en la categoría de explotaciones familiares (no contratan mano de obra permanente y la familia está a cargo del manejo de la unidad de producción). Este segmento representa el 84.3 % de las explotaciones en el CENAGRO; mientras las explotaciones patronales (aquellas que contratan mano de obra permanente), alcanzan el 15.4 % y las explotaciones empresariales (aquellas que además de contratar mano de obra permanente, son dirigidas por un gerente) alcanzan el 0.3 %.

**Figura 2. Distribución de las Explotaciones en el IV CENAGRO en base al marco conceptual WaW**



Las explotaciones clasificadas en la categoría de Agricultura Familiar se ubican principalmente en los departamentos que conforman la frontera agrícola de los 60s y la nueva frontera agrícola de los 90s. Un 58.7 % de las explotaciones de Agricultura Familiar, se ubican en las regiones central norte (Jinotega, Matagalpa), el caribe (RAAN, RAAS) y Las Segovias (Estelí, Madriz, Nueva Segovia). Estos departamentos son los que actualmente incluyen las reservas de importancia para el país como BOSAWAS, Wawashan, Cerro Silva e Indo-Maíz.

**Figura 3. Ubicación de los departamentos con mayor cantidad de explotaciones familiares**

Un segundo clúster en importancia, se ubica en la región occidental del país (León, Chinandega) en donde se encuentra el 12.3 % de las explotaciones. esto hace que las regiones con menos explotaciones en la categoría de Agricultura Familiar, sean el Pacífico Sur, Managua y Central Sur. En el caso de la central sur, la situación podría ser explicada por un proceso de consolidación agraria de la producción ganadera, por lo que esta zona tiende a tener mayor peso en las explotaciones patronales. En el caso de las regiones Pacífico Sur y Managua, se podría explicar por una combinación del avance de las áreas residenciales (urbanización) y consolidación de la estructura agraria (Tabla 2, página siguiente).

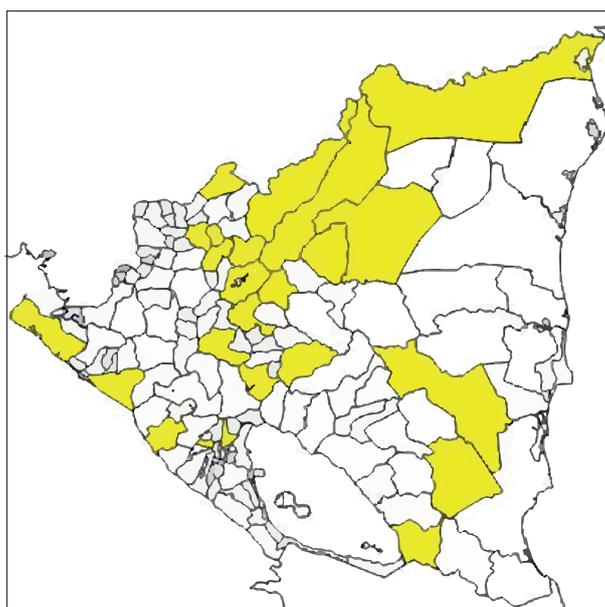
**Tabla 2. Número de Explotaciones Familiares y peso porcentual por departamento**

Departamento	Explotaciones	Peso (%)	Peso Acumulado
Jinotega	23827	11.9	11.9
Matagalpa	22059	11.0	22.9
RAAN	18213	9.1	32.1
RAAS	17537	8.8	40.8
Nueva Segovia	14977	7.5	48.3
Madriz	11788	5.9	54.2
Estelí	8908	4.5	58.7
León	12930	6.5	65.1
Chinandega	11595	5.8	70.9
Managua	9643	4.8	<b>75.8</b>
Masaya	9959	5.0	80.7
Rivas	8405	4.2	84.9
Carazo	5358	2.7	87.6
Granada	3708	1.9	<b>89.5</b>
Boaco	8753	4.4	93.9
Río San Juan	7447	3.7	97.6
Chontales	4850	2.4	<b>100.0</b>

A nivel de municipios, se identificó un clúster de ocho (8) municipios en los que la cantidad de explotaciones es la de mayor peso. Destacan los municipios alrededor de la Asociación de Municipios de Peñas Blancas (Amueblan), el primer eje Jinotega, Pantasma, El Cua, San José Bocay, Wiwilí, representan el 9.7 % de las explotaciones familiares. El segundo eje conformado por Matagalpa, San Ramón, La Dalia, Rancho Grande, Waslala y Siuna representan un 10%, lo cual hace que este clúster de municipios concentren la mayor proporción de productores familiares en el país con un 19.8 % de los mismos. (Anexo 1). Luego en las restantes regiones, hay municipios con pesos importantes:

- Nueva Guinea – El Rama en la RAAS
- Jalapa – El Júcaro, y San Juan R.C-Telpaneca en Las Segovias
- Masaya – La Concepción en el Pacífico Sur
- León y El Viejo en el Occidente
- Waspán- Puerto Cabezas en la RAAN
- Boaco-Teustepe en la región Central Sur
- Villa El Carmen en Managua.

**Figura 4. Municipios con mayor contribución de casos de Agricultura Familiar**



Dada la alta proporción de explotaciones que se clasifican como familiares, se considera necesario hacer una sub-clasificación que permita tener elementos para el diseño de políticas públicas que fomenten su desarrollo económico y su integración a mercados. De manera general, las explotaciones familiares pueden ser clasificados en cuanto a su sistema de producción e integración a mercados, en cinco (5) grandes categorías: Los productores de patio (7.2 %); los productores familiares que participan en los mercados internos a través de la producción de granos, musáceas, frutas y hortalizas (41.9 %); los que producen rubros de exportación, principalmente café, cacao y ajonjolí (19 %); los que producen ganado y leche (15.3 %); y los forestales (0.2 %).



Tabla 3. Ubicación de las explotaciones familiares por sistemas de producción y departamentos

Explotaciones Familiares	Granos Básicos	Ganaderos	Cafetaleros	Cacao	Ajonjoleros
Matagalpa	11.7	8.7	16.6	15.9	0.0
Jinotega	7.2	7.2	33.9	7.4	0.0
RAAN	12.3	7.7	3.7	32.3	0.0
Nueva Segovia	6.4	6.8	16.1	0.7	0.0
Madriz	6.8	3.4	10.8	0.3	0.0
RAAS	7.3	14.0	0.8	29.6	0.0
León	7.1	9.8	0.3	0.2	36.7
Chinandega	6.0	6.2	0.2	0.4	52.8
Rivas	6.0	3.3	0.2	0.3	8.8
Managua	5.3	4.6	0.9	0.4	0.7
Boaco	5.2	4.5	4.5	1.0	0.0
Estelí	4.8	5.5	5.2	0.3	0.2
Río San Juan	4.5	6.0	0.5	8.0	0.0
Carazo	3.8	2.0	1.7	0.5	0.1
Chontales	2.0	5.8	0.1	0.6	0.0
Masaya	1.5	2.4	3.7	1.7	0.7
Granada	2.0	2.2	0.6	0.6	0.2
<b>Total de Explotaciones</b>	<b>75750</b>	<b>40101</b>	<b>39833</b>	<b>5772</b>	<b>3243</b>

En cuanto a los activos, las explotaciones clasificadas como familiares reportan en promedio 22.2 manzanas de tierra total (15.6 ha), de las cuales únicamente utilizan para la producción de cultivos anuales 3.5 mzs, equivalente al 15.8 % de la tierra. Sin embargo, el promedio no logra reflejar la diversidad de condiciones que se generan a partir de los sistemas de producción predominantes y la ubicación geográfica. Por ejemplo, los productores de patio, los cuales representan el 7.2 % de las explotaciones en el IV CENAGRO, promedian áreas totales entre 0.3 y 0.7 mzs, mientras en los que producen cultivos exportables como los maniceros, reportan en promedio 33.7 mzs en total y de ellas cultivan 21.1; los tabacaleros reportan una relación promedio de 28.5 mzs totales y 11 cultivadas, similar con los productores de ajonjolí.

De igual manera, en promedio se reporta que estas explotaciones familiares contratan 2.3 trabajadores temporales. Sin embargo, hay que señalar que las explotaciones con producción de cultivos de exportación tienden a contratar cantidades más altas como los tabacaleros (16.1), los cafetaleros (4.4), ajonjoleros (3.6) y maniceros (3.1). En este segmento social y en este tipo de rubros, solo las explotaciones con producción de cacao son las que contratan trabajadores permanentes por debajo del promedio (ver Tabla 4).

Las explotaciones que reportan cultivos asociados a la exportación tienden a tener áreas entre las 20 y las 35 mzs, y tienden a utilizar una alta proporción de éstas, exceptuando los casos del café y el cacao (ver Tabla 5). Las explotaciones con énfasis ganadero, tienden a ser las que más tierra en total acceden (39.5 mz) y las que en menor proporción (8 %) utiliza áreas para la producción de cultivos anuales.

El ganado se considera un activo que permite estimar los niveles de capitalización de los hogares rurales. Este puede tener varios roles: desde garantizar la nutrición vía producción de productos lácteos, “ahorro en especie” o siendo una estrategia anti-riesgos de las familias ante eventualidades

o emergencias de salud o crisis financieras; y también puede jugar el rol de ser la principal fuente de ingreso mediante la producción láctea o de carne integradas a las cadenas nacionales respectivas. En el caso de las explotaciones familiares, se reportan un promedio de 18.7 cabezas de ganado, pero solo 5.5 vacas de ordeño.

En este indicador, llama la atención que en promedio, los cacaoteros reportan cantidades similares de ganado que los ganaderos, aunque esto puede estar relacionado principalmente por estar ubicados en las zonas de frontera agrícola en donde hay prácticas de agricultura extensiva. Esto sería consistente con el hecho que los cacaoteros solo cultivan el 13 % de su área total. Los productores de patio no reportan tener ganado mayor, lo cual es previsible dado las limitadas áreas que reportan (ver tabla 6, página siguiente).

**Tabla 4. Características de la familia y contratación de mano de obra temporal de las explotaciones familiares**

Capital Humano	Tabacalero	Cafetalero	Ajonjoli	Manicero	Granos Básicos	Horticultor	Ganadero	Fruticultor	Cacaotero	Musaceas	Explotacion Familiares
Total Trabajadores Temporales	16.1	4.4	3.6	3.1	2.0	1.8	1.5	1.2	1.1	1.0	2.26
Nb hombres hogar	2.7	2.9	2.8	2.6	2.7	2.7	2.7	2.6	2.9	2.5	2.73
Nb mujeres hogar	2.1	2.5	2.5	2.3	2.4	2.4	2.3	2.5	2.6	2.4	2.44
Total personas hogar	5.3	5.7	5.6	5.3	5.5	5.5	5.3	5.4	5.8	5.3	5.49
<b>Total de Explotaciones</b>	<b>117</b>	<b>39833</b>	<b>3243</b>	<b>256</b>	<b>75750</b>	<b>9277</b>	<b>40101</b>	<b>9847</b>	<b>5772</b>	<b>15062</b>	<b>221,572</b>

**Tabla 5. Características del uso del suelo en las explotaciones familiares**

Capital Fisco	Ganadero	Manicero	Cacaotero	Tabacaleros	Granos Básicos	Ajonjoli	Horticultor	Fruticultor	Cafetalero	Musaceas	Patio-Huertos	Patio Esp Menores	Explotaciones Familiares
Superficie total de la finca (mz)	39.5	33.7	31.9	28.5	20.0	19.8	19.6	15.2	14.8	9.9	0.7	0.3	22.2
Superficie de la finca en cultivos anuales (mz)	3.3	21.1	4.2	11.0	4.2	7.0	3.9	1.9	3.0	1.5	0.0	0.0	3.5
Superficie de la finca en cultivos perenes (mz)	0.5	1.0	1.7	0.9	0.7	0.3	0.6	0.5	2.6	1.0	0.2	0.1	1.1
Superficie de la finca en pastos sembrados (mz)	7.7	3.0	4.0	2.5	2.1	3.6	2.3	2.2	1.2	1.2	0.0	0.0	3.1
Superficie de la finca en pastos naturales (mz)	19.0	3.8	12.1	4.4	4.8	4.4	7.0	6.2	3.4	3.2	0.1	0.0	7.6
Superficie Total de la finca en pastos (mz)	26.7	6.9	16.1	6.9	6.9	8.0	9.3	8.4	4.6	4.4	0.1	0.0	10.7
Superficie de la finca con riego (mz)	0.0	0.2	0.0	3.7	0.1	0.0	0.2	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0	0.1
<b>Total de Explotaciones</b>	<b>40101</b>	<b>256</b>	<b>5772</b>	<b>117</b>	<b>75750</b>	<b>3243</b>	<b>9277</b>	<b>9847</b>	<b>39833</b>	<b>15062</b>	<b>4695</b>	<b>14284</b>	<b>221,572</b>

**Tabla 6. Tenencia de ganado (total y vacas de ordeño) en las explotaciones familiares**

Capital Fisco	Ganaderos	Cacaotero	Fruticultor	Tabacalero	Manicero	Musaceas	Ajonjolice	Granos Básicos	Cafetalero	Horticultor	Explotacion Familiares
Total Ganado Bovino	27.2	25.4	17.7	16.7	16.2	14.4	14.4	13.0	11.6	13.4	18.7
Vacas ordeñadas	7.9	7.4	6.0	3.5	4.2	5.3	3.5	3.6	3.3	4.5	5.5
<b>Total de Explotaciones</b>	<b>40101</b>	<b>5772</b>	<b>9847</b>	<b>117</b>	<b>256</b>	<b>15062</b>	<b>3243</b>	<b>75750</b>	<b>39833</b>	<b>9277</b>	<b>221,572</b>

La ubicación geográfica de las unidades familiares, influye de igual manera en los indicadores, dado las condiciones edafológicas y los procesos agrarios, principalmente de consolidación y avances de la frontera agrícola. En el caso de las explotaciones ganaderas familiares, las que se ubican en la zona de frontera agrícola (RAAN y RAAS), son las que reportan fincas más grandes y mayor superficie de pastos. El siguiente segmento, está conformado por los departamentos de la colonización de los años 70s y de reactivación económica de los 90s: Chontales, Rio San Juan, Boaco, Matagalpa y Jinotega, una macro-región que Nitlapan denomina La Vieja Frontera Agrícola (Tabla 7).

De igual manera, los departamentos de las meseta de los pueblos (Masaya, Carazo, Granada) de irregular topografía e históricamente asociados a la producción de café (1870s – 1980s), y actualmente bajo presión de la urbanización de la metrópoli de Managua, son los que tienen áreas muy pequeñas para el manejo de animales. En el caso del departamento de Masaya, promedia un área equivalente al 2.7 % del área promedio de la RAAS.

Tabla 7. Áreas promedio de las explotaciones ganaderas familiares por departamento

Capital Natural: Tierra	Ganaderos Familiares	Superficie total de la finca (mz)	Superficie de la finca en cultivos anuales (mz)	Superficie de la finca en cultivos perenes (mz)	Superficie de la finca en pastos sembrados (mz)	Superficie de la finca en pastos naturales (mz)	Superficie de la finca con riego (mz)
RAAS	5621	96.6	4.7	1.2	18.2	54.6	0.0
RAAN	3083	71.7	6.4	1.1	16.0	28.5	0.0
Chontales	2310	63.1	1.7	0.4	11.3	40.9	0.0
RSJ	2410	49.3	3.8	0.5	12.3	22.5	0.0
Boaco	1803	40.2	3.3	0.5	8.8	20.8	0.1
Matagalpa	3478	26.9	3.5	0.3	4.7	12.6	0.1
Jinotega	2884	23.9	4.4	0.4	4.0	7.8	0.0
Estelí	2225	21.3	3.1	0.2	3.6	7.8	0.1
Managua	1854	21.3	2.0	0.1	4.3	6.9	0.0
Rivas	1339	19.7	1.5	0.5	3.7	8.1	0.1
León	3931	19.6	2.1	0.1	3.9	7.8	0.0
Madriz	1371	18.4	2.7	0.1	1.7	6.4	0.0
Nueva Segovia	2713	17.4	3.6	0.1	2.0	6.0	0.0
Chinandega	2467	15.8	2.4	0.1	3.9	5.7	0.0
Carazo	783	10.3	1.1	0.3	1.8	2.7	0.0
Granada	864	9.6	1.5	1.3	0.6	2.5	0.1
Masaya	965	2.6	0.6	0.4	0.2	0.8	0.0
<b>Ganaderos Familiares</b>	<b>40101</b>	<b>39.5</b>	<b>3.3</b>	<b>0.5</b>	<b>7.7</b>	<b>19.0</b>	<b>0.0</b>

De igual manera, en el caso de la producción de granos se puede identificar un patrón. Las áreas de frontera agrícola (RAAN, RAAS, RSJ) son las que establecen mayores áreas por encima de las cinco (5) manzanas, lo cual es equivalente al 35 % de las áreas de producción de cultivos anuales. Junto a Matagalpa y Jinotega alcanzan el 52 % de las áreas sembradas (Tabla 8). León y Chinandega en occidente, constituye un segundo clúster de importancia representado el 13.4 % de las áreas; con áreas de siembra promedio mayores de cuatro (4) manzanas.

Granada, con la producción de arroz, de ubica en una zona bastante alta comparada con los otros dos departamentos de la meseta en donde los promedios de áreas sembradas son menores de tres (3) manzanas. Similar situación describen Boaco y Rivas (Tabla 8).

Tabla 8. Áreas promedio de las explotaciones familiares de grano-basiqueras por departamento

	Granos Basicos Familiares	Superficie total de la finca (mz)	Superficie de la finca en cultivos anuales (mz)	Superficie de la finca en cultivos perenes (mz)	Superficie de la finca en pastos sembrados (mz)	Superficie de la finca en pastos naturales (mz)	Superficie de la finca con riego (mz)
RAAS	5556	55.6	6.5	1.9	7.2	18.4	0.0
RSJ	3398	35.4	6.4	1.1	4.9	10.4	0.0
RAAN	9320	36.2	5.9	1.8	3.4	5.3	0.0
León	5342	16.9	4.5	0.3	2.7	4.6	0.1
Jinotega	5489	24.3	4.2	0.8	1.2	2.1	0.0
Chinandega	4531	10.9	4.1	0.2	1.5	2.2	0.0
Granada	1482	11.4	3.9	0.5	0.7	2.0	0.6
Estelí	3600	14.0	3.8	0.2	2.3	3.5	0.1
Boaco	3971	12.1	3.8	0.2	1.0	4.4	0.1
Rivas	4539	12.5	3.6	1.0	0.9	2.7	0.1
Matagalpa	8900	9.7	3.5	0.3	0.6	2.7	0.1
Managua	4051	12.8	3.5	0.2	1.7	2.5	0.3
Chontales	1503	30.5	3.5	0.5	4.1	16.7	0.0
Nueva Segovia	4825	7.5	3.1	0.1	0.5	1.4	0.1
Carazo	2911	12.1	3.0	0.3	1.3	1.8	0.0
Madriz	5178	8.5	2.5	0.1	0.6	2.0	0.0
Masaya	1154	3.9	2.1	0.6	0.2	0.3	0.0
<b>Granos Basicos Familiares</b>	<b>75750</b>	<b>20.0</b>	<b>4.2</b>	<b>0.7</b>	<b>2.1</b>	<b>4.8</b>	<b>0.1</b>

#### 4. Institucionalidad vinculada con la Agricultura Familiar nicaraguense

Desde el enfoque de la economía institucional (North D.), institucionalidad se entiende como las normas, acuerdos (escritos o no) mediante la cual los actores (públicos, privados) definen los espacios y reglas de negociación en una situación concreta. En el caso de la generación de políticas para la Agricultura Familiar, este espacio institucional se establece en base a la relación entre de los grupos de interés como empresas, gremios, sindicatos y las entidades del Estado; además de los espacios de diálogo en los cuales se debaten los componentes técnicos de la política en su fase de diseño (identificación de problemas y soluciones); y luego brindan servicios a las poblaciones meta, en la fase de ejecución. Ambos grupos deben interactuar en el proceso de monitoreo y evaluación de las políticas, con el objetivo de ajustarlas/mejorarlas en el tiempo.

Nicaragua es un país con una historia de organizaciones campesinas, fomentadas en los 80s bajo un modelo de atención del Estado al sector rural, las que tendieron a consolidarse en los años 90s y 2000s, para el acceso a mercados a través del establecimiento de organizaciones de segundo y tercer piso. A partir del año 2007 se ha regresado al fomento asociativo como modelo de atención del Estado. De acuerdo al CIPRES para el 2008<sup>11</sup>, Nicaragua contaban con 2.673 cooperativas (127, 273 miembros) y tres (3) grandes gremios de productores: UNAG (60,000 miembros), UPANIC (6,000 miembros) y UNAPA (5,000 afiliados).

Un elemento clave, es que estas organizaciones de productores interactúan con el Estado a través de una agenda de rubros: un esquema que se ha venido fomentando desde los años 80s. Entre las cooperativas con mayor incidencia están las asociadas a los rubros café, lácteos, plátano, y miel. Para el año 2012, en el sector café, estaban registradas 207 cooperativas de base, 14 uniones de cooperativas, cinco (5) centrales y tres federaciones<sup>12</sup>, siendo el rubro con mayor desarrollo ya que han logrado integrar sus procesos productivos, y negociar directamente las exportaciones.

Las interacciones entre el Estado y los gremios por rubros, se establecen en un espacio de diálogo: una iniciativa de la UNAG, en donde se discuten los planes nacionales a través de mesas por rubro. En el periodo 2008-2010, se conformaron 13 mesas de diálogo de políticas/planes de producción en los rubros: Hortalizas, Apicultura, Café, Arroz, Fruticultura, Carne, Lácteos, Porcinocultura, Musáceas, Raíces y Tubérculos, Avicultura, Granos Básicos y Pesca<sup>13</sup>. Las mesas de rubros combinan la participación de los diferentes actores en los rubros, incluyendo los representantes gremiales; las agencias de cooperación técnica y financiera, así como ONGs, Universidades y las instituciones públicas que intervienen en los procesos productivos, transformación, sanidad e inocuidad y el comercio.

<sup>11</sup> CIPRES 2008. Las Cooperativas Industriales de Nicaragua. Análisis socioeconómico de 10 organizaciones que integran 171 cooperativas.

<sup>12</sup> Pérez F. J & A. Avilés (2012). Mapeo rápido de gremios cooperativos de los rubros café y cacao: Su modelo de provisión y acceso a servicios. Proyecto NICADAPTA. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola FIDA.

<sup>13</sup> COSUDE (2012) Sistematización de Experiencias de la Mesa nacional de Frijol. COSUDE.

Mesas Nacionales	Cacao:	Frijol	Miel	Ganado
<b>Productores</b>	UNAG, Cooperativas	UNAG, UPANIC, APENN, Cooperativas FENIAGRO, UNAPA; FENACOOOP, NICARAOOOOP, FEMUPROCAN, FECODESA, CECOOPSEMEIN	PRONAMIEL Cooperativas	CANISLAC, CADIN, CONAGAN, UNAG, FAGANIC, FENIAGRO, UNILECHE COOPERATIVAS
<b>ONGs y Cooperación:</b>	ICCO, GIZ, CRS, CATIE, ONUDI, ADA (Austria)	IICA, CRS, VECOMA, PYME-Rural, FUNICA,	Swiss Contact BID	OIRSA, CIAT, CATIE,
<b>Empresa Privada</b>	HEMCO, RITTER; ECOM	Walmart, AGRICORP ANIFODA	Comercializadora Ingemann LAFISE	Grupo Industrial Lacteo y Carnico
<b>Gobiernos Locales</b>	Alcaldías GRAAN, GRAAS			
<b>Instituciones Sectoriales</b>	MEFCCA, INTA, MAGFOR, IPSA, INAFOR, MARENA; MIFIC	INTA, MIFIC, IDR/MEFCCA, Banco Produzcamos, ENABAS, IPSA,	MAGFOR MIFIC IDR/INPYME/MEFCCA	MAGFOR, MIFIC, MEFCCA, MINSA, MINED, MHCP, MARENA, MTI, BANCO PRODUZCAMOS
<b>Universidades</b>	UNA, UNAN; URACCAN		UCC, UNAN Leon	

Este esquema de dialogo es demandante para las instituciones públicas, dado que se deben atender muchas actividades en paralelo, principalmente en las fechas previas a las épocas de siembra y cosecha. Sin embargo, este mecanismo permite abordar específicamente las limitantes de cada uno de los rubros. A partir de ello, se han generado políticas, planes y normas técnicas (NTON) específicas, que facilitan los procesos productivos y mejora la calidad de los productos, como es el caso de las normas técnicas de: Granos básicos, ganadería, café (arábigo y robusto), hortalizas, cacao, caña de azúcar, arroz, plantaciones forestales maderables y frutales.

Las mesas nacionales podrían tener hasta (6) sesiones anuales, lo que en principio plantea hasta 127 sesiones anuales de trabajo; 67 nacionales y 60 locales (municipales). Las locales son espacios de diálogo descentralizados a nivel de territorio, las cuales varían en dependencia del rubro. De igual manera, organizaciones con un carácter nacional (y no gremios en base a rubros específicos), como el caso de la UNAG, FENACOOOP, APENN, UPANIC, tienden a tener una alta demanda de capacidad de agencia. De acuerdo al Informe Sectorial 2012, los principales temas que se abordaban en el espacio de diálogo eran:

1. Acceso a servicios: Financiamiento del CRISSOL, asistencia técnica.
2. Mejora de Infraestructura productiva: Caminos, electrificación rural, acceso a agua y riego.
3. Mejora de Infraestructura social: Mejora de centros escolares.
4. Acceso a activos: Problemas relacionados con la tenencia de la tierra.
5. Negociación de exportaciones a Venezuela (precios, calidades, volúmenes).
6. Seguimiento a los Planes de Producción y planes específicos: Reconversión ganadera, plan nacional de cacao, plan nacional apícola.

En base a la experiencia de la Mesa Nacional del Frijol o Poroto, COSUDE (2012) plantea los siguientes desafíos:

- Mejorar la conducción de los espacios a fin de lograr reuniones más ejecutivas y sacar mayor provecho de la inversión de tiempo en el espacio de diálogo.
- Identificar mecanismos que aseguren la conducción estratégica de las Sub-mesas de trabajo (retomar la comisión preparatoria de la Mesa Nacional integrada por los coordinadores de las Sub-mesas).
- Lograr la permanencia de los representantes de las organizaciones e instituciones en los espacios, para evitar los retrasos que implica actualizar a nuevos representantes en cada reunión.
- Asegurar la facultad de decisión de las personas participantes en los espacios de diálogo.
- Mantener enfocado el diálogo de la Mesa en temas de políticas y estrategias para el desarrollo del sector y transversales para toda la cadena.
- Llevar a la Mesa nacional propuestas consensuadas entre los actores públicos y privados.
- Asegurar la sistematización de los productos de las Sub-mesas y brindar las orientaciones estratégicas de las contribuciones del diálogo para mejorar la competitividad de la cadena del frijol.
- Garantizar el apoyo técnico y financiero para el funcionamiento de la Mesa y Sub-mesas (preparar estudios, análisis, propuestas, sistematizaciones, y asegurar la logística).

**Fuente:** COSUDE (2012). P. 26.

A partir del año 2015, la atención al sector rural está siendo planificada y ejecutada a través del Sistema de Producción Comercio y Consumo (SPCC). De este modo, se pretende fomentar un enfoque en encadenamiento sectorial. En el 2015, el SPCC trabajará los planes anuales de producción con al menos diez (10) Mesas de trabajo: COSEP; Ganadería; Pesca y acuicultura; Maíz blanco; Sorgo; Arroz; Frijol rojo y negro; Hortalizas; vegetales y legumbres; Musáceas. Lo cual confirma la sostenibilidad de este mecanismo de diálogo y gestión público-privada.

En el SPCC, participan diez (10) instituciones públicas, siendo el MEFCCA la herramienta central para la atención de los hogares rurales, al concentrar los servicios de extensión, fomento de productividad, financiamiento, agroindustria y comercialización. La reorganización de las funciones traslada la función de extensión rural, originalmente asignada al INTA, al MEFCCA y consolida al INTA como un ente de generación tecnológica que alimenta los procesos de asistencia técnica y capacitación del MEFCCA; y de formación técnico-agropecuaria del INATEC. El INTA se transforma en un capacitador de segundo piso y mantiene la producción de semillas para los procesos de multiplicación artesanal y producción certificada de semillas.

De igual manera, la ley creadora del MEFCCA transfirió las funciones de la política de seguridad alimentaria que originalmente se implementaban desde el MAGFOR, trasladando los programas PPA, CRISSOL y PSAN. Además de la reducción en funciones del MAG en temas de seguridad alimentaria, también se le traslada a la presidencia, la Dirección General de Protección y Sanidad Agropecuaria, que en la actualidad pasa a ser Instituto de Protección y Sanidad Agropecuaria y el Instituto Nacional Forestal. De esta manera, el MAG queda como un generador de políticas de tierras; financiamiento rural, innovación tecnológica agropecuaria; zonificación de las áreas de desarrollo y la promoción de un uso sostenible de los suelos. El resto de instituciones mantienen las funciones que hasta la fecha habían tenido, en cuanto a la promoción de la producción agropecuaria en general y de la Agricultura Familiar en particular.

Uno de los retos importantes en el actual diseño, es el cúmulo de funciones que se han agregado en el MEFCCA. Además de las ya mencionado en el áreas rural, se le suman las de la atención a la pequeña y mediana industria urbana (previo INPYME). Para ello, el Ministerio necesitará de un esquema de funcionamiento que le permita fluir coordinadamente en sus esfuerzos, con un enfoque de gestión por resultados, que le ayude a definir claramente sus nuevos productos, así como sus nuevos resultados inmediatos, intermedios y estratégicos, vinculados a los resultados que demanda el PNDH 2012-2016. Hasta el año 2013, el MEFCCA entregó 42 bienes y servicios al sector. Bajo las nuevas funciones, integraría los productos destinados al objetivo estratégico de incrementar los niveles de productividad del uso de los factores de producción; los de reducción de la inseguridad alimentaria, y parcialmente el objetivo del incremento de la resiliencia al cambio climático.

La coordinación inter-institucional es clave para alcanzar los resultados tanto a nivel nacional como territorial. Una ventaja en este aspecto, es la presencia territorial del MEFCCA en todas las regiones del país. Las Mesas nacionales y departamentales por rubro, podrían ser un espacio de coordinación interinstitucional clave para la planificación anual de acciones; para construir y monitorear los planes nacionales de producción. La participación activa de los representantes de la economía familiar en estas Mesas, será clave para que estos planes sean incluyentes.

#### 4.1 Instituciones Públicas miembros del Sistema de Producción Consumo y Comercio

##### a) Ministerio de Economía Familiar Comunitaria, Cooperativa y Asociativa

Es el instrumento de la política pública que:

- Brinda los servicios directos a los hogares de la economía familiar; transferencia de tecnología, asistencia técnica, capacitación.
- Implementa los programas de seguridad alimentaria (PPA, Patio Saludable, CRISSOL, PSAN, Marango).
- Promueve las prácticas de agregación de valor; implementa el PNAIR. (PROCAVAL, PRODERUL, PYMERURAL).
- Fomenta el desarrollo del asociativo y el cooperativismo (INFOCOOP).
- Coordina y Fomenta la protección de las fuentes hídricas y adaptación al CC (NICADAPTA).
- Promociona el desarrollo económico de las comunidades indígenas (NICARIBE).
- Promueve la mejora de la productividad de los factores de la producción.
- Promueve la participación de las organizaciones de productores en la gestión pública.

## b) Ministerio Agropecuario

Está centrado en temas de planificación del desarrollo agropecuario; la administración de las tierras públicas, el crédito y la asistencia técnica. Debe:

- Formular Políticas, Planes y Estrategias de Desarrollo Agropecuario.
- Identificar y priorizar la demanda de crédito y asistencia tecnológica de las actividades agropecuarias.
- Formular y proponer la política de distribución, propiedad y uso de las tierras del estado.
- Formular propuestas y coordinar con MARENA y ANA, los programas de protección del sistema ecológico, con énfasis en la conservación de suelos y agua.
- Formular y proponer la delimitación de las áreas y límites de desarrollo agropecuario.

## c) Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales

Le corresponden las funciones siguientes:

- Formular, proponer y dirigir las políticas nacionales del ambiente y en coordinación con los Ministerios sectoriales respectivos, el uso sostenible de los recursos naturales.
- Formular normas de calidad ambiental y supervisar su cumplimiento. Administrar el Sistema de Evaluación de Impactos Ambientales. Garantizar la incorporación del análisis de impacto ambiental en los planes y programas de desarrollo municipal y sectorial.
- Controlar las actividades contaminantes y supervisar el registro nacional de sustancias físico-químicas que afecten o dañen el ambiente.
- Administrar el sistema de áreas protegidas del país, con sus respectivas zonas de amortiguamiento. Formular y proponer estrategias, políticas y normas para su creación y manejo.
- Ejercer en materia de recursos naturales las siguientes funciones:
  - ✓ Formular, proponer y dirigir la normativa y regulación del uso sostenible de los recursos naturales; y el monitoreo, control de calidad y uso adecuado de los mismos.
  - ✓ Coordinar con el Ministerio Agropecuario y Forestal, la planificación sectorial y las políticas de uso sostenible de los suelos agrícolas, ganaderos y forestales en todo el territorio nacional.
  - ✓ Coordinar con el Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC) la planificación sectorial y las políticas de uso sostenible de los recursos naturales del Estado, los que incluyen: Minas y canteras; hidrocarburos y geotermia; las tierras estatales y los bosques en ellas; los recursos pesqueros y acuícolas y las aguas.
- Supervisar el cumplimiento de los convenios y compromisos internacionales del país en el área ambiental. Coordinar con el Ministerio de Relaciones Exteriores, los proyectos y programas internacionales de carácter ambiental, en lo referente a los intereses territoriales y fronterizos del Estado.
- Coordinar apoyo en la prevención y control de desastres, emergencias y contingencias ambientales; y en la prevención de faltas y delitos contra el medio ambiente.
- Formular y proponer contenidos en los programas de educación ambiental.

#### **d) Ministerio de Fomento, Industria y Comercio**

Le corresponden las siguientes funciones:

- Promover el acceso a mercados externos y una mejor inserción en la economía internacional, a través de la negociación y administración de consejos internacionales, en el ámbito del comercio e inversión.
- Promover la libre competencia, la eficiencia; defender los derechos del consumidor en todos los mercados internos de bienes y servicios. Organizar, dirigir y supervisar los sistemas nacionales de normalización y metrología.

En materia de aprovechamiento de los recursos naturales del Estado:

- Formular, proponer, dirigir y coordinar con el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales, la planificación del uso y explotación de los Recursos Naturales del Estado. Formular las políticas de fomento y promoción del uso de los recursos, en coordinación con los organismos del ámbito y con las organizaciones sociales.
- Administrar el uso y explotación de los siguientes recursos naturales del Estado: Minas y canteras; las tierras estatales y los bosques en ellas; los recursos pesqueros y las aguas. Todo esto mediante la aplicación del régimen de concesiones y licencias vigentes, conforme a las normas de sostenibilidad técnicas y regulaciones establecidas por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales (MARENA). Coordinar y administrar el Sistema de Catastro de los mismos.
- Tramitar de acuerdo a la Constitución Política y las leyes, las solicitudes de concesiones y licencias; negociar los términos de las mismas y otorgarlas; así como suspenderlas y cancelarlas cuando violen las normas técnicas y regulaciones establecidas por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales (MARENA); y planificar la investigación base de los recursos naturales estatales.
- Apoyar al sector privado para que aproveche las oportunidades en los mercados internacionales, así como promover y facilitar la inversión en la economía del país, tanto nacional como extranjera, con énfasis en los mercados de exportación.
- Administrar el Registro de la Propiedad Industrial e Intelectual.
- Impulsar la productividad, eficiencia y competitividad de cadenas y nichos inter-sectoriales; la industria y otros sectores no agropecuarios, apoyándose en el desarrollo, transferencia de la tecnología y la capacitación gerencial con énfasis en la pequeña y mediana empresa.

#### **e) Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria**

- Las reformas del 2014, focalizan las funciones del INTA en la generación de tecnología, convirtiéndolo en un capacitador de segundo piso y mantiene la producción de semillas para los procesos de multiplicación artesanal y producción certificada de semillas.
- Desarrollar procesos de investigación, adaptación y validación científica que generen tecnologías desde Centros de Desarrollo Tecnológico, laboratorios, parcelas y fincas experimentales en correspondencia a las necesidades de los productores y del mercado de exportación.
- Gestionar ante direcciones y/o ministerios homólogos; organismos internacionales de investigación agropecuaria de Latinoamérica y el Caribe, intercambios de experiencias y

acuerdos de cooperación, en tecnologías adaptables para el fortalecimiento de nuestro modelo de desarrollo agropecuario.

- Trasladar al productor, las tecnologías generadas a través de los técnicos del MAGFOR/DGPSA, MEFCCA y docentes del INATEC, principalmente en el programa de educación técnica del campo.
- Disponer y/o compartir los resultados de las tecnologías generadas al sector agropecuario a través de ferias, exposiciones nacionales, encuentros, congresos científicos de investigación y tecnología agropecuaria.
- Generar semilla básica y registrada como producto del mejoramiento genético para la reproducción en cooperativas, empresas y otros actores de la producción nacional.
- Desarrollar a prioridad, procesos de investigación para el mejoramiento genético de semillas criollas y acriolladas de granos básicos de consumo, en la Agricultura Familiar y comunitaria.
- Capacitar a técnicos de las instituciones del gabinete de producción, docentes de Centros de Formación Técnica y Tecnológica Agropecuaria, así como productores nacionales de semilla y de ganado menor y mayor.
- Instalar y coordinar el Sistema Nacional de Investigación e Innovación Agropecuaria, en el que participen universidades, centros de investigación e institutos de Formación Técnica y Tecnológica, a fin de compartir y complementar los procesos de investigación desarrollados.
- Elaborar y desarrollar una Agenda Nacional de Investigación en consenso con las instituciones del gabinete de producción, sectores agropecuarios y universidades, priorizando los rubros importantes para el desarrollo de la agro-exportación; la seguridad alimentaria y nutricional de las familias nicaragüenses.
- Consolidar los Centros de Desarrollo Tecnológicos y Laboratorios como espacios de experimentación y demostración educativa de las investigaciones y tecnologías generadas.
- Realizar campañas de divulgación nacional a través de medios radiales y televisivos, materiales gráficos, cartillas y manuales promoviendo el uso de las tecnologías generadas por el INTA.

#### **f) Instituto de Protección y Sanidad Agropecuaria**

Tiene como objetivo, facilitar, normar, regular e implementar las políticas y acciones sanitarias y fitosanitarias que conllevan o se deriven de la planificación, normalización y coordinación de las actividades nacionales vinculadas a garantizar, mantener y fortalecer la sanidad agropecuaria, acuícola, pesquera y forestal.

Tendrá las siguientes funciones:

- Administrar y aplicar en lo que fuere de su competencia, las siguientes leyes con sus respectivos reglamentos:
  - ✓ Ley N° 274, “Ley Básica para Regulación y Control de Plaguicidas, Sustancias Tóxicas, Peligrosas y Otras Similares”, publicada en La Gaceta, Diario Oficial N° 30 del 13 de febrero del 1998.
  - ✓ Ley N° 280, “Ley de Producción y Comercio de Semillas”, publicada en La Gaceta, Diario Oficial N° 26 del 9 de febrero de 1998.
  - ✓ Ley N° 291, “Ley Básica de Salud Animal y Sanidad Vegetal”, en La Gaceta, Diario Oficial N° 136 del 22 julio de 1998.

- ✓ Ley N° 705, “Ley sobre Prevención de Riesgos Provenientes de Organismos Vivos Modificados por medio de Biotecnología Molecular”, publicada en La Gaceta, Diario Oficial N° 67 del 13 de abril del 2010.
- ✓ Las demás Leyes relacionadas con su competencia.
- ✓ Administrar y aplicar en lo que fuere de su competencia, los instrumentos internacionales y comunitarios ratificados por la República Nicaragua, en materia sanitaria y fitosanitaria.
- Asesorar al Presidente de la República en la formulación de políticas, sanitarias y fitosanitarias para la vigilancia, control, prevención y erradicación de enfermedades y plagas en animales y plantas; sus productos y subproductos.
- Formular, dirigir, e implementar los planes de sanidad e inocuidad agropecuaria, acuícola, pesquera y forestal.
- Aprobar y emitir las tarifas por servicios especializados brindados por el Instituto de Protección y Sanidad Agropecuaria, previa consulta con el Presidente de la República.
- Emitir los permisos sanitarios y fitosanitarios que fueren necesarios, para cumplir con las obligaciones contraídas en base a la Ley o en virtud de compromisos adquiridos a nivel internacional.
- Desarrollar e implementar bajo su responsabilidad, las actividades de cuarentena agropecuaria, acuícola, pesquera, e inocuidad agroalimentaria; en coordinación con las instituciones públicas que correspondan.
- Contribuir al desarrollo de la producción agropecuaria, al seguimiento técnico de la comercialización de los productos derivados de la misma y a la conservación de la salud pública, promoviendo la competitividad de los productos mediante el diagnóstico, la vigilancia, la cuarentena y en cuanto sea posible, la erradicación de las enfermedades transmisibles; la certificación sanitaria y fitosanitaria, así como el aseguramiento de la calidad e inocuidad de los insumos.
- Desarrollar e implementar planes de emergencia sanitaria y fitosanitaria, en coordinación con los Organismos competentes nacionales, regionales e internacionales de referencia en la materia de que se trate.
- Representar a Nicaragua ante organismos nacionales, regionales e internacionales vinculados a la salud animal, sanidad vegetal y la inocuidad de los procesos agroindustriales.
- Acompañar y asesorar en las negociaciones comerciales al Gobierno de Nicaragua, en lo que corresponda a temas sanitarios y fitosanitarios.
- Procurar el reconocimiento internacional de la condición sanitaria y fitosanitaria del país, para mantener los actuales mercados y propiciar la apertura de otros nuevos.
- Autorizar o habilitar en su caso, los servicios especializados de laboratorios y organismos de inspección o certificación privados, para la evaluación de la conformidad de los productos de origen agropecuario, acuícola y pesqueros. La autorización o habilitación se realizará, previa acreditación por parte de la Oficina Nacional de Acreditación, adscrita a la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Nacional de Normalización Técnica y Calidad, creada por la Ley N° 219, “Ley de Normalización Técnica y Calidad”, publicada en La Gaceta, Diario Oficial N° 123, del 2 de julio de 1996.
- El Instituto de Protección y Sanidad Agropecuaria, podrá autorizar o habilitar a profesionales en programas oficiales de sanidad y trazabilidad agropecuaria, acuícola, pesquera y forestal.

- Normar, fiscalizar, formular, desarrollar, administrar, asesorar y facilitar el registro oficial de trazabilidad agropecuaria con alcance a la explotación primaria, la transformación y la distribución de la producción animal, vegetal, apícola, acuícola, pesquera y forestal; sus productos, subproductos y derivados, insumos y materias primas que lo integran y cualquier otra sustancia destinada a ser incorporada en un alimento de consumo humano o en un alimento para animales.
- Declarar zonas libres o de escasa prevalencia de plagas y enfermedades de los animales y de los vegetales, de acuerdo con los procedimientos y recomendaciones de los Organismos Regionales e Internacionales.
- Las facultades y competencias en materia sanitaria, fitosanitaria, inocuidad y trazabilidad agropecuaria ejercidas por el Ministerio Agropecuario y Forestal de manera directa o indirecta a través de la Dirección General de Protección y Sanidad Agropecuaria, pasarán a ser competencia del Instituto de Protección y Sanidad Agropecuaria, a partir de la entrada en vigencia la Ley.
- Otras que determinen las leyes vinculadas a la materia y las que establezca el reglamento de la Ley.

### **g) Instituto Nacional Forestal**

Con las reformas pasa a estar adscrito a la Presidencia de la República y le corresponden las funciones siguientes:

- Vigilar el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales de la Nación, ejerciendo facultades de inspección, disponiendo las medidas, correcciones y sanciones pertinentes de conformidad con esta Ley y su Reglamento.
- Ejecutar en lo que le corresponda, la política de desarrollo forestal de Nicaragua.
- Aprobar los Permisos de Aprovechamiento y conocer, evaluar, y fiscalizar los planes de manejo forestal.
- Proponer al MAGFOR como ente rector, las normas técnicas obligatorias para el manejo forestal diversificado, para su debida aprobación de conformidad con la ley de la materia.
- Suscribir convenios con los gobiernos municipales o con organismos públicos o privados, delegando funciones de vigilancia y control, o fomento, trasladando los recursos necesarios en el caso que el convenio se establezca con un gobierno municipal.
- Coadyuvar con las instancias sanitarias del MAGFOR, la realización de las acciones necesarias para la prevención y combate de plagas y enfermedades; y vigilar el cumplimiento de las normas sanitarias relativas a las especies forestales.
- Ejecutar las medidas necesarias para prevenir, mitigar y combatir incendios forestales.
- Recomendar al MAGFOR, las coordinaciones con el MARENA para el establecimiento o levantamiento - en su caso - de vedas forestales y ejercer su control.
- Generar información estadística del sector forestal.
- Administrar el Registro Nacional Forestal y llevar el inventario nacional de los recursos forestales.
- Expedir el aval correspondiente para el goce de los incentivos.

## **h) Instituto Nacional de la Pesca y Acuicultura**

Sus funciones están relacionadas a los recursos acuáticos (mares, lagos, ríos) y son principalmente de dos tipos: Fomento e Investigación.

### **Fomento:**

- Asegurar mediante la planificación y ordenación, el aprovechamiento sostenible de los recursos pesqueros y acuícolas, contribuyendo al crecimiento económico del sector para elevar el nivel de vida de los actores.
- Fomentar y promover un mejor aprovechamiento de los recursos pesqueros y acuícola, de modo tal que contribuya al mejoramiento del nivel de vida de las comunidades pesqueras.
- Impulsar el crecimiento económico del sector pesquero y acuícola, mediante el desarrollo tecnológico; fomento a la inversión y mejoramiento de los sistemas de comercialización.
- Propiciar el desarrollo del sector pesquero y acuícola con perspectivas de género.
- Promover la pesca responsable, mediante la ejecución de estudios y diagnósticos a través de proyectos que conlleven el establecimiento de medidas para el aprovechamiento sostenible de los recursos pesqueros y acuícolas.
- Mejorar las condiciones de venta de la producción, de forma que se mantenga el valor nutritivo, calidad e inocuidad del producto, aumentando así su valor económico.
- Brindar asistencia técnica a las cooperativas de pescadores artesanales en actualización.
- Brindar asistencia técnica a los usuarios de la pesca artesanales en materia de legalización, créditos productivos, exención de impuestos.
- Capacitar a inspectores municipales de pesca en materia de monitoreo, vigilancia y control.
- Firmar convenios de delegación de atribuciones de la pesca artesanal con alcaldías municipales.
- Capacitar a las cooperativas de pescadores artesanales en temas de la Ley N° 489, Ley N° 499: registros de pesca, exenciones fiscales.

### **Investigación:**

- Realizar investigaciones pesqueras que conlleven al aprovechamiento óptimo de los recursos pesqueros del país.
- Asesorar a la administración pesquera, sobre la aplicación de medidas para la regulación de la pesca y la obtención de un óptimo rendimiento sostenible.
- Opinar en materia técnica y científica acerca de los permisos, autorizaciones y concesiones, así como el traslado de especies exóticas para su exportación.
- Brindar dictamen técnico para la determinación de épocas y zonas de veda.
- Elaborar un Plan de Investigaciones Pesqueras y Acuícolas.
- Levantar de forma permanente, el inventario de los recursos hidrobiológicos.
- Evaluar los recursos pesqueros de interés comercial.
- Recopilar, archivar y procesar información bioestadística de las actividades de la pesca y la acuicultura nacionales y publicarlas anualmente.

### i) Empresa Nicaragüense de Alimentos Básicos (ENABAS)<sup>14</sup>

ENABAS tiene como objetivo principal, implantar un modelo de relación comercial justa entre el pequeño y mediano productor y los consumidores de productos alimenticios básicos, a través de las siguientes acciones:

- Ejecutar un programa de retención de cosechas a las cooperativas con la participación de Cooperativas, ENABAS, FCR y otras entidades financieras.
- Establecer políticas de acceso a las adquisiciones de las instituciones del Estado en alianza con ENABAS, para consolidar el proceso de mercado justo para el productor y el consumidor.
- Acopiar reservas de granos para evitar la especulación y garantizar precios de sustentación a los pequeños productores de porotos, maíz y arroz.
- Establecer puestos de venta en los principales centros poblacionales y barrios directamente a la población, para enfrentar la crisis de los precios de los granos básicos.
- Realizar Mini ferias locales a través de cooperativas o asociaciones de productores en los centros poblacionales (Cabeceras departamentales y municipales).
- ENABAS dispone de distintas alternativas para impulsar el mejoramiento de las transacciones en el mercado primario de productos agropecuarios, entre ellas: Modernizar la prestación de sus servicios de almacenamiento, limpieza y secado y la gestión gerencial y administrativa, contando con espacios y oportunidades para consolidarse como una opción de desarrollo en el sector rural. Para alcanzar sus objetivos cuenta con los siguientes Programas:
  1. Creación de la Red de Mercado Justo: Su objetivo es garantizar precios justos a los productores y consumidores de alimentos, a través de una red alternativa de distribución y la creación de reservas básicas de ENABAS, para reducir el impacto de la inflación y los altos precios de los principales productos de la canasta básica.
  2. Inversión para la Reactivación de Capacidades en Silos, Bodegas, Maquinarias y Equipos.
  3. Desarrollo y Fortalecimiento de los puestos de distribución. ENABAS interviene en 104 municipios del país, a través de los 3.817 puestos de distribución; con el protagonismo de un 95 % de mujeres, que se abastecen semanalmente, otros quincenalmente y mensualmente en base a una programación. Hay una mayor incidencia en las zonas productivas del país: Boaco, Carazo, Chinandega, Chontales, Estelí, Jinotega, León, Madriz, Managua, Masaya, Matagalpa, Nueva Segovia, Rivas, El Rama y Nueva Guinea además de las zonas especiales de Siuna, Rosita y Bonanza.

## 4.2 Gremios de Productores que participan en las Mesas sectoriales

### a) Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos (UNAG)<sup>15</sup>

Es un gremio nacional establecido en 1981, con el objetivo de obtener las reivindicaciones históricas de los pequeños y medianos productores, que respondieran a sus demandas y principales intereses en temas como: La tierra, financiamiento, acceso a mercados, transporte, asistencia técnica, insumos para la cosecha, entre otros. En el año 1990, la UNAG obtiene su personería jurídica propia. Para cumplir con su misión UNAG se organiza en sedes departamentales y en programas nacionales como:

<sup>14</sup> <http://www.enabas.gob.ni/enabas>

<sup>15</sup> <http://www.unag.org.ni/last/>

- Programa Campesino a Campesino: El PCaC) es el programa nacional más grande de la UNAG. Cuenta con 20.338 productores campesinos organizados. Su objetivo es que los campesinos se ayuden mutuamente a través de capacitaciones en temas de producción orgánica, agroforestería sucesional, diversificación, ambiente, entre otros. El PCaC tiene presencia en 16 departamentos, 85 municipios, 961 comunidades; y goza de reconocimiento internacional por el establecimiento de un modelo de extensión basado en promotores campesinos y ha impulsado cambios tecnológicos importantes en temas de manejo de la fertilidad de los suelos, manejo y cosecha de agua, uso de semillas criollas.
- Programa de Agronegocios: Los Centros de Agronegocios y Gestión Empresarial (CEGES), son unidades estratégicas de la UNAG, que proporcionan a los campesinos servicios especializados de desarrollo empresarial, con la finalidad de desarrollar y fortalecer sus capacidades para comercializar; dar valor agregado a sus productos, gestionar proyectos y fomentar negocios emprendedores. Para ello desarrolla acciones de fomento e inversión en las cadenas de valor de poroto, maíz y ganado bovino, así como la profundización en el análisis y elaboración de planes de acción para las cadenas de valor de cacao, miel, ajonjolí, dulce de panela, entre otras.
- Programas de Género (Secretaría de la Mujer): Su misión es promover y fortalecer el desarrollo sostenible y competitivo de las mujeres, mediante la organización, representación y gestión de iniciativas productivas, organizativas y de incidencia, considerando siempre la calidad ambiental y los procesos económicos sostenibles, que proporcionen una mejor calidad de vida a las afiliadas. El 37 % de los miembros de la UNAG son mujeres.
- Programa de Incidencia: un programa estratégico de carácter transversal con representatividad nacional que coordina la ejecución de fondos y apoyo a proyectos ejecutados en los Departamentos. Esta área es la encargada de monitorear y dar seguimiento y acompañamiento en los territorios para que los afiliados y afiliadas en los departamentos puedan presentar propuestas propositivas y coherentes ante las instancias claves, busca alternativas y promueve la sinergia para concretar acciones encaminadas a resolver la problemática del sector.

## **b) Unión de Productores Agropecuarios de Nicaragua, UPANIC<sup>16</sup>**

Fue establecida en 1979, con la visión de integrar a los productores del sector privado y fortalecer los vínculos de diferentes sectores de la producción agropecuaria, preocupados no solo por el éxito de la producción, sino por los más altos intereses de Nicaragua. Funciona como una organización que representa a treinta mil productores agropecuarios, miembros activos de asociaciones de productores localizadas en distintas regiones del país. Entre las asociaciones que forman parte de este Gremio están:

- Federación de Asociaciones Ganaderas de Nicaragua FAGANIC.
- Asociación de Cafetaleros de Managua ASOCAFEMAG.
- Asociación de Cafetaleros de Matagalpa ASOCAFEMAT.
- Asociación de Cafés Especiales de Nicaragua ACEN.
- Asociación de Algodoneros y Otros Cultivos del Departamento De León ADAL.
- Asociación de Algodoneros y Otros Cultivos del Departamento De Chinandega ADACH.
- Asociación de Productores de Caña de Azúcar APRICO.

- Asociación Nicaragüense de Arroceros ANAR.
- Fondo de Desarrollo de La Industria Láctea FONDILAC.
- Asociación de Productores de Caña de Rivas APROCARI.
- Asociación de Productores de Sorgo AMPROSOR.
- Asociación de Productores de Maní APROMANI.
- Asociación de Pequeños y Medianos Productores Avícolas De Nicaragua APEMEPAN.

UPANIC cuenta con la Unidad de Administración de Proyectos, por medio de la cual ha ejecutado más de noventa (90) proyectos de desarrollo y beneficiados a miles de pequeños y medianos productores en distintas regiones de Nicaragua. UPANIC ha implementado una variedad de proyectos: desde servicios técnicos previstos a miles de pequeños productores en café, ganadería y granos básicos, hasta actividades para mitigar los daños ocasionados por el Huracán Mitch. Para ejecutar los proyectos, UPANIC ha recibido apoyo de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América (USAID), Secretaría del PL-480, Departamento de Agricultura de los Estados Unidos de América (USDA); Unión Europea, Banco Mundial y Cooperación Japonesa (JICA). Entre los más destacados se encuentran:

- Proyectos del Sector Ganadero: Entre 1993 y 2003, UPANIC ha trabajado con ocho mil quinientos cincuenta y ocho pequeños ganaderos, implementando los proyectos “Servicios Técnicos Ganaderos” en distintas asociaciones, incluyendo: Programa de Asistencia Técnica. Capacitación. Inseminación Artificial. Alimentación de Verano. Cultivo de Pastos Mejorados. Venta de Bloques Minerales. Comercialización y Ventas de Insumos.
- Proyectos Sector Cafetalero: Entre 1994 y 1998, UPANIC ha trabajado con nueve mil ochocientos sesenta y cinco pequeños productores de café, implementando proyectos de: “Servicios Técnicos y Fortalecimiento Institucional en Café” en distintas asociaciones, incluyendo programas de: Asistencia Técnica. Capacitación. Establecimiento de viveros y venta de plantas de café. Comercialización. Venta de insumos. Titulación de tierras para pequeños productores.
- Proyectos Sector Granos Básicos: Entre 1997 y 2001, UPANIC ha trabajado con diecisiete mil pequeños productores de granos básicos en proyectos de: “Apoyo con Semillas Certificadas”. “Apoyo en Siembra de Frijol en Apante”. “Uso de Inoculantes en Frijol Común”. “Validación Tecnológica”. “Producción y Comercialización de Semillas Certificadas”. En 2004, UPANIC construyó una Planta Procesadora de Semillas de Granos Básicos, mediante el apoyo recibido de la Unidad de Seguridad Alimentaria de la Unión Europea.
- Enfocando Diversificación: En 2004, UPANIC estuvo enfocando la diversificación de cultivos, mediante el proyecto: “Expansión del Cultivo de la Uva” en la región norte de Nicaragua. Para complementar este esfuerzo, UPANIC tiene convenio con la Cooperación Técnica de Japón, JICA, mediante el cual recibe asistencia técnica impartida por expertos internacionales y capacitación para los técnicos del Proyecto

### **c) Federación Nacional de Cooperativas Agropecuarias y Agroindustriales (FENACOOB, R. L)**

Es una organización constituida desde 1990. Cuenta con 620 cooperativas agropecuarias y agroindustriales registradas. Es una cooperativa de tercer grado, con cobertura y liderazgo nacional, integrado en alianzas nacionales e internacionales. Está dedicada a representar y defender los intereses

de las empresas cooperativas; al fomento organizacional. Atiende al socio económico, político y cultural dentro de la economía social, principalmente de nuestras asociadas, con el fin de mejorar la calidad de vida de sus asociados y sus familias en forma sostenible, amigable con el ambiente y con enfoque de género.

En cumplimiento de sus objetivos desarrolla cuatro líneas estratégicas:

#### **i. Fortalecimiento organizacional de FENACOOOP, R.L. y sus cooperativas asociadas**

- Impulsar el desarrollo integral y sostenible de las cooperativas, equiparando la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisión, en el acceso y control de recursos y beneficios.
- Continuar el fortalecimiento organizativo de la FENACOOOP R. L. a través de un trabajo sistemático y planificado con sus cooperativas; fomentando un mejor desempeño de las estructuras de integración y de las cooperativas de base en los territorios.
- Mejorar las capacidades del liderazgo, para fortalecer los aspectos organizativos de sus cooperativas, priorizando a jóvenes para garantizar el relevo generacional.
- Mejorar la dirección, administración y gestión de FENACOOOP, R. L. mediante un trabajo planificado, implementando estrategias de comunicación, monitoreo y seguimiento; impulsando el relevo generacional y fortaleciendo las capacidades del personal técnico y político.
- Fortalecer el rol del movimiento cooperativo en el ámbito social, mediante el establecimiento del modelo mutualista en los temas de salud y de vivienda de FENACOOOP, R. L. en el marco de las leyes respectivas.

#### **ii. Incidencia política**

- Contribuir a lograr políticas y leyes favorables al desarrollo del sector cooperativo.
- Contribuir a lograr programas y proyectos gubernamentales y de la cooperación internacional en pro del desarrollo del sector cooperativo; en alianza con otras organizaciones.
- Contribuir a lograr leyes y políticas que protejan y fomenten la soberanía, seguridad alimentaria y la defensa de la biodiversidad.

#### **iii. Desarrollo económico y empresarial de las cooperativas**

- Fortalecer las cooperativas de primer y segundo grado en su desarrollo empresarial, integrándolas en los mercados locales, nacionales, regionales e internacionales, con enfoque de la economía social, basados en una estrategia de negocios y en alianzas empresariales.
- Fortalecer las empresas cooperativas de primer y segundo grado, asociadas a FENACOOOP, R.L. a través de la integración en las cadenas de valor con equidad de género, para obtener valor agregado y operar en una mayor escala económica empresarial, logrando así alcanzar una mayor competitividad y sostenibilidad.
- Fortalecer el proceso de rescate, innovación, difusión e implementación de técnicas apropiadas, agro ecológicas y orgánicas alternativas, produciendo con mayor calidad y protegiendo los

recursos naturales, para elevar la calidad de vida en forma sostenible de los y las cooperativistas, de los consumidores.

- Continuar con los procesos de sensibilización y capacitación con las cooperativas, que contribuyan a desarrollar e implementar estrategias de mitigación y adaptación ante los impactos del cambio climático en la actividad agropecuario.

En la implementación de acciones, FENACOOOP, R. L. ha desarrollado proyectos de encadenamiento y exportación de productos orgánicos en base de miel, ajonjolí, café. A la vez proyectos de seguridad alimentaria en los municipios de la región seca del país; gestión de riesgos, promoción de sistemas agroforestales con base en la producción de cacao, entre otros. FENACOOOP, R. L. forma parte de la Mesa Nacional de Gestión de Riesgo; de la Comisión Nacional de Producción de Semilla; de la Alianza Nicaragüense ante el Cambio Climático; del Movimiento Agroecológico y Orgánico; de la Campaña CRECE, la Mesa Nacional de Cacao y la Red de turismo rural comunitario.

#### **d) La Asociación de Productores y Exportadores de Productos No Tradicionales (APENN)**

Nace en 1991, con el objetivo de representar y apoyar a los pequeños, medianos y grandes productores y exportadores ante las organizaciones correspondientes, brindándoles servicios que optimicen la cadena productiva y competitiva, para alcanzar ventajas y mejores condiciones de negocios en los mercados regionales e internacionales. APENN se insertó en las políticas de promoción de la reactivación económica y el fomento de las exportaciones en el contexto del ajuste y cambio estructural de la economía nicaragüense. Entre sus ejes estratégicos de trabajos están:

- Apoyar a los pequeños, medianos y grandes productores en sus actividades productivas con miras a la exportación.
- Representar los intereses del sector ante las entidades correspondientes, para garantizar reglas claras que permitan su inserción en los mercados competitivos globales.
- Facilitar la creación de mecanismos, para optimizar la cadena productiva y exportadora de Nicaragua.
- Promover la formación de conglomerados para optimizar la cadena productiva y exportadora de Nicaragua.
- Promover la formación de conglomerados para garantizar el abastecimiento a los mercados.

Participa en diferentes comisiones sectoriales para el dialogo con el Estado, como la Mesa nacional de Frijol y Maíz en donde impulsó la reforma a la Norma Técnica Nicaragüense de Frijol/Especificaciones de Calidad, en donde se elaboró y presentó una propuesta de comercialización de frijol en época de desabasto y estrategias de comercio del frijol al exterior, velando así por el abastecimiento local y la apertura del mercado de exportación.

#### **e) Nicaraocoop**

Es una empresa cooperativa de transformación y comercialización, conformada por un consorcio de organizaciones campesinas y obreras de Nicaragua. Constituida en el 2003, se presenta como un

grupo empresarial cooperativo de la economía solidaria de Nicaragua, que participa en el comercio justo nacional e internacional con productos de alta calidad, producidos de manera respetuosa con el ambiente por la organización miembro; con precios competitivos para satisfacer además las necesidades de los consumidores finales. Sus ejes de acción se focalizan en:

- Facilitar el desarrollo de cadenas agroalimentarias eficientes; precios estables a productos agrícolas, mercados a largo plazo y empleo local.
- Ser un enlace entre la producción agrícola y los mercados.
- Realiza el acopio, pre-procesamiento, procesamiento, empaque y comercialización en dependencia del tipo de producto y de las capacidades locales de los socios. Realiza y opera la comercialización hacia distribuidores y clientes mayoristas.

NICARAOOCOOP ha obtenido su certificado orgánico (Bio Latina) y la certificación de comercio justo FLO. Esto le permite colocar los productos de sus socios en supermercados a nivel nacional y además cumplir con los requerimientos para la exportación a USA (NOP) y la Unión Europea (DAR). Tiene un catálogo de 16 productos con la marca vida que incluye procesamiento de café, ajonjolí, miel, marañón, plantas medicinales, frijoles, arroz, vinos, chocolates, mermeladas y encurtidos.

#### **f) La Federación de Cooperativas para el Desarrollo FECODESA R. L.**

Fue constituida en 2007 y está conformada por 17 uniones y/o centrales de cooperativas, que incluyen 144 cooperativas de base y 5.802 socios, quienes producen granos básicos, semillas, hortalizas, café, tabaco, fruta y ganadería mayor y menor. FECODESA facilita el acceso a servicios financieros, y de igual manera realiza actividades de agroindustria, comercialización y turismo rural comunitario.

FECODESA R.L. es acompañada por el Centro de Investigación y Promoción para el Desarrollo Rural y Social (CIPRES), en la promoción de la cultura cooperativa y la Organización Cooperativa. Tienen certificado orgánico (Bio-Latina). Sus ejes de trabajo son:

- Capacitación y Asistencia Técnica a nuestros asociados
- Institucionalizar el Enfoque de Género y Generacional
- Incidir en las Políticas públicas a favor del campesinado de Nicaragua
- Promover la producción agroecológica y proteger el ambiente
- Fortalecimiento Institucional de FECODESA

#### **g) La Federación de Cooperativas Agro-Industriales de Nicaragua, FENIAGRO R. L.**

Es un órgano de integración cooperativa, conformada por estructuras de segundo grado del sector agroindustrial. Está constituida actualmente por ocho (8) Centrales y Uniones de Cooperativas del sector productivo nicaragüense, que desarrollan programas de producción, transformación y comercialización de café, lácteos, oleaginosas, granos básicos, ganado y otras actividades agropecuarias en el territorio nacional.

FENIAGRO considera su rol como un organismo integrador federado de las cooperativas vinculadas al comercio exterior y que tiene entre sus metas el desarrollo agroindustrial, siendo una instancia que

puede coadyuvar en la labores de formación, capacitación, asistencia técnica y consultorías especializadas en el ámbito de sus competencias, así como un facilitador en el acceso a servicios de financiamiento y a comercialización, principalmente aprovechando el mercado de Venezuela.

En FENIAGRO participan importantes uniones y centrales cooperativas del sector café como: PRODECOOP, CECOCAFEN, UCOSEMUN, UCA Miraflores, UCPCO, y COSATIN; así como cooperativas de otros rubros como el caso de la Cooperativa Del Campo (Soya, Maní, Aceite de Ajonjolí, Miel de Abeja, Flor de Jamaica y Marañón) y CENCOPEL (lácteos).

## 5. Políticas e Instrumentos de Política Pública dirigidos a la Agricultura Familiar

El fomento del desarrollo rural en Nicaragua, no necesariamente cumple el orden cronológico del ciclo teórico de diseño e implementación de políticas públicas, que parte del diseño, negociación, aprobación de las políticas, previo a la implementación de los instrumentos de ejecución. La ruta ha girado en torno a una política macro o sectorial, la cual identifica líneas de acción y en base a eso se definen instrumentos, programas, proyectos y en una tercera, se diseñan y aprueban las políticas.

Cuando se revisa la cronología de las políticas públicas específicas al sector, claramente se identifica que hay tres fases: La de proyecto inicial, la de convertirse en un programa nacional y luego en política nacional. Es decir, la política pública se genera en base a la evolución de los proyectos que se implementan en una temática específica. En una primera fase, los proyectos o los programas son la política en sí. En el siguiente cronograma, se presenta la evolución de cuatro (4) políticas específicas en el sector: Tecnología e Innovación agropecuaria. Fomento Forestal. Seguridad alimentaria. Agroindustria.

1990	Ministerio de Agricultura y Ganadería			
1993	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria			
				Programa Nacional de Desarrollo Rural (PNDR-BID)
1998		Instituto Nacional Forestal		Instituto de Desarrollo Rural
1999			Programa PESA-INTA-MAGFOR	
2000	Programa Nacional de Tecnología MAGFOR			
2000	Fundación para el Desarrollo Tecnológico Agropecuario y Forestal de Nicaragua			
2001		Política de Desarrollo Forestal	Plan de Acción de Seguridad Alimentaria	
2003				Prog. Reactivación Productiva Rural (PRPR)
2005		Comisión Nacional Forestal		
2007		Programa Nacional Forestal	Programa Nacional de Alimentos/MAGFOR/PRORURAL Programa Productivo Alimentario	Programa Nacional de Agro Industria.
2008		Política Nacional de Desarrollo Sostenible del Sector Forestal de Nicaragua	Política de seguridad y soberanía alimentaria y nutricional desde el sector público agropecuario y rural	Proyecto PROCAVAL -FIDA
2012			Ministerio de Economía Familiar	
2013	Política Nacional de Tecnología e Innovación Agraria			

## 5.1 Políticas Sectoriales

La primera estrategia global país, fue el Plan de Ajuste Económico y Reactivación Económica, en donde el sector rural fue estimulado al igual que otros sectores, vía fomento de exportaciones, mientras que el gasto público se contrajo. El sector rural productivo fue uno de los más afectados en el proceso de ajuste estructural de los años 1990 – 1994. De acuerdo a Budinich (2004)<sup>17</sup>, el gasto en el sector rural productivo, alcanzó uno de los niveles más bajos en 1991 cuando fue equivalente al 2.6 % del gasto público del Gobierno nacional<sup>18</sup>. Es una situación que cambia a partir de 1995 y se mantiene entre el 6 y el 8 % hasta el 2004. Sin embargo, la estabilización (1990–1993) trajo consigo la reducción de las instituciones del sector público que atendían al sector, dejando en el sector privado las dinámicas propias del sector. En base a esta estrategia, se definieron las instituciones para atender el sector: El INTA (Investigación y Extensión Agropecuaria). El IDR (Infraestructura Productiva. Incluía caminos rurales hasta el 2006). El INAFOR (Forestería). El FNI (Promoción de Exportaciones Agropecuarias). El FCR (Crédito Rural). INVUR (Vivienda Rural). FISE (Infraestructura Social). MAS (Fondos Sociales de Emergencias). INPESCA (Promoción de la Pesca).

La iniciativa para el desarrollo rural de Nicaragua (2001)<sup>19</sup> llegó a enumerar 11 instituciones públicas y un sin número de ONG's interviniendo en el desarrollo rural, con poca coordinación, en las mismas áreas geográficas y temáticas, lo cual hacía que los limitados fondos para el fomento del desarrollo rural fueran poco eficientes y eficaces.

Para el periodo 1996–1998, se estableció una primera propuesta de política sectorial denominada “la Ruta”, para modernizar la Nicaragua rural, en la cual a partir de un objetivo general se buscaba una mejora de la competitividad de la agricultura a través de procesos de modernización. En esta estrategia se presentaban las instituciones del sector público y sus roles desde el enfoque de la facilitación de procesos. Esta estrategia tuvo limitada implementación dado los efectos del Huracán Mitch y la Iniciativa del Perdón de la Deuda externa (HIPC) que trajo consigo la Estrategia de Reducción de la Pobreza.

En el periodo 1998 – 2001, la pobreza rural general se redujo en términos relativos, pero la reducción fue tan limitada (0.7 puntos porcentuales) que la tasa de crecimiento poblacional era mayor y consecuentemente en número absolutos, habían más pobres (pasando de un estimado de 1.547 a 1.58 millones de personas). En el periodo 2001 – 2005, la pobreza general del país creció en términos relativos (67.8 % a 70.3 %) y en términos absolutos (un estimado de 1.689 millones de personas).

La segunda estrategia país es la que derivó de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (2000), conocida como Plan Nacional de Desarrollo Operativo (2005), el cual a su vez generó la Política de Desarrollo Rural Productivo (2005), que define una sola política sectorial y una implementación mediante programas integrales. Esto atendiendo las áreas que se consideraba limitantes para la competitividad del sector<sup>20</sup>; la zonificación en base a intervención por territorios<sup>21</sup>; y una segmentación de los hogares rurales<sup>22</sup>, para las actividades de fomento. En este esquema, la estrategia de desarrollo rural productivo priorizaba las familias de mediana y mayor escala (24.1 % del estimado de familias), con un esquema

<sup>17</sup> Budinich, E. (2004) Análisis del gasto público en el Sector Productivo Rural. Banco Mundial-MAGFOR.

<sup>18</sup> Excluye intereses y amortizaciones de la deuda externa e interna.

<sup>19</sup> IDERU–UCA Bases para un plan de desarrollo rural en Nicaragua: una propuesta para la discusión y la acción. UCA–MAGFOR–AECID.

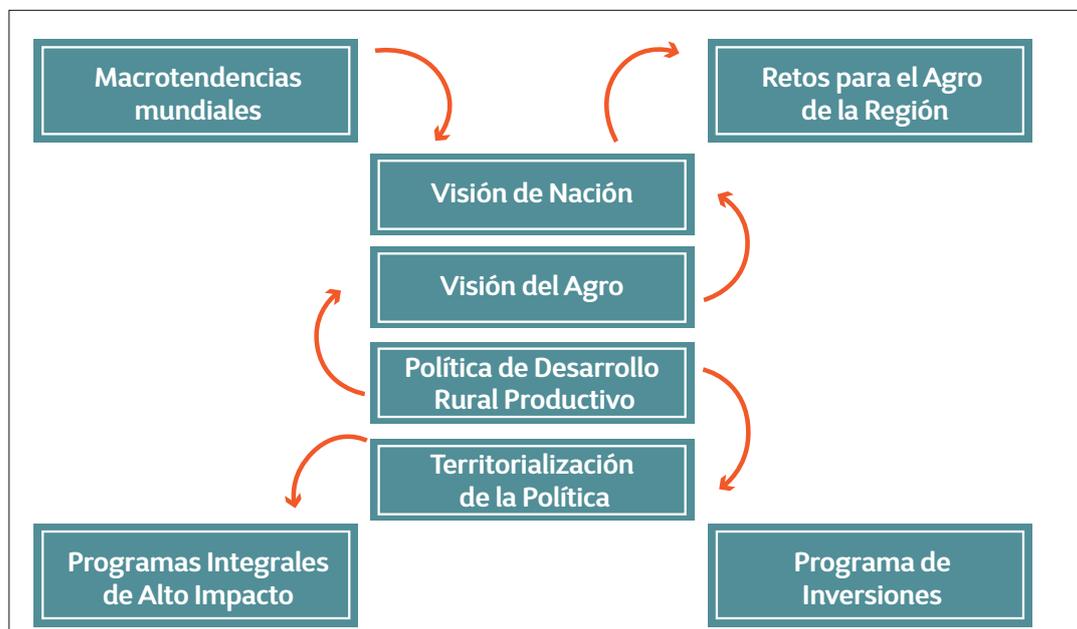
<sup>20</sup> Mercados y Promocional comercia. Sanidad e Inocuidad; tierra y titulación; infraestructura productiva, innovación tecnológica, servicios financieros rurales; gestión de riesgos y vulnerabilidad. Agroindustrias y productos innovativos, Riego y semillas: etiquetado y certificación.

<sup>21</sup> Agroindustrial, Diversificación y consolidación productiva. Seca de transformación Productiva. Seca con Potencial Productivo. Contención de Frontera Agrícola. Desarrollo Forestal y Especial Fronteriza.

<sup>22</sup> Mayor escala, Mediana Escala, Pobres con Potencial y Extremadamente Pobres.

de negocios inclusivo para los pobres con potencial y un esquema de asistencia social (transferencias condicionadas) para el segmento de las familias pobres sin potencial (31 % del total).

**Figura 6. La lógica de la Política Sectorial del Agro Nicaragüense**



Fuente: MAGFOR 2005<sup>23</sup>

En el marco del debate de la eficiencia de la ayuda y la necesidad de implementar la agenda AAA (Apropiación, Alineación y Armonización), en la cooperación al desarrollo, el Programa Sectorial Rural Productivo, evolucionó a un programa SWAP conocido como PRORURAL 2005-2009. Formado inicialmente por las cuatro (4) instituciones principales del sector (MAGFOR, INTA IDR, INAFOR), este programa sectorial inició un proceso de planificación y alineación sectorial sin precedentes en la fase post reformas.

En esencia, este Programa se insertaba en el modelo económico predominante, en el cual el Estado tendía a cumplir un rol de facilitador y normador de las dinámicas económicas y con un énfasis en los apoyos a la producción exportable. El principio básico era que el desarrollo empresarial del sector medio alto campesino y del sector empresarial alto, serían los motores del desarrollo rural del país, con un fortalecimiento mediante la promoción de la integración de los clúster productivos<sup>24</sup>.

Entre los principales resultados de la primera fase están: La definición de un espacio de diálogo conjunto entre los cooperantes, y entre los cooperantes y el Gobierno; la construcción de planes anuales sectoriales; y la creación de un mecanismo de apoyo presupuestario denominado el Fondo Común, así como un modelo de informe sectorial.

PRORURAL sufrió un importante cambio en el segundo año de ejecución, o sea en 2007. El Gobierno de Unidad y Reconciliación Nacional, trajo consigo una diferente visión del rol del Estado y de los grupos metas del programa sectorial, ya que puso énfasis en la “inclusión de los grupos más vulnerables”. Los dos documentos básicos de la estrategia general para el desarrollo inclusivo del país fueron: El Plan

<sup>23</sup> MAGFOR 2005 Política Sectorial Agropecuaria de Nicaragua.

<sup>24</sup> G DPRD (2007) Formulating and Implementing Sector-wide Approaches in Agriculture and Rural Development: The Rural Productive Sector Programme (PRORURAL) – Nicaragua.

Nacional de Desarrollo Humano (2008-2012) del cual se desprende el plan quinquenal; y La Revolución en el Agro (2008-2012), que es la base de la estrategia sectorial.

Un primer elemento que resalta en esta estrategia, es que incluye como objetivos principales la producción para la exportación, así como la de soberanía alimentaria, específicamente la reducción del hambre (Hambre Cero): “como referencia de las acciones del sector rural”<sup>25</sup>. Otros elementos que destacan son la participación, la asociatividad, la agregación de valor y el comercio justo. Esto hace que la nueva fase de PRORURAL tenga el énfasis en los programas de seguridad alimentaria, capitalización y organización de los pequeños productores rurales, denominándose PRORURAL-Incluyente (2010-2014). En el periodo 2005-2012, el programa sectorial fue liderado por un ministerio (MAGFOR) y en el participaban tres institutos: IDR, INTA e INAFOR.

En el año 2012 se hizo una segunda reforma importante en el sector, con la creación del Ministerio de Economía Familiar Comunitaria y Cooperativa, el MEFCCA, que se identifica como: “*parte de un nuevo modelo de atención integral a la micro y pequeña producción rural y urbana, reconociendo las diferentes capacidades de las familias Nicaragüenses y distintas formas de participación en la economía nacional, a través de la Agricultura, Agroindustria, Artesanía, el comercio y los servicios, desde las Cooperativas, Núcleos de ahorro y crédito, Asociaciones informales, que en conjunto, forman parte de la economía familiar y comunitaria*”. Al reconocer las diferentes capacidades, el MEFCCA se convierte en el principal instrumento de inclusión económica de la política de desarrollo rural del país.

Este ha sido un proceso de reacomodo institucional, ya que en el caso del MEFCCA no solo trabaja con la economía familiar rural, sino que además con la urbana; los encadenamientos sectoriales, el acceso a mercados, la organización comunitaria, la juventud rural, las comunidades indígenas y las medidas de conservación de los recursos naturales. Una interpretación, de la creación del nuevo ministerio es una organización de los apoyos públicos al sector, de tal manera que los apoyos fiscales (exoneraciones de impuestos) y la política sectorial se concentran en el MAGFOR, mientras los programas de transferencias y subsidios directos se concentran en una sola institución, designada para atender el sector social específico de la economía familiar.

En el periodo 2013-2014 se llevaron a cabo otras transformaciones en la estrategia de atención al sector rural, que tendrían un efecto importante a partir del año 2015. En primer lugar se estableció el Sistema de Producción Consumo y Comercio, el cual incluye a instituciones del sector que tendrían que haber sido de PRORURAL desde sus inicios: MARENA, MIFIC, INPESCA, INFOCOOP y en su momento ENABAS. Luego en el año 2014, se reformo la Ley 290<sup>26</sup> generando un nuevo Instituto de Protección y Sanidad Agropecuaria<sup>27</sup> adscrito a la Presidencia de la República, y a la vez, el Instituto Nacional Forestal fue adscrito a la Presidencia, de esta manera el MAGFOR sufre una segunda reforma y retorna al Ministerio Agropecuario.

Con estas nuevas instituciones el Sistema de Producción Consumo y Comercio (SPCC) queda conformada por 10 instituciones: MAG, INTA, MARENAMEFCCA, INFOCOOP MIFIC, INAFOR, INPESCA, IPSA y ENABAS. Bajo este esquema, la tendencia es que la coordinación del sistema esté en la presidencia de la república, dado la presencia de cuatro ministerios, y tres entes autónomos adscritos a la presidencia y una empresa estatal. El SPCC está a cargo de velar por el Plan de Producción, Consumo y Exportaciones, que sería la nueva herramienta en la planificación sectorial.

25 GRUN (2008) Plan Quinquenal 2008 – 2012 La Revolución en el Sistema Agropecuario, Forestal y Rural Sector Publico Agropecuario y Rural P. 7.

26 Ley N° 864 Publicada en la Gaceta Diario Oficial 9120 de mayo del 2014.

27 Antes, Dirección General de Sanidad Protección y Sanidad Agropecuaria del MAGFOR.

En el caso del Plan 2013 – 2014<sup>28</sup>, su estructura era distinta al esquema de PRORURAL que se definía en base a PROGRAMAS. Más bien contiene las metas sectoriales de producción por rubros:

- Agricultura: Granos Básicos. Hortalizas y Vegetales. Raíces y Tubérculos. Productos de agroexportación.
- Producción Pecuaria.
- Producción Pesquera y Acuícola.
- Producción Forestal.
- Acopio y comercialización a precios justos.
- Financiamiento.
- Programas y Proyectos de Atención y Fomento: PPA, CRISSOL. Patio Saludable. Reconversión de Ganadería. Cacao. Servicios Sanitarios e Inocuidad de Alimentos. Marango. PNF. Adaptación al Cambio Climático. Zona Seca y Asistencia Técnica.

El “PRORURAL Incluyente” completó su segunda fase en diciembre del 2014. A la fecha de completamiento de este Documento, no había información acerca de una nueva fase del Programa sectorial, y con ello ha habido un cierre del apoyo presupuestario a través del Fondo Común.

A lo largo de su vida, el Programa sectorial fue financiado de manera importante por los fondos de la cooperación. A partir del 2012, los préstamos de las instituciones multilaterales empezaron a jugar un peso y un rol más amplio. Es altamente posible que la estrategia de fondeo a partir del año 2015, se centre en proyectos bilaterales con algunas agencias como COSUDE, ACDI y proyectos con fondos multilaterales.

**Tabla 9. Peso de los fondos naciones y de cooperación en el presupuesto de PRORURAL**

AÑO	F. Nacionales	F. Externos	PRORURAL
2006	24.6	75.4	100.0
2007	31.3	68.7	100.0
2008	29.8	70.2	100.0
2009	30.3	69.7	100.0
2010	38.6	61.4	100.0
2011	38.3	61.7	100.0
2012	43.1	56.9	100.0
2013	38.8	61.2	100.0
2014	44.9	55.1	100.0

**Fuente:** El 2014 es estimado, según POA Sectorial 2014. En base a Informes Sectoriales 2006–2013 y POA 2014

#### a) La experiencia del Enfoque Sectorial Productivo: PRORURAL Incluyente<sup>29</sup>.

En el año 2007, hay un cambio importante de paradigma en la gestión pública. La concepción del rol del Estado en las dinámicas económicas y sociales del país cambia de un Estado regulador a un Estado implementador de acciones que permitan reducir los efectos del sistema económico. En la política social, tres (3) ejes fundamentales son: Educación, salud y reducción del hambre. Dado que los mayores

<sup>28</sup> GRUN (2013) Plan Nacional de Producción Consumo y Comercio 2013–2014 (versión del 3 de Junio del 2014).

<sup>29</sup> Pérez, F. J. & S. Fréguin-Gresh (2014 b) Nicaragua: evoluciones y perspectivas: CEPAL (2014) Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe Balance, desafíos y perspectivas. Eric Sabourin, Mario Samper y Octavio Sotomayor Editores.

niveles de pobreza se han ubicado históricamente en las zonas rurales, se generaron programas para incrementar la capacidad de producción de alimentos.

Con estos ejes, se hizo una revisión de la última estrategia de reducción de pobreza, conocida como el Plan Nacional de Desarrollo Operativo (PND-0, 2005) y se transformó en el Plan Nacional de Desarrollo Humano (Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional, 2012). En este sentido, por primera vez en la historia de Nicaragua, se ha priorizado una política dirigida a las familias agrícolas – en particular a las menos favorecidas – a través de un énfasis en el tema de la seguridad alimentaria, la pequeña y mediana producción, y la capitalización campesina.

Uno de los elementos que hizo diferencia en la forma en que se implementaban las políticas agrarias en Nicaragua, fue la aplicación de un enfoque sectorial. Bajo éste, las diferentes instituciones que intervienen en el desarrollo rural productivo: MAGFOR, INTA, IDR, INAFOR, convergen en un plan de mediano plazo a cuatro (4) años, que permite tener una visión y acción sectorial. Este plan, conocido como “PRORURAL Incluyente”, está terminando una segunda fase y se prepara para una tercera en el marco de la nueva fase del Plan Nacional de Desarrollo Humano (PNDH, 2012–2016).

A partir del cambio de paradigma del Gobierno y de la reconfiguración institucional para el apoyo al sector rural y agropecuario: *“El PRORURAL Incluyente es la expresión de la política nacional hacia el sector agropecuario, forestal y rural, que representa una Estrategia de Desarrollo para el sector, a través de diez ejes estratégicos que serán ejecutados por las instituciones del SPAR y agencias relacionadas, en donde se incorporan la formulación de políticas agropecuarias y forestales, servicios de acceso a insumos y equipos, asistencia técnica, asociatividad, certificación de la producción, sanidad e inocuidad agroalimentaria, manejo forestal sostenible, transformación de productos y acceso a mercados, entre otros servicios públicos, público – privados y privados, que de manera organizada y territorializada proveen a la población rural, en correspondencia con las competencias definidas por ley y los roles institucionales en el marco del enfoque sectorial y se retoma en el PRORURAL Incluyente que será con énfasis en los trabajadores del campo, pequeños y medianos productores, comunidades indígenas y pueblos afro-descendientes, lo que permitirá la eficiencia y efectividad de los recursos nacionales, recursos privados y de la cooperación logrando un mejor desempeño del sector”* (Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional, 2009).

PRORURAL Incluyente permitió al Estado recuperar su función de generador y promotor de tecnología agropecuaria, al cual había renunciado en los últimos dos gobiernos liberales, así como la de promoción e implementación de alternativas de microfinanzas y contratos agrícolas con los pequeños productores rurales. Además, el Estado retomó su función de garantizar una reserva de alimentos para momentos de crisis y reactivó la Empresa Nacional de Alimentos Básicos (ENABAS). Esta es un instrumento que le permite comprar a los pequeños productores con un precio más alto que los intermediarios tradicionales y a la vez, esta garantía de compra es útil para acceder a los fondos de otro programa denominado CRISSOL, que financia insumos para la producción.

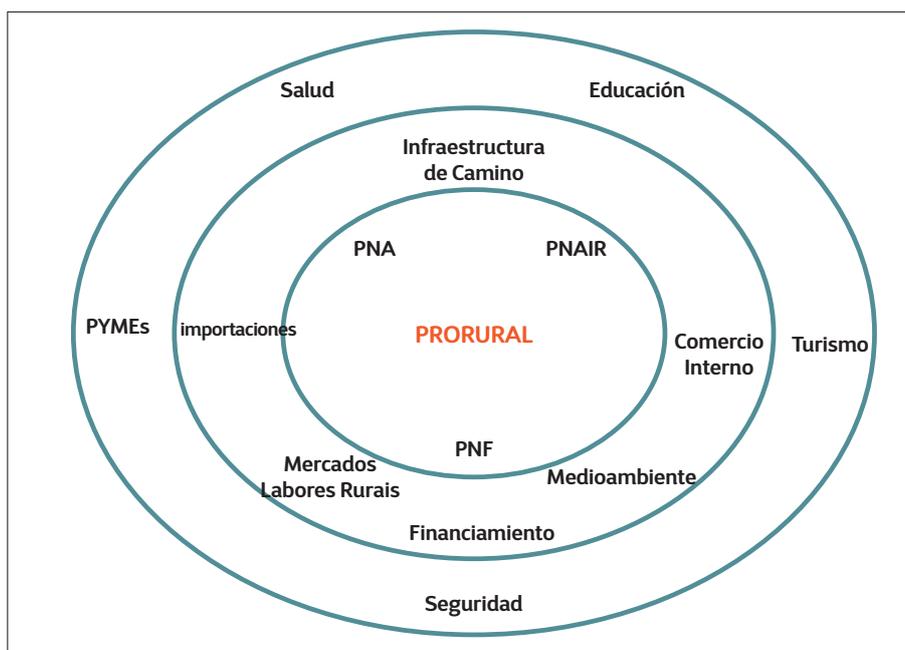
El PRORURAL se organizaba operativamente en tres (3) programas: El Programa Nacional de Alimentos. El Programa Nacional Forestal. El Programa Nacional de Agroindustria. De esta manera, se cubren las áreas estratégicas que se demandan del sector productivo rural: Producción e inocuidad de alimentos, generación de valor agregado, y equilibrio ambiental. Sin embargo, instituciones claves como el Banco de la Producción, el Ministerio del Ambiente (MARENA), el Ministerio del Transporte e infraestructura y la Empresa Nacional de Alimentos Básicos (ENABAS), se encuentran fuera de esta planificación interinstitucional. Es decir, los factores de capitalización (a través del crédito), de comercio

(ENABAS y el Ministerio de comercio que autoriza las importaciones de alimentos) y de infraestructura básica están fuera de este plan sectorial. Esto tiene como limitante, que los procesos que se plantean desde el enfoque de producción no incorporan las áreas claves para lograr los resultados estratégicos esperados. Esta debilidad, se superó en el 2013 con la conformación del Sistema de Producción, Consumo y Comercio.

A diferencia de otras áreas de la política pública como el sector salud y educación, el sector productivo tiene metas estratégicas cuya consecución no está a su alcance. Es decir, los volúmenes de producción de alimentos e inclusive los de exportaciones en realidad dependen mucho de las decisiones que toman los productores sobre qué, cuándo y con qué objetivo utilizan sus activos. En este caso, la política pública tiene herramientas limitadas para la generación de incentivos que reduzcan la incertidumbre o las barreras de acceso a los mercados, ya sea financieros o de productos. En el caso de los hogares con mayores limitantes de activos, el objetivo, es facilitar procesos de capitalización productiva que les permita alcanzar un nivel de activos necesario para acceder a los mercados de servicios.

PRORURAL enfatizaba el promover procesos de capitalización productiva para los hogares excluidos de los mercados de servicios. En este marco, había una serie de intervenciones para garantizar los insumos necesarios para la producción de alimentos: Semillas mejoradas, fertilizantes, y creación de alternativas locales de bancos de semillas. Todo esto, con el fin de que las comunidades puedan acceder a tecnología y reproducirlas sin tener que depender de los mercados tradicionales de semilla. En paralelo, las instituciones de infraestructura, avanzan en un proceso de mejora de caminos y carreteras principalmente en las áreas de producción láctea y de café, como también en la promoción del acceso a servicios financieros y de comercio. En una tercera esfera, se ubican las intervenciones del Estado que contribuyen al desarrollo rural desde áreas claves no productivas como educación, salud, turismo, seguridad, otras.

**Figura 7. Esferas de implementación de políticas públicas para el desarrollo rural en Nicaragua**



## (1) El Programa Nacional de Alimentos

Tiene como meta principal, garantizar la producción de alimentos y la inocuidad de las exportaciones. En el plano interno, este programa se centra en el aumento de la producción primaria de alimentos. Para ello cuenta con herramientas que le permiten generar incentivos para incrementar los volúmenes de producción:

- El Bono Productivo Alimentario: Es un programa dirigido a familias con menos de 10 mz., con un énfasis en la atención a mujeres rurales. Combina la entrega de tecnología y animales para la producción de carne, huevo y leche, como una opción importante en la mejora de la dieta de las familias.
- El Plan especial de Producción de Granos Básicos Cristiano Socialista y Solidario (CRISSOL): Es un instrumento enfocado en la estabilización de los precios de los alimentos; el desabastecimiento de zonas alejadas de los principales centros de mercado, y la población vulnerable. Su grupo meta principal son los pequeños productores de granos, con áreas de producción menores o iguales a 1,4 ha, quienes en su mayoría establecen áreas para autoconsumo, con una limitada oferta de productos al mercado nacional de granos. Este Programa combina financiamiento, semillas mejoradas, insumos para la producción y acopio de maíz y frijol.
- Programa de Asistencia Alimentaria (PSAN): Distribuye la ayuda alimentaria gestionada por el Programa Mundial de Alimentos. El grupo meta principal de esta intervención son las zonas vulnerables a sequías y de mayor inseguridad alimentaria, principalmente en la región central norte del país.
- Sanidad y Trazabilidad Agropecuaria: Este es un componente de mucha importancia en garantizar la sanidad e inocuidad de los alimentos. Sin embargo, es el programa que mejor representa el dualismo de la producción alimentaria del país. Mientras en las exportaciones hay un alto nivel de control y regulación, con una eficiencia tal que los rechazos son menores del 1% del volumen total exportado, el mercado interno tiene un sistema débil de seguimiento y control de los procesos productivos. La Trazabilidad animal es uno de los programas de mayor avance, dado el requisito para la exportación de carne y en lo referente a lácteos. La vigilancia estricta de los procesos se lleva a cabo en las plantas industriales, mataderos y procesadores lácteos, mientras que el resto de la industria (mataderos municipales, plantas artesanales y semi-industriales) carecen de un mecanismo sistemático de vigilancia.
- Innovación tecnológica: Es el Programa de generación y validación tecnológica, principalmente de nuevas variedades que contribuyen a enfrentar limitantes en la producción, especialmente a variaciones climáticas (como INTA sequía) o de tolerancia a enfermedades (virus, bacterias, micoplasmas); y como alternativa de manejo integrado de los cultivos y los animales. Los procesos de validación se hacen en el marco del programa de promotoría rural, con una amplia red de líderes tecnológicos, que establecen parcelas de validación tecnológica.

De manera general, excepto los componentes de vigilancia sanitaria y asistencia alimentaria, los instrumentos del Programa Nacional de Alimentos tienen como principal grupo meta a los hogares que se incluyen en la definición de la Agricultura Familiar y en los cuales descansa la producción de granos para el consumo interno del país.

## (2) Programa Nacional de Agroindustria Rural (PNAIR)

Es el instrumento de PRORURAL que fomenta los procesos de generación de valor agregado de la producción primaria, mediante la transferencia de tecnología, manejo post-cosecha, mejora y transformación de la producción agropecuaria y forestal. Como parte del Ministerio de Economía Familiar Cooperativa, Comunitaria y Asociativa, enfatiza el trabajo con pequeños productores, promoviendo esquemas de asociación y organización, con la meta de fortalecer el movimiento cooperativo nacional.

El PNAIR prioriza tres (3) grupos de beneficiarios:

- Familias productoras y otros actores con bajos niveles de articulación en cadenas de valor. Con ellas se realizan principalmente acciones para el fortalecimiento de la asociatividad para elevar los niveles organizacionales y el poder de negociación de los grupos asociativos.
- Familias rurales sin potencial de articulación pero con capacidad para ofrecer servicios a las cadenas de valor de los territorios (jóvenes rurales, mujeres, pequeños empresarios rurales). Con ellas se fortalecerán las capacidades para mejorar sus oportunidades de conseguir empleo o prestar servicios a las cadenas atendidas en los territorios correspondientes; además de proveer servicios como promotores rurales de la asociatividad.
- Los beneficiarios sin potencial de articulación y sin potencial para ofrecer servicios a las cadenas (productores muy pobres y con bajos niveles de capitalización). Con estos se trabajará en la mejora de capacidades productivas (componente de Desarrollo del Talento Humano) para que eleven los niveles de producción de alimentos y puedan generar excedentes para los mercados comunales y locales cercanos (Calidad e inocuidad de alimentos, Promoción Comercial).
- Esto es un cambio importante, ya que en las intervenciones de agroindustria no prioriza los grupos tradicionales con un nivel de capital, sino aquellos que por sus características necesitan un apoyo integral y sostenido a mediano y largo plazo para mejorar sus procesos productivos y de acceso al mercado.

Para su intervención, el PNAIR prioriza tres líneas de acción:

- Mejora y desarrollo de nueva infraestructura productiva y equipamiento. Esta es una línea de capitalización productiva de los grupos metas, de manera que puedan realizar los procesos de transformación o mejorar la calidad de los productos agropecuarios y forestales.
- Fortalecimiento de capacidades técnicas productivas, gerenciales y organizativas de las agroindustrias. Este es el elemento clave del modelo. Se trata del fortalecimiento de las capacidades técnicas y gerenciales de las organizaciones que se promueven dentro del programa, de manera que la intervención del Estado tenga un límite de tiempo, y que luego las organizaciones (cooperativas) sean sostenibles por sí solas en sus procesos.
- Apoyo a la formación de nuevas empresas agroindustriales. Esta se centra en los procesos de acceso a información, mercados y promoción comercial.

El PNAIR tiene como principal elemento, el estar centrado en los hogares de la Agricultura Familiar e incluir a los grupos tradicionalmente excluidos; pero este mismo es su principal reto. Alcanzar los niveles organizativos, empresariales y de requisitos de calidad para acceder a mercados de estos

grupos, es un proceso que debe ser planteado en el mediano plazo. No obstante, la presión por los resultados inmediatos traerá la tendencia de no completar procesos, lo cual minará la sustentabilidad del proceso en sí.

### **(3) Programa Nacional Forestal**

Es el instrumento mediante el cual se pretende reducir la tasa anual de deforestación del país; aumentar el empleo, el aporte del sector en el PIB; el volumen financiero de las exportaciones y consolidar la economía campesina, comunitaria y de dueños de bosques, a través de un incremento en el valor de sus recursos forestales y de sus ingresos. Su grupo meta incluye a todos los productores, aunque establece que su preferencia es trabajar con los grupos medios, lo cual en el caso de áreas de bosques o manejo forestal tiene mucho sentido.

El PNF desarrolla cuatro (4) líneas de acción para cumplir con sus resultados estratégicos:

1. Reforestación y restauración forestal, cuyo instrumento principal es la Cruzada Nacional de Reforestación. Incluye desde el establecimiento de viveros forestales y la garantía del material genético, hasta la promoción de las actividades de reforestación.
2. Manejo y conservación forestal. Son las actividades centradas en el establecimiento, monitoreo y supervisión del cumplimiento de los planes de manejo forestal de bosques y plantaciones; procesos de certificación forestal, manejo y prevención de incendios. Estas actividades son desarrolladas principalmente con dueños de bosques y plantaciones forestales; es decir con grupos que tienen un importante acceso a tierras.
3. Desarrollo de la industria y el comercio forestal. Contempla acciones dirigidas a los eslabones de transformación (industria) y comercialización de los productos forestales, con énfasis en procesos de certificación, innovación tecnológica y trazabilidad.
4. Generación y gestión del conocimiento forestal. Incluye acciones dirigidas a promover la educación ambiental del país, así como el entrenamiento de personal técnico en temas de manejo forestal.

El PNF podría ser el programa que menos acciones tiene dirigida a la Agricultura Familiar, excepto en el caso de la Cruzada Nacional de Reforestación. En el resto de actividades, sus grupos metas son hogares con capacidad de establecer plantaciones forestales o acceder a áreas de tierra que les permitan establecer planes de manejo forestal, lo cual, aparte de la tramitación correspondiente, demanda la contratación de un regente forestal.

En resumen, se puede establecer que en el marco de la estrategia sectorial productiva, los hogares de la Agricultura Familiar son integrados de manera importante en los programas de producción de alimentos y de promoción de agregación de valor a los procesos de capitalización productiva, generada a partir del Bono Productivo Alimentario.

“PRORURAL Incluyente” completó sus acciones en diciembre del 2014 luego de dos fases de cuatro (4) años cada una. El nuevo modelo de gestión del sector, incluye las áreas de financiamiento y comercio, lo cual completa la cadena desde la producción hasta el consumo. Los programas claves de atención a la Agricultura Familiar como CRISSOL, PPA, Patio Solidario, Cacao y el Programa de Zona Seca, seguirán implementándose.

## **b. Intervenciones específicas dirigidas a la Agricultura Familiar**

A partir del año 2012, el Estado de Nicaragua establece una vía alternativa de atención a las familias de la economía familiar (urbana y rural), a través del establecimiento de un ministerio específico que atiende a este sector social, en el cual una alta proporción de familias han sido tradicionalmente excluidas de las dinámicas económicas del país. Sin embargo, esta no es una combinación fácil. Por un lado la base del MEFCCA es el Instituto de Desarrollo Rural (IDR) por lo que la integración de las micro, pequeñas, y medianas empresas urbanas en su dinámica, es un tanto compleja. De igual manera, la integración de temas nuevos como servicios rurales (turismo, empleo no agrícola, comercialización) y cooperativismo, son productos y servicios que se tendrán que organizar e integrar sistemáticamente en la función del nuevo ministerio. De hecho, la transformación de Instituto descentralizado a Ministerio conlleva una serie de ajustes administrativos como licitaciones, contrataciones, movimientos financieros internos, ajustes presupuestarios, que en conjunto con la definición de la estructura organizacional demandarán al menos 18 meses de ajustes.

En el temas específico de la atención a la Agricultura Familiar, un detalle importante es que la definición del grupo meta con el cual se trabaja es aún muy amplia. En el ámbito rural, se establecen umbrales de productores propietarios de hasta 100 mz. (70 ha), lo cual representaría trabajar con el 93,1% de los productores. Este productor de 100 mz. (70 ha) de tierra, representa a diferentes sectores sociales dependiendo de la zona agraria en donde se encuentre. Por ejemplo, en las planicies fértiles del Pacífico es un empresario, y puede ser un campesino medio en la región central, o uno descapitalizado en la frontera agrícola. Por consiguiente, a no ser que se diseñen políticas específicas por sectores sociales (subsistencia, campesinos, pequeños empresarios agrarios), la eficacia del nuevo ministerio será limitada.

Dos de los programas claves para promover la Agricultura Familiar son el Bono Productivo y el Programa de Promoción de Semillas Mejoradas de Frijol. En el caso del Bono Productivo, se inició como parte de la estrategia general conocida como “Hambre Cero”, mediante la cual a las familias pobres con tierra, que trabajan en agricultura de subsistencia y que tienen limitantes para completar los requerimientos necesarios de una dieta adecuada, se les entrega un stock de animales que les garantice la proteína animal, asumiendo que los carbohidratos, principalmente maíz, los producen ellos. En el caso de la Producción de Semillas para Siembra, el objetivo es aumentar la disponibilidad de alimentos, principalmente frijol que es la proteína vegetal, a través de la promoción de variedades mejoradas resistentes a plagas, enfermedades y sequía.

### **(1) El Bono Productivo Alimentario (BPA)**

El Bono Productivo Alimentario (BPA) ha sido un programa símbolo de la nueva fase en la política pública nicaragüense. Hasta el año 2013, el BPA había beneficiado a unas 131.314 personas, lo que correspondía al 50 % del total de productores reportados en el IV CENAGRO. La meta al 2016, es alcanzar los 200.000 bonos entregados, y con ello cubrir a un importante segmento de la población rural. Los beneficiarios del BPA son familias con poca tierra (1 a 10 mz, 0,7 a 7 ha) y sin ganado bovino. Se considera que dado sus activos, sus procesos de capitalización son bastante limitados, por lo que el Estado les asigna un stock de animales, alimentos y materiales para construir la infraestructura necesaria para el manejo de los mismos. Este Programa combina dos aspectos: Un fuerte enfoque de género, dado que las propietarias de los animales son las mujeres; y un fortalecimiento local a través de los procesos de

organización para el comercio y la gestión comunitaria. La meta es que a mediano plazo, los núcleos de mujeres organizadas puedan transitar hacia un esquema de organización cooperativa.

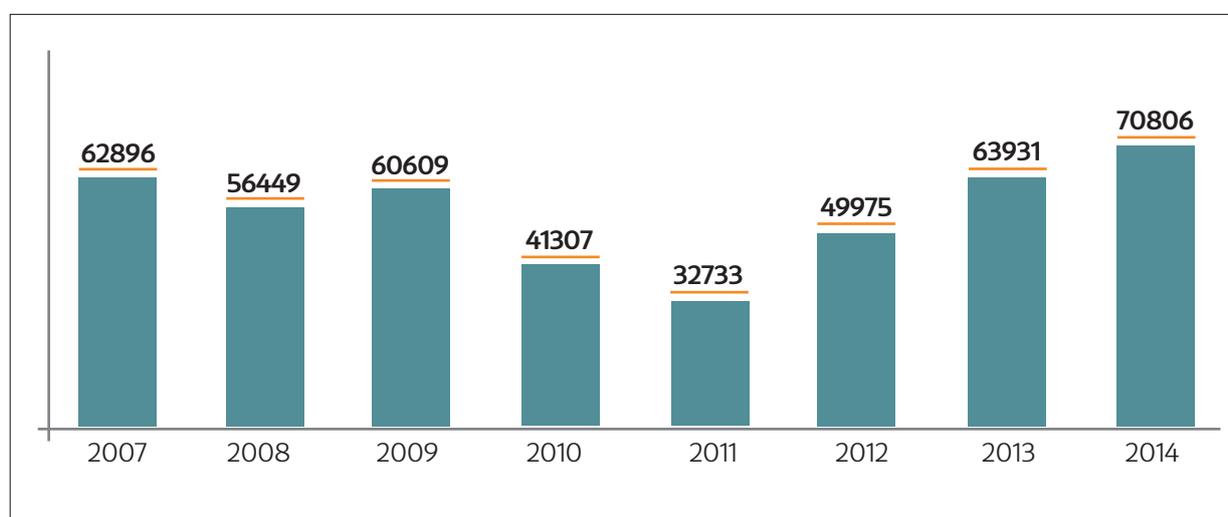
## (2) El Programa Semillas

En el Programa de semillas, se ha establecido un banco de semillas en las comunidades, de manera que haya disponibilidad de semilla de calidad, principalmente de maíz y frijol. El objetivo básico es abastecer de semillas mejoradas a las comunidades rurales. El INTA es quien implementa el proceso, facilitando la semilla básica, y acompaña el proceso de multiplicación de las semillas y luego de transferencia tecnológica en las comunidades.

El INTA facilita las variedades y las semillas, como parte de la estrategia de promoción de seguridad y soberanía alimentaria. En este caso, se trabaja con productores de granos que establecen en promedio entre 0,5 a 2 mz. (0,35 a 1,4 ha) de granos, rotando en dos ciclos de siembra.

Para el trabajo con las familias rurales, se utiliza la metodología de extensión de las Escuelas de Campo (ECA) en cuya primera fase los técnicos capacitan a promotores, acompañando todo el ciclo del cultivo, desde la siembra hasta el manejo de post cosecha, de manera que haya una demostración completa de cómo manejar las variedades que se promueven. A su vez, los promotores implementan lo aprendido, en parcelas de demostración. Con este modelo, el INTA espera alcanzar un mayor nivel de cobertura, siendo su nivel histórico cuando alcanzó el equivalente a 24 % del total de productores de acuerdo al CENAGRO IV. En los años 2013 con 63.931 productores y 2014 con 70.806 productores, el INTA superó la cobertura alcanzada en el año 2007.

Figura 8. Número de productores atendidos por INTA 2007-2014



Fuente: MAGFOR, Informes Anuales Sectoriales (2007-2014)

Existe una serie de programas dirigidos a la integración económica de los productores familiares, entre ellos destacan:

## (3) Proyecto de Apoyo para la Inserción de Pequeños Productores en las Cadenas de Valor y Acceso a Mercados – PROCAVAL

Es un proyecto que pretende que los protagonistas de la Agricultura Familiar avancen hacia la integración de procesos productivos y transformación, con circuitos comerciales cortos que les permitan acceder a mejores precios. Una base fundamental para este proceso, es la consolidación del sector cooperativo, así como de asociaciones de productores que permitiría garantizar los tres elementos básicos del acceso a cadenas de valor dinámicas: Volumen, calidad y consistencia en el tiempo. En su diseño, se integran incentivos para fomentar el cambio tecnológico, la integración a mercados y la consolidación de las organizaciones de productores, que permiten evolucionar a un enfoque de integración de cadenas tanto en la dimensión horizontal (entre pares), como vertical, integrando procesos de la cadena a través de la inversión en tecnología y manejo de la calidad.

Se implementa en 12 departamentos: Boaco, Matagalpa, Jinotega, Nueva Segovia, Madriz, Estelí, Chinandega, León, Masaya, Carazo, Granada y Rivas. Para el año 2013, unas 327 organizaciones campesinas implementaban el proyecto, ya sea a través del acceso a servicios y/o de las inversiones en infraestructura de transformación. Este Proyecto, se centra en la integración de los pequeños productores a las dinámicas cadenas de exportación de café, así como la industrial de la leche, carne y cacao. Además, les integra a cadenas de exportación de granos (frijol y arroz) y hortalizas (cebolla). Esta intervención viene a fortalecer de manera central el Programa y la Política Nacional de Agroindustria Rural (PNAIR), financiado por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y con fondos complementarios del BCIE, y OFID-OPEC.

#### **(4) Programa de Desarrollo de los Sistemas de Producción Agrícolas, Pesqueros y Forestales de la RAAN y RAAS NICARIBE (2012 – 2017)**

El Estado de Nicaragua, a través de su Ley del régimen de propiedad comunal de los pueblos indígenas y comunidades étnicas de las regiones autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz, se plantea el garantizar a los pueblos indígenas y comunidades étnicas, el pleno reconocimiento de los derechos de propiedad comunal, uso, administración, manejo de las tierras tradicionales y sus recursos naturales, mediante la demarcación y titulación de las mismas. En ésta se define que la Asamblea Comunal constituye la máxima autoridad de las comunidades indígenas y étnicas. Corresponde a las autoridades comunales la representación legal de las comunidades. Esto demanda que las comunidades indígenas se fortalezcan y para ello el GRUN ha generado el plan del desarrollo de la Costa Caribe, en el cual se enmarca NICARIBE.

Las comunidades de la Región Caribe, tienen como principal fuente productiva la forestaría comunitaria y la producción de raíces y tubérculos; a la vez, son las que reportan mayores niveles de pobreza e inequidad. Esto, asociado a una serie de factores estructurales de infraestructura y acceso a servicios. El Proyecto tiene entre sus componentes, el fortalecimiento de estas estructuras propias de los territorios como los gobiernos comunitarios (100); los territoriales (7): Wangki Maya, Wangki Twi, Matumbak, Tuahka y Mayagna Sauni As, en la RAAN; y Laguna de Perlas y Awaltara Luphia Nani en la RAAS; aparte de las estructuras de los gobiernos regionales y Secretaría de Desarrollo de la Costa Caribe (SDCC). Es decir, hay un fortalecimiento de la gobernanza territorial en las áreas de producción y manejo de recursos naturales en las regiones autónomas. Este modelo de trabajo tiene el potencial de que el Estado nacional pueda lograr una cobertura de ambas regiones.

NICARIBE promueve la diversificación de rubros para acceder a mercados. En el caso del Caribe nicaragüense, las condiciones de infraestructura e incluso de los tamaños de los mercados, tanto por

población total como población con poder adquisitivo, en los núcleos urbanos, es bastante limitado. Este Proyecto es financiado por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), y cuenta con fondos complementarios del BCIE, y OFID-OPEC.

### **(5) Adaptación a los Mercados y al Cambio Climático NICADAPTA (2014 – 2019)**

El Proyecto NICADAPTA, incorpora a los pequeños productores y a las comunidades indígenas en las cadenas de valor industriales de exportación, partiendo de los posibles escenarios y las afectaciones a la agricultura de Nicaragua. Se centra en las afectaciones del rubro café y cacao. Con el cambio de temperatura, las áreas por debajo de los 1.000 msnm tienden a convertirse en áreas marginales, y con ello se afecta una alta proporción de pequeños y medianos productores de café, cerrándoles una importante opción de mercado y con ello de nivel de vida.

NICADAPTA propone generar una serie de incentivos en tres (3) vías: La primera es la mejora de la calidad de la producción de café en aquellas áreas que seguirán siendo cafetaleras en las próximas décadas. La segunda es facilitar un proceso de transición entre un rubro de generación de ingreso (Cash crop) y un alterno: El cacao. Ello para aquellas zonas en que la producción de café sea marginal. De esta manera, se estaría garantizando que los hogares afectados tengan una opción de integración a mercados que les permitan generar el suficiente ingreso como para mantenerse por encima de las líneas de pobreza. Una tercera línea de trabajo está destinada a fortalecer la cadena de valor del cacao, de manera que esta pueda ser inclusiva, principalmente de las comunidades Indígenas en las Regiones Autónomas del País.

A nivel de cobertura geográfica, se contemplan cinco (5) grandes regiones del país: Las Segovias, Central Norte, Central Sur, RAAN, y RAAS; lo que incluye seis (6) departamentos, dos (2) regiones autónomas y 43 municipios. Este Proyecto es financiado por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), y cuenta con fondos complementarios del BCIE.

## **5.2 Las Políticas Públicas Nacionales y el Desarrollo Rural**

Las esferas de las políticas públicas que no son del ámbito sectorial productivo, tienden a favorecer las áreas urbanas, ya sea a través de la provisión de servicios o del aseguramiento de precios al consumidor que permitan mantener salarios reales estables. Esto es un resultado de la demografía del país; con áreas densamente pobladas (el departamento de Masaya promedia 474.8 habitantes/km<sup>2</sup>), con áreas con limitada densidad poblacional (la RAAN promedia 9.5 habitantes/km<sup>2</sup>). Para este ejercicio se segmentan las políticas sociales (educación y salud); y las económicas (infraestructura y comercio) y su relación con el desarrollo rural.

### **a. La apuesta por el capital humano: Las políticas de Educación y Salud**

Un elemento que comparten ambas políticas, es el tema de la baja densidad y la dispersión de la población rural. De acuerdo al Censo de Población 2005, las regiones con mayor peso de población rural son las que menos densidad poblacional tienen. En el extremo, el Caribe presenta 10.5 habitantes/km<sup>2</sup>, la región central 48.3hab/km<sup>2</sup>; mientras que en el Pacífico, la región con mayor urbanización, alcanza los 151.7 hab/km<sup>2</sup>.

Tabla 10. Densidad poblacional por regiones en Nicaragua

Región	Población Total	Población Rural	Población Rural (%)	Densidad (Hab/km <sup>2</sup> )
Caribe	716236	491769	68.7	10.5
Central	1647605	1019604	61.9	48.3
Pacífico	2778257	755175	27.2	151.7
Nicaragua	5142098	2266548	44.1	42.7

En el caso de la Educación rural, esta variable estructural tiene como efecto que haya una mayor cobertura a través de las escuelas multigrados con primaria incompleta y la ubicación de escuelas primarias completas, en núcleos urbanos de densidad poblaciones. En la misma cadena, en núcleos con mayor densidad se ubican las secundarias. Hay municipios con un peso rural tan fuerte, que solo hay secundarias en las cabeceras municipales.

Organismos como el PREAL (2014)<sup>30</sup> plantean que políticas como “Amor para los más pequeños” han incrementado el acceso a la Educación pre-escolar y primaria, con importantes avances en la educación bilingüe y la cobertura de las regiones del Caribe. A la vez, señalan que la Educación secundaria es principalmente urbana (71 %), y reconoce el importante aporte del programa “Yo sí puedo”, en la reducción del analfabetismo en las áreas rurales. Finalmente, plantea que hay un importante incremento en la proporción de estudiantes que completan la Educación primaria, como parte de los efectos de los programas de la merienda escolar y paquetes escolares. Este Estudio plantea que el 68 % de los niños que abandonan la primaria son rurales, pero no logra dar detalles de los años escolares en donde se da. Por un tema de distancias, tiempos y costos de transporte, es de esperarse que entre el cuarto y quinto grado, haya cierto nivel de abandono, ya que las escuelas multigrado tienden a llegar hasta 4º grado. Para terminar la primaria el niño debe viajar al próximo núcleo poblacional que oferte la primaria completa.

De acuerdo al PNDH<sup>31</sup>, en el lineamiento general por el 6º y 9º grado, en las áreas rurales, se avanza en la infraestructura para garantizar el sexto grado y se mantendrá tanto la merienda como la mochila escolar, como una alternativa que garantiza la permanencia de los estudiantes a lo largo del año escolar. La meta clave para el 2015 es que el 100 % de las escuelas tengan primaria completa. Para la atención específica de las comunidades rurales, tanto la enseñanza primaria como la media, trabajan en un esquema de núcleos, los cuales se conforman con escuelas bases y satélites, con una relación de 8 a 10 satélites por una base. Esta estrategia tiene como objetivo, reducir las brechas en la Educación media. De acuerdo a los datos presentados en el Plan Estratégico de Educación 2011 – 2015<sup>32</sup>, la relación entre la cantidad promedio (2007-2009) de estudiantes matriculados en Educación básica y en primaria es de 1: 6.8; y en bachillerato es de 1: 22.2; es decir que hay un estudiante rural matriculado en bachillerato por cada 22.2 en primaria, mientras la relación en las áreas urbanas es de 1: 3.8.

30 PREAL (2014) Informe de progreso educativo Nicaragua 2014. Informe del Foro Educativo Nicaragüense EDUQUEMOS.

31 GRUN (2012) Plan Nacional de Desarrollo Humano 2012-2016.

32 MINED (2011) Plan Estratégico de Educación. Ministerio de Educación.

Tabla 11. Matrícula por nivel de educación y área de residencia 2007-2009

Matrícula Escolar	2007		2008		2009	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Pre-Escolar	100,904	13,711	161,467	117,528	101,659	111,565
Primaria	398,562	554,402	393,709	575,657	390,162	536,807
Secundaria Básica	243,029	78,455	234,932	82,873	231,755	82,290
Bachillerato	106,246	23,353	103,639	25,154	102,998	26,601
Pre-Escolar	88.0	12.0	57.9	42.1	47.7	52.3
Primaria	41.8	58.2	40.6	59.4	42.1	57.9
Secundaria básica	75.6	24.4	73.9	26.1	73.8	26.2
Bachillerato	82.0	18.0	80.5	19.5	79.5	20.5

Fuente: MINED: PEE 2011 -2015

Un segundo elemento que se pretende trabajar desde la estrategia de núcleos, es el abandono escolar. De acuerdo a los datos del MINED, los departamentos con mayor proporción de población rural y de explotaciones familiares, son los que tienen mayor tasa de abandono en la Educación primaria y secundaria. En clúster Jinotega, RAAS, RAAN reportan tasas de deserción altas en los tres niveles de educación reportados.

Tabla 12. Nicaragua: Tasa por abandono por nivel de educación. Año 2009

DEPARTAMENTOS	PRIMARIA	SECUNDARIA	SECUNDARIA I CICLO
RAAS	17.0	19.5	21.6
RAAN	14.9	15.0	17.5
JINOTEGA	13.0	16.0	18.9
RIO SAN JUAN	11.2	14.8	17.6
GRANADA	10.8	14.7	16.9
MANAGUA	9.4	15.3	17.6
MATAGALPA	8.9	14.7	17.5
CHONTALES	8.5	14.0	16.6
NUEVA SEGOVIA	8.1	7.3	9.9
LEÓN	6.8	12.0	14.4
MASAYA	6.2	12.1	14.0
BOACO	6.0	9.1	12.1
MADRIZ	5.6	8.9	11.1
RIVAS	5.5	13.3	16.3
CHINANDEGA	5.3	11.9	14.9
ESTELI	5.0	11.3	13.9
CARAZO	4.9	11.3	13.6

Fuente: MINED: PEE 2011 -2015

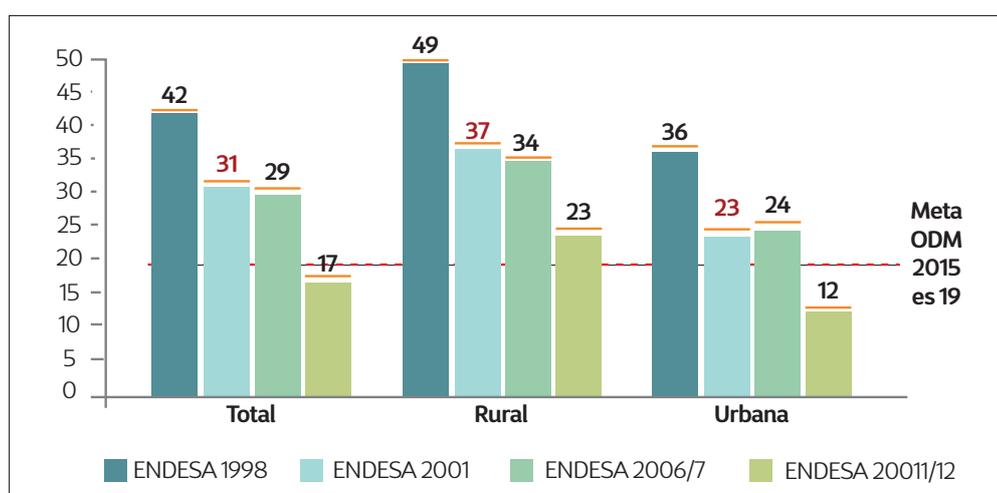
El eje de acción, la batalla por el sexto y noveno grado incluye acciones dirigidas a completar las escuelas con los grados de primaria, junto con ello un aumento de la cantidad de docentes, la flexibilización del modelo educativo, un curso de habilitación pedagógica, implementación del pasaporte escolar para estudiantes de comunidades rurales, entrega del paquete educativo. En el Caribe se ha dado impulso a la educación bilingüe con importantes resultados en la educación pre-escolar, por lo que se puede establecer que la política general de educación tiene líneas de acción dirigida a superar las diferentes brechas existentes respecto a la educación en las áreas urbanas.

Similar caso ocurre con la cobertura de salud, en donde el mecanismo del Sistema Local de Atención Integral a la Salud (SILAIS), prevé un esquema de desconcentración de los hospitales, con un mecanismo de atención primera que inicia con las casas bases, puestos de salud, centros de salud, hasta los hospitales generales y de especialidades. Las estructuras se definen en dependencia de la población, aunque se garantiza que cada municipio tenga al menos un centro de salud. De acuerdo al monitoreo de las metas regionales en recursos humanos para la salud del MINSA, existen dos (2) equipos de personal de atención médica por cada 10.000 habitantes rurales, lo cual es un ratio mayor al existente en las ciudades (1.39/10,000 habitantes)<sup>33</sup>.

En el PNDH 2012-2016 se hace énfasis que la política nacional de salud priorizará los municipios en extrema pobreza, municipios secos, la Costa Caribe y los trabajadores rurales<sup>34</sup>. En cada uno de estos grupos, los que serán incluidos son los pobladores rurales, ya que los municipios de extrema pobreza son de altas tasas de población rural, al igual que los municipios secos y la Costa Caribe. Esto viene a consolidar los resultados obtenidos en el periodo 2007-2012 y que son reflejados en la ENDESA 2011-2012.

Uno de los principales logros, es la de reducción en la tasa de la mortalidad infantil en las áreas rurales. En el periodo 2001 - 2006 la diferencia entre las tasas fue mínima, (3 puntos porcentuales, equivalentes a una reducción del 8.1 %); mientras en el periodo 2006-2012 se logró una reducción de 11 puntos porcentuales (equivalente a una reducción del 32.1 %). El informe 2013 del MINSA asoció este logro a programas como el Bono Productivo Alimentario, Bono Patio, la Merienda Escolar, Usura Cero y el programa Amor por los más pequeños.

**Figura 9. Mortalidad Infantil por áreas de residencia según ENDESA 1998, 2001, 2006, 2012**



Fuente: MINSA 2014

<sup>33</sup> MINSA (2012) Medición de las Metas Regionales de los Recursos Humanos para la Salud 2011-2015 en Nicaragua.

<sup>34</sup> PNDH. P. 82.

## b. Infraestructura de Transporte: La inversión en caminos terciarios

En los últimos siete (7) años, la red vial del país ha tenido importantes mejoras. De manera general la cantidad de kilómetros pavimentados han crecido en un 42 % respecto al año 2005, incluyéndose en esta fase (2007- 2014) la utilización de opciones como el cemento hidráulico, el adoquinado y la mejora en el pavimento. Este ha sido una mejora importante sobre todo para el caso de la producción de leche y lácteos, así como de hortalizas en los principales núcleos urbanos, de manera que puedan alcanzar los centros de procesamiento, acopio y distribución en menor tiempo.

De igual manera, hay un crecimiento importante en los caminos no pavimentados (23.2 %), principalmente en los caminos de todo el tiempo (52.2 %), los cuales son los que comunican a las comunidades rurales entre sí. De igual manera, se han incrementado los kilómetros de caminos revestidos que funcionan como vía colectoras entre las carreteras principales, lo cual hace que de manera general las inversiones en infraestructura en el sector rural avancen de manera importante. Actualmente se avanza en el completamiento de una vía asfaltada que una el Caribe con el Pacífico, lo cual beneficiará de gran manera a la producción láctea en el país.

**Tabla 13. Incremento de kilómetros de la red vial 2005 – 2013**

Año	PAVIMENTO	C. HIDRAULICO	ADOQUIN	TOTAL PAVIMENTADO		
1990	1598	0	0	1598		
2000	1957	0	138	2095		
2005	2033	0	390	2423		
2013	2,375	66	1,006	3,447		
CRECIMIENTO	16.8	100	157.9	42.3		
Año	REVESTIDO	TODO TIEMPO	EST. SECA	EMPEDRADO	TOTAL NO PAVIMENTADO	TOTAL
1990	2802	5171	5716	0	13689	15287
2000	2885	6058	7994	0	16937	19032
2005	3275	6386	7054	0	16715	19137
2013	3,620	9,722	7,226	17.7	20587	24,033.27
CRECIMIENTO	10.5	52.2	2.4	100	23.2	25.6

**Fuente:** Datos del MTI Anuario 2013 y Red Vial 1978-2005

Del 2007 al 2014, el MTI ha construido más de mil kilómetros de vía de los cuales hay 500 que fueron reconstruidas. Alguno de ellos son conexiones rurales importantes como por ejemplo:

Matagalpa - La Dalia, Chinandega- El Viejo, Chinandega - El Congo Telica- Malpaisillo- San Isidro La Paz Centro-Malpaisillo (pavimento) Jicaral - Santa Rosa del Peñón (adoquinado), LasSabanas-San José de Cusmapa Arrayan - Ciudad Antigua Telpaneca - Quibuto (adoquinado) Río Blanco Mulukuku-Siuna (Concreto hidráulico) Rama - Kukra Hill - Laguna de Perlas Nueva Guinea - Naciones Unidas (adoquinado) Nueva Guinea - Bluefields Cárdenas - Colon (adoquinado)

Los departamentos en los que se ubican los principales clústeres de explotaciones familiares, dependen fuertemente de los caminos vecinales y vías colectoras secundarias. En el caso de Jinotega

ambos tipos de vías representan el 95.4 % de los km. existentes en el 2013. En similar situación se encuentran la RAAS, Las Segovias (Estelí, Nueva Segovia, Madriz); y en la región Pacífico, únicamente el departamento de León cuenta con esta características. El país aún intenta completar la conectividad de los núcleos principales del país, al resto de la región, principalmente los ubicados en la Región Caribe. A la vez se fortalecen las vías que unen a los municipios rurales, como en el caso San Lucas - La sabanas Cusmapa; Río Blanco - Mulukuku-Siuna, lo cual facilita la salida de la producción de las explotaciones familiares. Sin embargo, para incrementar el acceso a mercados y el acceso a servicios e infraestructura social, será necesario una mayor inversión y priorización de los caminos vecinales.

**Tabla 14. Red vial en los departamentos del país**

DEPARTAMENTOS	TRONCAL PRINCIPAL	TRONCAL SECUNDARIA	COLECTORA PRINCIPAL	COLECTORA SECUNDARIA	CAMINO VECINAL	TOTAL (Km)	Camino Vecinal (%)
MATAGALPA	51.3	146.4	155.0	232.5	2364.9	2950.1	80.2
JINOTEGA	0.0	18.2	86.6	331.7	1856.7	2293.2	81.0
LEON	105.4	76.5	114.3	250.2	1469.6	2015.9	72.9
NUEVA SEGOVIA	30.6	87.0	0.0	218.0	1623.1	1958.7	82.9
RAAN	0.0	305.3	117.4	177.5	1322.2	1922.4	68.8
MANAGUA	196.5	16.2	138.4	51.1	1054.9	1457.1	72.4
RAAS	64.4	20.6	15.4	145.3	1141.4	1387.2	82.3
CHINANDEGA	118.6	104.7	42.7	194.0	917.2	1377.1	66.6
CHONTALES	124.7	39.2	112.1	103.4	998.3	1377.6	72.5
BOACO	55.4	52.1	84.4	233.3	806.9	1232.1	65.5
ESTELI	70.9	0.0	50.5	229.0	916.9	1267.2	72.4
MADRIZ	61.8	0.0	75.4	62.0	970.3	1169.5	83.0
RIVAS	65.8	19.6	57.3	260.3	572.3	975.2	58.7
CARAZO	30.4	0.0	59.1	82.6	685.7	857.8	79.9
RIO SAN JUAN	0.0	119.9	14.9	69.7	448.8	653.2	68.7
MASAYA	46.8	6.8	46.8	70.9	455.4	626.7	72.7
GRANADA	58.1	0.0	31.9	25.9	396.3	512.2	77.4
<b>TOTAL</b>	<b>1,080.7</b>	<b>1,012.4</b>	<b>1,202.1</b>	<b>2,737.3</b>	<b>18,000.8</b>	<b>24,033.3</b>	<b>74.9</b>

Fuente: Datos del MTI Anuario 2013

### 5.3 Política Comercial: Asegurando mercados para las exportaciones

En Nicaragua, la política comercial en el periodo 1990 – 2014 ha tenido dos ejes claves: por un lado asegurar más mercados y mejores condiciones para los productos nicaragüenses, lo cual se ha hecho de manera exitosa, con la apertura de mercados como los de Venezuela y el mejoramiento de las condiciones a mercados con mayores cuotas y tratamiento tarifario, como el de Taiwán y de los Estados Unidos. El segundo eje está relacionado con facilitar las importaciones de manera que los consumidores puedan acceder a productos con precios más bajos ya sea mediante la eliminación de tarifas y trabas al comercio y/o mediante la apertura para manejar periodos de escasez en el mercado local.

En 1988, Nicaragua inició un proceso de liberalización económica que incluyó dos reformas monetarias: la promoción de exportaciones y una economía de mercado libre y abierto desde 1990. Nicaragua históricamente ha desarrollado una serie de tratados comerciales para proteger y/o promover su producción agrícola. La liberalización del comercio, se ha considerado como un elemento clave del modelo neoliberal el cual se ha aplicado desde 1990. En términos generales, Centroamérica

unilateralmente redujo sus aranceles a finales de los años 80s y a inicios de los 90s como una forma de atraer la inversión extranjera.

Nicaragua firmó tratados de libre comercio con México (1998), República Dominicana (2002), Estados Unidos (2006), Taiwán (2008), Panamá (2009), Chile (2013) y ADA (2013), quedando en proceso CANADÁ, CARICOM y ALBA. El objetivo de estos compromisos, era asegurar mercados con tratamiento arancelario preferencial. Actualmente se tienen negociaciones con Canadá, Taiwán y la Unión Europea. Al mismo tiempo, el proceso de integración económica permite el libre comercio dentro del Mercado Común, principalmente con El Salvador, Guatemala, Estados Unidos y México que representan los principales destinos de exportación.

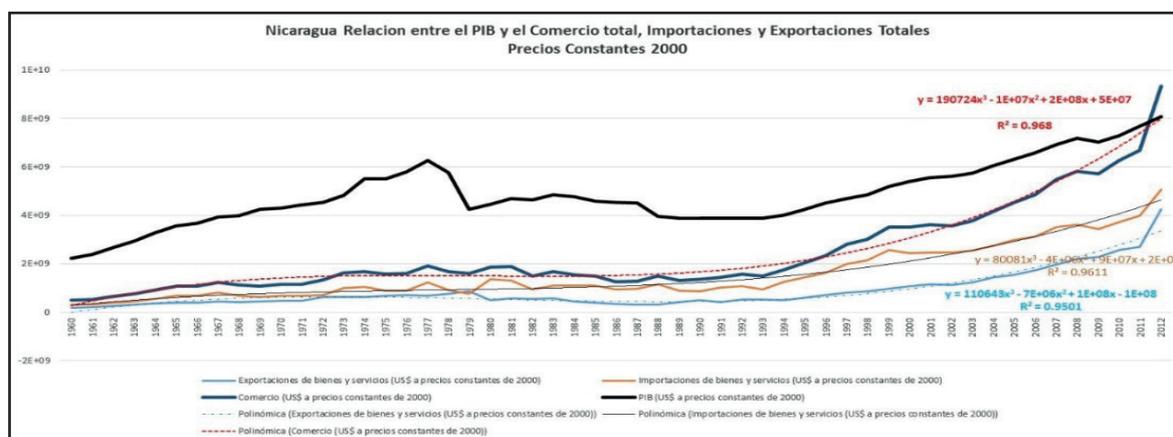
Cuando se construye una tabla que combina las etapas de liberalización de canastas, se identifica que México ha completado el proceso de liberalización de las tres (3) canastas principales (5, 10 y 15 años); República Dominicana completará su tercera canasta de liberación, al mismo tiempo que el DR CAFTA libera su segunda y en proceso de finalización de la canasta a 12 años, la cual coincidirá con procesos de liberación de tratados de la UE, Chile y Taiwán. A la fecha, no hay reportes oficiales publicados que analicen cuál ha sido el proceso de fortalecimiento del nivel de competitividad del país, ante cada una de las fases de liberalización de estos tratados.

**Tabla 15. Programación estimada de los procesos de liberalización en base a TLC's firmados**

	Vigencia	canasta 5	Canasta 10	Canasta 12	Canasta 15	Canasta 18	Canasta 20
UE_CA	01/08/2013	2017	2022		2027		
Chile	19/03/2013	2017	2022		2027		
Panamá - CA	15/01/2009	2013	2018		2023		
Taiwan	01/01/2008	2012	2017		2022		
DR CAFTA	01/04/2006	2011	2016	2017	2021	2023	2025
Republica Dominicana	03/09/2002	2006	2011		2016		
<b>Mexico-NIC</b>	<b>01/07/1998</b>	<b>2002</b>	<b>2007</b>		<b>2012</b>		

Nicaragua redujo su promedio de aranceles de 54 % en 1985 a 10.9 % en el 2000. Durante el mismo período, el déficit comercial de las exportaciones en total, subió de 183 % a 211 %, mientras que las importaciones agrícolas aumentaron de \$101.7 a \$288.7 millones de dólares y el total de las importaciones de \$892 a \$1,805 millones de dólares. Las importaciones agrícolas se incrementaron en 2.8 veces pero este crecimiento fue básicamente en bienes intermedios: Fertilizantes y pesticidas. Las exportaciones totales subieron 2.02 veces en base al consumo y bienes industriales intermedios.

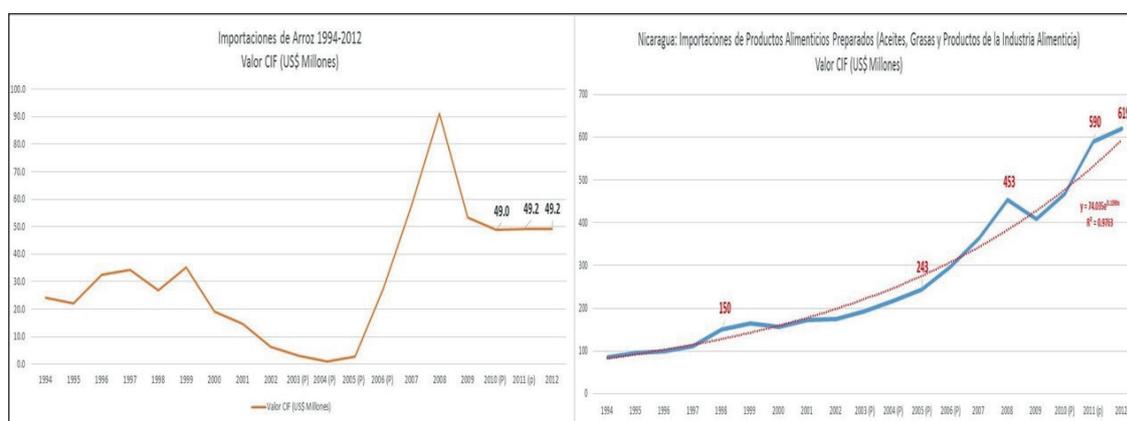
**Figura 10. Nicaragua. Exportaciones e Importaciones 1960-2013**



Fuente: WDI 2013

En cuanto a las explotaciones familiares, la política comercial puede tener doble efecto. Por un lado, genera incentivos para los hogares que producen cultivos exportables: café, cacao, ajonjolí, así como los productores ganaderos. Estos hogares podrán recibir beneficios de la política comercial a través de los mecanismos de transmisión de precios internacionales a los precios al productor. El segundo efecto, es la competencia que reciben los productores integrados al mercado doméstico por parte de los productos importados, así como de los alimentos procesados, los cuales se han incrementado de manera importante en los últimos años: de 243 millones en el 2005, a 629 millones en el 2012; al igual que de importaciones directas de granos como arroz y maíz amarillo (Fig. 11).

**Figura 11. Nicaragua. Importaciones de arroz y alimentos procesados 1994-2012**



## 6. Conclusiones

Las propuestas de cómo conceptualizar la Agricultura Familiar, giran alrededor de dos puntos básicos: El uso de la mano de obra familiar como la principal fuente de fuerza de trabajo para el proceso productivo; y la gestión de los procesos por el/la jefa del hogar. Estos dos elementos, a la vez, se basan en la premisa de que los hogares son económicamente racionales y por lo tanto toman decisiones de cómo utilizar de manera más eficiente los recursos disponibles; o desde otro ángulo, administrar los recursos limitantes.

Este marco básico de principios, que luego se podrían traducir a indicadores, genera una serie de opciones cuando se combinan con las zonas agrarias existentes en cada país, lo que hace que existan múltiples combinaciones o tipos de explotaciones familiares que cumplan con estos dos premisas. Desde los hogares de subsistencia o aquellos que dependen principalmente de los mercados laborales, pasando por los hogares campesinos o aquellos cuyo peso de los ingresos agrícolas es mayor del 70 %, hasta pequeños finqueros que integran otros procesos de la cadena de valor y contratan mano de obra permanente. Una propuesta básica desde el enfoque de WaW, es limitar el concepto con un tope superior en la contratación de mano de obra permanente.

Utilizando el marco conceptual de WaW, 221, 403 unidades económicas fueron clasificadas como explotaciones familiares: no contratan mano de obra permanente y la familia está a cargo del manejo de la unidad de producción, lo cual es equivalente al 84.3 % de las explotaciones en el CENAGRO.

Las explotaciones clasificadas en la categoría de Agricultura Familiar, se ubican principalmente en los departamentos que conforman la frontera agrícola de los 60s y la nueva frontera agrícola de los 90s. Se identificó un clúster de municipios alrededor de la Asociación de Municipios de Peñas Blancas (Amueblan), en donde se concentraría la mayor proporción de explotaciones familiares en el país.

En cuanto a los activos, las explotaciones clasificadas como familiares reportan en promedio 22.2 manzanas de tierra total (15.6 ha), de las cuales únicamente utilizan para la producción de cultivos anuales 3.5 mzs. Contratan 2,3 trabajadores temporales y reportan un promedio de 18.7 cabezas de ganado, de las cuales 5,5 son vacas de ordeño. No obstante, hay que un amplio rango en los promedios, como resultado de la combinación de las zonas agrarias en que se desarrollan las iniciativas y el sistema de producción establecido.

El marco institucional para las acciones de fomento al desarrollo rural productivo, ha evolucionado bajo diferentes paradigmas y modelos. Entre 1990 y el 2004, hubo inicialmente procesos de reducción del aparato estatal y luego paulatinamente fue creciendo en diferentes instituciones y con múltiples financiadores. En el marco de la agenda de incrementar la efectiva de la ayuda (AAA), se formuló un programa sectorial productivo, el cual en sus inicios respondía a la estrategia de clúster productivos y luego con un nuevo Gobierno y cambios en los paradigmas acerca el rol del Estado, se enfocó en la seguridad alimentaria y la capitalización campesina.

El Programa sectorial se implementó por ocho (8) años en dos etapas: PRORURAL 2005-2009 y PRORURAL I 2010-2014. A partir del 2013, se inició un nuevo esquema de gestión del sector a través del Sistema de Producción Consumo y Comercio, el cual incorporó instituciones de comercio y finanzas. Junto a este, se desarrolló un nuevo instrumento que es el Plan de PCC, el cual incluye los programas claves de apoyo a la Agricultura Familiar.

Las políticas que no son del sectorial productivo como educación, salud y transporte, tienden a abordar a la población rural en dependencia de su densidad poblacional. Entre más dispersa y menos poblada sean las áreas rurales, más complejo es el mecanismo de atención en salud y educación. En el caso de transporte, hay un mayor avance en la interconectividad de las áreas rurales y del caribe del país. En las áreas en donde se concentran los agricultores familiares, la inversión es principalmente en caminos vecinales, los cuales son claves para los procesos de cosecha y comercialización de la producción agropecuaria.

La política comercial tiende a generar un doble efecto para los agricultores familiares. Por un lado, mediante la negociación de tratados se han abierto nuevos mercados; incrementado cuotas y de manera general mejorando las condiciones de acceso. Esto ha estimulado un proceso de concentración de tierras para cultivos como caña de azúcar, maní y ganado, y con ello, una reducción en el acceso a tierras de los agricultores familiares. Según CENAGRO IV, un 80 % de la tierra está concentrada en un 20 % de las explotaciones.

Por otro lado, hay cuotas de importación y mecanismos de liberación de productos alimenticios procesados e incluso de granos y huevos, como mecanismo de reducción de precios en los mercados internos. Esto genera dos tipos de incentivos: Uno, el de producir al menor costo posible, de manera que podría afectar al inversión y con ello la productividad; y dos, aumentar la productividad para reducir los costos unitarios. Dado los bajos niveles de productividad de la tierra y de la fuerza de trabajo en el sector, la tendencia sería establecer modelos extensivos de producción agropecuaria.

Con la nueva arquitectura institucional pública, las Mesas nacionales y departamentales por rubros, tienen el potencial ser el espacio de coordinación inter-institucional de acciones y el mecanismo de inclusión de la agenda de la Agricultura Familiar en las políticas públicas nacionales al sector. No obstante, aún necesitan mejorar su funcionamiento y la constancia en la representatividad tanto del sector público como de las organizaciones de productores participantes.

## 7. Bibliografía

ASAMBLEA NACIONAL (2014). Ley 864 Publicada en la Gaceta Diario Oficial 91. 20 de mayo del 2014.

BUDINICH, E. (2004). Análisis del gasto público en el Sector Productivo Rural. Banco Mundial-MAGFOR.

CIPRES 2008 Las Cooperativas Industriales de Nicaragua. Análisis socioeconómico de 10 organizaciones que integran 171 cooperativas.

COSUDE (2012) Sistematización de Experiencias de la Mesa nacional de Frijol. COSUDE.

FAO (2011) Una introducción a los conceptos básicos de la seguridad alimentaria. Programa CE-FAO.

FAO-NITLAPAN (2005) Revisitando el Agro Nicaragüense. Tipología de los sistemas de Producción y Zonas Socioeconómicas. MAGFOR-INEC FAO Nitlapan.

GDPRD (2007) Formulating and Implementing Sector-wide Approaches in Agriculture and Rural Development: The Rural Productive Sector Programme (PRORURAL) – Nicaragua.

GRIGSBY A & F. J. PÉREZ (2009) Peasant Strategies to Respond to Globalization's Structural Changes Second phase: Households analysis. World Bank/ NITLAPÁN, June 2009, P. 240.

GRIGSBY V, A. AND F. J. PÉREZ (2007). Structural Implications of Economic Liberalization on Agriculture and Rural Development. Rural Struct Program Nicaragua – Phase I. BM – Nitlapán: 128.

GRUN (2013) Plan Nacional de Producción Consumo y Comercio 2013–2014 (versión del 3 de junio del 2014).

GRUN (2012) Plan Nacional de Desarrollo Humano 2012–2016. Gobierno de Unidad y Reconciliación Nacional.

GRUN (2008) Plan Quinquenal 2008 – 2012 La Revolución en el Sistema Agropecuario, Forestal y Rural Sector Público Agropecuario y Rural P. 7.

IDERU-UCA Bases para un plan de desarrollo rural en Nicaragua: una propuesta para la discusión y la acción. UCA-MAGFOR-AECID.

MAGFOR (2007) INFORME ANUAL PRORURAL 2006.

MAGFOR (2008) INFORME ANUAL SECTORIAL AGROPECUARIO Y FORESTAL NICARAGUA 2007.

MAGFOR (2009) INFORME SECTORIAL 2008.

MAGFOR (2010) INFORME SECTORIAL 2009.

- MAGFOR (2011) Informe Anual Sectorial 2010 PRORURAL Incluyente.
- MAGFOR (2012) PRORURAL INCLUYENTE, Informe Sectorial Anual 2011.
- MAGFOR (2013) PRORURAL INCLUYENTE, INFORME DE AVANCE 2012.
- MAGFOR (2014) PRORURAL INCLUYENTE INFORME SECTORIAL 2013.
- MAGFOR (2014b) PRORURAL Incluyente Plan Operativo Anual.
- MAGFOR 2005 Política Sectorial Agropecuaria de Nicaragua.
- MARIN Y. & S. PAUWELS (2001) El Campesino Finquero II. Hacia una modernización incluyente de la Región Central, P. 194.
- MARCHETTI P & C. MALDIDIER (1996) El Campesino Finquero y el potencial económico del campesinado nicaragüense. Editorial UCA, P. 178.
- MINED (2011) Plan Estratégico de Educación. Ministerio de Educación,
- MINSA (2012) Medición de las Metas Regionales de los Recursos Humanos para la Salud 2011-2015 en Nicaragua.
- MTI (2014) Anuario 2013, Ministerio de Transporte e Infraestructura.
- PEREZ, F. & S. FREGUIN-GRESH (2014) Classifying agricultural holdings in Nicaragua: Proposal of a typology based on the IV Agricultural Census. IXMATI-CIRAD World Agricultures Watch Initiative FAO-FIDA-CIRAD.
- PEREZ, F. J. & S. FRÉGUIN-GRESH (2014b) Nicaragua: evoluciones y perspectivas: CEPAL (2014) Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe. Balance, desafíos y perspectivas. Eric Sabourin, Mario Samper y Octavio Sotomayor Editores.
- PÉREZ F. J & A. AVILÉS (2012) Mapeo rápido de gremios cooperativos de los rubros café y cacao: Su modelo de provisión y acceso a servicios. Proyecto NICADAPTA. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola FIDA.
- PÉREZ, F. J (2012) Evaluación de Impacto Económico del Proyecto Agricultura para las Necesidades Básicas – A4N en Guatemala, El Salvador y Honduras. Catholic Relief Services (CRS) – Instituto Nitlapan – UCA.
- PREAL (2014) Informe de progreso educativo Nicaragua 2014. Informe del Foro Educativo Nicaragüense EDUQUEMOS.

SALCEDO S. DE LA O, A. & L. GUZMÁN (2014) El concepto de agricultura familiar en América Latina y el Caribe. FAO, Santiago de Chile.

SCHEJTMAN, A. (2008) Alcances sobre la agricultura familiar en América Latina. Documento de Trabajo N° 21 Programa Dinámicas Territoriales Rurales. RIMISP – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

## 8. Anexos

Departamento	Explotaciones	Peso (%)	Peso Acumulado
Siuna	5438	2.7	2.7
Wiwilí (Jinotega)	4871	2.4	5.2
Nueva Guinea	4396	2.2	7.4
Jinotega	4294	2.1	9.5
San José de Bocay	3966	2.0	11.5
Waslala	3962	2.0	13.5
Tuma-La Dalia	3882	1.9	15.4
Matagalpa	3417	1.7	17.1
Jalapa	3224	1.6	18.7
El Cuá	3157	1.6	20.3
Santa María de Pantasma	3148	1.6	21.9
Masaya	3137	1.6	23.5
León	3078	1.5	25.0
Waspán	2956	1.5	26.5
El Rama	2947	1.5	27.9
El Jícara	2849	1.4	29.4
Ciudad Darío	2698	1.3	30.7
San Carlos	2666	1.3	32.0
San Sebastián de Yalí	2614	1.3	33.4
Boaco	2365	1.2	34.5
El Viejo	2308	1.2	35.7
Puerto Cabezas	2291	1.1	36.8
Teustepe	2260	1.1	38.0
La Concepción	2181	1.1	39.1
Telpaneca	2132	1.1	40.1
Villa El Carmen	2119	1.1	41.2
San Juan Río Coco	2050	1.0	42.2
Tola	2031	1.0	43.2
El Castillo	1981	1.0	44.2
Pueblo Nuevo	1964	1.0	45.2
San Rafael del Sur	1957	1.0	46.2
El Sauce	1942	1.0	47.2
Condega	1924	1.0	48.1
Chinandega	1872	0.9	49.0
Rancho Grande	1862	0.9	50.0
La Cruz de Río Grande	1842	0.9	50.9
Atagracia	1827	0.9	51.8
Estelí	1771	0.9	52.7
El Tortuguero	1728	0.9	53.6
Bluefields	1663	0.8	54.4
Murra	1649	0.8	55.2
Villanueva	1647	0.8	56.0
Masatepe	1610	0.8	56.9
San Lucas	1607	0.8	57.7

Departamento	Explotaciones	Peso (%)	Peso Acumulado
Matiguás	1587	0.8	58.4
Wiwilí de N.S.	1576	0.8	59.2
San Lorenzo	1575	0.8	60.0
Larreynaga	1569	0.8	60.8
San Juan de Limay	1554	0.8	61.6
San Ramón	1532	0.8	62.4
Santa Teresa	1521	0.8	63.1
Totogalpa	1476	0.7	63.9
Somoto	1475	0.7	64.6
Terrabona	1455	0.7	65.3
Managua	1451	0.7	66.0
San Miguelito	1438	0.7	66.8
Quilalí	1418	0.7	67.5
Diriamba	1403	0.7	68.2
Muelle de los Bueyes	1384	0.7	68.9
Telica	1382	0.7	69.6
Achuapa	1374	0.7	70.2
Nandaime	1366	0.7	70.9
Camoapa	1306	0.7	71.6
Tipitapa	1304	0.7	72.2
Mulukukú	1286	0.6	72.9
San Dionisio	1250	0.6	73.5
Somotillo	1220	0.6	74.1
Paiwas	1197	0.6	74.7
Palacagüina	1160	0.6	75.3
Belén	1132	0.6	75.9
San Rafael del Norte	1106	0.6	76.4
Río Blanco	1045	0.5	76.9
La Trinidad	1012	0.5	77.4
Muy Muy	1011	0.5	77.9
Diriomo	1010	0.5	78.4
Ticuantepé	1004	0.5	78.9
Rosita	1003	0.5	79.4
San Isidro	987	0.5	79.9
Nindirí	943	0.5	80.4
Santa Rosa del Peñón	914	0.5	80.9
Acoyapa	911	0.5	81.3
Macuelizo	895	0.4	81.8
Nagarote	889	0.4	82.2
Niquinohomo	888	0.4	82.7
Posoltega	859	0.4	83.1
Granada	831	0.4	83.5
San Pedro del Norte	830	0.4	83.9
Jinotepe	826	0.4	84.3
El Jicaral	825	0.4	84.7

Departamento	Explotaciones	Peso (%)	Peso Acumulado
Mozonte	822	0.4	85.2
San Francisco Libre	808	0.4	85.6
Rivas	801	0.4	86.0
Kukrahill	780	0.4	86.4
El Almendro	779	0.4	86.7
Laguna de Perlas	762	0.4	87.1
Dipilto	737	0.4	87.5
Sébaco	719	0.4	87.9
Santa María	708	0.4	88.2
San José de los Remates	696	0.3	88.6
San José de Cusmapa	685	0.3	88.9
Prinzapolka	684	0.3	89.2
San Nicolás	683	0.3	89.6
Comalapa	680	0.3	89.9
La Concordia	671	0.3	90.3
Moyogalpa	659	0.3	90.6
Ciudad Antigua	643	0.3	90.9
El Ayote	639	0.3	91.2
Las Sabanas	622	0.3	91.5
Puerto Morazán	619	0.3	91.8
Chichigalpa	617	0.3	92.2
San Francisco del Norte	614	0.3	92.5
Esquipulas	614	0.3	92.8
Bonanza	593	0.3	93.1
Yalagüina	581	0.3	93.4
San Juan del Sur	571	0.3	93.6
San Marcos	564	0.3	93.9
Santa Lucía	551	0.3	94.2
Juigalpa	539	0.3	94.5
La Conquista	533	0.3	94.7
Tisma	519	0.3	95.0
La Paz Centro	508	0.3	95.3
Santo Domingo	507	0.3	95.5
Morrito	503	0.3	95.8
Diriá	501	0.3	96.0
Cinco Pinos	500	0.3	96.3
Cárdenas	486	0.2	96.5
Quezalgaque	449	0.2	96.7
Villa Sandino	439	0.2	96.9
Potosí	434	0.2	97.2
Santo Tomás del Norte	415	0.2	97.4
Santo Tomás	415	0.2	97.6
San Pedro de Lóvago	396	0.2	97.8
Ciudad Sandino	379	0.2	98.0
San Francisco de Cuapa	368	0.2	98.1
Mateare	362	0.2	98.3

Departamento	Explotaciones	Peso (%)	Peso Acumulado
San Fernando	361	0.2	98.5
La Libertad	328	0.2	98.7
Nandasmo	302	0.2	98.8
Buenos Aires	296	0.1	99.0
La Paz de Carazo	275	0.1	99.1
El Coral	267	0.1	99.2
El Crucero	259	0.1	99.4
El Rosario	226	0.1	99.5
Desembocadura de Río Grande	193	0.1	99.6
San Juan de Oriente	192	0.1	99.7
Catarina	187	0.1	99.8
San Jorge	168	0.1	99.9
Ocotal	95	0.0	99.9
El Realejo	81	0.0	99.9
San Juan del Norte	80	0.0	100.0
Corinto	13	0.0	100.0
Dolores	10	0.0	100.0
Corn Island	6	0.0	100.0

## Anexo 2. Ubicación de los tipos de Agricultura Familiar por Departamento

Familiar Cafetalero	Explotaciones	Peso	Peso Acumulado
Jinotega	13516	33.9	33.9
Matagalpa	6608	16.6	50.5
Nueva Segovia	6403	16.1	66.6
Madriz	4288	10.8	77.4
Estelí	2083	5.2	82.6
Boaco	1796	4.5	87.1
RAAN	1488	3.7	90.8
Masaya	1461	3.7	94.5
Carazo	673	1.7	96.2
Managua	374	0.9	97.1
RAAS	326	0.8	97.9
Granada	250	0.6	98.6
Río San Juan	202	0.5	99.1
León	119	0.3	99.4
Rivas	97	0.2	99.6
Chinandega	94	0.2	99.9
Chontales	55	0.1	100.0

Familiar Ajonjolicoero	Explotaciones	Peso	Peso Acumulado
Chinandega	1713	52.8	52.8
León	1189	36.7	89.5
Rivas	284	8.8	98.2
Managua	22	0.7	98.9
Masaya	22	0.7	99.6
Granada	6	0.2	99.8
Estelí	5	0.2	99.9
Carazo	2	0.1	100.0

Familiar Grano Básicos	Explotaciones	Peso	Peso Acumulado
RAAN	9320	12.3	12.3
Matagalpa	8900	11.7	24.1
RAAS	5556	7.3	31.4
Jinotega	5489	7.2	38.6
León	5342	7.1	45.7
Madriz	5178	6.8	52.5
Nueva Segovia	4825	6.4	58.9
Rivas	4539	6.0	64.9
Chinandega	4531	6.0	70.9
Managua	4051	5.3	76.2
Boaco	3971	5.2	81.5
Estelí	3600	4.8	86.2
Río San Juan	3398	4.5	90.7
Carazo	2911	3.8	94.5
Chontales	1503	2.0	96.5
Granada	1482	2.0	98.5
Masaya	1154	1.5	100.0

Familiar Ganadero	Explotaciones	Peso	Peso Acumulado
RAAS	5621	14.0	14.0
León	3931	9.8	23.8
Matagalpa	3478	8.7	32.5
RAAN	3083	7.7	40.2
Jinotega	2884	7.2	47.4
Nueva Segovia	2713	6.8	54.1
Chinandega	2467	6.2	60.3
Río San Juan	2410	6.0	66.3
Chontales	2310	5.8	72.1
Estelí	2225	5.5	77.6
Managua	1854	4.6	82.2
Boaco	1803	4.5	86.7
Madriz	1371	3.4	90.1
Rivas	1339	3.3	93.5
Masaya	965	2.4	95.9
Granada	864	2.2	98.0
Carazo	783	2.0	100.0

# 9



## **Paraguay. Situación actual de la Agricultura Familiar. Políticas Públicas y Marcos Institucionales**

□ **Luis Zarza**

| Ing. Agrónomo, Master en Extensión Rural.

## 1. Introducción

El presente Documento, encargado por la Oficina del IICA en Paraguay, responde al objetivo de realizar un estudio de línea de base que valore la importancia estratégica de la Agricultura Familiar en el Paraguay e identifique el marco de políticas públicas e institucionalidades orientadas a fortalecerla.

A tal efecto, siguiendo la metodología planteada, se procedió a la recopilación de información de fuentes secundarias tales como informes, marcos legales, bibliografía especializada y a la realización de sesiones de trabajo con informantes calificados de los sectores público y privado.

El Documento fue ordenado en capítulos conforme los Términos de Referencia. En primer término se aborda el capítulo “Marco de referencia que identifica y conceptualiza la Agricultura Familiar en el Paraguay”. Tras un somero análisis de sus aspectos relevantes, se pasa a la descripción del proceso que llevó a la conceptualización actual de la Agricultura Familiar en Paraguay.

A continuación, se aborda el capítulo sobre la Importancia de la Agricultura Familiar en el contexto socio-económico nacional. Aquí, se desarrollan los diferentes aspectos que señalan su importancia, partiendo de la identificación y valoración de los aportes de la Agricultura Familiar a la producción de alimentos; y analizando después, las razones que han influido en la obtención de los limitados resultados productivos obtenidos; además de analizar otros aspectos como: Generación de empleo y ocupación de mano de obra; manejo de recursos naturales y ocupación territorial.

El siguiente capítulo trata sobre: Políticas e instrumentos de políticas dirigidos a la Agricultura Familiar en el país, en donde se hace una identificación y valoración de las políticas públicas que afectan a la Agricultura Familiar; y de los instrumentos tales como leyes, decretos, resoluciones, programas y proyectos afines.

Posteriormente se aborda el capítulo referente a: Institucionalidad vinculada a la Agricultura Familiar. Aquí se analizan sus componentes y se analiza su situación actual.

Finalmente se plantean los dos últimos capítulos: El primero referente a: Acciones concretas del sector privado vinculadas con el apoyo diferenciado a la Agricultura Familiar”; y por último las “Conclusiones”.

## 2. Marco de referencia de la Agricultura Familiar en Paraguay

### 2.1 Marco de referencia

En el Paraguay, a partir de la implementación de la política de colonización, también conocida como la “Marcha hacia el Este”, iniciada en la década del 60, la atención al Sector Público Agropecuario, estaba y sigue estando dirigida principalmente a los pequeños productores agrícolas, aunque con desiguales resultados, en virtud de la trascendencia que éstos tienen en la producción de una buena parte de los alimentos de consumo interno y por constituir un segmento de gran importancia socio-económica para el país.

A efectos de una mejor contextualización, conviene señalar que el sector agropecuario del Paraguay, está integrado principalmente por dos sub-sectores claramente definidos y radicalmente opuestos. Por un lado, la agropecuaria empresarial, agrícola o pecuaria, que utiliza tecnología de producción de punta; con dedicación casi exclusiva a la producción de soja, maíz, ganado vacuno de corte y últimamente a la producción de arroz bajo riego, en grandes extensiones de terreno. Y por el otro, la pequeña agricultura o Agricultura Familiar, con bajos niveles de producción y productividad de los rubros que explota; dedicada principalmente a la producción de rubros para el consumo familiar, en pequeñas extensiones de terreno.

La pequeña agricultura, también denominada Agricultura Familiar campesina, se caracteriza por:

- Estar asentada en suelos de pobre fertilidad.
- Tener bajos niveles de aplicación de tecnología.
- Recibir escasa asistencia técnica y crediticia.
- Tener baja capacidad para la comercialización de sus productos.

Lo que resulta en la obtención de magros resultados productivos y económicos.

## 2.2 Conceptualización de la Agricultura Familiar

Al inicio de la década del 2000 se logra el primer paso hacia la conceptualización de la Agricultura Familiar. En efecto, en la Ley N° 1863/02 que establece el Estatuto Agrario, en su Artículo 2º, se señala que dicha reforma “promoverá la adecuación de la estructura agraria, conducente al arraigo, al fortalecimiento y a la incorporación armónica de la Agricultura Familiar campesina al Desarrollo Nacional”.

Sin embargo, recién con la sanción de la Ley N° 2419 /04, de creación del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra – INDERT, se define el concepto de Agricultura Familiar. Así, en su Artículo 6º Agricultura Familiar, concepto: se establece: “A los efectos de esta Ley y como objeto de la misma, se entiende por agricultura familiar campesina aquella en la cual el recurso básico de mano de obra aporta el grupo familiar, siendo su producción básicamente de autoconsumo y parcialmente mercantil, completando los ingresos a partir de otras producciones de carácter artesanal o extra predial”. Al respecto, Almada, F y Barril García, A<sup>1</sup> puntualizan: “*al no introducir la dimensión espacial límite al concepto de Agricultura Familiar, esta Ley se fundamenta en las características sociales, productivas y económicas de dicha categoría social*”

Siguiendo el proceso, en el año 2006, el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) encomienda al IICA-Paraguay, la realización un Estudio Exploratorio para la caracterización de la Agricultura Familiar tras lo cual, en el año 2007 establece como una de sus principales líneas de acción, el Fortalecimiento de la Agricultura Familiar, apoyándose, además, en los resultados de la 7ª Reunión Especializada de Agricultura Familiar, REAF, contenida en la Resolución MERCOSUR/GMC/RES N° 25/07: “DIRECTRICES PARA EL RECONOCIMIENTO E IDENTIFICACIÓN DE LA AGRICULTURA FAMILIAR EN EL MERCOSUR”

En consideración a dichas directrices, la Sección Nacional Paraguay de la REAF, integrada por referentes del sector agrario público y organizaciones de productores de la Agricultura familiar, define a la Agricultura Familiar en el Paraguay como: “*aquella unidad productiva rural que se ejecuta utilizando principalmente fuerza de trabajo familiar para hacer producir el predio, que además no contrata en el año un número mayor de 20 trabajadores asalariados de manera temporal en épocas específicas del proceso productivo, que residen en la finca y/o en comunidades cercanas y que no utiliza más de 50 hectáreas de tierra en la Región Oriental y 500 ha en el Chaco, independiente del rubro productivo.*”

Concomitante a esto, por Decreto N° 11.464/07 se crea e implementa el Registro de la Agricultura Familiar y por Resolución MAG N° 616/07 se crea el Departamento de Registro de la Agricultura Familiar, en la Dirección de Censos y Estadísticas Agropecuarias – DCEA, del MAG.

Cabe señalar finalmente que la antes citada Resolución del MERCOSUR/GMC/RES, fue incorporada al Marco Legal del MAG por Resolución N° 2095 del 21 de octubre de 2011.

1 Almada F; Barril García, A. 2006. Caracterización de la agricultura familiar en el Paraguay. Asunción IICA. P. 74.

### 3. La Agricultura Familiar en el contexto socio-económico nacional

La Agricultura Familiar surge como la actividad económica con mayor potencial, para contribuir a la solución de la inestabilidad de los precios de los productos alimenticios de origen agrícola. Su desarrollo conlleva un aumento en la oferta de alimentos y la pobreza en el medio rural.

En el Paraguay, la Agricultura Familiar tiene una gran relevancia, por contar con más de 264.000 fincas, con más del 90 % del total país, aunque y además, por que:

- Aporta a la generación del valor bruto de la producción agrícola, (VBPA). En el año 2008, generó alrededor 32 % del total<sup>2</sup>.
- Es responsable mayoritario de la producción de alimentos para el consumo nacional; y de la producción incipiente de algunos productos para la exportación; contribuyendo así, de manera mayoritaria, con la seguridad alimentaria.
- Constituye en resguardo del acervo cultural nacional, coincidiendo con Barril G, A y Almada<sup>3</sup> quienes afirman que: *“gran parte de las tradiciones religiosas, sociales, culturales y folklóricas son mantenidas por estos y transmitidas de generación en generación”*
- Cuenta con 96 % del total de fincas a nivel nacional, ocupando, sin embargo, tan solo alrededor del 4 % de la superficie total dedicada a la agricultura, según datos del CAN 2008.
- Ocupa a la mano de obra familiar, especialmente, por autoempleo, en sus fincas. De acuerdo con Barril G, A y Almada, F<sup>4</sup>: *“el empleo remunerado generado por la agricultura familiar no es muy significativo ya que utiliza mayoritariamente mano de obra familiar”* y complementariamente asalariados temporales para realizar tareas específicas que superan la capacidad de la mano de obra familiar.

A fin de ordenar y facilitar el análisis de los datos referentes, a los aspectos de la Agricultura Familiar, se toman los sub-tipos presentes en el país<sup>5</sup>, que se explicitan a continuación: Agricultura Familiar Minifundista (hasta menos de 10 ha); Pequeña Agricultura Familiar (de 10 a menos de 20 ha) y Mediana Agricultura Familiar (de 20 a menos de 50 ha).

#### 3.1 Aporte de la Agricultura Familiar a la producción de alimentos

Los tradicionales alimentos de la dieta popular paraguaya provienen - en proporción elevada - de lo producido por la Agricultura Familiar. Así, rubros como mandioca, poroto, maíz chipa, banana, piña, sésamo y batata son producidos casi exclusivamente por este sector, llegando a 90 % y más del volumen total producido a nivel nacional; y siendo algunos de ellos, utilizados además como materia prima para la industria y para la exportación. A más de estos, en menor magnitud pero siempre produciendo más del 50 % de la producción total nacional, se encuentran la leche, el azúcar y la yerba mate, destinadas también a la industria (Cuadro 1); junto con hortalizas como el tomate y el locote. A lo señalado, hay que sumarle los productos de la pequeña producción animal corrientemente presentes en la AF y a niveles más discretos, el procesamiento de algunos alimentos, logrando subproductos tales como el almidón de mandioca, la harina de maíz y otros.

<sup>2</sup> Gattini, Jorge. (2011) Competitividad de la Agricultura Familiar en Paraguay. Nuevos aportes para las Políticas Públicas en Paraguay.

<sup>3</sup> Barril G, A y Almada, F. Editores. (2007) Agricultura Familiar en los países del Cono Sur. IICA.

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Almada, F, et alt. (2011) La ruralidad y los territorios agrarios del Paraguay. IICA, FAO, FLACSO, FCA-UNA.

**Cuadro 1. Participación de la Agricultura Familiar en la producción de productos alimenticios**

PRODUCTO	PRODUCCION (MILES DE TON)		APORTE AGRICULTURA FAMILIAR EN % DEL TOTAL
	NACIONAL	AGRICULTURA FAMILIAR	
Mandioca	2.218,5	2.075,6	93,9
Poroto con cáscara	44,6	41,9	93,9
Maíz chipá	85,8	79,1	92,2
Banana	59,9	55,8	93,2
Piña	54,3	52,8	97,1
Sésamo	50,0	44,5	89,0
Batata	43,40	38,89	89,6
Yerba mate	62,55	42,65	74,0
Caña de azúcar para industria	5.084,0	2.672,5	52,6

Fuente: Elaborado con datos del Censo Agropecuario Nacional 2008

Estas cifras señalan el gran aporte que la Agricultura Familiar ofrece a la población nacional en materia de provisión de alimentos. Asimismo, en condiciones de desarrollo normal, es además generadora de empleo agrícola y fuente de ingresos para los más pobres; contribuye al desarrollo equilibrado de los territorios y de las comunidades rurales.

En cuanto al nivel de rendimiento alcanzado por la Agricultura Familiar en la producción de diferentes rubros, se puede concluir que en muchos casos, está bastante distante de los niveles de rendimiento medio por hectárea para los mismos. A modo de ejemplo, el rendimiento de la mandioca se encuentra alrededor de los 12,5 mil kilos por hectárea, que dista bastante del rendimiento que se puede obtener, aplicando tecnologías accesibles. Así, conforme a informaciones presentadas en el periódico La Nación<sup>6</sup>, se señala: *“Pequeños productores duplicaron sus rendimientos en la producción de mandioca, en terrenos totalmente degradados, en menos de seis años de trabajo, con el sistema de siembra directa. Obtienen en la actualidad 25 mil kilos por hectárea, que representa el 100 % de aumento, con relación al rendimiento promedio nacional, estimado en 12.500 kilos por hectárea. Así informó Fabio Vega, técnico de la Dirección de Extensión Agraria (DEAg), en una jornada técnica, realizada ayer en Gral. Morínigo, departamento de Caazapá.”*

Los bajos niveles de rendimiento por hectárea, obtenidos en la producción de los rubros explotados por la Agricultura Familiar, pueden ser atribuidos a los bajos niveles de aplicación de tecnologías de producción y además, a la escasa existencia de tecnologías de producción adecuadas a sus particulares características; a lo que se le suma en los últimos años, los efectos del cambio climático.

Respecto a la escasa existencia de tecnologías de producción para la Agricultura Familiar, cabe señalar de acuerdo con CEPAL, FAO, IICA<sup>7</sup> que mientras los sistemas nacionales de innovación, mantengan el enfoque de tecnologías por oferta, la Agricultura Familiar, no contará con un sistema de innovación y

<sup>6</sup> Diario La Nación. Beneficios de la siembra directa. Duplican rendimiento de Mandioca. 19/11/2010, en línea <http://www.lanacion.com.py>.

<sup>7</sup> CEPAL, FAO e IICA. Perspectivas de la agricultura y el desarrollo rural en las Américas. Una mirada hacia América latina y el Caribe. 2014.

tecnología que impacte positivamente en la superación de las restricciones del sector. Esto solo cambiará, con la efectiva participación de los agricultores familiares; estableciendo sistemas de innovación con base en las necesidades reales del sector.

Otro aspecto que incide en los bajos niveles de producción y productividad de la Agricultura Familiar, es la escasa asistencia técnica recibida. Por una parte, conforme datos del CAN 2008, solamente 25.178 productores reciben asistencia técnica, lo que en términos relativos es igual a cerca del 10 % del total de productores. Por otra parte, quien más asistencia técnica realiza es la DEAg alcanzando, conforme la misma fuente, a tan solo 14.706 productores, igual al 6 % del total de productores de la Agricultura Familiar, aunque estos indicadores han mejorado últimamente, llegando a 29.932 familias, de acuerdo a los últimos datos del Registro de Agricultores Familiares Asistidos por la DEAg (RAFA). Conforme al MAG/SIGEST<sup>8</sup>: *“Globalmente, la asistencia técnica abarca a unas 44.000 fincas, es decir en torno del 15 % del total de fincas censadas en el 2008”*; lo que nos muestra que con algunas diferencias según fuentes, la cobertura no pasa del 15 %. Este no es un dato menor, habida cuenta que conforme a estándares técnicos, cada extensionista podría alcanzar a asistir a unos 100 productores, con lo que si se pretendiera ofrecer asistencia técnica al 100 % de los productores, la DEAg debería contar con una dotación de 2.640 técnicos debidamente equipados y con sus respectivos gastos operativos cubiertos. A la fecha esa Institución cuenta a nivel de campo con 536 técnicos: 431 permanentes y 105 contratados temporalmente.

En cuanto a la asistencia crediticia, la situación tampoco es alentadora ya que conforme datos del CAN 2008 el total de productores que recibían financiamiento ascendía a tan solo 42.109, equivalente alrededor de 16 % del total de Agricultura Familiar. Desglosando el dato por fuente de financiamiento, tenemos que la institución que más asistencia entregó fue el CAH llegando a más de 14.900 productores. En términos relativos, cubrió el 35,4 % de los créditos otorgados. La segunda en orden de importancia, es el grupo de las cooperativas que atendieron a 11.509 productores, 27,3 %, apareciendo los bancos y financieras en tercer lugar con una cobertura de 6.434 igual 15,3 %. (Cuadro 2).

Sin embargo, en el CAH<sup>9</sup> dicha situación ha cambiado ya que conforme a datos publicados, a octubre del 2014 se atendieron a más de 48.025 titulares de préstamos jefes/as de familias del sector rural, lo que representa un crecimiento del orden del 323 % respecto a los datos del CAN 2008. Se espera que estos números sigan creciendo con la aplicación de nuevos productos financieros, a partir de acuerdos de cooperación interinstitucional MAG-CAH.

De cualquier manera y en el hipotético caso que las demás fuentes de financiamiento pudieran llegar a iguales niveles de crecimiento, en total apenas se estaría orillando el financiamiento del 50 % de fincas de la Agricultura Familiar.

8 MAG/SIGEST. Marco Estratégico Agrario Directrices Básicas 2014 – 2018, P. 31.

9 CAH. 2014. Resumen Descriptivo “PERFIL DEL CAH – OCTUBRE 2014”, P. 7.

**Cuadro 2. Créditos a productores por fuente de financiamiento**

Categorías por Superficie	Cantidad de fincas que reciben créditos	Fuentes de crédito						
		Cooperativas	CAH	BNF	Fondo Ganadero	Comerc. Acop.	Banco. Financ.	Otros
0,1 a - de 10 ha	22.826	5.954	8.518	1.461	55	2.178	3.429	2.000
10 a - de 20 ha	12.478	3.025	4.708	933	39	1.025	2.043	1.228
20 a - de 50 ha	6.805	2.350	1.676	723	42	393	952	1.143
<b>Total</b>	<b>42.109</b>	<b>11.509</b>	<b>14.902</b>	<b>3.117</b>	<b>136</b>	<b>3.593</b>	<b>6.434</b>	<b>4.371</b>

Fuente: Elaborado con datos del Censo Agropecuario Nacional 2008

En cuanto al asociativismo, comparando los datos del CAN 1991 con los del 2008, tenemos que se ha registrado un importante aumento del número de productores asociados a una organización; el crecimiento es de 105,6 %, pasando de 41.681 productores en 1991 a 85.710 en 2008, esto sobre el total país y para todo tipo de productores.

En lo que respecta a los productores de la Agricultura Familiar, conforme se puede apreciar en el siguiente cuadro, el total de productores asociados es 74.064, siendo el tipo de asociación con más adherentes el de "Comité de agricultores". Respecto a este tipo de organización, ID-UGP 2013<sup>10</sup> señalan que: "bajo el título de 'comité de agricultores' se encuentran incluidas una amplia gama de estructuras organizacionales menos formales y estables, que en su gran mayoría se conforman con un fin específico y acotado, generalmente vinculado a la posibilidad de recibir transferencias o donaciones de bienes o servicios de organismos de gobierno (MAG, Proyectos), gobernaciones o municipios"

Aún con el importante crecimiento observado, el nivel de asociatividad es insuficiente pues en la medida que aumenten los niveles de asociatividad, esto facilitará el proceso de asistencia técnica; permitiría generar economía de escala que no solo reducirá los costos de acceder directamente al mercado, sino que además mejoraría la gestión de sus emprendimientos (CEPAL, FAO, IICA 2014<sup>11</sup>).

**Cuadro 3. Productores asociados según tipo de organización**

Categorías por Superficie	Cantidad de productores asociados	Tipos de organización					
		Cooperativas	Comité de Agricultores	Asociación de Agric.	Comisión vecinal para fines agropec.	Asociación Rural del Paraguay	Otros
0,1 a - de 10 ha	47.864	12.461	19.531	2.751	2.015	171	13.686
10 a - de 20 ha	18.322	5.293	7.085	1.406	629	77	4.930
20 a - de 50 ha	7.878	3.820	1.931	441	220	66	1.892
<b>Total</b>	<b>74.064</b>	<b>12.461</b>	<b>28.547</b>	<b>4.598</b>	<b>2.864</b>	<b>314</b>	<b>20.508</b>

Fuente: Elaborado con datos del Censo Agropecuario Nacional 2008

<sup>10</sup> ID, UGP. 2013. Paraguay ante el desafío del desarrollo rural con equidad. Propuestas para un sector productivo competitivo, sustentable e inclusivo P. 94.

<sup>11</sup> CEPAL, FAO e IICA. Perspectivas de la agricultura y el desarrollo rural en las América. Una mirada hacia América latina y el Caribe. 2014.

En cuanto al funcionamiento de las organizaciones de agricultores (asociativismo) y conforme la opinión de algunos especialistas, a la hora de actuar en cuestiones de comercialización o compra de productos e insumos, los productores lo hacen de manera individual. Esto demuestra que en la realidad, su adscripción a una modalidad de asociativismo se debe en muchos casos a situaciones externas a su condición; por ejemplo a la posibilidad de ser beneficiado con algún proyecto. Este es un tema que merece especial tratamiento.

### 3.2 Generación de empleo y ocupación de mano de obra familiar

Pese a la disminución observada en el número de fincas en 5,5 %, comparando el CAN de 1991 y el de 2008); y consecuentemente de personas que desarrollan trabajos en la Agricultura Familiar, el total de ocupados sumando los miembros de la familia con ocupación en la finca; los asalariados permanentes y temporales, tenemos que más de 800.000<sup>12</sup> personas encuentran ocupación en la Agricultura Familiar. Si se toma en consideración que el total de población ocupada a nivel nacional en el 2008 es de 2.810.506<sup>13</sup>, tenemos que la Agricultura Familiar ocupaba al 28,4 % del total.

Al analizar la ocupación de la mano de obra familiar, se puede constatar que en el periodo intercensal 1991 – 2008, el total de miembros con ocupación en las fincas disminuyó en un 46 %, en tanto que el total de fincas con ocupación familiar disminuyó en un 22 %, lo que significa en términos absolutos, que alrededor de 470.000 dejaron de ocuparse en la finca, ya sea por emigración o por cambio de ocupación en el medio rural o una combinación de ambos; o quizás por la pérdida de viabilidad debido al cambio estructural.

Al estudiar esos datos por estratos, tenemos que en términos relativos, el más afectado fue el estrato de 20 a menos de 50 ha, perdiendo de 1991 a 2008 el 58 % de los miembros con ocupación en fincas; seguido muy de cerca por el estrato de 10 a menos de 20 ha, con una disminución del 50 %.

A este respecto, CEPAL, FAO, IICA<sup>14</sup>, señalan: *“El cambio estructural es una característica del desarrollo, impulsado por cambios en la rentabilidad relativa de las distintas actividades económicas; por lo tanto, los procesos de cambio estructural en el ámbito rural plantean retos para la viabilidad de la agricultura familiar”*.

<sup>12</sup> Resulta de sumar el total de miembros con ocupación familiar (Cuadro 4) y el total de trabajadores asalariados permanentes y temporales (Cuadro 5).

<sup>13</sup> Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos. Encuesta Permanente de Hogares. Boletín de Empleo 2008. Anexo 2.

<sup>14</sup> CEPAL, FAO e IICA. Perspectivas de la agricultura y el desarrollo rural en las América. Una mirada hacia América latina y el Caribe. 2014, P. 145.

**Cuadro 4. Ocupación de Mano Obra Familiar en la finca por estratos**

Categoría por Superficie	CAN1991			CAN2008		
	Total de Fincas (manejada por un solo productor)	Total de fincas con ocupación familiar en la fincas (*)	Total de miembros con ocupación en la fincas (*)	Total de Fincas (manejada por un solo productor y residente en fincas)	Total de fincas con ocupación familiar en la fincas (*)	Total de miembros con ocupación en la fincas (*)
	( 1 )			( 2 )		
<b>Total</b>	<b>280.408</b>	<b>267.812</b>	<b>854.810</b>	<b>236.810</b>	<b>218.537</b>	<b>586.490</b>
De 0.01 hasta 10 ha	212.357	202.510	611.746	194.188	178.291	472.416
De 10.01 hasta 20 ha	45.128	43.528	163.033	29.864	28.261	82.041
De 20.01 hasta 50 ha	22.923	21.774	80.031	12.758	11.985	32.033

**Obs:** Existe una diferencia conceptual en el registro de la composición familiar entre el CAN 2008 y el CAN1991. En el CAN 1991, se registra la composición familiar de todos los productores individuales.

En el CAN 2008 se registra la composición familiar de los productores individuales y residente únicamente en la finca.

(\*) Incluye al Productor.

**Fuente:** Elaborado por la DCEA /MAG, con datos del CAN 2008

En lo que respecta al trabajo asalariado, la Agricultura Familiar ha perdido paulatinamente, la necesidad de contratar personal asalariado debido a la gran disminución de la superficie de siembra del algodón, que para la campaña agrícola 2013/14 alcanzó tan solo 25.000 ha: solo el 5 % de lo cultivado a finales de los años 90, cuando, como principal rubro de renta, superaba las 500.000 ha. Asimismo, el rubro que lo reemplaza como de renta, el sésamo, en el periodo 2008/9 alcanzó el máximo de superficie cultivada, llegando a las 100.000 de ha. No obstante, en el periodo 2013/14 apenas se alcanzaron las 60.000 ha<sup>15</sup>. A este fenómeno se puede atribuir el bajo número de asalariados contratados actualmente por la Agricultura Familiar.

En el Cuadro 5, se muestra que de las 264.047 fincas con que cuenta la Agricultura Familiar, solamente 79.000 tiene asalariados, lo que en términos relativos representa el 33 % del total; estimándose en total, alrededor de 15.000 trabajadores permanentes y a más de 180.000 temporales. Se puede observar además, que es el estrato de 01 a menos de 10 ha el que mayor número de asalariados en términos absolutos posee, a más de 107.000 asalariados temporales; en tanto que juntos los dos siguientes estratos alcanzan alrededor de 77.000 personas.

De hecho, por definición la Agricultura Familiar no es una gran ocupadora de mano de obra permanente o temporal. Sin embargo, sigue siendo la primera fuente de ocupación en el medio rural.

<sup>15</sup> IICA. Observatorio. 2 Producción de Sésamo en el Paraguay. 2.2 Superficie sembrada de Sésamo. <http://www.iica.org.py/observatorio/producto-paraguay-sesamo-produccion.htm>.

**Cuadro 5. Trabajadores asalariados contratados en forma permanente y temporal, por sexo**

Categoría por superficie	Total de Fincas	Total de fincas con trabajadores asalariados	En forma permanente				En forma temporal			
			Cantidad de fincas	Total	hombres	mujeres	Cantidad de fincas	Total	hombres	mujeres
01a – 10 ha	183.447	49945	7.592	14.223	12.332	1.891	44.716	107.639	105.884	1.751
10a – 20 ha	57.735	19.548	4.093	8.348	7.325	1.023	16.618	52.382	51.293	1.089
20a – 50 ha	22.865	9.905	3.397	7.133	6.091	1.042	7.625	24.920	24.151	769
<b>TOTAL</b>	<b>264.047</b>	<b>79.398</b>	<b>15.082</b>	<b>29.704</b>	<b>25.748</b>	<b>3.956</b>	<b>68.419</b>	<b>184.941</b>	<b>181.398</b>	<b>3.613</b>

Fuente: Elaborado con datos del Censo Agropecuario Nacional 2008

### 3.3 Manejo de recursos naturales

En lo que respecta al manejo de los recursos naturales la Agricultura Familiar se ha caracterizado históricamente por la buena utilización de los recursos naturales. Sin embargo, un alto porcentaje de la misma se asienta sobre suelos degradados, como consecuencia de largos años de explotación.

Al respecto, se han desarrollado ingentes esfuerzos para el mejoramiento del manejo de los recursos naturales, mediante la ejecución de diversos proyectos con financiación internacional y nacional. Alguno de ellos con muy buenos resultados. Tal es el caso del Proyecto de Manejo de Recursos Naturales PMRN.

En lo que hace al manejo de suelos, los datos señalados en el CAN 2008 son auspiciosos ya que de un total de 264.047 fincas que conforman la Agricultura Familiar, el 66 % realiza una o más formas de manejo de suelos, destacándose nítidamente entre ellas la rotación de cultivos, seguido por la siembra directa. (Cuadro 6).

**Cuadro 6. Cantidad de fincas, según tipo de manejo de suelo**

Categoría por superficie	Total de fincas	Cantidad de fincas con manejo de suelo	Manejo y conservación de suelos					
			Curvas de nivel	Rotación de cultivos	Abono verde	Parcelas con certificación de producción orgánica	Siembra directa	Otros
01a – 10 ha	183.447	117.846	5.329	98.752	1.699	2.636	16.216	14.822
10a – 20 ha	57.735	41.489	2.941	35.083	883	1.351	9.179	4.352
20a – 50 ha	22.865	16.054	2.520	13.169	401	647	5.527	1.752
<b>TOTAL</b>	<b>264.047</b>	<b>173.389</b>	<b>10.859</b>	<b>147.004</b>	<b>2.983</b>	<b>4.636</b>	<b>30.922</b>	<b>20.926</b>

Fuente: Elaborado con datos del Censo Agropecuario Nacional 2008

Respecto a la siembra directa, cabe destacar que conforme la opinión de expertos, constituye una de las mejores alternativas para mejorar la fertilidad del suelo y el almacenamiento de agua. Conforme se puede apreciar en el Cuadro 4, en el periodo 2007/8 se superaron los 30.000 productores, en tanto que en el año 2010, se estimaba, que la siembra directa era realizada por 22.000 pequeños agricultores<sup>16</sup>. Esto permite afirmar que aparentemente, se estaba dando un proceso de involución en su utilización,

<sup>16</sup> <http://es.scribd.com/doc/244592759/EL-PRODUCTOR-REVISTA-ANO-10-121-JUNIO-2010-PARAGUAY-PORTALGUARANI>, P. 20. Siembra directa en pequeñas propiedades.

debido quizás, a la escasa asistencia recibida por los productores a este respecto. En idéntica dirección se manifiesta<sup>17</sup> señalando que: “*el Programa de Manejo de Recursos Naturales, PMRN implementó con éxito el sistema de siembra directa, en las fincas de pequeños productores, pero no se logró multiplicar masivamente este sistema.*”

Otro aspecto de singular importancia en el manejo y recuperación de recursos naturales, lo constituye la forestación y la reforestación. Esto a nivel de la Agricultura Familiar con la finalidad de proteger las nacientes y cursos de agua; el enriquecimiento de los bosques y sobre todo con fines energéticos, producto de la alta demanda propia de la unidad familiar, considerando que es su principal fuente de energía para la alimentación y además dada la masiva instalación de sistemas de silos. Al respecto, la producción de madera con fines energéticos, puede constituirse en un interesante aporte a la economía de la AF.

Si se analiza en los últimos Censos, el desempeño de la Agricultura Familiar (Cuadro 7), en lo relacionado a plantaciones forestales, se puede apreciar que la misma ha aumentado significativamente, en al menos dos de los tres estratos, llegando sin embargo a superficies aún modestas.

**Cuadro 7. Reforestación en la Agricultura Familiar**

Categoría por superficie	CAN 1991		CAN 2008	
	Cantidad de fincas	Superficie por ha	Cantidad de fincas	Superficie por ha
01 a menos de 10 hectáreas	1.190	1.102	10.258	8.992
10 a menos de 20 hectáreas	939	1.629	4.572	5.959
20 a menos de 50 hectáreas	905	2.238	2.912	6.052
TOTAL	3.034	4.969	17.142	21.003

**Fuente:** Elaborado por la DCEA /MAG, con datos del CAN 1991 y 2008

### 3.4 Ocupación territorial (permanencia o disminución)

La ocupación territorial por parte de la Agricultura Familiar muestra signos preocupantes. Como puede apreciarse en el Cuadro 8, a nivel nacional ha sufrido una disminución en materia del número total de fincas, del orden del 5 %, en tanto que en lo que a superficie se refiere ha sufrido una disminución del orden del 15 %, siendo los estratos más afectados el de 10 a menos de 20 ha, con una disminución del 12 % en número de fincas y un casi similar valor en superficie, con una disminución del orden del 15 %. El de mayor afectación ha sido el de 20 a menos de 50 ha, con una disminución del número de fincas y superficie del 27 %. Al analizar las razones de esta disminución coincidimos con el MAG/SIGEST<sup>18</sup>: cuando indica que: “*el aumento en los precios de las tierras agrarias rurales, en un mercado privado altamente informal, especulativo y distorsionado, constituyen factores que inducen a la concentración fundiaria, y operan en medio de una acentuada debilidad en cuanto a la aplicación de políticas institucionales de tierras*” estableciéndose así un proceso de migración campo ciudad. Cabe señalar asimismo que el estrato de 0,1 a menos de 10 ha, se mantiene relativamente estable con un aumento de 1,4 % en el

<sup>17</sup> Manejo Forestal y Agricultura de Conservación. Experiencias de pequeños productores en la Región Oriental del Paraguay. Proyecto Manejo Sostenible de Recursos Naturales. MAG – GIZ –Kfw. 2011.

<sup>18</sup> MAG/SIGEST. Marco Estratégico Agrario 2014 – 2018, P. 28.

número total de fincas y una pequeña disminución en superficie del orden del 1,4 %, lo que nos indica la presencia de un proceso de minifundización.

**Cuadro 8. Cantidad de fincas y superficies de fincas de la agricultura familiar, según CAN 1991 y CAN 2008**

TAMAÑO DE LA FINCA AGRICULTURA FAMILIAR /ESTRATOS	Cantidad de fincas		Superficie total por ha		Variación %	
	CAN 2008	CAN 1991	CAN 2008	CAN 1991	FINCAS	SUPERF
TOTAL PARAGUAY	289.649	307.221	31.086.894	23.817.737	- 5,7	30,5
TOTAL AGRIC. FAM	264.048	279.335	1.960.081	2.326.673	-5,5	-15,8
De 0,01 a menos de 10 ha	183.447	181.393	654.714	661.962	1,4	-1,4
De 10 a menos de 20 ha	57.735	66.223	685.381	806.802	-12,8	-15,0
De 20 a menos de 50 ha	22.866	31.519	619.986	857.909	-27,5	-27,7

**Fuente:** Elaboración propia, basado en datos del CAN 2008. Volumen I, P. 25.

Al respecto, de los niveles de disminución de las fincas de la Agricultura Familiar, Almada F, et al<sup>19</sup> citando cifras del INDERT señalan que: “en el periodo comprendido entre 1990 y el 2007 la agricultura familiar debió inyectarse con poco más de 720.000 ha distribuidas en 85.695 lotes o fincas”, siendo esta la razón o la justificación de que la disminución anotada no sea todavía mayor. Ante esta realidad, a más de las razones de aumento de los valores de la tierra, se puede señalar como causa de tal disminución, al poco eficiente proceso de titulación de tierras y a la escasa realización de acciones que lleven al arraigo de productores en sus fincas.

Otro fenómeno observado y corroborado con especialistas, es el vaciamiento de la población rural de algunas colonias o comunidades, trayendo como consecuencia la desaparición de las mismas, con la consecuente migración de la población a las ciudades, conformando los cinturones de pobreza.

## 4. Políticas e Instrumentos de políticas para la Agricultura Familiar

### 4.1 Políticas

Durante la primera década del presente siglo, se inició un proceso tendiente a la formulación de directrices básicas que en su conjunto conformaban políticas y estrategias estables y duraderas, con visión de Estado, para el desarrollo agrario y rural del Paraguay. Este proceso contó con la participación de representantes de los diversos estamentos que conformaban el sector agrario y concluyó con el documento Marco Estratégico Agrario, MEA 2009 – 2018.

Asimismo, en concordancia con el acontecer regional, se estableció una política de atención preferencial de la Agricultura Familiar con la creación en el año 2007, del Programa Nacional de la Agricultura Familiar – PRONAF.

A fines del 2013 se inició el proceso de formulación del “Plan Nacional de Desarrollo – Paraguay 2014 – 2030”<sup>20</sup>; PND, que contó con la participación de un número importante de referentes de diversos

<sup>19</sup> Almada, F. et al. La ruralidad y los territorios agrarios del Paraguay, P. 154.

<sup>20</sup> Presidencia de la República. Secretaría Técnica de Planificación. Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2030. Mayo 2014. Versión preliminar.

sectores de la sociedad paraguaya. El PND se constituye entonces en una Política de Estado, que se halla en proceso de revisión. El PND es definido como: *“un documento estratégico que facilitará coordinar acciones en las instancias sectoriales del Poder Ejecutivo, diversos niveles de gobierno, sociedad civil, sector privado y eventualmente los poderes Legislativo y Judicial. Es un instrumento que nos permitirá cumplir con el mandato constitucional establecido en el Artículo 177 que señala: “Los planes nacionales de desarrollo serán indicativos para el sector privado, y de cumplimiento obligatorio para el sector público”.*

El PND contempla: *“tres ejes estratégicos para el desarrollo y cuatro líneas transversales de intervención que articulan las políticas y lineamientos específicos de los distintos sectores.”* Los Ejes Estratégicos son: 1) Reducción de la pobreza y desarrollo social; 2) Crecimiento económico inclusivo; y 3) Inserción de Paraguay en el mundo, en forma adecuada.

Por su parte, el Marco Estratégico Agrario (MEA), con carácter sectorial, *“se funda en un enfoque de políticas duraderas o ejes, que integran como dimensiones básicas del proceso de desarrollo agrario y rural, el crecimiento competitivo del producto sectorial, la inclusión social, la sostenibilidad ambiental y la integración territorial”.* El MEA, constituye el documento rector de las políticas del sector agrario. El mismo ha sido objeto de periódicas revisiones para su ajuste y actualización, siendo la última la correspondiente al periodo 2014 – 2018.

En relación a la Agricultura Familiar, el MEA 2014 – 2018<sup>21</sup> define como uno de sus objetivos específicos: *“Mejorar la calidad de vida con reducción sustantiva de la pobreza en la Agricultura Familiar, generando las condiciones institucionales adecuadas que posibiliten a sus miembros, acceder a los servicios impulsores del arraigo y del desarrollo; promoviendo la producción competitiva de alimentos y de otros rubros comerciales generadores de ingreso; concurrentes a la inserción equitativa y sostenible del sector en el complejo agroalimentario y agroindustrial”.* Lo expuesto, se desarrolla el Eje Estratégico N° 2: Desarrollo de la Agricultura Familiar y Seguridad alimentaria.

En consonancia con el objetivo del eje, se han establecido líneas programáticas que permitirán su concreción. Las mismas son:

✓ **Acceso y ordenamiento de la propiedad agraria**

Desarrollo de arreglos institucionales y operativos para el acceso y la regularización de la propiedad agraria. Esta línea prioriza:

- El apoyo al acceso institucional a la propiedad de la tierra.
- El impulso de procesos sostenidos y sistemáticos de regularización jurídica de la tenencia de la tierra.

✓ **Arraigo rural**

Esta línea prioriza:

- El desarrollo de infraestructura y prestación de servicios básicos para las familias asentadas.
- La planificación integral de los nuevos asentamientos bajo formato de proyectos sostenibles, por fases de desarrollo.
- La promoción y fortalecimiento de la organización y capacitación social.
- El desarrollo de programas focalizados en la producción de alimentos.

✓ **Incremento del ingreso familiar**

Esta línea prioriza:

- El desarrollo de condiciones de producción que posibiliten la generación de ingresos.
- El mejoramiento de la gestión productiva para la integración a cadenas de valor que incrementen el ingreso predial familiar.
- La promoción y difusión de sistemas productivos alternativos, como el agro-forestaría, la producción orgánica, la producción agro-ecológica, entre otros.
- El impulso a la formación de los productores para que emprendan actividades generadoras de bienes y servicios no agrarios para complementar ingresos, como es el caso del turismo en el ámbito rural, entre otros.

✓ **Uso sostenible de los recursos naturales**

Esta línea prioriza:

- La jerarquización de la dimensión ambiental en los procesos productivos agrarios.
- La reversión de los deterioros generados por prácticas ambientalmente inadecuadas.

✓ **Participación y desarrollo**

Esta línea prioriza:

- La promoción para el fortalecimiento del capital social y el asociativismo rural.
- *La calificación de los recursos humanos.*
- *La generación de oportunidades de inserción social y económica.*

✓ **Producción de alimentos**

Esta línea prioriza:

- *El incremento y la diversificación de la producción de alimentos.*
- *La visión integrada de la producción de alimentos para su aprovechamiento en finca.*
- *Arreglos institucionales que mejoren su poder de negociación en los mercados.*

En lo que respecta específicamente a políticas en apoyo al desarrollo de la Agricultura Familiar y Seguridad Alimentaria el MEA, se halla articulado al Eje Estratégico 1 Reducción de la pobreza y desarrollo social, del PND.

En este contexto, en el año 2014 el MAG formula el “Plan Estratégico Institucional 2014 – 2018” (PEI)<sup>22</sup>, considerando las políticas y objetivos señalados en el MEA y los objetivos nacionales establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo – Paraguay 2014 – 2030. El citado Plan, se constituye en instrumento donde se establecen los lineamientos de política institucional consignados en la MATRIZ de acciones estratégicas, metas, indicadores y responsables para los cuatro años de vigencia del Plan.

**Los objetivos estratégicos trazados por el PEI del MAG son:**

- Promover la competitividad para la inserción de productos agropecuarios al mercado nacional e internacional, a través de servicios institucionales de calidad con enfoque territorial e inclusivo.

22 Ministerio de Agricultura y Ganadería. Plan Estratégico Institucional 2014 – 2018. Documento en etapa de validación. Agosto 2014.

- Fortalecer la Agricultura Familiar, para lograr la seguridad alimentaria e inserción a cadenas de valor, a través del incremento de la cobertura de los servicios institucionales, con calidad, enfoque de derecho, genero, generación, multicultural, territorial.
- Fortalecer la institucionalidad y mejorar los procesos operativos, apuntando a una mayor eficiencia y eficacia, para consolidar al Ministerio de Agricultura y Ganadería como actor principal del desarrollo agrario y rural, mediante la definición e implementación de políticas sectoriales.
- Promover e impulsar el aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques, suelo y agua, así como la expansión de la forestación y reforestación; en coordinación con las instituciones vinculadas al sector.

Como se puede apreciar, el PEI también plantea un abordaje específico a la temática de la Agricultura Familiar.

Analizando las acciones estratégicas desarrolladas para el logro del Objetivo Estratégico 2: Fortalecer la Agricultura Familiar para lograr la seguridad alimentaria e inserción a cadenas de valor del PEI (P. 18 y 19) y comparando con las líneas programáticas contenidas en el Eje 2 del MEA 2014 – 2018 señaladas precedentemente, se concluye que el PEI incorpora acciones estratégicas que permitirán la aplicación de algunas de las líneas programáticas del MEA Eje 2. También se observa correspondencia entre la línea programática “Uso sostenible de los recursos naturales del Eje 2 con una acción estratégica del Objetivo Estratégico 4: “Promover e impulsar el aprovechamiento de los bosques, suelo y agua así como la expansión de la forestación y reforestación”. No siendo contempladas acciones para la aplicación de las líneas programáticas: “Acceso y ordenamiento de la propiedad agraria” y “Arraigo rural”, tal como se puede apreciar en el Cuadro 9.

**Cuadro 9. Correspondencia entre el MEA y el PEI para la implementación de líneas programáticas y acciones estratégicas por objetivos estratégicos para la Agricultura Familiar**

Ministerio de Agricultura y Ganadería		
MEA 2014 – 2018	PEI 2014 – 2018	
Eje 2: Desarrollo de la Agricultura y Seguridad Alimentaria.	(O.E 2) <b>Objetivo Estratégico 2:</b> Fortalecer la agricultura familiar, para lograr la seguridad alimentaria e inserción a cadenas de valor	(O.E. 4) <b>Objetivo Estratégico 4.</b> Promover e impulsar el aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques, suelo y agua así como la expansión de la forestación y reforestación
Líneas Programáticas	Acciones Estratégicas (A. E)	
- Acceso y ordenamiento de la propiedad agraria	No se identifica	No se identifica
- Arraigo Rural	No se identifica	No se identifica
- Incremento del ingreso	(A. E. 1) Implementación de innovaciones tecnológicas en articulación con instituciones públicas y actores de la cadena.	No se identifica
- Participación y desarrollo	(A. E. 2) Implementación de la extensión Rural respetando las características socio-económicas, culturales, género y generacional. (A. E. 3) Fortalecer la participación de la mujer rural en los procesos de desarrollo agrario, rural y de formulación de políticas públicas.	No se identifica
- Producción de alimentos	(A. E. 1) Implementación de innovaciones tecnológicas en articulación con instituciones públicas y actores de la cadena.	No se identifica
- Uso sostenible de los recursos naturales	No se identifica	(A. E.1): Establecer estrategias de manejo racional de recursos naturales en la producción agropecuaria.

(O.E) Objetivo estratégico del PEI.

(O.E.2) Fortalecer la Agricultura Familiar, para lograr la seguridad alimentaria e inserción en las cadenas de valor.

(O.E.4) Promover e impulsar el aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques, suelo y agua así como la expansión de la forestación y reforestación.

**Fuente:** Elaboración propia con datos del MAG

La implementación de las líneas programáticas: Acceso y Ordenamiento de la propiedad agraria; y Arraigo Rural, deben ser abordadas a principalmente por el INDERT.

Además de las políticas señaladas precedentemente y que constituyen la base de las políticas públicas dirigidas al desarrollo de la Agricultura Familiar, en el transcurso del año 2014, en el marco del Programa Nacional de Reducción de la Pobreza Extrema “Sembrando Oportunidades” impulsado por el actual Gobierno Nacional y liderado por la Secretaría Técnica de Planificación (STP), se promulgó

la Ley N° 5.210/2014 de Alimentación escolar y el Decreto N° 1056 que establece la modalidad complementaria denominada: “Proceso Simplificado para la adquisición de productos agropecuarios de la Agricultura Familiar”, lo que permite que estos productores pasen a ser proveedores del Estado, generando un círculo virtuoso mediante el cual se potencian el desarrollo local, se garantiza la alimentación sana de los estudiantes y se crean mercados para los pequeños productores, a través de las compras públicas.

Asimismo, en este año ha sido establecida una nueva línea crediticia para inversiones de capital como: sistemas de riego, media sombra, maquinarias e implementos, animales, dirigida a pequeños productores, en el marco del Programa de Equipamiento de la Agricultura Familiar, del MAG. Se trata de créditos para pequeños agricultores en dos modalidades: La primera de crédito 100 % reembolsable; de 5 a 7 años de plazo, con tasa anual del 10 %; y la segunda con el mismo plazo y tasa de interés, con 70 % del monto a cargo del MAG y 30 % pagadero por el productor, a ejecutar por el Crédito Agrícola de Habilitación. Esto se constituye en una línea de política de créditos diferenciada. Por último, se definió una línea de política para: “Fortalecimiento Forestal de Pequeños Productores, en fincas de hasta 20 ha.

Se identificaron además otras políticas nacionales que guardan relación y afectan de forma general a la Agricultura Familiar, a saber:

- La Política Ambiental Nacional del Paraguay, PAN, que tiene como objetivo “conservar y adecuar el uso del patrimonio natural y cultural del Paraguay para garantizar la sustentabilidad del desarrollo; la distribución equitativa de sus beneficios, la justicia ambiental y la calidad de vida de la población presente y futura”.
- La Política Forestal Nacional que tiene como objetivo “lograr el crecimiento económico del Paraguay, sobre bases sostenibles mediante el incremento de los beneficios económicos, sociales y ambientales de los bienes y servicios provenientes de los bosques del país.”
- La Política Nacional de Cambio Climático que tiene como objetivos “instalar el tema de Cambio Climático e impulsar la implementación de medidas articuladas conducentes a su adecuado abordaje, coherentes con las prioridades del desarrollo nacional y la consolidación del estado social de derecho; en el marco de los compromisos derivados de los mandatos de las convenciones internacionales y que apunten a la sostenibilidad del sistema.

A efectos de una mejor apreciación de los niveles en que los Ejes Estratégicos del MEA y de otras políticas identificadas afectan a la Agricultura Familiar en Paraguay, se recurrió a la clasificación presentada por Sabourin E, et al<sup>23</sup>, quienes plantean tres grandes categorías de políticas: “i) políticas agrarias que afectan de una manera u otra a la agricultura familiar; ii) políticas diseñadas específicamente para el segmento de la agricultura familiar; y iii) políticas transversales que afectan indirectamente a los agricultores familiares”. Aplicando dichos criterios, se elaboró el siguiente ordenamiento (Cuadro 10):

23 Sabourin, E, Samper, M, Sotomayor, O. Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe. Balance, desafíos y perspectivas. CEPAL, IICA, CIRAD, COOPERACIÓN REGIONAL FRANCESA. 2014, P. 298.

Cuadro 10. Políticas públicas que afectan la Agricultura Familiar por niveles de implicancia

Categorías de Políticas Origen de Políticas	Específicas para A. F.	Temáticas afectación indirecta.	Generalista
MAG / SIGEST. Marco Estratégico Agrario Directrices básicas. 2014 – 2018. MEA	Eje 2: Desarrollo de la Agricultura Familiar y Seguridad Alimentaria.	Eje 5: Gestión de riesgos asociados a la variabilidad y el cambio climático. Eje 6: Integración social, empleabilidad y emprendedurismo rural.	Eje 1. Desarrollo de la competitividad Agraria. Eje3: Desarrollo Forestal sostenible y provisión de servicios ambientales. Eje 4: Desarrollo Pecuario y Granjero.
Ministerio de Agricultura y Ganadería	Creación del Programa Nacional de Agricultura Familiar.		
MAG. Plan Estratégico Institucional. 2014 – 2018. PEI	Objetivo Estratégico 2: Fortalecer la agricultura familiar y su inserción en cadenas de valor. Objetivo Estratégico 4: Promover e impulsar el manejo sostenible de los bosques, agua y suelo.		Objetivo Estratégico 1: Promover la competitividad agraria para la inserción de productos agropecuarios al mercado nacional e internacional.
Programa Nacional: Sembrando Oportunidades.	Régimen de excepción para las compras de productos de la Agricultura Familiar Ley 5210/14, Art.10° apartado f y el Decreto N° 1056/2013 que estable el "Proceso simplificado para la adquisición de productos agropecuarios de la Agricultura Familiar.		
MAG/CAH. Acuerdo de cooperación interinstitucional.	Política de crédito diferenciado para la AF.		
Instituto Forestal Nacional	Fortalecimiento Forestal para pequeños productores.		
Sector Forestal INFONA			Política Nacional Forestal.
Secretaría del Ambiente SEAM			Política Ambiental Nacional.
Secretaría del Ambiente SEAM			Política Nacional de Cambio Climático

Fuente: Elaboración propia

A fin de contar con una mayor información, referente al documento que establece las directrices básicas de la política sectorial agraria y entendiendo que las demás partes o Ejes Estratégicos que conforman el Marco Estratégico Agrario 2014 – 2018, afectan de manera positiva a la política de la Agricultura Familiar, se presenta un breve resumen, de sus aspectos más resaltantes.

El MEA (...) "se funda en un enfoque de políticas duraderas o ejes, que integran, como dimensiones básicas del proceso de desarrollo agrario y rural: el crecimiento competitivo del producto sectorial, la inclusión social, la sostenibilidad ambiental y la integración territorial".

Así planteado el MEA queda integrado, además del Eje 2, por 3 ejes o líneas de políticas, considerados básicos o sustantivos y los dos últimos considerados transversales.

- **Eje Estratégico 1: Desarrollo de la competitividad agraria**

**Objetivo:** Generar las condiciones para que los productores agrarios logren una especialización productiva que les permita una inserción competitiva en los mercados, sobre la base de una combinación adecuada de mayor productividad y menores costos unitarios; a partir del desarrollo del capital humano, un manejo sostenible de los recursos naturales y la incorporación de innovaciones tecnológicas.

- **Eje estratégico 2: Desarrollo de la Agricultura Familiar y Seguridad Alimentaria**

**Objetivo:** Fortalecer la agricultura familiar y su inserción en cadenas de valor. Promover e impulsar el manejo sostenible de los bosques, agua y suelo.

- **Eje Estratégico 3: Desarrollo Forestal sostenible y provisión de servicios ambientales**

**Objetivo:** Promover e impulsar la reposición, expansión, manejo y aprovechamiento sostenible de los bosques, atendiendo a su carácter estratégico multifuncional, diversificando e incrementando su contribución económica, social y ambiental.

- **Eje Estratégico 4: Desarrollo Pecuario y Granjero**

**Objetivo:** Promover el incremento de la producción y productividad pecuaria y granjera, ambientalmente sostenible, destinada al abastecimiento del consumo interno y a su inserción competitiva en los mercados internacionales, aumentando los ingresos del productor.

- **Eje Estratégico 5: Gestión de riesgos asociada a la variabilidad y el cambio climático.**

**Objetivo:** Generar condiciones que contribuyan a la previsibilidad y reducción de la incertidumbre y la vulnerabilidad en la producción agraria, promoviendo el acceso de los productores agropecuarios a instrumentos adecuados para la gestión de riesgos asociados a la variabilidad y al cambio climático.

- **Eje Estratégico 6: Integración social, empleabilidad y emprendedurismo rural**

**Objetivo:** Desarrollar la capacidad emprendedora y de empleabilidad de la población rural, basado en la educación y capacitación permanente, con énfasis en los jóvenes, mujeres y adultos mayores en: utilización de incentivos para la creación y formalización de empresas; creación de oportunidades y condiciones de empleabilidad de naturaleza agraria y no agraria.

## 4.2 Instrumentos que afectan el desarrollo de las políticas

Al realizar un análisis temporal de las promulgaciones de leyes, decretos y resoluciones ministeriales, se puede afirmar que el proceso de Apoyo a la Agricultura Familiar, se reinicia en el 2007 y luego toma fuerza a partir del 2012.

En efecto, en relación a la sanción de Leyes que afectan el desarrollo de políticas que favorecen a la Agricultura Familiar, en los últimos 12 años solo se han sancionado tres: La que establece el Estatuto Agrario en 2002; la creación del INDERT en 2004; y la de Alimentación Escolar y control sanitario del 2014, que en su contenido abre una importante ventana para la venta de productos de la Agricultura Familiar al Estado.

### a) Leyes

#### **Ley N° 1863/2002. Que establece el Estatuto Agrario**

**Art. 2°** La Reforma Agraria y el Desarrollo Rural se definen en los términos y con el alcance establecido en los Artículos 97, 101, 102, 103 y concordantes de la Constitución Nacional.

Esta Reforma promoverá la adecuación de la estructura agraria, conducente al arraigo, al fortalecimiento, y a la incorporación armónica de la agricultura familiar campesina al Desarrollo Nacional, para contribuir a superar la pobreza rural y sus consecuencias, a través de una estrategia general que integre productividad, sostenibilidad ambiental, participación y equidad distributiva.

#### **Ley N° 2419/04 que crea el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra, INDERT**

**Art. 5°.** Del arraigo: Se considera que un asentamiento ha logrado la condición de arraigo cuando las familias han obtenido su título de propiedad, se encuentren organizadas para participar efectivamente en el esfuerzo del desarrollo institucional, accedan a los servicios de educación y salud, cuenten con la infraestructura económica básica, produzcan alimentos de auto consumo suficiente y por lo menos dos rubros de renta, en forma continua.

#### **Art. 7°. Políticas institucionales básicas:**

- a. Promover y apoyar la capacitación y organización de las familias asentadas, de modo de fortalecer la autogestión y la cogestión en el proceso de desarrollo.
- b. Promover y apoyar la reestructuración productiva de las explotaciones, orientándolas a la consecución de la seguridad alimentaria y asimismo, a las exigencias, opciones y restricciones que presentan los mercados.
- c. Promover el acceso a la tierra para el sector campesino fortaleciendo las organizaciones asociativas de producción.
- d. Promover, apoyar y estimular la creación de Organizaciones de Productores y Productoras Rurales e incrementar sus capacidades como agentes económicos y como actores sociales en función a los requerimientos del sector, con el fin de crear condiciones efectivas para

el acceso a los servicios institucionales de promoción y desarrollo, así como su integración efectiva a los sistemas públicos y privados de decisiones.

- e. Promover una cultura productiva que incorpore, en consonancia con las normas ambientales vigentes y políticas establecidas, condiciones de uso racional de los recursos naturales para el logro de la efectiva sostenibilidad.
- f. Promover y apoyar la diversificación del ingreso familiar campesino, propiciando otras actividades productivas practicadas por el núcleo familiar.
- g. Crear y coordinar la instalación de infraestructura básica de asentamiento y arraigo, de conformidad a los objetivos de la presente Ley.

**Art. 14°. Atribuciones y funciones del Presidente. (Específicamente relacionadas con la Agricultura Familiar)**

Con acuerdo y dictamen vinculante de la Junta Asesora y de Control de Gestión:

- a. Definir estrategias diferenciadas para el desarrollo de la agricultura familiar campesina, en especial aquella en proceso de arraigo, propiciando su implementación orgánica integrada y participativa, con arreglo a los lineamientos establecidos por el Gobierno Nacional.
- b. Definir en cada departamento del territorio nacional las Unidades Básicas de Economía Familiar.

**Art. 33°. Creación, concepto y objetivo del FIDES**

Créase el Fondo de Inversiones Rurales para el Desarrollo Sostenible, en adelante FIDES, como órgano dependiente de la presidencia del Instituto, que tendrá como objetivo el planeamiento, diseño y ejecución de operaciones y obras de infraestructura básica, necesarias para obtener el arraigo efectivo y crear las condiciones que posibiliten el desarrollo de las comunidades beneficiarias, afectando los asentamientos nuevos y antiguos no arraigados.

**Art. 36°. Destino único**

Los recursos del FIDES serán destinados exclusivamente al financiamiento de proyectos de desarrollo elegibles, que hubieren resultado aprobados, siendo dichas aplicaciones las siguientes:

- a. Preparación y ejecución de proyectos integrales de asentamientos rurales.
- b. preparación y ejecución de programas de organización y capacitación de comunidades rurales.
- c. Preparación y ejecución de proyectos agro-productivos concurrentes al fortalecimiento del arraigo de las familias beneficiarias.
- d. Diseño y ejecución de operaciones topográficas, de mensura y loteamiento.
- e. Diseño y construcción de red vial, incluyendo caminos de acceso e interno, obras de arte y calles, previstas exclusivamente en los proyectos de asentamiento bajo administración del Instituto, afectando nuevos y antiguos asentamientos no arraigados.
- f. Diseño y construcción de sistemas de provisión y distribución de agua potable para consumo humano, sistemas de regadío, obras de ingeniería agrícola conservacionista, previstos exclusivamente en los proyectos de asentamiento bajo administración del Instituto, afectando nuevos y antiguos asentamientos no arraigados.

- g. Ayuda habitacional y de saneamiento ambiental, a base de capacitación de las familias y provisión de materiales básicos, bajo régimen de trabajo en grupos solidarios de auto ayuda.
- h. Otros estudios, proyectos y obras de infraestructura económica y social que respondan a la finalidad del FIDES.
- i. Compra de tierras para asentamientos coloniales oficiales y/o pago de indemnizaciones por expropiaciones, hasta el treinta por ciento de los recursos del FIDES.

**Ley N° 5.210/2014 de Alimentación Escolar y control sanitario.** Su importancia radica en lo señalado en: **Art. 10° Se establecen como directrices de la alimentación escolar.**

*f) Que se deberá priorizar la adquisición de alimentos de la Agricultura Familiar mediante procedimientos sumarios que garanticen la compra a sus integrantes....*

## **b. Decretos**

En relación a los decretos que afectan positivamente a la Agricultura Familiar, luego del Decreto de creación del PRONAF (Decreto 10.547/07), recién en el 2012 se vuelve a sancionar otro de creación de la Dirección de Apoyo a la Agricultura Familiar, DAAF, en sustitución del PRONAF (Decreto N° 8.839/2012) y el último en el 2013, cuando se establece la modalidad de contratación complementaria denominada: “Proceso simplificado para la adquisición de productos agropecuarios de la Agricultura Familiar por parte de las instituciones del Estado” (Decreto 1.056/2013). Los principales son:

- Decreto N° 10.547/07 Por el que se crea el “Programa Nacional de Agricultura Familiar”. PRONAF.
- Decreto N° 11.464/07: Que crea e implementa el Registro Nacional de la Agricultura Familiar –RENAF.
- Decreto N° 169/2008. Por la cual se crea el Sistema Integrado de Gestión para el Desarrollo Agropecuario y Rural (SIGEST).
- Decreto N° 2385/09: Que crea el Programa de Fomento de la producción pecuaria (PRONAFOP), en el ámbito del Viceministerio de Ganadería del MAG. El Programa tiene como objetivo, promover el incremento de la producción y la productividad de la ganadería mayor y menor desarrollada por pequeños y medianos productores, contribuyendo a la seguridad alimentaria y la generación de ingresos del productor y su familia.
- Decreto N° 8.839/2012, Que crea la Dirección de Apoyo a la Agricultura Familiar, en el ámbito del Ministerio del MAG.
- Decreto N° 1056/2013, Por el que se establece la modalidad de contratación complementaria denominada: “Proceso simplificado para la adquisición de productos agropecuarios de la agricultura familiar por parte de las instituciones del Estado”.
- Decreto N° 2.651/2014, Por el cual se modifica parcialmente y se amplía el Decreto 11.464/07 Que crea el RENAF. Art. 1° “Crease e implementase el Registro Nacional de Beneficiarios (RENABE) quedando como componentes del mismo el Registro Nacional de Agricultura Familiar, RENAF, dependientes de la Dirección de Censos y Estadísticas Agropecuarias (DCEA) del MAG.

### c. Resoluciones

- Resolución MAG N° 1762/2010. Que aprueba el Manual Operativo del Registrador y el formulario de inscripción al RENAF.
- Resolución MAG N° 700/2010. Por la cual se crea el Departamento de Gestión Territorial en la DEAg.
- Resolución MAG N° 2095/2011. Por el cual se incorpora al marco legal del MAG la Resolución MERCOSUR/GMC/RES N° 25/07 “Directrices para el reconocimiento e identificación de la agricultura familiar en el MERCOSUR”.
- Resolución MAG N° 58/2013. Por el cual se actualiza el Manual Operativo de Apoyos, en el marco de la Dirección de Apoyo a la Agricultura Familiar,(DAAF) del Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- Resolución INFONA N° 0948/2014 que aprueba el Programa de Fortalecimiento Forestal de pequeños productores, en fincas de hasta 20 hectáreas.
- Resolución MAG N° 1355/2014 por el cual se aprueba el Manual Operativo del “Programa de Articulación institucional para la adopción de tecnología y mecanización de la agricultura familiar”- Fondo de Dirección de Apoyo a la Agricultura Familiar (DAAF).
- Resolución MAG N° 1418/2014 Por la cual se aprueba el Manual Operativo del “Programa de Fomento de la producción de alimentos por la agricultura familiar – Fondo PPA.
- Resolución MAG N° 1701/2014 Por la cual se aprueba el Manual Operativo del Proyecto “equipamiento para la producción agrícola en el Paraguay”.
- Resolución MAG N° 1823/2014 Por la cual se aprueban las modificaciones parciales al Manual Operativo del Proyecto “equipamiento para la producción agrícola en el Paraguay”.

### d. Programas

#### (1) Programa de Fomento de la Producción de Alimentos por la Agricultura Familiar: PPA

**Objetivo:** Mejorar la disponibilidad de alimentos de calidad, cantidad, calidad e inocuos en la finca y el acceso a los mismos, mediante el incremento de la productividad, la producción sustentable, diversificada, la comercialización y a la vez el fortalecimiento del capital humano y el capital social. Área de cobertura: Nivel nacional, a excepción del Departamento Central. Público al que asiste: El Programa se focaliza en los siguientes grupos específicos: Familias campesinas que habitan en asentamientos rurales del territorio nacional; comunidades de pueblos originarios; Familias de zonas rurales que conforme a los criterios de focalización del Programa de Transferencias monetarias con corresponsabilidad (TMC), se encuentran en situación de pobreza extrema; y otras familias pertenecientes al sector de la Agricultura Familiar, a través de sus organizaciones. Componentes: I) Capacidad organizativa; II) Inversión; III) asistencia técnica; y IV) comercialización. Metas: Ampliar la cobertura de servicios institucionales de forma creciente hasta llegar a 130.000 familias de productores, que representa aproximadamente al 53 % de las fincas de la agricultura familiar. Año de inicio y duración: 2010. Su duración prevista es de 10 años. Monto: Varía anualmente conforme lo asignado en el Presupuesto General de Gastos. Organismo ejecutor del Programa: Unidad Ejecutora del Programa a cargo del Viceministerio de Agricultura.

## **(2) Programa Nacional de manejo, conservación y recuperación de suelos- PNMCRS**

La prioridad del Programa, es generar las condiciones para que los productores familiares puedan acceder a los servicios institucionales que faciliten la producción familiar de alimentos inocuos y de calidad, para el autoconsumo y para el mercado, y asimismo incrementar la participación de los mismos en el abastecimiento interna y externa de rubros de renta. **Objetivo:** Mejorar la fertilidad de los suelos para el aumento de la productividad de los cultivos de autoconsumo y renta. Acciones del programa: a) Apoyo técnico a los extensionistas y capacitación con información y desarrollo de destrezas sobre sistemas de producción conservacionistas como siembra directa, labranza mínima y prácticas agronómicas conservacionistas. b) Al productor en: Sistemas de producción basados en tecnologías de manejo, conservación y recuperación de suelos. Capacitación a través de jornadas técnicas como: Instalación de parcelas demostrativas con sistemas de producción conservacionistas. Fortalecimiento de fincas con uso/validación de tecnologías en sistemas de producción conservacionistas. Recursos: El Programa opera con fondos nacionales Fuente 10 del Presupuesto General de Gastos. Dependencia: Del Viceministerio de Agricultura. Personal para ejecución del Programa: Cuenta con un coordinador nacional, equipo técnico y administrativo central y 20 técnicos a nivel de campo 1 o 2 técnicos por CDA. Los técnicos del Programa actúan como referentes especialistas. Cobertura territorial: Cubre la Región Oriental del país, salvo el Departamento de Amambay.

## **(3) Programa de Manejo Sostenible de Recursos Naturales. PMRN**

Programa financiado por GIZ correspondiente a la Cuarta Fase de Cooperación Técnica. **Objetivo:** Mejorar la sustentabilidad económica, social y ecológica de 11.000 fincas familiares. Duración: Julio de 2013 a julio de 2016. Componentes: Cuenta con siete procesos: – Fortalecimiento institucional. – Difusión de la agricultura de conservación. – Inclusión de fincas familiares a cadenas de valor. – Mejoramiento curricular de la enseñanza agropecuaria. – Promoción de la coordinación interinstitucional. – Cogerenciamiento de la finca familiar con enfoque de género. – Innovación en el Servicio de Extensión. Personal para la ejecución del Programa: Cuenta con cinco asesores nacionales y dos especialistas alemanes. Cada asesor nacional, es responsable de un proceso y además responsable del Departamento en el que presta sus servicios. Ejecución del programa: Cogestión con el MAG: Nivel estratégico Ministro MAG. Representante GIZ. Nivel de proceso. GIZ Procesos. Director del MAG. Nivel de implementación. Asesor GIZ departamental. Gerente CDA, Equipo. Trabaja en alianza con proyectos como PRODERS y PPA. Vienen implementando Cadenas Cítricas (FRUTIKA) Agric. Fam.; Cadenas de Leche; Cadena de Mandioca; Cadena de Hierbas medicinales. Ferias agropecuarias con enfoque de cadenas.

## **(4) Programa de Fomento de la Producción Pecuaria. PRONAFOPE**

**Objetivo General:** Promover el incremento de la producción y productividad de la ganadería mayor y menor, así como de la acuicultura y la apicultura, desarrollada por medianos y pequeños productores, contribuyendo a la seguridad alimentaria y a la generación de ingresos de los productores y sus familias. Área de cobertura: Nivel nacional. Componentes: i) Desarrollo de la producción acuícola y piscícola. ii) Desarrollo de la producción del ganado bovino de leche, carne y bubalinos. iii) Desarrollo de la producción de ganado menor (aves, ovejas, cabras, cerdos y conejos). iv) Desarrollo de la Apicultura. Público al que

asiste: Pequeños y medianos productores pecuarios. Organismo ejecutor del Programa: Viceministerio de Ganadería del MAG.

### **(5) Programa Apoyo a la Integración Económica del Sector Rural Paraguayo**

**Objetivo General:** Contribuir con el fortalecimiento de la integración económica del sector rural paraguayo. **Objetivo Específico:** Fortalecer la competitividad del sector pecuario paraguayo de aves (producción de carne), cerdos y leche de vaca, a través de la asistencia técnica e integración a cadenas productivas, satisfaciendo las exigencias del mercado nacional e internacional y de las instituciones responsables de la política pecuaria; con transferencia de tecnológica y control zoonosanitario, ampliando sus capacidades para enfrentar los desafíos del comercio exterior. **Resultados esperados:** Productores pecuarios competitivos e insertos al mercado. Instituciones públicas responsables de la política de desarrollo pecuario, de asistencia técnica y de aplicación de controles sanitarios fortalecidos. Sectores público-privado y público-público coordinan acciones que contribuyen a mejorar la competitividad y el ingreso al mercado de los productos pecuarios. **Beneficiarios:** Productores, organizados, de cerdos, aves y leche. Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (SENACSA). Dirección de Educación Agraria (DEA). Mesas por Rubros (Mesa Láctea, Avícola y Porcina). **Área geográfica de cobertura:** Los Departamentos de: Central, Paraguay, Misiones, Itapúa, Alto Paraná, Caaguazú y Cordillera. Organismo ejecutor del Programa: Viceministerio de Ganadería del MAG.

### **(6) Fondo de Inversiones Rurales para el Desarrollo Sostenible. (FIDES)**

**Objetivo:** Apuntar al planeamiento, diseño y ejecución de operaciones y obras de infraestructura básica necesarias para el arraigo efectivo, y crear condiciones de desarrollo de las comunidades beneficiarias. **Área de cobertura:** Nacional.

**Público al que asiste:** Población de asentamientos nuevos y colonias en proceso de arraigo. Organismo ejecutor: Dirección General del FIDES. Director designado por el presidente del INDERT. Recursos: El 80 % de los recursos provenientes de la aplicación del Impuesto a las Rentas de las actividades agropecuarias. Royalties que recibe la Administración Central. Donaciones y aportes. Las contrapartidas, comprometidas por los gobiernos departamentales y municipales para proyectos de ejecución conjunta. Destino de los fondos: Los recursos serán destinados exclusivamente al financiamiento de proyectos de desarrollo elegibles:

1. Proyectos integrales de asentamientos rurales.
2. Programas de organización y capacitación de comunidades rurales.
3. Proyectos agro-productivos que busquen el arraigo de familias beneficiadas.
4. Diseño y ejecución de operaciones topográficas, de mensura y loteamiento.
5. Diseño y construcción de redes viales, incluyendo caminos de acceso e internos; obras de arte y calles previstas en proyectos de asentamiento.
6. Diseño y construcción de sistemas de provisión y distribución de agua potable para consumo humano; sistemas de riego y obras de ingeniería agrícola.
7. Ayuda habitacional y de saneamiento ambiental.
8. Estudios, proyectos y obras de infraestructura económica y social.

9. Compra de tierras para asentamientos coloniales oficiales y/o pago de indemnizaciones por expropiaciones.

### **(7) Programa de Fortalecimiento Forestal de pequeños productores en fincas de hasta 20 hectáreas**

El Programa de reciente formulación, fue aprobado por Resolución INFONA N° 0948/2014. **Objetivo general:** Incorporar el componente forestal en la renta de la Agricultura Familiar. **Objetivos específicos:** Instalar plantaciones forestales con fines energéticos y maderables; mejorar la renta del pequeño productor, reducir los índices de pobreza y fomentar el arraigo; despertar el interés del pequeño productor en el rubro de producción forestal; disminuir la presión sobre el bosque nativo, generando materia prima alternativa. **Beneficiarios:** Productores agrícolas de fincas de hasta 20 hectáreas. **Implementación:** Tercerizada. Asociaciones, fundaciones o personas jurídicas sin fines de lucro o con fines de bien social que cumplan con los requisitos establecidos en la Resolución de aprobación. **Monto por proyecto:** Hasta 4.000.000 de guaraníes por cada hectárea de plantación a ser instalada, dependiendo del objetivo, sistema de plantación y densidad utilizada.

### **(8) Programa de Apoyo a la Modernización de la Gestión Pública de los Apoyos Agropecuarios: PAGRO**

**Objetivo:** Contribuir a la mejora de la productividad y el aumento de ingresos de los pequeños y medianos productores agropecuarios. **Objetivos específicos:** (i) Incrementar la tasa de adopción de tecnologías agropecuarias ambientalmente adecuadas con rentabilidad económica positiva. (ii) Compensar parcialmente y de manera transitoria, la caída del ingreso debido a la eliminación de los apoyos destinados a la entrega de insumos por parte del MAG y sus entidades descentralizadas. **Componentes:** Apoyos para la adopción de tecnologías: Transferencia directa a productores elegibles para cubrir parcialmente, los costos de las inversiones asociadas a la implantación de tecnologías incluidas en un Menú de Opciones Elegibles (MOE) definidas por el Programa. Apoyos directos a la Agricultura Familiar/FAPEP - 78.000 beneficiarios. (Meta cumplida). **Administración y supervisión:** Oficinas Regionales equipadas con materiales y equipos funcionando, campaña de difusión. **Plan de Fortalecimiento Institucional,** Sistema de seguimiento operando Manual Operativo actualizado con las tecnologías recomendadas. **Duración:** Hasta el 2015 con posibilidades de extensión. **Organismo ejecutor:** DINCAP, a través de una Unidad Ejecutora del Programa.

#### **e. Proyectos**

##### **(1) Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible. PRODERS**

**Objetivo general:** Mejorar la calidad de vida de pequeños productores y de comunidades indígenas en el área del Proyecto de manera sostenible, a través de medidas de apoyo que permitan fortalecer su organización comunitaria y la autogestión; así como la inserción al mercado y a cadenas de valor. **Área geográfica de cobertura:** PRODERS 7503-PA: Familias de pequeños productores de 60 micro cuencas y 50 comunidades indígenas, de los departamentos de San Pedro y Caaguazú y 42 Municipios. PRODERS 8316-PY: El área de intervención son los departamentos de: Concepción, San Pedro, Caaguazú,

Caazapá, Canindeyú, Guairá, Alto Paraná, Itapúa, Misiones, Ñeembucú, Paraguari, Cordillera, Amambay, Pdte. Hayes. Beneficiarios: PRODEERS 7503-PA: 11.210 familias, 9.410 productores de micro cuencas y 1.800 miembros de comunidades indígenas. PRODEERS 8316-PY: 25.000 productores de asentamientos y comunidades campesinas y 130 comunidades indígenas. Financiamiento: Convenio de Préstamo N° 7503-PA Monto del Proyecto.

**Organismo ejecutor:** La DINCAP a través UEP a nivel central y coordinaciones zonales. Ubicación de las Coordinaciones zonales por Departamento: San Pedro Norte - Sede Santa Rosa del Aguaray. San Pedro Sur - Sede Guayaibí. Caaguazú Este - Sede Caaguazú. Caaguazú Oeste - Sede Cnel. Oviedo. Concepción, Amambay - Sede Yvy Yaú. Caazapá, Guairá y Paraguari - Sede Caazapá. Canindeyú - Sede Curuguaty. Alto Paraná - Sede Minga Guazú. Itapúa - Misiones y Ñeembucú - Sede Natalio. Acciones conjuntas: El PRODEERS Ampliado a 14 departamentos, estableció un acuerdo de cooperación con el Programa Producción del Alimentos-PPA, para la asistencia técnica a las familias de los 120 asentamientos, priorizados en el marco del Programa Nacional de Reducción de la Pobreza Extrema "Sembrando Oportunidades". La meta es asistir a 25 mil familias de pequeños productores y 130 comunidades indígenas con unas 6.500 familias. En el marco de este acuerdo, se lleva a cabo un programa de apoyo a la producción consistente en la preparación de suelo con mecanización agrícola, semillas, fertilizantes, cal agrícola; y siembra de unas 10 mil ha en los rubros de sésamo, maíz, poroto, soja - en este periodo agrícola - financiados con fondos de la Entidad Nacional Itaipú. Además se tiene previsto la implementación de un plan de acondicionamiento de unas 10 mil ha en los asentamientos ubicados en los departamentos de: San Pedro, Caaguazú, Concepción, Caazapá y Canindeyú. El PRODEERS Ampliado ha iniciado la elaboración de los planes de desarrollo y de inversiones, principalmente orientadas a producir para el mercado y cadenas de valor, con las organizaciones de productores de estos asentamientos. Apoyo financiero a través de los planes de inversión: Los proyectos de inversión, incluyen aportes destinados a inversiones del tipo social (mejora de vivienda); productivo (insumos, maquinarias, equipos); ambiental (reforestación, protección de cuencas); y comunitario (de uso común por la organización), que apunten a mejorar las condiciones de habitabilidad de la familia, el mejoramiento de la producción, la productividad y la diversidad productiva. Las organizaciones de productores formalizadas, constituyen el medio a través del cual el PRODEERS llega a los productores, para el apoyo en capacitación, asistencia técnica y financiera.

## **(2) Proyecto Inclusión de la Agricultura Familiar en cadenas de valor. Proyecto Paraguay Inclusivo. PPI<sup>24</sup>.**

**Objetivo general:** Contribuir a incrementar los activos, los ingresos y calidad de vida de los agricultores familiares campesinos pobres y población rural pobre, mediante su inserción en forma sostenible y a través de sus organizaciones sociales representativas, en cadenas de valor; con visión de género y conservación del ambiente. Objetivos específicos: i) Fortalecer las organizaciones rurales. ii) Facilitar el vínculo entre los agricultores familiares y las cadenas de valor. iii) Facilitar a los agricultores familiares, el acceso al crédito para inversión y para capital de trabajo; iv) Promover en las fincas familiares de los beneficiarios, procesos de diversificación productiva; adopción de tecnologías apropiadas; aumento de la producción y seguridad alimentaria. v) Aumentar las oportunidades de empleo para la población rural pobre, con énfasis en mujeres y jóvenes. Área de ejecución: Toda

<sup>24</sup> Ley N° 4871/2012 "que aprueba el Convenio de Préstamo I - 866 - Py. correspondiente al Proyecto de inclusión de la Agricultura Familiar en cadenas de valor."

la región Oriental del país, prioritariamente los Departamentos de Concepción, San Pedro, Guairá, Caaguazú, Caazapá, Itapúa, Paraguari, Alto Paraná, Cordilleras y Canindeyú.

En estos Departamentos, se identificarán áreas/territorio que respondan a cuencas de influencia de las cadenas seleccionadas. Adicionalmente, podrán tomarse en cuenta iniciativas localizadas en la región del Chaco. Población meta: Familias que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema (varones, mujeres, jóvenes, indígenas), que están organizadas alrededor de una actividad productiva e integradas a organizaciones sociales y de servicios rurales (OSC); incorporadas a cadenas productivas/valor o con potencialidad para participar en ellas. La población meta, se segmenta en tres Grupos: (i) Los AFC con vínculos regulares con los mercados y AFC con menor vinculación actual con los mercados. (ii) Población rural vulnerable; campesinos sin tierra, beneficiarios de programas de transferencia y asistencia del Gobierno; mujeres jefas de hogar y jóvenes. (iii) Comunidades indígenas. Para cada uno de estos grupos el Proyecto prevé estrategias diferenciadas de intervención; mientras que la estrategia de género del Proyecto será transversal a todos los grupos. Beneficiarios directos: Son aproximadamente 14.500 familias (unas 72.500 personas), de las cuales: (a) 10.000 familias (50.000 personas) se benefician directamente de los fondos de inversión del proyecto (PNA's, micro-capitalización); (b) 3.000 familias (15.000 personas) de agricultores familiares adicionales se benefician directamente de Planes de Fortalecimiento; y (c) 1500 personas recibirán capacitación laboral. Son beneficiarios indirectos otras 10.000 familias y 50.000 personas, que acceden a mejores servicios y bienes públicos y obras de infraestructura.

Se espera que el Proyecto permita crear - dentro y fuera de las fincas - aproximadamente 1,2 millones de jornales de trabajo (equivalentes a unos 8.000 empleos adicionales, en su mayoría estacionales), generados por la mayor demanda de mano de obra en las fincas, en las OSC y en las empresas que implementarán PNA's. Se estima que por lo menos el 30 % del empleo adicional beneficiará a jóvenes y otro 30 % a mujeres. Componentes: Promoción y Pre-inversión; Inversión. Ejecución: A cargo de la DINCAP quien delega en una UEP que cuenta con un coordinador general del proyecto y cuatro aéreas técnicas: Promoción y pre-inversión. Análisis de planes de negocios articulados. Administración financiera contable. Seguimiento y evaluación. Fondos: Fondos préstamo FIDA 74 %; Fondos de contrapartida 26 %.

### **(3) Proyecto de Apoyo a la Agricultura Familiar**

**Objetivo general:** Contribuir a la reducción significativa de la pobreza y al mejoramiento de la calidad de vida de los agricultores familiares, hombres y mujeres, a nivel nacional, mediante el acceso a servicios impulsores del arraigo, el aumento del ingreso y la inserción equitativa y sostenible del sector en el complejo agroalimentario. Población meta: 6.500 familias de la agricultura de subsistencia y de la Agricultura Familiar en transición, que estén registradas en el RENAF. Esta población meta, constituida por hombres y mujeres de todo el país, pero principalmente de los departamentos de Concepción, San Pedro y Caaguazú, incluirá también a familias de pueblos indígenas. Componentes: Asistencia técnica; Proyectos e Implementación del Proyecto. Duración: 12 meses. Organismo de Ejecución: MAG /PNUD.

## **5. Institucionalidad vinculada con la Agricultura Familiar**

La institucionalidad pública vinculada a la Agricultura Familiar se encuadra hoy en el MAG, concretamente en la Dirección de Extensión Agraria, DEAg; la Dirección Nacional de Coordinación y Administración de Proyectos, DINCAP; la Dirección de Apoyo a la Agricultura Familiar, DAAF; la Unidad

Ejecutora del Programa de Producción de Alimentos, PPA; y específicamente para lo que atañe al registro de productores de la Agricultura Familiar, en la Dirección de Censos y Estadísticas Agropecuarias, apoyadas por las demás reparticiones de este Ministerio y circunstancialmente apoyadas por las autarquías del sector. A más de éstas, se cuenta con la Sección Nacional Paraguay de la REAF. Otras instituciones que por función son responsables de asistir principalmente a la Agricultura Familiar son: el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra, INDERT y el Instituto Forestal Nacional, INFONA. En el aspecto financiero, se destaca el Crédito Agrícola de Habilitación, CAH; algunas instituciones financiera privadas y el Comité Nacional de la Agricultura Familiar, de reciente creación, perteneciente al sector privado.

## **5.1 Instituciones componentes**

### **a. Dependencias del MAG**

#### **(1) Dirección de Extensión Agraria, DEAg**

La Dirección de Extensión Agraria (DEAg) tiene a su cargo la asistencia técnica integral a las familias campesinas, mediante el desarrollo de acciones conducentes para que la familia adopte las prácticas y los métodos más ventajosos concernientes a la producción, manejo y comercialización de sus productos; así como la aplicación de técnicas de conservación de sus recursos productivos y del ambiente.

La DEAg tiene como funciones principales: Capacitar e informar a los miembros de las familias de las unidades productivas, para la producción y el gerenciamiento competitivos, priorizando la seguridad alimentaria y el abastecimiento del mercado interno dentro de la sustentabilidad ambiental y la estabilidad social. Brindar servicios de asistencia técnica organizativa, productiva y comercial a la Agricultura Familiar campesina con enfoque de cadenas productivas, basados en la zonificación agro ecológica. Implementar las directrices de la SSEA, para el logro de los objetivos y metas referentes la asistencia técnica-educativa. Implementar la política de acción institucional de acuerdo a los intereses nacionales y del sector agropecuario.

Para el cumplimiento de sus funciones, cuenta con dependencias de nivel central con 13 departamentos. A nivel departamental cuenta con 20 Centros de Desarrollo Agropecuarios – CDA's – uno (1) por departamento, salvo en los de San Pedro y Caaguazú donde dada la extensión territorial de los mismos se cuenta con dos (2) CDA's en cada uno de los mismos. De cada CDA, dependen las Agencias Locales de Asistencia Local – ALAT's, con cobertura distrital, en un total de 184. La Institución posee 431 técnicos permanentes y 105 técnicos contratados con contratos anuales.

#### **(2) Dirección Nacional de Coordinación y Administración de Proyectos, DINCAP**

La DINCAP tiene la función de de coordinar y/o administrar según corresponda, la ejecución de proyectos de desarrollo rural con instituciones del sector público o privado. Para el cumplimiento de sus funciones, cuenta con dos reparticiones principales: La Dirección Técnica y la Dirección de Administración Financiera. Opera además según lo determinen los correspondientes convenios de préstamo a través de Unidades Ejecutoras de Proyectos. Tiene en la actualidad bajo su responsabilidad, la ejecución de los siguientes proyectos: Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible. PRODERS; el Proyecto Paraguay Inclusivo, PPI y el Proyecto de Apoyo a la Modernización de la Gestión Pública de los Apoyos Agropecuarios, PAGRO.

### **(3) Dirección de Apoyo a la Agricultura Familiar, DAAF**

La Dirección de Apoyo a la Agricultura Familiar fue creada por Decreto N° 8.839 de fecha 3 de mayo de 2012, con el objetivo de desarrollar, establecer e implementar instrumentos financieros innovadores de apoyo para la Agricultura Familiar, que ayuden a mejorar la producción, con la implementación de tecnologías; con un desarrollo sustentable y sostenible (ambiental, social y económica) de la unidad productiva de las familias beneficiarias dedicadas al sector agropecuario y forestal.

Para el desarrollo de sus funciones la DAAF cuenta con un reducido plantel técnico y administrativo, organizado en cuatro (4) departamentos: de Fiscalización, de Informática, de transferencia y el Administrativo Financiero. Opera en coordinación con dependencias como la DEA y el Programa de Producción de Alimentos, PPA, que disponen de asistencia técnica a nivel de campo. Asimismo para la ejecución de los proyectos presentados por cada uno de los beneficiarios de la DAAF, están habilitados a suscribir convenios de cooperación con Organismos Internacionales.

### **(4) Unidad Ejecutora del Programa de Producción de Alimentos, PPA**

Como dependencia transitoria se instaló en el Viceministerio de Agricultura la Unidad Ejecutora del Programa del PPA (UEP).

Para el cumplimiento de sus funciones la UEP cuenta con una coordinación ejecutiva, dos departamentos: Agricultura Familiar y Pueblos Originarios; y dos Unidades de apoyo: Planificación y Seguimiento; y Proyectos. A nivel central, para el apoyo a las acciones de campo, se cuenta con profesionales permanentes y contratados: 17 profesionales para la parte técnica, 8 administrativos y 5 funcionarios de servicio, todos con funciones asignadas e instalados en la UEP. Para realizar los trabajos en terreno, se contrata anualmente a profesionales en cantidades variables.

### **(5) Dirección de Censos y Estadísticas Agropecuarias, DCEA**

La DCEA es la “encargada de elaborar y mantener actualizadas las estadísticas del ámbito agrario, a cuyos efectos deberá realizar periódicamente el Censo Agropecuario Nacional”. El último lo realizó en el 2008. La DCEA está conformada por los Departamentos de Censo y Encuestas, Cartografía, Estadísticas e Informática y últimamente por Decreto N° 11.464, se crea como nueva repartición: el Registro Nacional de la Agricultura Familiar, REAF, decisión que la vincula directamente con los miembros de la Agricultura Familiar.

### **(6) Dirección de Comercialización, DC**

La Dirección de Comercialización, es una dependencia especializada del MAG, que tiene por finalidad contribuir con el desarrollo de la competitividad de la producción agropecuaria, generando mejores ingresos para los productores de la Agricultura Familiar, mediante la inserción de sus productos a los principales mercados.

## **b. Entidades Autárquicas**

### **(1) Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra, INDERT**

El INDERT tiene como objetivo, promover la integración armónica de la población campesina al desarrollo económico y social de la Nación, conforme al mandato de la Constitución Nacional (Artículos 114, 115, y 116). Para cumplir con su objetivo, el INDERT debe adecuar la estructura agraria mediante: (i) La promoción del acceso a la tierra rural. (ii) El saneamiento y regularización de la tenencia; (iii) La coordinación y creación de las condiciones propicias para el *desarrollo que posibilite el arraigo* que conduzca a la consolidación de los productores beneficiarios, configurando una estrategia que integre participación, productividad y sostenibilidad ambiental.

El estatuto orgánico del INDERT creó también, como órgano dependiente de su Presidente, *el Fondo de Inversiones Rurales para el Desarrollo Sostenible (FIDES)* que tiene como objetivo: “El planeamiento, diseño y ejecución de operaciones y obras de infraestructura básica, necesarias para obtener el arraigo efectivo y crear las condiciones que posibiliten el desarrollo de las comunidades beneficiarias, afectando los asentamientos nuevos y antiguos no arraigados”.

En la actualidad, el INDERT está abocado a la recuperación de fincas que están en manos de productores no sujetos de la reforma agraria; y en la reforma del proceso institucional de titulación, pasando todos los procesos informatizados.

### **(2) Instituto Forestal Nacional, INFONA**

El INFONA tiene por objetivo general la administración, promoción y desarrollo sostenible de los recursos forestales del país, en cuanto a su defensa, mejoramiento, ampliación y racional utilización. Cuenta en su estructura orgánica con la Dirección General de Plantaciones Forestales a cuyo cargo funciona el “Programa de Fortalecimiento Forestal de Pequeños Productores, en fincas de hasta veinte (20) hectáreas, que afecta a un segmento de la Agricultura Familiar. Cuenta además con la Dirección General de Oficinas Regionales, de la cual depende la Dirección de Asistencia Técnica y Fiscalización. Esta Dirección brinda asistencia técnica a productores de la Agricultura Familiar para: Plantación de especies forestales con fines energéticos. Plantación de especies forestales para renta. La recuperación de cauces hídricos, mediante la instalación de bosques protectores, especialmente en asentamientos y colonias antiguas.

## **c. Instituciones crediticias**

### **(1) Crédito Agrícola de Habilitación, CAH**

El Crédito Agrícola de Habilitación (CAH), es un ente autárquico con personería jurídica, patrimonio, contabilidad y administración propios, que se rige actualmente por las disposiciones legales de la ley N° 551/75; las reglamentaciones que dictare el Poder Ejecutivo y las resoluciones emanadas de su Consejo Directivo.

El CAH tiene por finalidad, prestar servicios de asistencia crediticia, técnica y de organización a los agricultores de bajo nivel de ingresos, con preferencia a los que están nucleados en cooperativas y otras asociaciones, que no tengan posibilidades de acceder a servicios financieros de otras instituciones.

Cuenta en la actualidad con 71 centros de atención: 69 localizados en la Región Oriental y 2 en la Región Occidental y con 453 funcionarios de los cuales 34 % prestan servicios en la sede central y 66 % en el campo. A nivel operativo cuenta con 160 asesores de créditos.

El CAH atendió en el 2013 a más de 48.000 titulares de préstamos jefes/as de familias del sector rural. Los principales productos ofrecidos por el CAH<sup>25</sup> son:

- INVERSION PRODUCTIVA PG- P14: Financia actividades productivas, a corto y largo plazo; a productores individuales y en diferentes modalidades de organizaciones legalmente constituidas.
- TRI AGRO BIO CAH: Surge gracias a la alianza con la empresa comercializadora Bioexport S.A. Busca financiar a los productores insertos en la cadena de valor de los rubros mburukuja y sésamo.
- MUJER EMPRENDEDORA – PRIMER CRÉDITO: Busca fortalecer la actividad productiva inicial de las mujeres rurales de nuestro país.
- JUVENTUD EMPRENDEDORA: Se desarrolla a partir de una gran alianza interinstitucional entre el Programa Conjunto “Oportunidades” y el Ministerio de Industria y Comercio (MIC). Está orientado a jóvenes emprendedores, jefes de familia, preferentemente receptores directos o indirectos de remesas, a fin de que los beneficiarios obtengan beneficios de sus actividades productivas.
- PETRO CAH: Fruto de la alianza con Petropar. Busca financiar a productores insertos en la cadena de valor de la caña de azúcar.
- PRO CITRICOS – FRUTIKA: Beneficia a los pequeños productores insertos en la cadena de valor de los cítricos y articulados con la firma FRUTIKA S.A.
- CAH MERCADEO: Financia toda necesidad relacionada a la espera de mejores precios para el productor. El productor podrá seleccionar comprador, contratar mano de obra adicional, adquirir insumos y/o materiales; cubrir costos de transporte, seguros, almacenamiento y/o dar respuesta a ciertos gastos necesarios para la venta oportuna de la producción.
- PRO MANDIOCA – CODIPSA: Beneficia a los pequeños productores insertos en la cadena de valor de la mandioca y articulados con la firma CODIPSA.
- PRO AGRO: Satisface necesidades de dinero en efectivo, en forma rápida para la cobertura de actividades productivas; a corto y mediano plazo, a productores rurales miembros de la Agricultura Familiar y micro emprendedores.
- BANCA COMUNAL: Promueve la organización en una comunidad bajo valores de confianza y solidaridad, ya que se precisa un grupo organizado de personas con proyectos de desarrollo, para recibir servicios de crédito y capacitación; practicar el ahorro y el manejo de la organización. Este producto permite a los/as beneficiados/as, encarar proyectos productivos conjuntos que reditúen en mayores ingresos y por ende, en un mejor nivel de vida de sus familias.

Actualmente ofrece además nuevos productos, a partir de acuerdos de cooperación interinstitucional  
MAG – CAH:

25 Crédito Agrícola de Habilitación, Plan Estratégico Institucional 2013 – 2018.

- PRODUCTO FINANCIERO NO REEMBOLSABLE Y CRÉDITO<sup>26</sup>: El monto máximo de cada sub-proyecto, asociativo o individual, será de Gs. 150.000.000, con un apoyo financiero no reembolsable de hasta el 70 %; y el componente “crédito/CAH” como mínimo 30% de los recursos externos requeridos por cada sub-proyecto. Son beneficiarios, los productores agropecuarios y forestales, individuales y/o asociados preferentemente componentes de la Agricultura Familiar.
- PRODUCTO FINANCIERO 2 “CRÉDITO”<sup>27</sup>: Componente crediticio apalancado en un 100 % con recursos del proyecto, que cubre hasta un máximo de 80 % de los recursos requeridos y un componente “Aporte del beneficiario” de al menos 20 % del costo total requerido. El plazo máximo de amortización será de siete (7) años. Estos productos estarán fondeados con los recursos provenientes de la colocación de bonos:
- PRODUCTO DAAF<sup>28</sup>: En primera instancia el 65 % del Plan de Inversión, será financiado con fondos no reembolsables y el 35 % restante con préstamo otorgado por el CAH. Estos porcentajes podrán ser modificados conforme al dictamen técnico del MAG o conforme a los indicadores que arrojen los planes de inversión. El plazo para el componente crédito, podrá ser hasta un máximo de cinco (5) años. Todos los fondos serán canalizados por el CAH. Serán beneficiarios exclusivamente productores de la Agricultura Familiar.
- PRODUCTO PPA<sup>29</sup>: Serán financiados micro-proyectos productivos agroalimentarios, con dos componentes. Un componente otorgado como fondo no reembolsable equivalente al 90 % del total del micro-proyecto. Otro componente otorgado como fondo reembolsable equivalente al 10 % del total de micro-proyecto. El equivalente del 20 % del fondo no reembolsable se destinará a ahorro, con el propósito de respaldar cualquier contingencia que pudiera significar la imposibilidad de retornar el componente crédito. Son destinatarios las organizaciones que cuentan con asistencia técnica del PPA.

#### d. Instituciones crediticias privadas

En el sector privado, pocas son las instituciones que operan financiado o asistiendo crediticiamente a la Agricultura Familiar. De hecho, ninguna de ellas opera con líneas exclusivas para este estrato. Se destaca la “Financiera el Comercio” con el producto “Jajapo Banca Comunal” que consiste en la conformación de un grupo de apoyo mutuo compuesto entre 10 a 30 miembros, que generalmente son excluidos del sistema financiero formal, unidos en un pequeño banco. El préstamo es otorgado a estas bancas para impulsar el trabajo por cuenta propia, incentivando el ahorro y apoyando el fortalecimiento de los miembros y su comunidad por medio de capacitaciones. Además de ésta, otras instituciones ofrecen productos financieros para PYMES sin distinción de origen.

<sup>26</sup> Ministerio de Agricultura y Ganadería. Resolución N° 1701 del 14 de octubre de 2014, Por la cual se aprueba el manual operativo del Proyecto “Equipamiento para la producción agrícola en el Paraguay”.

<sup>27</sup> Ministerio de Agricultura y Ganadería. Resolución N° 1823 del 30 de octubre de 2014, Por la cual se aprueban las modificaciones parciales al manual operativo del Proyecto “Equipamiento para la producción agrícola en el Paraguay”.

<sup>28</sup> Ministerio de Agricultura y Ganadería. Resolución N° 1355 del 29 de agosto de 2014. Por la cual se aprueba el manual operativo del “Programa de articulación institucional para la adopción de tecnología y mecanización en la Agricultura Familiar” Fondo Dirección de Apoyo a la Agricultura Familiar.

<sup>29</sup> Ministerio de Agricultura y Ganadería. Resolución N° 1418 del 5 de septiembre de 2014. Por la cual se aprueba el manual operativo del “Programa de Fomento de la Producción de Alimentos para la Agricultura Familiar”.

### **e. Sección Nacional Paraguay - REAF**

Constituye un espacio de diálogo y discusión sobre políticas públicas relacionadas a la Agricultura Familiar. En su seno, se presentan y discuten propuestas presentadas en la REAF. Participan de la misma representantes del MAG por el Gobierno y según pertinencia, técnicos de otras instituciones; representantes de organizaciones sociales como: ONAC, UAN, FECOPROD, CEPACOOOP; asociados de base de MCNOC, COCIP, Comités de Agricultores. La periodicidad de las reuniones es semestral, aunque pueden reunirse en cualquier momento que se requiera. La coordinación nacional recae en el Viceministro de Agricultura.

Las propuestas responden a los temas de interés común de los países que integran el MERCOSUR y países asociados. Los ejes temáticos de la REAF son: Facilitación del comercio. Políticas fundiarias. Acceso a la tierra y reforma agraria. Juventud. Género. Gestión de Riesgo. Cambio climático.

En la Sección Nacional Paraguay, se han tratado cuestiones como: Acceso a la tierra; extranjerización y concentración de la tenencia de la tierra; género; Registro Nacional de Agricultura Familiar; compras públicas; y Sello Agricultura Familiar entre otros.

Conforme lo señalado por un representante de organizaciones de productores, la baja participación de sus pares tanto en la sección Paraguay, como en las reuniones de la REAF, se debe a la escasa valoración de la importancia del espacio de diálogo que ofrece la REAF; al escaso apoyo que el sector público ofrece para el financiamiento de la participación de los representantes de organizaciones de productores; y además por la inconstancia y a los cambios reiterados de los representantes. Los que más participan son los representantes de la ONAC y de la UAN. Se señala finalmente que, pese a constituir la Sección Nacional un espacio de discusión de políticas para la Agricultura Familiar, el mismo no es acabadamente aprovechado en razón de que, en muchos casos los técnicos del sector público tropiezan con la dificultad de no contar con interlocutores con condiciones de fundamentar los planteamientos surgidos de las cuestiones debatidas.

### **f. Instituciones privadas**

El Comité Nacional de la Agricultura Familiar de Paraguay, tiene como responsabilidad articular y coordinar acciones en torno a temas y problemáticas fundamentales de la Agricultura Familiar, como: La Soberanía Alimentaria. La Adecuación Tecnológica. El Acceso y Uso de los Recursos Naturales y otros temas. Está integrado por las siguientes organizaciones y entidades: Organización Nacional Campesina (ONAC). Unión Agrícola Nacional (UAN). Central Nacional de Organizaciones Campesinas Indígenas y Populares (CENOCIP). Coordinadora de Organizaciones Campesinas e Indígenas del Paraguay (COCIP). Central de Organizaciones de Productores Ecológicos del Paraguay (COPEP). Coordinadora Distrital de Mujeres de Caazapá. Coordinadora Departamental de Mujeres de San Pedro. ONG SER. CGDSA. Movimiento Agrario y Popular (MAP). Coordinadora de Organizaciones Campesinas Interdistritales. Coordinadora de Organizaciones Campesinas Independiente de San Pedro (COCI). Cooperativa de Familias Rurales del Paraguay. Asociación de Productores Orgánicos de San Pedro del Paraná. Unión Nacional de Agricultura Familiar, UNAF. Pastoral Social Nacional y Pastoral Social de la Diócesis de Misiones y Ñeembucú. Liga Nacional de Carperos (LNC). Movimiento de Trabajadores Rurales. BIOEXPORT. AXIAL. Participan además representantes del sector público, a saber: Secretaría Técnica de Planificación (STP). Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). Aparte, organismos internacionales: Instituto Interamericano

de Cooperación para la Agricultura (IICA) y Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO); además de la Agencia Internacional de Cooperación Alemana, GIZ.

El Comité pretende constituirse en interlocutor con los demás sectores, en la discusión y formulación de políticas referentes a la Agricultura Familiar.

En ese contexto, una de las primeras acciones llevadas adelante fue la realización de un “Foro Nacional de Agricultura Familiar Campesina e Indígena para la construcción de políticas públicas”, realizada del 9 al 11 de junio de 2014. Como resultado del mismo, se planteó entre otros: Crear un Consejo Nacional de la Agricultura Familiar, como instancia de control, articulación y de orientación de la política impulsada por la institución rectora de la Agricultura Familiar campesina e indígena; asimismo la Creación de una Ley de la Agricultura Familiar Campesina e Indígena, siendo creada una Institución, responsable de llevar adelante los alcances establecidos en la normativa<sup>30</sup>.

## 5.2 Situación de la institucionalidad

La institucionalidad sectorial agraria y por ende la ligada a la Agricultura Familiar, ha sufrido una serie de modificaciones llevadas a cabo desde finales de la década del 90 y la década del 2000. Las mismas no tuvieron los resultados esperados, ya que en lugar de conseguir una gestión sectorial ágil y moderna, lo que en realidad ocurrió fue un proceso de paulatino debilitamiento del MAG, con pérdida de liderazgo institucional sectorial, como consecuencia de las sucesivas separaciones de Subsecretarías y Direcciones para pasar a constituir las en autarquías, quedando las mismas relacionadas con el MAG, conforme sus respectivas Leyes de constitución.

En lo que respecta específicamente a la institucionalidad vinculada a la Agricultura Familiar, el MAG en procura de aumentar la atención de dicho segmento, creó en julio del 2007 el Programa Nacional de Apoyo a la Agricultura Familiar, el que posteriormente, por Decreto N° 8.839 de febrero de 2012, pasa a constituirse en la Dirección de Apoyo a la Agricultura Familiar, DAAF, como dependencia del Gabinete del Ministro. Paralelo a esto en el 2010 se crea el Programa de Apoyo a la Producción de Alimentos para la Agricultura Familiar, PPA, como dependencia del Viceministerio de Agricultura. Dichas creaciones no han hecho más que fragmentar y dispersar la acción del MAG a favor de la Agricultura Familiar. Esto, tomando en consideración que no responden a una única línea de conducción, lo que dificulta de manera importante la coordinación de acciones entre sí y lo que es más, la priorización de la clientela a asistir dentro del sector. A lo anterior, hay que sumar las Unidades de Ejecución de Proyectos financiados con préstamos de entidades financieras internacionales que dependen de la DINCAP; y en medio de estas dependencias está la DEAg, cada vez con menos recursos y con mayor asignación de responsabilidades.

Ante esta situación, convendría pensar en el establecimiento de una repartición ministerial especializada en Agricultura Familiar, tal como de hecho ya ocurrió en algunos países de la Región.

Un aspecto positivo constituyó - sin dudas, - la creación, a instancias del SIGEST, del Departamento de Gestión Territorial (DGT) como dependencia de la DEAg, conforme la Resolución N° 700/2010. A esta nueva dependencia se le asignó el impulsar la creación y desarrollo de mecanismos de coordinación de los servicios sectoriales para el desarrollo agrario y rural a nivel territorial, departamental y municipal.

Con la creación del DGT/DEAg y la operación a nivel de campo a cargo de los CDA's, se inició un proceso incipiente, de coordinación interinstitucional pública a nivel de los territorios a través de las Mesas de Departamentales de Coordinación Interinstitucional para el Desarrollo Agrario y Rural, MECID

30 Documento “Sistematización Foro Nacional de la Agricultura Familiar Campesina e Indígena para la construcción de políticas públicas”. Aprobado oficialmente según Acta N° 8 de la plenaria del Comité Nacional de Agricultura Familiar del 6 de agosto de 2014.

– DAR. En estas Mesas participan – en ocasiones – además de los representantes de entes públicos ligados al sector agropecuario, representantes de ONG's y de Organizaciones de productores. Sin embargo, al no contar el MAG con disposiciones legales que establezcan una vinculación jerárquica con las autarquías, su accionar queda seriamente limitado. Lógicamente esta situación se repite a nivel central en el SIGEST.

Un aspecto que resalta, es la escasa participación de las organizaciones de productores y representantes del sector privado ligados a la Agricultura Familiar en aspectos de elaboración y gestión de políticas, tanto a nivel central como a nivel departamental o de territorios. A este respecto, se señala que uno de los espacios de participación de organizaciones de productores es la Sección Nacional Paraguay de la REAF; y la segunda – de reciente creación – el Comité Nacional de la Agricultura Familiar de Paraguay en el que además participan representantes de ONG's, de Universidades y otros. La próxima creación sería el Consejo Nacional de Agricultura Familiar del Paraguay, como instancia asesora a nivel Ministerial.

Finalmente vale apuntar que el MAG se encuentra en la actualidad en vísperas de iniciar un proceso ordenado de adecuación institucional sectorial y su correspondiente modernización, con la cooperación de un organismo internacional.

## 6. Acciones del sector privado y apoyo a la Agricultura Familiar

### 6.1 Proyectos en apoyo a la Agricultura Familiar

#### a. Proyecto de integración productiva Departamento de San Pedro

**Participantes:** Unión de Gremios de la Producción, UGP; entidades adheridas como: la Asociación Rural del Paraguay (ARP); la Federación de Cooperativas de Producción (Fecoprod); la Cooperativa “Colonias Unidas”; la Coordinadora Agrícola del Paraguay (CAP); Codipsa; Desarrollo Agrícola del Paraguay (DAP); entidades públicas como la Gobernación del Dpto. de San Pedro, los Municipios afectados, el MAG y el Indert y la cooperación de entidades internacionales y binacional como USAID; Plan Internacional e ITAIPU. Estas instituciones, han desarrollado este Proyecto en apoyo a productores de la Agricultura Familiar del Departamento de San Pedro.

**Antecedentes:** El Proyecto se prepara en respuesta a las necesidades de los productores agrícolas de la zona; y como muestra de un modelo diferente de elaboración y gestión de proyectos en el sector de la Agricultura Familiar.

**Estructuración:** El Proyecto se enfoca en la “cooperación para el desarrollo”, teniendo al productor como sujeto, en contraposición con el modelo tradicional de asistencia y ayuda, donde el individuo es considerado como objeto del mismo. Asimismo los recursos económicos requeridos para la ejecución del Proyecto, eran de recuperación contingente, devolución de parte del productor, creando para el efecto un fondo rotatorio, para su continuidad, salvo los costos de capacitación que eran no reembolsables. En cambio, la implementación de este Proyecto parte de una visión y enfoque compartido bajo coordinación a nivel de territorio, actuando en función de la demanda real y no en base de la oferta institucional.

**Objetivo:** Incorporar a unas 700 familias en un sistema intensivo y tecnificado de producción para, además de asegurar su subsistencia, incrementar los ingresos y mejorar sus condiciones integrales de vida de manera sostenible.

**Área de cobertura:** Departamento de San Pedro en los distritos de Santa Rosa del Aguaray, Gral Resquin, San Estanislao, Gral Aquino, Yrybucúa y Guayaibí.

**Duración:** Tres (3 años), durante los años 2011 a 2013.

**Logros:** Ampliación de cultivos con incorporación de tecnologías apropiadas. Cultivos realizados: Maíz tupi pyta 500 hectáreas; sésamo 300 hectáreas; soja 80 hectáreas; mandioca 624 hectáreas. Además: Mejoras en las viviendas, desarrollo de capacidades gerenciales.

### (1) Resultados

- La visión y el enfoque compartido: estimula la innovación productiva, facilita la apertura de mercados, contribuye a la consolidación de las organizaciones. Es posible hacer negocios entre grandes y pequeños y poner fin a la confrontación.
- Limitaciones del enfoque: Nivel mínimo de asociatividad, competitividad; necesidad de complementación con otras acciones de desarrollo.
- La clave es el factor humano: Desarrollo de capacidades con visión de redes empresariales, de cadenas productivas y otras. Aprender constantemente de las experiencias prácticas, mediante la identificación y repetición de buenas prácticas, difusión de metodologías, otros.
- Características de la estrategia: Ningún actor está en condiciones por sí solo de proveer todas las respuestas. De ahí el valor del esfuerzo conjunto público y privado; y de la participación directa de los actores rurales; la heterogeneidad de los territorios y las competencias locales distintivas obliga a la descentralización.

## 6.2 Programas y proyectos de la Federación de Cooperativas de Producción - FECOPROD

### a. Programa Cadenas de Valor Inclusivas

**Financiamiento:** USAID / FECOPROD. Periodo de Ejecución: agosto 2013 a agosto 2018. Objetivo General: Lograr un mayor desarrollo económico inclusivo y sostenible de los productores de pequeña escala, en especial de las poblaciones vulnerables.

**Objetivos específicos:** Aumentar los ingresos netos de las organizaciones y empresas de los productores de pequeña escala, a través de cadenas de valor y acceso a los mercados. Beneficiarios: 20.000 familias. Zona de Intervención: Departamento de San Pedro, Concepción, Amambay y Canindeyú.

**Resultados:** Ingresos netos de las organizaciones y empresas de los productores de pequeña escala, aumentados a través de cadenas de valor y acceso a los mercados. Aumento de la productividad agrícola y la sostenibilidad de los productores de pequeña escala organizados. Fortalecimiento de los vínculos entre las organizaciones de productores agrícolas y empresas líderes del sector privado. Ambiente político y gobernabilidad fortalecidos, a través de intervenciones para promover el desarrollo de los productores de pequeña escala. Mayor capacidad y empoderamiento de las mujeres en las cadenas de valor, dentro y fuera de la finca.

### b. Unidad de Micro-crédito Rural

**Financiamiento:** FECOPROD. Apoyo BANCOP- ICCO. Periodo de Ejecución Inicio 2013. Objetivo general: Incrementar la oferta de crédito para los pequeños productores rurales de manera substancial

y sostenida. Objetivos específicos: Fortalecer las organizaciones para la gestión de crédito y elaboración de planes de negocios. Mejorar la sostenibilidad para el acceso al crédito. Lograr la reducción de tasas para acceso al crédito a través de convenios con las IFI's. Trabajar con las IFI's en productos que sean adecuados al sector. Beneficiarios: Inicialmente 5.500 pequeños productores. El número potencial de población objetivo de alcance de la futura UMR, implica llegar a 125.203 fincas que representan el 44 % de las fincas totales del Paraguay. Zonas de intervención: Departamentos de Concepción, San Pedro, Caaguazú, Caazapá, Amambay, Guairá, Itapúa, Alto Paraná. Resultados: Mejora del nivel de vida de los pequeños productores y mejora de sus ingresos. Mejora en la gestión de los créditos. Baja o nula morosidad. Reducción de tasas en el mercado. Productos diseñados de acuerdo a rubros.

### c. Proyecto de Asistencia para la Formación de Clúster de Cooperativas

**Financiamiento:** JICA-Fecoprod-Incoop. Contrapartida Fecoprod: Periodo de Ejecución: 2012 – 2015. Objetivo general: Lograr el aumento del ingreso de los pequeños productores objeto del Proyecto, a través de la conformación de clústeres de cooperativas. Objetivos específicos: Mejorar la gestión administrativa y organizativa de las cooperativas participantes y organización de pequeños productores. Beneficiarios: Grandes cooperativas; pequeñas cooperativas; asociaciones y organizaciones de pequeños productores.

**Zona Norte:** Cooperativa. Friesland, Cooperativa Volendam, Cooperativa Carolina, Cooperativa. 4 Vientos. Asociación de Agricultores Yataity del Norte (ACAYN). Asociación de Productores Bertoni Poty. Asociación de Productores Yekupyty (Cocuera).

Asociación de Productores de Escalera. Zona Sureste: Cooperativa Pindó, Cooperativa Iguazú, Cooperativa Colonias Unidas, Cooperativa Naranjito y ocho (8) pequeñas cooperativas. Zona de intervención: Departamento de San Pedro, Itapúa y Alto Paraná.

**Resultados:** Se forman clústeres entre grandes y pequeñas cooperativas y asociación de pequeños productores, los cuales operan en base a relaciones económicas sostenibles.

Se fortalecen las actividades cooperativas, sociales y culturales de la zona. Los gerentes y líderes, mejoran su capacidad de /gestión administrativa y organizativa con la orientación de entidades contrapartes y de expertos. Se establece un sistema de monitoreo y evaluación continua y sustentable por parte de la contraparte.

Las acciones desarrolladas por el sector privado a favor de los miembros de la Agricultura Familiar – aquí presentadas – nos muestran que cuando las acciones son en respuesta a las demanda de grupos organizados, las mismas resultan beneficiosas no solamente por los resultados materiales alcanzados, sino también por las enseñanzas alcanzadas, ya que aplicando principios de gestión empresarial, se logra en muchos casos una suerte de profesionalización de los miembros de la Agricultura Familiar, sujetos del Proyecto. Otro aspecto destacable, es la modalidad de traspaso de los recursos económicos requeridos, que fueron entregados con cargo de devolución, con los que se pasó a integrar un fondo rotativo lo que, por un lado, permitió la sostenibilidad del Proyecto y por otro, revalorizó a los sujetos del Proyecto rompiendo con esto con el asistencialismo, tan en boga últimamente.

## 7. Conclusiones

Dada la heterogeneidad de la Agricultura Familiar, todo parece indicar que se requiere avanzar en un proceso tendiente al establecimiento de tipos o segmentos al interior de la misma, de manera

de facilitar la aplicación de políticas diferenciadas, acordes a los requerimientos de cada tipo, para consecuentemente reordenar el proceso de asistencia técnica. A este respecto, una reciente publicación del MAG/IICA<sup>31</sup> concluye con la identificación de cuatro (4) tipos de fincas, a saber: Agricultura Familiar de Subsistencia; Agricultura Familiar con Limitaciones; Agricultura Familiar en Transición; y Agricultura Familiar en Dinamización. Convendría que la misma sea validada con los diferentes actores del sector y de ser aceptada, pase a ser utilizada en los procesos de elaboración y aplicación de políticas diferenciadas.

Para un mejor desarrollo de la Agricultura Familiar, se deberían realizar ajustes en los procesos de generación de tecnologías apropiadas a la misma; así como fortalecer los servicios de asistencia técnica e ir ampliando y perfeccionando los programas de créditos acordados con el CAH. Se tienen que ampliar los espacios para la participación efectiva de la mujer y de la juventud rural, como así mismo dar mayor énfasis a los procesos de creación y fortalecimiento de las organizaciones de productores. Con estas acciones se puede dar un fuerte impulso para la recuperación de la Agricultura Familiar.

Un aspecto que debe ser objeto de particular atención por parte de las autoridades sectoriales, es la paulatina disminución del número y superficie de las explotaciones integrantes de la Agriculturas Familiar, debido entre otros, al fenómeno de emigración del campo a la ciudad, como consecuencia de los magros resultados económicos obtenidos con sus explotaciones; y además al deficiente proceso de titulación de la tierra, sumado a la ineficiente acción en favor del arraigo.

Respecto a las políticas públicas sectoriales que afectan a la Agricultura Familiar, éstas cubren los diferentes aspectos que hacen a su desarrollo. De entre ellas, se destacan dos nuevas líneas de políticas diferenciadas:

- La creación de nuevos productos financieros ofrecidos que ya son ofertados por el CAH, en condiciones de plazo y de intereses muy ventajosos; dirigidos prioritariamente a las inversiones de capital, como resultado del establecimiento de sendos acuerdos de cooperación MAG – CAH.
- El establecimiento de un proceso simplificado para la adquisición de productos agropecuarios de la Agricultura Familiar por parte de las instituciones del Estado.

Por su parte, los instrumentos que afectan el desarrollo de las políticas son adecuados tanto en el aspecto legal con leyes, decretos, resoluciones, como en los programas y proyectos destinados a favorecer a los miembros de la Agricultura Familiar.

Sin embargo, conviene acotar que quedan algunas líneas de políticas a las que se debería darse mayor énfasis. Tal es el caso de la mujer y la juventud rural, dada la preponderancia de las mismas en la difusión y desarrollo de la Agricultura Familiar; y muy particularmente, a la participación de las organizaciones sociales y de productores en los procesos de preparación y ejecución de acciones pertinentes para este sector. Esto a nivel central como a nivel territorial.

Respecto a la institucionalidad para la Agricultura Familiar, se debería ajustar una dependencia del MAG o crear una nueva – tal como ya lo hicieron otros países de la región – que se ocupe de promover todo lo concerniente a la misma y que coordine las diferentes políticas que facilitan el acceso: a la tierra, al crédito, al mercado, tecnología, a los insumos, de modo tal que se le pueda dar sustentabilidad a la Agricultura Familiar. Al mismo tiempo, se debe articular esfuerzos con otras instituciones del sector, para la generación de tecnologías apropiadas, el control de la sanidad, y con otras entidades del Estado para la aplicación de políticas de interés social como salud, comunicaciones, red vial, entre otros.

31 MAG, IICA. 2014. Caracterización y tipología de la Agricultura Familiar, P. 13.

## 8. Bibliografía

ALMADA F; BARRIL GARCÍA, A. 2006. Caracterización de la agricultura familiar en el Paraguay. Asunción.

MAG, IICA. 2014. Caracterización y tipología de la agricultura familiar, P. 13.

Gattini, Jorge. 2011. Competitividad de la Agricultura Familiar en Paraguay. Nuevos aportes para las Políticas Públicas en Paraguay.

BARRIL G, A. y ALMADA, F. Editores. 2007. Agricultura Familiar en los países del Cono Sur. IICA.

Almada, F, et alt. 2011. La ruralidad y los territorios agrarios del Paraguay. IICA, FAO, FLACSO, FCA-UNA.

Diario La Nación. Beneficios de la siembra directa. Duplican rendimiento de Mandioca. 19/11/2010, en línea <http://www.lanacion.com.py>

MAG/SIGEST. 2014. Marco Estratégico Agrario Directrices Básicas 2014 – 2018, P. 31.

CAH. 2014. Resumen Descriptivo “PERFIL DEL CAH – OCTUBRE 2014”, P. 7.

Dirección General de Estadísticas, 2008. Encuestas y Censos. Encuesta Permanente de Hogares. Boletín de Empleo. Anexo 2.

IICA. Observatorio. 2 Producción de Sésamo en el Paraguay. 2.2 Superficie sembrada de Sésamo. Disponible en: <<http://www.iica.org.py/observatorio/producto-paraguay-sesamo-produccion.htm>>.

ID, UGP. 2013. Paraguay ante el desafío del desarrollo rural con equidad. Propuestas para un sector productivo competitivo, sustentable e inclusivo. P. 94.

CEPAL, FAO e IICA 2014. Perspectivas de la agricultura y el desarrollo rural en las América. Una mirada hacia América latina y el Caribe. 2014.

MAG, 2011. Manejo Forestal y Agricultura de Conservación. Experiencias de pequeños productores en la Región Oriental del Paraguay. Proyecto Manejo Sostenible de Recursos Naturales. MAG – GIZ –KFW.

MAG/SIGEST, 2014. Marco Estratégico Agrario 2014 – 2018, P. 28.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. 2014. Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2030. Secretaría Técnica de Planificación. Mayo 2014. Versión preliminar

MAG/ SIGEST.2014. Marco Estratégico Agrario. Directrices Básicas. 2014 – 2018 P. 23.

MAG, 2014. Plan Estratégico Institucional 2014 – 2018. Documento en etapa de validación.

SABOURIN, E, SAMPER, M, SOTOMAYOR, O. 2014. Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe. Balance, desafíos y perspectivas. CEPAL, IICA, CIRAD, COOPERACIÓN REGIONAL FRANCESA. 2014, P. 298.

### Otras Consultas

Ley N° 4871/2012 “que aprueba el Convenio de Préstamo I-866-Py correspondiente al Proyecto de inclusión de la Agricultura Familiar en cadenas de Valor.”

Crédito Agrícola de Habilitación, Plan Estratégico Institucional 2013 – 2018.

Ministerio de Agricultura y Ganadería. Resolución N° 1701 del 14 de octubre de 2014, POR LA CUAL SE APRUEBA EL MANUAL OPERATIVO DEL PROYECTO “EQUIPAMIENTO PARA LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA EN EL PARAGUAY.

Ministerio de Agricultura. Resolución N° 1823 del 30 de octubre de 2014, POR LA CUAL SE APRUEBAN LAS MODIFICACIONES PARCIALES AL MANUAL OPERATIVO DEL PROYECTO “EQUIPAMIENTO PARA LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA EN EL PARAGUAY.

Ministerio de Agricultura y Ganadería. Resolución N° 1355 del 29 de agosto de 2014. POR LA CUAL SE APRUEBA EL MANUAL OPERATIVO DEL “PROGRAMA DE ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL PARA LA ADOPCIÓN DE TECNOLOGÍA Y MECANIZACIÓN EN LA AGRICULTURA FAMILIAR” FONDO DIRECCIÓN DE APOYO A LA AGRICULTURA FAMILIAR.

Ministerio de Agricultura y Ganadería. Resolución N° 1418 del 5 de septiembre de 2014. POR LA CUAL SE APRUEBA EL MANUAL OPERATIVO DEL “PROGRAMA DE FOMENTO DE LA PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR”.

Documento “Sistematización Foro Nacional de la Agricultura Familiar Campesina e Indígena para la construcción de políticas públicas. Aprobado oficialmente según Acta N° 8 de la plenaria del Comité Nacional de Agricultura Familiar del 6 de agosto de 2014.

<http://www.fecoprod.com.py> Proyectos.

<http://es.scribd.com/doc/244592759/EL-PRODUCTOR-REVISTA-ANO-10-121-JUNIO-2010-PARAGUAY-PORTALGUARANI>, P. 20, Siembra directa en pequeñas propiedades.

## 9. Anexo

### SIGLAS

AF	Agricultura Familiar
ALAT	Agencia Local de Asistencia Técnica
ARP	Asociación Rural del Paraguay
BANCOOP	Banco para la Comercialización y la Producción
CAH	Crédito Agrícola de Habilitación
CAN	Censo Agropecuario Nacional
CAP	Coordinadora Agrícola del Paraguay
CDA	Centro de Desarrollo Agropecuario
CEPACOOP	Central Paraguaya de Cooperativas
COCIP	Coordinadora de Organizaciones Campesinas e Indígenas del Paraguay

CODIPSA	Compañía de Desarrollo y de Industrialización de Productos Primarios
DAAF	Dirección de Apoyo a la Agricultura Familiar
DEA	Dirección de Educación Agropecuaria
DEAg	Dirección de Extensión Agraria
DCEA	Dirección de Censos y Estadísticas Agropecuarias
DGT	Departamento de Gestión Territorial
DINCAP	Dirección Nacional de Coordinación y Administración de Proyectos
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FAPEP	Facilidad para la Preparación y Ejecución de Proyectos
FECOPROD	Federación de Cooperativas de Producción
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FIDES	Fondo de Inversiones Rurales para el Desarrollo Sostenible
GIZ	Agencia Internacional de Cooperación Alemana
ICCO	Organización Inter-eclesiástica de Cooperación para el Desarrollo
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
ID	Instituto de Desarrollo
INDERT	Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra.
INFONA	Instituto Forestal Nacional
ITAIPU	Entidad Binacional Paraguay-Brasilera
JICA	Agencia Internacional de Cooperación del Japón
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MEA	Marco Estratégico Agrario
MECID – DAR	Mesas Departamentales de Coordinación Interinstitucional para el Desarrollo Agrario y Rural
MCNOC	Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas
MERCOSUR/GMC	Mercado Común del Sur/Grupo Mercado Común
MOE	Menú de Opciones Elegibles
ONAC	Organización Nacional Campesina
ONG	Organismo No Gubernamental
PAGRO	Programa de Apoyo a la Modernización de la Gestión Agropecuarios PúblicadelosApoyos
PEA	Población Económicamente Activa
PEI	Plan Estratégico Institucional
PMSRN	Programa de Manejo Sostenible de Recursos Naturales
PNMCRS	Programa Nacional de manejo, conservación y recuperación de suelos
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPA	Programa de Fomento de la Producción de Alimentos para la Agricultura Familiar
PPI	Proyecto Inclusión en la Agricultura Familiar en cadenas de valor. Proyecto Paraguay Inclusivo
PRODERS	Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible
PRONAFOPE	Programa de Fomento de la Producción Pecuaria

RAFA	Registro de Agricultores Familiares Asistidos
REAF	Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar
RRNN	Recursos Naturales
RENABE	Registro Nacional de Beneficiarios
RENAF	Registro Nacional de la Agricultura Familiar
SEAM	Secretaria del Ambiente
SENACSA	Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal
SENAVE	Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas
SIGEST	Sistema Integrado de Gestión para el Desarrollo Agropecuario y Rural
TMC	Programa de Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad
UAN	Unión Agrícola Nacional
UEP	Unidad Ejecutora de Proyecto
USAID	Agencia de los Estados Unidos para la Cooperación Internacional
UGP	Unión de Gremios de Producción
VBP	Valor Bruto de la Producción Agrícola



# 10



## Venezuela. Situación actual de la Agricultura Familiar. Políticas públicas y marcos institucionales

▣ Rigoberto Rivera

| Bachiller en Antropología, Ph. D. in Social Studies, University of Durham, England.

## 1. Introducción

Este Documento sobre la Agricultura Familiar en Venezuela, hace parte del Proyecto Insignia del Instituto Interamericano de Cooperación a la agricultura (IICA) denominado: “*Productividad y Sustentabilidad de la Agricultura Familiar para la Seguridad Alimentaria y la Economía Rural*”, por medio del Componente “*Políticas Públicas Diferenciadas y Marcos Institucionales para la Sustentabilidad de la Agricultura Familiar y la Seguridad Alimentaria*”. Mediante este Proyecto, el IICA busca contribuir al desarrollo de la Agricultura Familiar mediante “el fortalecimiento de la institucionalidad público-privada a efectos de mejorar la gestión participativa y el impacto de las Políticas Públicas Diferenciadas (PPD) para la producción sostenible que posibilite la generación de ingreso y empleo con énfasis en la seguridad alimentaria y nutricional<sup>1</sup>”.

En este Documento – de acuerdo a los objetivos del IICA – se presenta una visión de la Agricultura Familiar en Venezuela y su evolución histórica, aportando herramientas para elaborar políticas públicas para mejorar el desempeño de los productores agrícolas familiares y poder así contribuir a la inclusión social y reducción de la pobreza rural; y también, mejorar la seguridad alimentaria y nutricional de la población en el país.

## 2. El concepto de Agricultura Familiar

La caracterización de la Agricultura Familiar es crítica para poder focalizar las políticas. Los aspectos más importantes para su caracterización son: (1) Determinar los elementos que la caracterizan. (2) Reconocer la diversidad regional y cultural. (3) Identificar los tipos de Agricultura familiar. (4) Cuantificar los tipos de agricultores familiares.

### 2.1 Elementos que caracterizan a la Agricultura Familiar

Durante la mayor parte del Siglo XX, las pequeñas unidades agrícolas familiares fueron llamadas como campesinas, en oposición a las empresas capitalistas y haciendas. Con esto se quería evidenciar no sólo un aspecto de tamaño, sino de calidad de la producción, como no-capitalista, es decir, que no estaban orientadas al mercado y al lucro. Estaban asociados a este concepto elementos tales como: comunidad campesina, solidaridad colectiva y una cultura de cooperación mutua, que eran elementos opuestos al capitalismo, y que eran una semilla para la construcción del socialismo. Esta visión del campesino, comenzó a decaer hacia la década de 1980, momento en el cual se introdujo el concepto de “empresa campesina”, asumiendo que se trataba de unidades productivas con una orientación de mercado y que producían con una lógica capitalista de lograr ganancias y generar lucro, para la familia, así como para capitalizarse y expandirse como unidades productivas. Al mismo tiempo, se introdujo la noción de Agricultura Familiar, en la cual ya no se enfatiza la discusión sobre el carácter capitalista o no de las mismas, sino cuestiones relativas a la pobreza, inclusión social, seguridad alimentaria, entre otros.

En términos generales, se entiende por Agricultura Familiar aquellas unidades productivas agrícolas, en un sentido amplio, cuya administración y la mayor parte de la mano de obra, es proporcionada por la unidad familiar, mientras que la agricultura empresarial está basada casi exclusivamente sobre el trabajo asalariado, incluso la administración en algunos casos. Normalmente, se asume que la Agricultura Familiar se hace en predios pequeños y la empresarial en predios de mayor tamaño y que la Agricultura Familiar es sobre todo para el autoconsumo mientras las empresas están orientadas al mercado.

---

1 IICA.

Sin embargo, las diferencias entre ambas formas de organizar la producción no son tan simples, ya que puede haber agricultura empresarial en predios pequeños y familiar en predios grandes, dependiendo de la tecnología usada o el tipo de bien producido. A la vez, puede haber unidades productivas familiares, basadas en su mayor parte sobre la familia, pero tener una orientación exclusiva al mercado. Esta situación de mayor complejidad en la definición, es consecuencia de los cambios que ocurren en la posición de la agricultura en la economía; de la introducción de nuevas tecnologías; del creciente nivel educacional de la población rural, y por último, del grado de urbanización de los países y de la superposición entre actividades urbanas y rurales.

Uno de los problemas para definir qué se debe entender por Agricultura familiar, e incluso definir legalmente la Agricultura Familiar para definir políticas públicas y de impuestos, es precisamente la mayor complejidad y la creciente falta de fronteras nítidas entre las formas de organización la producción familiar y la empresarial.

Para establecer una estratificación entre productores familiares y empresariales ya no basta el tamaño de los predios. Los análisis de los datos censales, que si bien siguen siendo un importante referente para este propósito, son problemáticos ya que los censos no indican la calidad de la tierra, tampoco la tecnología utilizada, ni la orientación al mercado de cada predio, y por tanto, cualquier conclusión sobre la contabilización entre productores familiares y empresas en base a los censos, debe ser tomada con cautela. En Venezuela por ejemplo, la Ley de Reforma Agraria de 1960 tomó en cuenta estos factores y asignó una cantidad variable de hectáreas como unidad agrícola familiar, de acuerdo a la calidad de los suelos y la disponibilidad de agua de riego, de modo que en algunas zonas semiáridas la unidad agrícola familiar puede tener hasta 500 hectáreas.

Se puede decir que se ha innovado poco en el plano conceptual en el tema de los tipos de productores rurales. Hay pocos estudios sobre el tema en las últimas décadas. Un estudio importante fue el realizado por el convenio RIMISP-FIDA “La Agricultura Familiar en América Latina; un análisis comparativo”<sup>2</sup>, publicado en octubre de 2014.

De acuerdo con este estudio: “De alguna manera, la discusión actual sobre la Agricultura Familiar en América Latina, es heredera de las reflexiones sobre el campesinado durante la década de 1970 y sobre la producción en pequeña escala durante la década de 1980. Sin embargo, hay aspectos nuevos y diferentes con respecto a los debates anteriores que se deben destacar. Por ejemplo, la discusión actual sobre la Agricultura Familiar no retoma con tanta fuerza e intensidad los aspectos políticos e ideológicos que marcaron fuertemente las discusiones que se dieron sobre los campesinos y su potencial revolucionario en la década de 1960 y de 1970. De la misma forma, los análisis actuales sobre la Agricultura Familiar van más allá de la discusión sobre la eficiencia y la eficacia de la producción a pequeña escala o, en otras palabras, sobre la persistencia de los minifundios en la dinámica capitalista de las cadenas agroindustriales que tuvieron tanto impacto en la década de 1980 y parte de la de 1990” (Schneider, 2014: 7-8).

En el estudio mencionado, se indica que los análisis llevados a cabo en esta fase de transición ideológica, en las dos últimas décadas del siglo XX, hicieron menos énfasis en los aspectos internos de la sociedad campesina y en su potencial como actor político, para focalizarse más en los temas de la producción, capacidad empresarial, proletarización, fuentes de ingresos; en el contexto de la incorporación de los pequeños productores agrícolas en la sociedad nacional y el mercado, tanto como productores agrícolas como mano de obra en otras unidades de producción.

2 Schneider, Sergio (2014) La agricultura familiar en América Latina. Un Análisis Comparativo. Informe de Síntesis. Editado por RIMISP y FIDA. Impreso por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) (Octubre de 2014) Roma, Italia.

En efecto, “Un aspecto común que ha permitido un relativo consenso entre estudiosos y formuladores de políticas que trabajan actualmente en el tema de la Agricultura Familiar, es la toma de conciencia de que estas unidades no son necesariamente ni pobres, ni pequeñas, ni mucho menos desconectadas de los mercados, de las ciudades y de la dinámica social más general. Esto ha conllevado a generar conexiones con el Estado nacional – a través de las políticas públicas – y de manera más general, con la globalización sociocultural” (Schneider, 2014: 8).

En ese período transicional, se afirmó la idea que la tendencia no era hacia la proletarización total de la mayor parte de los pequeños productores campesinos, según la hipótesis anterior, sino que había una consolidación de un sector importante de pequeños productores como pequeños empresarios rurales familiares, y que por tanto era necesario generar nuevas políticas para aprovechar el potencial de este sector para aumentar la producción agrícola<sup>3</sup>. Como resultado de esa discusión se llegó a un acuerdo sobre lo que se debe entender por Agricultura familiar, de forma tal que, pese a su gran heterogeneidad entre países y al interior de cada país, los agricultores familiares se deberían distinguir de las empresas agrícolas porque poseen las siguientes características principales<sup>4</sup>:

- Acceso limitado a recursos de tierra y capital.
- Uso preponderante de fuerza de trabajo familiar, siendo el (la) jefe(a) de familia quien participa de manera directa del proceso productivo; es decir, aun cuando pueda existir cierta división del trabajo, el(la) jefe(a) de familia, no asume funciones exclusivas de gerente, sino que es un trabajador más del núcleo familiar.
- La actividad agropecuaria/silvícola/pesquera/acuícola es la principal fuente de ingresos del núcleo familiar, que puede ser complementada con otras actividades no agrícolas que se realizan dentro o fuera de la unidad familiar como: servicios relacionados con el turismo rural, beneficios ambientales, producción artesanal, pequeñas agroindustrias, empleos ocasionales, otros.
- La Agricultura Familiar tiene un importante papel socio-económico, ambiental y cultural.

En este nuevo contexto teórico, la Organización de las Naciones Unidas declaró al año 2014 como el “Año Internacional de la Agricultura Familiar (AIAF)”, razón por la cual sus dos agencias especializadas, la Food and Agriculture Organization (FAO), y la International Fund for Agricultural Development (IFAD-FIDA en español), así como agencias especializadas de otras instituciones, como el IICA, de la Organización de Estados Americanos (OEA), han intensificado la discusión sobre el carácter de la Agricultura Familiar a los fines de mejorar las propuestas de políticas de desarrollo de la misma, para superar los problemas de alimentación y de pobreza rural, que sufren la mayoría de los países del mundo subdesarrollado.

De esta forma, el establecimiento del 2014 como el Año Internacional de la Agricultura Familiar por las Naciones Unidas: “tiene como objetivo, aumentar la visibilidad de la Agricultura Familiar y la agricultura a pequeña escala, al centrar la atención mundial sobre su importante papel en la lucha por la erradicación del hambre y la pobreza, la seguridad alimentaria y la nutrición; para mejorar los medios de vida, la gestión de los recursos naturales, la protección del ambiente y lograr el desarrollo sostenible, en particular en zonas rurales.

<sup>3</sup> En el texto, se entenderá agricultura en un sentido amplio, en donde se incluye a la producción derivada de actividades de cultivos, pecuaria, forestal, pesquera y acuícola.

<sup>4</sup> <http://www.fao.org/americas/perspectivas/agricultura-familiar/es/>

La meta del AIAF-2014 es reposicionar la Agricultura Familiar en el centro de las políticas agrícolas, ambientales y sociales en las agendas nacionales, identificando lagunas y oportunidades para promover un cambio hacia un desarrollo más equitativo y equilibrado. El AIAF-2014 promoverá un amplio debate y la cooperación en los planos nacional, regional y mundial, para aumentar la conciencia y la comprensión de los desafíos a los que se enfrentan los pequeños campesinos y ayudar a identificar formas eficaces de apoyo a la agricultura familiar”(FAO<sup>5</sup>).

## 2.2 Diversidad regional y cultural

La agricultura presenta diversas situaciones de acuerdo a un conjunto de factores, que crea situaciones particulares, que diferencia a los tipos de campesinos y su evolución histórica, tanto a nivel nacional como regional.

### a. Políticas del Estado

Las políticas del Estado han sido fundamentales en el proceso de desarrollo de la agricultura en general, y de la Agricultura Familiar en particular, debido a que el sistema institucional regula las condiciones para la ejecución de las actividades productivas. Las políticas incluyen aspectos muy decisivos, tales como: la regulación de los derechos de propiedad, los impuestos diferenciados según diversos criterios, las acciones de fomento tecnológico, las políticas macroeconómicas, así como tratados de libre comercio; sistemas de protección de enfermedades y plagas, entre otras condiciones. Todas ellas dependientes de cómo los gobiernos conciben a la agricultura. Hay políticas más proteccionistas de las importaciones que otras, lo que condiciona la producción interna, favoreciendo o no el desarrollo de la Agricultura Familiar. Así, cada política tiene impacto sobre la agricultura y sobre los diversos tipos de productores. Hay políticas que favorecen la proletarización de los agricultores más pequeños, mientras otras incentivan la permanencia de los mismos mediante ayudas e incentivos.

En Venezuela, así como en muchos otros países de la región, la política de la reforma agraria fue un elemento determinante en la conformación de la estructura agraria a partir de 1960. Esta política impulsó la Agricultura Familiar en forma muy importante y favoreció el crecimiento del estrato de agricultores familiares, los cuales fueron dotados con parcelas de fundos expropiados, así como de capital y apoyo tecnológico. Todos los gobiernos llevaron a cabo políticas para construir un proceso productivo y comercial fuera del mercado, con empresas estatales en diversos escalones de la cadena de producción, así como mediante la promoción de formas asociativas y socialistas de organización entre los productores familiares.

Un aspecto significativo, es que en Venezuela éste es aún un proceso vigente y hay diversos mecanismos oficiales para coartar el accionar de las empresas y favorecer a los agricultores familiares; incluso en la misma Constitución, que prohíbe el latifundio y condiciona la tenencia y propiedad a la función social de la tierra. La reforma agraria en Venezuela de hecho ya tiene 55 años y aún está vigente como una política central del Estado. Al contrario de los demás países, en donde luego de un período relativamente breve de reforma agraria y alta intervención del Estado, se dejó que el mercado regule los diversos factores de producción agrícola. Asimismo, se dejó al mercado para regular la propiedad de la tierra, la venta de insumos, así como las formas de organización empresarial, mientras el Estado se concentró en construir un marco jurídico institucional favorable al desarrollo agrícola.

5 <http://www.fao.org/family-farming-2014/home/what-is-family-farming/es/>

## **b. Condiciones geográficas**

Hay condiciones geográficas que favorecen el desarrollo de la gran propiedad mientras que otros crean condiciones favorables para la pequeña propiedad. Los Llanos venezolanos, por ejemplo, aptos sobre todo para la ganadería, favorecen a la gran propiedad y hacen muy difícil que la pequeña propiedad pueda manejar las difíciles condiciones agro-climáticas del medio. Al contrario, en los pequeños valles andinos la pequeña propiedad demuestra todo su potencial. Sin embargo, no hay determinismo geográfico, ya que cualquier tipo de propiedad puede funcionar en cualquier ambiente geográfico, si se utiliza la tecnología apropiada. Por ejemplo, se cultiva uva y aguacates en el desierto del norte de Chile, y no sólo en las tierras planas sino en laderas escarpadas y todo gracias a los sistemas de riego mecanizados. Cuanta más tecnología se usa, menos determinante es el ambiente, y tecnología significa básicamente tres elementos: conocimiento técnico, tecnología disponible para usar mejor los elementos del medio, y capital para financiar los dos anteriores.

En Venezuela se ha observado que el desarrollo de la Agricultura Familiar - en la medida que incorpora tecnología - transita hacia formas empresariales a pequeña escala. Esto ocurre en los Andes venezolanos, con los productores de hortalizas y papas, usando complejos sistemas de riego y empleo masivo de mano de obra asalariada. Igualmente es el caso de los productores de flores y hortalizas en la micro-región de los Altos Mirandinos, en donde un importante número de agricultores cultiva rubros altamente rentables en casas de cultivo, incluso usando luz eléctrica de noche para acelerar el desarrollo de las plantas. Hay múltiples ejemplos en diversas regiones del país.

## **c. Elementos étnicos**

En América Latina, el elemento étnico es un factor fundamental en la caracterización de un sector de la agricultura, y la Agricultura Familiar en particular, especialmente en países que tienen un gran componente poblacional de origen nativo, como en la región Andina y Centroamérica y México. En otros países como Venezuela, el componente étnico es menor y las tribus originarias tienen un papel poco significativo en la producción de alimentos, pero pueden tener mayor importancia en otras áreas, como turismo y preservación ambiental, que son componentes asociados a la agricultura.

En Venezuela hay otros factores étnicos, los cuales son resultado de políticas o procesos inmigratorios de origen europeo, por una parte, o de colombianos, por otro. Los primeros formaron colonias de inmigrantes, auspiciados en su mayoría por los gobiernos de Venezuela entre 1930 y 1960. Llegaron de las islas Canarias, de España, de Portugal, de Italia; incluso hay un núcleo de inmigrantes de origen italiano-corso, que llegó a Venezuela a fines del siglo XIX; se radicó en el oriente del país, y tuvo un rol importante en el desarrollo del comercio del cacao.

Los colombianos, por su parte, se han insertado fundamentalmente como peones agrícolas, desde la década de 1950, para paliar el éxodo poblacional derivado del auge petrolero. Sin embargo, con el tiempo, ellos y sus hijos, se han ido incorporando al proceso de reforma agraria por la compra de derechos de tierras a los parceleros asignatarios. Actualmente, son un elemento clave en la estructura de la Agricultura Familiar venezolana. Los inmigrantes de origen canario, han sido un importante factor de desarrollo agrícola en el país. En algunos casos se crean situaciones de conflicto inter-étnico, mientras en otras hay procesos de integración y mezcla, generando nuevas poblaciones, con sus propios elementos de cultura e interacción social.

### 2.3 Tipos de agricultores familiares

La definición de Agricultores Familiares incluye desde “campesinos sin tierras” (que desean tierras para cultivar); familias que poseen predios con escasa capacidad productiva (por tamaño, falta de agua u otra limitante); familias que poseen predios de pequeño tamaño y con buenas condiciones de producción; familias que poseen predios medianos con diversidad de condiciones productivas.

En base a estudios realizados en los últimos años, diversos países han elaborado varias estratificaciones de tipos de familias que viven en las zonas rurales, algunas de las cuales pueden ser clasificadas como agricultores familiares. En el estudio RIMISP-FIDA (Schneider, 2014)<sup>6</sup>, se aporta mucha información sobre la pequeña agricultura en la región. Distingue diversos tipos de campesinos y en algunos casos, cuantifica a los agricultores familiares dentro del conjunto del sector.

Es importante la distinción entre diversos tipos de familias de acuerdo a un nivel de dedicación a la actividad. En términos generales el estudio - basado en datos de seis países - clasifica los establecimientos agropecuarios en Familiares y Empresas. Entre los establecimientos familiares la metodología establece tres estratos principales:

1. Residentes Rurales (RR) (también “pobladores rurales”). Son hogares rurales en donde la agricultura o actividades relacionadas como artesanías por ejemplo, o actividades de transformación, como quesos, aportan al menos el 20 % del ingreso familiar, pero el ingreso principal de la familia proviene del trabajo asalariado u otras actividades fuera de la finca familiar.
2. Agricultores Familiares Pluriactivos (o diversificados) (AFP). Son hogares en donde la agricultura y actividades relacionadas dentro de la finca aportan entre un 21 y un 50 % del total del ingreso familiar total.
3. Agricultores Familiares Especializados (AFE). Son hogares en donde la agricultura aporta más del 51 % del ingreso familiar.

En cada país la situación es diferente. Desafortunadamente los datos en cada país varían y los resultados no son enteramente comparables. Los análisis por país muestran los siguientes resultados.

#### a. Brasil

En Brasil, el estudio RIMISP-FIDA, tomando cifras del Censo Agropecuario de 2006, identificó 4.366.267 establecimientos calificados como de Agricultura Familiar sobre un total de 5.175.636 establecimientos de producción agropecuaria. Los “datos muestran que la Agricultura Familiar representa el 84 % del total de los establecimientos agropecuarios brasileños y ocupa un área un poco mayor a 80.3 millones de hectáreas, lo que representa el 24,3 % del área total de los establecimientos rurales del país” (Schneider, 2004: 13).

Un primer estrato está constituido - por una parte - por los 237.926 (5.45 %) que fueron calificados como EFRR (Establecimientos Familiares con Residentes Rurales), cuyo ingreso originado en actividades agropecuarias era inferior al 20 % del total de sus ingresos. En este estrato se puede incluir otros 1.307.940 (29.95 %) establecimientos que no declararon ningún tipo de ingreso derivado de actividades

<sup>6</sup> Schneider, Sergio. La agricultura familiar en América Latina. Un Análisis Comparativo. Informe de Síntesis. Editado por RIMISP y FIDA. Impreso por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) (Octubre de 2014) Roma, Italia.

agropecuarias. Son unidades familiares que no tienen tierras (6.69 % del estrato), así como una gran cantidad de predios con superficies tanto menores como mayores de 20 hectáreas, que generalmente cultivan muy poco y no venden en el mercado; y la mayor parte del ingreso familiar proviene de pensiones y subsidios (entre el 42 y 70 % del ingreso) y de otras ocupaciones fuera del predio. Así, hay un total de 35.4 % de hogares rurales – con o sin tierras – que presentan escasa o nula incorporación al mercado como productores de bienes agrícolas.

El segundo estrato son los 276.582 establecimientos (6.3 %) identificados como EFMI (Establecimientos Familiares con Múltiples Fuentes de Ingresos), que son aquellas familias cuya proporción de ingresos agropecuarios se sitúa entre el 21 % y 50 % del total de ingresos familiares.

El tercer estrato, con 2.543.819 establecimientos (58.26 %), son los EFE (Establecimientos Familiares Especializados), cuyos ingresos familiares se generan en su mayor parte de la agricultura, en una proporción igual o superior al 51 % del total de ingresos.

## **b. Colombia**

Los análisis realizados en Colombia, se basaron en las bases de datos de las Encuestas de los Hogares (de los años 1996 y 2011), las cuales abarcaron diferentes dominios de estudio. En el estudio se definieron y se compararon dos estratos de Agricultura Familiar. Éstos son: a) AFE (Agricultura Familiar Especializada), un estrato definido como aquellos hogares que tienen por lo menos un trabajador independiente en el sector agropecuario y cuyo ingreso proviene en su mayoría del trabajo agrícola en la finca familiar; y b) AFP (Agricultura Familiar Pluriactiva), definida como el estrato en el cual los hogares tienen por lo menos un miembro cuya principal fuente de ingreso son actividades fuera de la finca (jornaleros o peones). En el caso colombiano se comprobó que el número de hogares rurales en 1996 era de 2.304.770, de los cuales 32,6 % pertenecían a la AFE, y el resto a AFP y otros, mientras que en 2011 el número de hogares rurales era de 2.840.714, entre los que el 38,3 % correspondían a AFE y el resto a AFP y otros. Es decir, hubo un crecimiento de los agricultores especializados, en números y proporción. Por último, los datos de Colombia por regiones, “muestran que la Agricultura Familiar en este país está concentrada en la denominada zona andina o en regiones del interior de la frontera agropecuaria donde hace décadas terminaron los procesos de colonización” (Schneider, 2014: 16-17).

## **c. Ecuador**

Para el caso ecuatoriano, el estudio se hizo mediante la utilización de los datos de las Encuestas de Condiciones de Vida (ECV) para los años 1999 a 2006. Con el propósito de localizar territorialmente los hogares rurales, los datos se dividieron según las tres regiones naturales del país: Sierra, Costa y Amazonía (esta última no contaba con datos para el año 1999). Analizando los datos, se identificó un predominio de la AFE (Agricultura Familiar Especializada) en el país. En 2006 el 58,8 % de los hogares se clasificaban en esta categoría, mientras que el 41,2 % representaban hogares con AFD (Agricultura Familiar Diversificada). No se contabilizó al estrato de residentes rurales.

Es importante destacar las diferencias regionales ya que los hogares rurales que tienen una mayor dependencia de los ingresos agropecuarios (66,8 %) se encuentran en la Amazonía, seguida de la región Costa (66,7 %), mientras que en la región de la Sierra el 46,5 % de los hogares tienen ingresos diversificados.

En cuanto al origen de los ingresos, en Ecuador los AFE también tienen ingresos no agrícolas importantes. “Al analizar el origen de los ingresos de la Agricultura Familiar especializada constatamos que, por un lado, el porcentaje de ingresos agropecuarios es el más importante y que, por otro lado, hay un porcentaje importante de ingresos que corresponden a actividades no agropecuarias. Entre 1999 y 2006 el porcentaje de ingresos generado por las actividades no agropecuarias se duplicó entre los agricultores especializados (pasó de 15,1 % a 36,8 %), lo que demuestra la creciente importancia de este tipo de ingreso para mantener las unidades familiares productivas” (Schneider, 2004: 18-19). Es decir, en este caso los agricultores familiares tienden a diversificarse en otras actividades. Esto se ve favorecido por el hecho que los productores agrícolas en Ecuador generalmente viven en pueblos, muchos de los cuales han crecido en población y se han urbanizado.

#### **d. Guatemala**

Los datos en los que se basa la tipología guatemalteca fueron reunidos de dos fuentes distintas: el Censo Nacional Agropecuario de 2003 y la Encuesta sobre Condiciones de Vida (ENC OVI) de 2000 y 2011. Los datos de Guatemala muestran que hubo una disminución de los hogares rurales agrícolas del 59.7 % al 50.8 % (incluyendo AFE, AFP, asalariados y empleadores agrícolas); mientras hubo un aumento de los hogares con ingresos no agrícolas (ingresos laborales agrícolas e ingresos no laborales). En cuanto a los hogares con actividades agrícolas, hubo una disminución en el número de estos hogares entre 2000 y 2011, los cuales pasaron de 24,1 % del total de los hogares rurales a 10,8 %. Esa pérdida total acumulada de 13 % corresponde a una disminución absoluta en la Agricultura Familiar de 293.976 hogares en 2000 a 149.677 en 2011. Esta disminución se evidenció más en la agricultura especializada, la que disminuyó de 9.7 a 3.2 %, mientras la pluriactiva disminuyó de un 14.4 a un 7.5 %. “Aunque es imposible llegar a conclusiones sobre las causas de esta disminución, consideramos que probablemente esté relacionada con el aumento del grupo de asalariados rurales (de 33,7 % a 39,5 %) y con el aumento del porcentaje de ingresos no agrícolas en el mismo período (de 22,3 % a 25,7 %)” (Schneider, 2014: 20).

#### **e. México**

La fuente de datos utilizada para México fueron las Encuestas Nacionales de Hogares Rurales de México (EN-HRUM) de 2002 y de 2007. La única limitación que tiene esta encuesta es que incluye solamente los hogares ubicados en los territorios rurales que tienen entre 500 y 2.499 habitantes. Es importante resaltar que en México la mayor parte de los pequeños cultivadores, no vive en sus parcelas en el campo sino que en aldeas y pueblos. Esto valida la fuente de información. Hay probablemente un pequeño porcentaje de productores que viven en sus parcelas que por tal motivo no fue incluido.

Se consideró Agricultura Familiar aquella unidad de producción agropecuaria y forestal que utiliza más del 50 % de mano de obra familiar en relación al total de la fuerza de trabajo involucrada en las actividades productivas. Por otro lado, se determinó que la AFE (Agricultores Familiares Especializados) es la que obtiene más del 50 % de su ingreso bruto de las actividades agropecuarias y forestales; mientras que el ingreso de la AFP (Agricultura Familiar Pluriactiva) de estas actividades es menos de 50 % del total. De acuerdo con estos criterios, en 2007 México poseía 5.548.845 unidades productivas agropecuarias, de las cuales el 57,94 % se dedicaba a la agricultura familiar (3.215.000).

De los 3.2 millones de unidades de Agricultura Familiar, el 46,98 % pertenecía al estrato de la Agricultura Familiar especializada (AFE) (1.510.000 hogares), y 53,02 % al de la AFP (Pluriactiva (1.704.500 hogares). Se percibe que la AFP tiene más importancia que la AFE en México; es decir, en el período considerado hubo más hogares rurales de Agricultura Familiar pluriactiva. Además, los datos parecen indicar que durante este período hubo una tendencia a la especialización entre las unidades familiares de producción. Analizando el período completo, el ingreso proveniente de la agricultura creció de manera significativa sólo en el grupo de los AFP, una tendencia que de alguna manera puede explicarse por el aumento de los ingresos provenientes de la producción de cultivos no tradicionales. Con relación a las transferencias de dinero que recibieron las unidades familiares, se constató que éstas crecieron considerablemente entre 2002 y 2007, pero este crecimiento se observó en todos los tipos de agricultura (Schneider, 2004: 22-23).

#### **f. Chile**

Hay dos fuentes de datos. El Censo Agropecuario de 2007 y la Encuesta CASEN de los años 2000 y 2011. Según la definición operacional del Censo Agropecuario, hay 219.987 establecimientos agropecuarios familiares del total de 278.660 del país, es decir, el 79 % del total. Hay tres estratos: (1) El más numeroso son los residentes rurales (RR), que generan menos del 25 % de sus ingresos a partir de la finca familiar; las 125.609 unidades en este estrato representan el 45 % del total de los establecimientos familiares; (2) El segundo estrato son los agricultores familiares pluriactivos (AFP), con 34.940 unidades, representando el 16 % del total. (3) El tercer estrato son los agricultores familiares especializados (AFE), con ingresos provenientes principalmente de la explotación agrícola, con 58.439 unidades, representando el 27 % del total de los establecimientos de la agricultura familiar.

En cuanto al origen de los ingresos – según la encuesta CASEN – se evidencia un aumento general de ingresos entre el 2000 y el 2011, pero el aumento no se debería a mayores ingresos de la finca, sino de un aumento de los provenientes de otras fuentes, destacándose los trabajos no-agrícolas, los cuales pasan del 31 % del ingreso total de los hogares en el año 2000 al 51 % en 2011. Las pensiones también son un componente importante, ya que la edad media de las personas pertenecientes a cada uno de los tipos de agricultura es de 47 años y no varía de manera significativa entre los grupos, lo que indica que una proporción significativa de los productores está sobre los 65 años de edad (las mujeres reciben pensión sobre los 60 años de edad).

Otro elemento importante, es que del total de los miembros responsables del sostenimiento familiar, el 36 % declararon no residir permanentemente en el establecimiento agropecuario. Este porcentaje es más elevado entre los residentes rurales (44 %), seguidos por los pluriactivos o diversificados (28 %) y los especializados (22 %).

Al analizar la fuerza de trabajo dedicada a la actividad agropecuaria, se encontró que el 29% de los productores residentes rurales declararon que se dedicaban por completo a la actividad agrícola como asalariados, mientras que un 71 % declaró que se empleaba en otras actividades de carácter no-agrícolas. En los demás estratos estos valores son semejantes. Entre los pluriactivos sólo el 28 % tenían actividades agrícolas (productor y asalariado). Destaca que incluso entre los agricultores familiares especializados, sólo el 40% declaró que era exclusivamente agricultor, mientras el 60 % también desempeñaba otras actividades no agrícolas. Es decir, la mayor fuente de empleo e ingresos de los productores familiares en Chile, en los tres tipos de productores, no es la agricultura, sea como productor o asalariado, sino

empleos no agrícolas, de manera que entre el 71 y el 60 % del uso del tiempo productivo lo emplean realizando otras actividades.

### **g. Comentarios**

La cantidad de agricultores de un estrato a otro varía según las regiones, dependiendo de ciertas condiciones geográficas de recursos. La diversidad regional no sólo es un asunto de proporciones y número de agricultores familiares, sino también de tradiciones productivas y rasgos culturales diferenciados (Schneider, 2004: 23-23).

En relación con el uso de la categoría Agricultura Familiar en el lenguaje común, el estudio encontró que: “En la mayoría de los países, la categoría social que sigue siendo vigente y que tiene mayor reconocimiento social es la de campesinado, mientras que la Agricultura Familiar se considera una idea o un discurso importado” (Schneider, 2004: 28).

En relación con las políticas del Estado, el estudio encontró que en todos los países existen políticas diferenciadas que favorecen a la agricultura campesina, y que en general tales políticas incluyen diversos tipos de apoyo en aspectos productivos, como créditos con menores tasas de interés, asistencia técnica subsidiada, dotación de tierras vía compras o expropiación. Pero el mayor énfasis se focaliza en los aspectos sociales para superar las condiciones de vida de pobreza, incluido la provisión de subsidios directos.

### **2.4 Cuantificación de la Agricultura Familiar vs la empresarial**

Un último aspecto de los cuatro que el estudio consideró en la caracterización de la Agricultura Familiar, es el número o proporción de los productores familiares versus los empresarios. En Brasil, se encontró que el 14 % de los hogares con actividades o residencia rural se corresponden con empresas agrícolas y el 86 % son agricultores familiares o residentes rurales. En Chile, los hogares con características empresariales son el 21 %. En los demás países la información procesada por el estudio de RIMISP-FIDA, se concentra sólo en los agricultores familiares, pero se puede asumir que el porcentaje de los empresarios agrícolas debería estar entre el 10 y el 15 % del total de hogares con residencia o actividad vinculada a la agricultura.

En Venezuela, el porcentaje de predios organizados como empresas agrícolas – de acuerdo a las informaciones disponibles – debería estar en torno al 10 % del total de hogares. Esta es una cifra difícil de confirmar por carencia de datos suficientes, pero las evidencias existentes permitir asumir con cierto grado de certeza que este porcentaje debería estar muy cerca de la proporción efectiva de empresas agrícolas versus agricultores familiares.

Hay que destacar también que los agricultores familiares, al igual que los agricultores empresariales, pueden controlar más de un predio, a los cuales la familia accede por herencia o compra. Por ejemplo, que una familia tenga un predio por parte del hombre y otro por parte de la esposa. Un caso extremo de multiplicidad de predios en manos de una unidad productiva familiar, era la agricultura de ladera tradicional en los Andes peruanos, en donde, hasta hace pocas décadas, las comunidades indígenas tenían enormes extensiones de tierras que abarcaban muchos pisos climáticos de cultivo, desde el fondo de los valles tropicales hasta el altiplano frío.

En estas comunidades, una familia podía tener un predio en cada piso climático dentro del territorio de la comunidad. Adicionalmente había un sistema de turnos organizado por la comunidad que

obligaba a dejar tierras en descanso, las que podían estar entre cinco y diez años sin cultivarse, y sólo se aprovechaban para el pastoreo por toda la comunidad. No era posible sembrar en estos territorios por el pastoreo.

La modernización de la agricultura, con la introducción de fertilizantes y demás insumos químicos, ha transformado esta complejidad simplificando el proceso productivo. Por ejemplo, reduciendo el tiempo de la tierra en descanso. No obstante, es frecuente que todavía una familia en los Andes pueda controlar varios predios, los que son utilizados como una sola unidad de negocios. Situaciones similares ocurren en otros países, tal como en los Andes venezolanos, pero a una escala menor. Otra situación son los predios familiares que descienden de haciendas antiguas pero que nunca fueron divididos. En Venezuela, la propiedad andina es privada porque los títulos son antiguos de la familia, y los herederos actuales, que en su mayoría viven y trabajan en las ciudades, han dejado de hecho las tierras a sus parientes agricultores, con los cuales llegan a diversos acuerdos de palabra.

Desgraciadamente, los censos nunca han sido capaces de dar cuenta de esta complejidad de tenencia y de organización de la producción a nivel de las familias. Por tanto, no se debe asumir que a cada predio contabilizado en el censo se corresponde con una familia o una empresa. Esta dificultad en la cuantificación, debería alertar sobre diversos tópicos sobre el carácter de la sociedad rural; entre ellas el tamaño de las tierras agrícolas en mano de una empresa o familia, ya que puede haber en realidad menos agricultores que la cantidad de predios contada por los censos.

### 3. La Agricultura Familiar en Venezuela

El análisis comparativo por países y la metodología utilizada en el estudio RIMISP-FIDA, proporciona un marco de referencia para analizar la Agricultura Familiar en Venezuela. Un primer aspecto a tener presente es que en el ambiente tanto político como académico, predomina una noción de economía campesina pre 1980 en donde las pequeñas unidades agrícolas se identifican como campesinas y no como Agricultura Familiar.

En Venezuela, la Agricultura Familiar tiene una enorme importancia debido a que el intenso proceso de reforma agraria, que se inició en 1960, distribuyó tierras en parcelas familiares en un número muy significativo, que representó alrededor del 70 % de la tierra agrícola y al menos un 50 % de los predios agrícolas contabilizados en el Censo Agropecuario 2007-2008. Sin embargo, hay que reiterar que esta tierra no está en propiedad de los agricultores, sino que su propiedad permanece en manos del Estado, el cual dispone la tierra a los productores, sólo con derechos de uso.

Un factor clave para la caracterización de la Agricultura Familiar es que la propia Constitución prohíbe la existencia de los latifundios, y las políticas del Estado en general han obstaculizado el desarrollo de la agricultura empresarial, con lo cual, desde un punto de vista legal y de apoyo de diversos tipos por parte del Estado, la Agricultura Familiar ha tenido un estatus privilegiado en la estructura agrícola del país.

Se puede observar que como resultado de las políticas de reforma agraria y las limitaciones a la gran propiedad rural y a la agricultura empresarial en Venezuela, el sector de la Agricultura Familiar, tanto de residentes rurales, agricultores familiares pluriactivos, agricultores familiares especializados, así como empresas familiares de tamaño pequeño y medio, constituyen el grueso del universo agrícola del país y disponen de una proporción muy alta de la tierra agrícola.

### 3.1 Recursos agrícolas en Venezuela

Venezuela cuenta con una superficie total de 90 millones de hectáreas. El último Censo Agropecuario de 2007-2008 contabilizó un total de 27 millones de hectáreas con uso agropecuario y forestal. En las cifras presentadas en la Tabla 1, destaca que del total de la superficie agrícola sólo 3.358.792 hectáreas son terrenos arables para cultivos (un 12.3 % del total). Estas tierras contienen las sub-categorías de tierras con cultivos de ciclo corto, con 1.647.907 hectáreas y el 6.0 % de las tierras; cultivos de ciclo largo, con 1.030.905 hectáreas, con el 3.8 % de la tierra agrícola; y tierras en descanso, con 679.980 hectáreas, representando el 2.5 % del total. Destaca la enorme importancia de las tierras con pastos naturales y cultivados, que alcanza 51 % del total. En este sector, se concentra la mediana y gran propiedad agrícola en Venezuela. Los bosques naturales y plantados, con un 31.1 % de la superficie agrícola, siendo que en algunos casos están en predios particulares, pero gran parte de ellos están en predios bajo la administración del Estado.

**Tabla 1. Superficie agropecuaria aprovechada y uso de la tierra en Venezuela**

Categoría	Superficie (ha)	Porcentaje
Agrícola ciclo corto	1.647.907	6.0 %
Agrícola ciclo largo	1,030.905	3,8 %
Tierras en descanso menos de 1 año	390.452	1,4 %
Tierras en descanso mayor de 1 año	289.528	1,1 %
Total Superficie Agrícola	3.358.792	12.3 %
Pastos naturales y cultivados	13.788.030	51,0 %
Bosques naturales	7.677.324	28,3 %
Bosques plantados	766.333	2,9 %
Otros Usos	1.483.396	5,5 %
<b>Total agropecuaria</b>	<b>27.073.875</b>	<b>100 %</b>

**Fuente:** VII Censo Agropecuario, 2007 - 2008. Ministerio del PP para la Agricultura y Tierras.

En total, Venezuela cuenta con un promedio de 0.11 hectáreas cultivables por habitante, pero con la ventaja que por el clima sin invierno, es capaz de obtener dos ciclos productivos al año. Esta es una cifra aceptable si se la compara con otros países, como Chile, por ejemplo, que cuenta con 0.19 hectáreas por habitante, con apenas un ciclo productivo anual, y Perú, que cuenta con 0.13 hectáreas por habitante, con importantes áreas capaces de producir en dos ciclos anuales de cultivo. En definitiva, los tres países tienen aproximadamente la misma proporción de tierras cultivables por habitante. No obstante, los dos países citados - a modo comparativo - tienen actualmente capacidad para alimentar a su población y generar un gran volumen de productos exportables. Mientras que al contrario, Venezuela no tiene capacidad de alimentar a su población ni de exportar y, al menos desde la década de 1940, se ha caracterizado por ser un importante país importador. El porcentaje de importaciones fue en aumento en forma sostenida, hasta alcanzar una cifra en torno el 50 % de los alimentos que consumía en la década de 1980; inclusive de aquellos que se pueden producir en el país. No obstante, desde esa época hasta principios de la década de 2000 se había estabilizado<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Hernández, 1988.

### 3.2 Causas de la crisis agrícola

Las causas del débil desempeño productivo de la agricultura en Venezuela, obedecen a un conjunto de factores, los cuales han sido característicos desde la década de 1960 en adelante, y en general se han mantenido inalterados hasta la actualidad.

Se han realizado diversos análisis, tanto desde un punto de vista político como académico, y todos ellos coinciden en que las causas principales del problema agrícola se derivan de las políticas del Estado, las cuales se expresan en acciones que obstaculizan la capacidad de los productores para maximizar la productividad.

Se han establecido causas históricas y causas recientes. La suma de ambas compone la situación actual:

#### a. Causas históricas

- Una política de control cambiario que se ha mantenido por décadas un dólar muy barato, lo cual a su vez, hace que las compras en dólares en el exterior y las importaciones sean muy baratas, lo cual incentiva la salida de dólares del país. Esta política cambiaria tuvo y aún tiene, un impacto negativo en la producción agrícola debido a que encarece los costos internos a los productores. En períodos normales, los salarios de Venezuela en dólares eran prácticamente el doble que los salarios promedios de los países vecinos. El dólar barato no sólo dificultó las exportaciones no petroleras, sino que atrajo gran cantidad de migrantes que no sólo podían vivir en el país confortablemente sino además enviar regularmente remesas a sus países de origen.
- Un segundo factor crítico, ha sido la negativa del Estado a otorgar títulos de propiedad pura y simple a los terrenos agrícolas, tanto entre los asignatarios de la reforma agraria como para la legalización de las tierras baldías, las que continúan siendo de propiedad de la Nación. Esta es una política que se consolidó con la reforma agraria y ha generado incertidumbre sobre la propiedad de la tierra en general, la cual desincentiva las inversiones productivas por parte de los agricultores, incluso en áreas como la construcción de viviendas en el sector rural. También es una limitación para el acceso a créditos del sector financiero privado, así como impide que personas sin capacidades productivas, por enfermedad u otro motivo, puedan vender o arrendar sus tierras a otros productores. Todo ello significa que una proporción importante de tierras agrícolas queda sin cultivarse cada año.
- Fijación de precios para asegurar alimentos baratos a la población urbana, así como importación de alimentos con dólares baratos, lo cual ha desincentivado la producción y ha incrementado el contrabando a los países vecinos. La fijación de precios afecta sobre todo a los productores familiares, debido a que las pequeñas cantidades comercializadas implican mayores costos de transporte y tienen en general menores capacidades de negociación comercial, afectando el logro de los escasos márgenes de ganancia en relación con el precio fijado por la autoridad.
- Una institucionalidad pública muy compleja y en general poco eficiente y – por tanto – que obstaculiza más que ayuda a los productores. Obtener créditos, asistencia técnica, guías de tránsito, entre otros trámites, son complejos y consumidores de tiempo y energías. Igualmente, muchas instituciones no tienen límites de responsabilidad bien definidos, lo cual provoca que se dupliquen las actividades y al contrario, haya necesidades de servicios públicos que no tienen instituciones responsables en actividad.

- Creación por parte del Estado de una enorme estructura de producción, transformación y comercialización de productos, que compite en forma poco transparente con el sector privado.
- Deterioro de las cuencas hídricas por carencias en la aplicación de las normas públicas de protección ambiental, lo cual genera alteraciones graves de los sistemas hídricos, poniendo en peligro el abastecimiento de agua de los sistemas de riego así como la disponibilidad de agua para consumo humano en las ciudades. Los sistemas de medición de aguas de los ríos, instalados en las décadas de 1940 y en adelante, prácticamente habían desaparecido a los inicios de la década de 1990 y nunca fueron repuestos. Lo mismo se puede decir de las estaciones meteorológicas.

#### **b. Causas recientes**

- Infraestructura de acceso al sector rural en mal estado y sistemas de riego mal mantenidos y con problemas de administración de los procesos de distribución del agua de riego.
- Dificultad creciente para acceder a insumos agrícolas, como semillas, abonos y pesticidas; así como falta de repuestos e insumos para la maquinaria agrícola.
- Escasa presencia de los organismos de seguridad en el sector rural. Anteriormente predominaba el abigeato como el problema principal, pero desde hace una década se nota un aumento de los niveles de criminalidad y violencia rural, agregándose el secuestro y los robos de la producción agrícola. Los productores sienten temor de invertir o demostrar capacidad económica.
- Aplicación a la agricultura, de leyes laborales diseñadas para los sistemas laborales urbanos, las cuales no son compatibles con los ciclos agrícolas o de manejo de los animales, lo cual implica mayores costos a los productores y problemas de ausentismo laboral.

La existencia de estas políticas del Estado venezolano, es paralela al surgimiento y desarrollo de la industria petrolera, que le permitió a los gobiernos tener recursos abundantes. Estos recursos se invirtieron en servicios públicos y proyectos productivos patrocinados por el Estado, pero sin una adecuada evaluación de costos y beneficios. Predominó entonces el logro de objetivos políticos de corto plazo. Esto a su vez alteró y modeló al sector productor privado, reduciendo su capacidad de inversión, modernización y aumento de la productividad.

En todo este largo período, ha habido una constante desesperación de los políticos ante los reiterados fracasos de las iniciativas de producción agrícola auspiciados por el Estado. Sin embargo, en vez de cuestionar a las políticas del Estado, el sector político ha propuesto más bien profundizar las políticas tradicionales, con mayor intervención pública. Esto ha llevado a que en vez de solucionar los problemas éstos se hayan exacerbado. Consecuentemente, la tendencia es hacia una menor producción agrícola. De esta manera han sido los productores familiares – por las razones ya dichas – los que más han sufrido y se han empobrecido a raíz de estas políticas, a pesar que en las palabras se pretendía favorecerlos. Esta es la gran paradoja de las políticas del Estado para mejorar la producción de alimentos.

En resumen, los problemas en el sector agrícola venezolano, si bien parecen ser muy complejos, en realidad dependen de las políticas del Estado. De esta manera, lo que se observa actualmente, no es diferente al pasado, sino más bien es una continuidad exacerbada de las políticas anteriores establecidas en la década de 1960. La aplicación de estas políticas durante casi 60 años, ha modelado a la agricultura actual como un sector altamente dependiente del Estado y explica su baja productividad.

### 3.3 Dimensión regional y características específicas

Venezuela es un país con altos contrastes regionales, destacándose las planicies de los llanos de los ríos Orinoco–Apure, con enormes superficies de pastos y grandes sistemas de riego. Los valles altos templados andinos con agricultura todo el año basado en pequeños sistemas de riego; el semiárido centro–costero norte con una gran variedad de situaciones climáticas, y los pequeños sistemas tropicales húmedos en zonas cercanas a la costa.

Figura 1. Mapa de las regiones de Venezuela



Fuente: <http://www.venezuelatuya.com/geografia/index.htm>. En la descripción por regiones, se seguirá el orden del mapa de la Figura 1

#### a. Cordillera Central

Incluye la región que es el corazón urbano e industrial de Venezuela, con el Distrito Capital (Caracas) y los Estados Vargas, Miranda, Aragua, Carabobo, y partes de Yaracuy y Anzoátegui. Se trata de una zona muy quebrada; con un clima tropical húmedo a semiárido, con pequeños valles con alta aptitud agrícola, pero necesitan riego. Fue una zona preferente de reforma agraria y por tal motivo abunda la Agricultura Familiar. Sin embargo, gran parte de la tierra agrícola está siendo ocupada por la expansión urbana e industrial, particularmente los valles del Tuy (Caracas) y de Aragua y Valencia.

#### b. Cordillera Oriental

La Cordillera Oriental la forman el Estado Sucre y pequeñas porciones de los Estados Monagas y Anzoátegui. Tiene dos regiones bien definidas. Al oriente está la península de Paria, con cultivos dominados por la producción de cacao. Predomina la pequeña propiedad aunque aún quedan algunos remanentes de las antiguas haciendas de cacao. El Occidente es una región muy compleja, con sectores húmedos, otros semiáridos, y la península de Araya, muy árida, algo característico del trópico seco del

Caribe. Hay agricultura a pequeña escala, de baja tecnología. Se produce café de buena calidad. Es importante el sector pesca artesanal.

### **c. Sistema Coriano**

El Sistema Coriano (de la ciudad de Coro, capital del Estado Falcón), es una extensa área muy montañosa y con un clima predominante semiárido. La producción más característica es el caprino. Los productores tienen pequeñas propiedades en donde tienen sus casas, corrales para sus animales; algunas familias tienen acceso a pocas hectáreas de terreno regables. Gran parte del territorio son baldíos - de propiedad del Estado - y se usan libremente para el pastoreo de los caprinos. Predomina el cultivo a pequeña escala en zonas con micro-sistemas de riego, que exigen mucho mantenimiento porque las lagunas se llenan de sedimento durante las lluvias. Se cultivan frutas como piña y melón, así como aloe vera y otros productos del semiárido.

### **d. Lago de Maracaibo**

La región alrededor del lago de Maracaibo es una zona de alto desarrollo agrícola, con predominio de medianas y grandes propiedades, producto de procesos de colonización desde la década de 1950 en adelante. Hay también agricultores familiares de algunas haciendas expropiadas por la reforma agraria. Corresponde casi totalmente al Estado Zulia, con pequeños sectores de los estados andinos de Táchira, Mérida y Trujillo. Hay cultivo de plátanos, palma africana, así como de hortalizas a pequeña escala. Predomina la ganadería de leche y carne. El clima es tropical húmedo y no requiere riego, excepto un área que se llama la Planicie de Maracaibo (límite con Colombia). No obstante, en esta área el suelo es arenoso y no apto para cultivos. Es ideal para pastos regados y sistemas silvopastoriles. Hay un predominio de agricultores familiares con propiedades entre 20 y 200 hectáreas. Destaca en la región del Lago de Maracaibo, la presencia de varios grupos étnicos originarios, predominando los guayús (wayus), con unos 300 mil miembros, que suman el 50 % de la población indígena de Venezuela. Una pequeña parte de los guayús aún viven en sus tierras ancestrales de la península de la Guajira, pero gran parte del desarrollo poblacional reciente, se ubica en la ciudad de Maracaibo y como peones y pequeños productores en la región agrícola centro-sur del lago de Maracaibo.

### **e. Los Andes**

Es una zona de valles altos, con sistemas de siembra entre los 1000 y 3000 msnm. El clima es templado, pero las lluvias son escasas, por lo cual es necesario disponer de sistemas de riego. Hay una 60 mil hectáreas bajo riego, que la ocupan unas 20 mil unidades agrícolas familiares, con un promedio de tres hectáreas por familia. Cultivan hortalizas, flores, papas y otros tubérculos, así como algunos cereales. Hay ganadería extensiva en las laderas no usadas para la agricultura. En general, es una zona de agricultores familiares especializados, que usan tecnología de riego por aspersión, con lo cual cultivan todo el año. Hay abundante empleo asalariado. Son los mayores proveedores de productos frescos para el mercado nacional. Cuando hay condiciones favorables exportan a las islas del Caribe. Hay ganadería de leche con vacas europeas, en su mayoría mediante el uso de sistemas estabulados, pero dependen de piensos importados.

## **f. Guayana Venezolana**

La región de la Guayana venezolana, que incluye la región húmeda amazónica y del Orinoco y la meseta del escudo guayanés, y constituye la mitad del territorio del país, tiene en general poca actividad agrícola. Hay dos tipos de agricultores: Productores grandes, medianos y pequeños en la ribera sur del río Orinoco, que cultivan hortaliza y producen carne y leche, sobre todo para el mercado local del polo industrial Ciudad Bolívar-Ciudad Guayana. El otro tipo, son los numerosos grupos étnicos originarios, quienes realizan actividades productivas agrícolas a pequeña escala.

## **g. Islas del Caribe**

La principal isla del Caribe venezolana, es la isla de Margarita, que corresponde enteramente al Estado Nueva Esparta. Su clima es trópico seco caribeño y no se puede hacer agricultura sin riego.

## **h. Los Llanos de Venezuela**

Los Llanos de Venezuela representan el 25 % del territorio del país y es la región que posee la mayor superficie agrícola del país; limitando al sur por los ríos Arauca (que hace límite con Colombia) y el Orinoco. Los forman los Estados Apure, parte de Táchira, Barinas, Portuguesa, Cojedes, parte de Valencia, Guárico, Anzoátegui y Monagas. Se distinguen dos sub-regiones:

1. Los Llanos bajos al sur, que tienen una altitud inferior a los 100 msnm. La agricultura en esta región es muy escasa debido a las limitaciones climáticas. Esta región se inunda durante el período lluvioso (entre mayo y agosto), pero en el resto del año sufre el impacto de fuertes sequías, que llegan a formar dunas de arena. Hay muy poca Agricultura Familiar. Predomina una estructura de producción basada en grandes propiedades de más de 2.500 hectáreas con ganadería extensiva. El tamaño es necesario para mover el ganado de acuerdo a las temporadas de inundación o sequías. Muchas empresas ganaderas tienen tierras en otras regiones del país para proteger al ganado durante las sequías. La zona llanera al norte-este del río Orinoco en los estados Monagas y parte de Guárico (sector oriental), son aptos mayormente para plantaciones forestales.
2. Los Llanos altos, en el pie-de-monte andino y al sur del arco montañoso norte-costero, forman una zona entre los 100 y los 200 msnm y se extiende desde la frontera con Colombia en el sur (Estados Táchira y Apure) hasta la llamada Mesa de Guanipa, en el Estado Monagas, al extremo Oriente del país, formando un arco de más de mil kilómetros de extensión. Es una zona con gran diversidad climática, siendo más húmeda al sur y en gran medida semiárida, parecida al "cerrado brasileño", en el sector norte. En la costa entre los estados Anzoátegui y Guárico hay un bolsón semiárido (cuenca del río Unare) con menos de 600 mm de precipitación anual. Sin embargo, la abundancia de ríos que bajan de la cordillera de los Andes (sector sur-occidental), ha permitido construir grandes, medianos y pequeños sistemas de riego, que suman más de 300 mil hectáreas bajo riego. Existen casos de sistemas de riego antes de la Reforma Agraria, durante la vigencia de los Programas de Colonización (1930-1960), con propiedades hasta un máximo de unas 200 hectáreas, como en los sistemas de riego Río Guárico y Turén-Acarigua.

La Agricultura Familiar en los Llanos está – sobre todo – vinculada al proceso de reforma agraria. En las zonas con riego, las parcelas son menores a 10 hectáreas pero en zonas sin riego las parcelas son de tamaño grande, pudiendo llegar a las 500 hectáreas. En la mayoría de los casos, tanto empresarios como agricultores familiares, son productores especializados para el mercado en rubros como ganadería, arroz, maíz y caña de azúcar.

### **i. Sistema Deltaico**

La región del Delta del Orinoco tiene poca agricultura. Su mayor recurso es la pesca en los caños del delta. En esta región viven los guaraos (waraos), cuyo hábitat se extiende desde la Península de Paria hasta Guyana. La mayor parte del territorio, es selva húmeda y se trata de un sistema natural bajo protección. La producción agrícola más importante, la cual se realiza en el sector más alejado del mar, es el palmito, aunque también hay algo de cacao, arroz y plátanos. Durante muchos años existió la idea que el delta es una región con gran potencial agrícola, como otros sistemas deltaicos del mundo. Con ese propósito, en 1965 se hizo una gran obra de saneamiento. La cual cerró uno de los caños principales, el Mánamo, para construir un sistema de polders (similar a los existentes en Guyana) con diques y compuertas para impedir la entrada de aguas marinas durante la marea alta. Sin embargo, el intento fracasó, porque el sistema fue inmanejable por los lugareños; sin una cultura establecida de cultivos en polders. El producto final fue un desastre ecológico, ya que las aguas del mar invadieron gran parte del delta y acidificaron los suelos, generando un paulatino abandono de las actividades productivas, así como la destrucción de la economía tradicional de los guaraos, los cuales emigraron a los pueblos cercanos. Las obras posteriores programadas se paralizaron.

## **3.4 Elementos para caracterizar la Agricultura Familiar**

La agricultura Familiar en Venezuela, así como la empresarial, deben ser vistas dentro del proceso de cambios sociales y económicos que han caracterizado el país en los últimos 60 años. Este proceso tiende a seguir una línea definida de desarrollo: la agricultura campesina tradicionalmente recurrió fundamentalmente al trabajo familiar, pero en la medida en que se incorporaron nuevas tecnologías – en parte apoyados por inversiones del Estado – ha aumentado la proporción de agricultores familiares especializados, que usan un porcentaje significativo de mano de obra contratada, quedando el propietario familiar sobre todo con un rol de administrador de la producción.

### **a. Agricultura Familiar**

En Venezuela los productores familiares, por las políticas de reforma agraria y el apoyo del Estado, siempre han tenido un acceso privilegiado al financiamiento y a las tecnologías más modernas. Sus técnicos fueron formados y siempre han seguido las líneas de desarrollo agrícola de Europa y los Estados Unidos; con alta incorporación de tecnologías mecánicas y químicas.

Los problemas de producción que ha sufrido el sector no son de tipo tecnológico o de falta de capital sino que están más vinculados a factores como fijación de precios, dificultades de acceso al mercado, e importaciones baratas, así como a carencias de los aspectos de gerencia y administración del proceso productivo.

Hay dos agricultoras en Venezuela. Una es aquella que funciona muy apegada al Estado y cultiva fundamentalmente los rubros básicos, que son los que en general apoya el Estado. Tales cultivos,

generalmente conocidos como básicos o rubros estratégicos, como los cereales, producción de carne, leche y oleaginosas, así como café y cacao, son los que en general tienen precios regulados. La otra es la agricultura no-básica, como hortalizas y frutas, a los cuales el Estado apoya en forma menos directa, y en general no regula los precios. Esta agricultura funciona casi sin apoyo del Estado, especialmente en temas como créditos, asistencia técnica, propiedad de la tierra, entre otras dimensiones.

En este patrón de relaciones entre Estado y agricultura, podemos ver un panorama interesante. En los rubros no regulados, los productores familiares son en general muy eficientes y no dependen del financiamiento del Estado. Su única dificultad son los altos costos internos, por el problema de la tasa de cambio, lo que les ha limitado la exportación de productos a las islas del Caribe, un mercado natural. En cambio, en los rubros regulados los cultivadores en general tienen dificultades para producir si no obtienen financiamiento regular del Estado. Es casi una agricultura de contrato, en la cual el Estado pone la tierra, el financiamiento, las semillas, fija los precios y compra la mayor parte de la producción; mientras el productor sólo pone el trabajo.

Otro factor de cambio de la Agricultura Familiar, son las transformaciones en la estructura de los mercados. Hay dos mercados. El mercado de los productos industriales, que vende a molinos o ingenios, como algodón, arroz, caña de azúcar, café, cacao, entre otros. Los precios se fijan por acuerdos entre el Estado, la agroindustria y los productores. Este mercado funciona con dos grandes operadores: públicos y privados, muchas veces en competencia. Sin embargo, en la última década el Estado ha pasado a controlar casi por completo este mercado.

El otro mercado es el de los productos no-básicos. En este caso, los precios se fijan por la oferta y demanda diaria. En el pasado, la Agricultura Familiar de productos no-básicos tenía una vinculación preferente con mercados locales diversificados; con acopiadores que llevaban luego el producto a los mercados urbanos, y los productores familiares tenían desventajas en los precios. Sin embargo, con el desarrollo del transporte y las nuevas estrategias de adquisición directa por parte de las cadenas de supermercados, los productores familiares están entrando rápidamente en formas de producción por contrato, en los cuales se elimina al intermediario tradicional y por lo mismo aumenta el beneficio al productor. Los precios se acuerdan de una manera más transparente. Este proceso de comercialización propio de la agricultura moderna alcanza todavía a un sector minoritario de los productores familiares.

La agricultura por contrato, a su vez, genera cambios tecnológicos muy importantes, debido a las exigencias de calidad solicitadas por los supermercados, dando lugar a que los productores familiares aumenten el uso de maquinarias modernas, de defensivos agrícolas para el control de plagas, así como sistemas de cosecha y empaque más especializados, entre otras innovaciones. Algunas tecnologías antiguas pueden ser modernizadas pero en general la tendencia es hacia la adopción de nuevas tecnologías.

Sin embargo, el uso de nuevas tecnologías, especialmente los insumos químicos – que se ha impuesto sin un adecuado entrenamiento y supervisión – ha provocado problemas ambientales y de sanidad de los alimentos, incluso de la salud de las personas en áreas de siembra. Se cita el caso de los cultivadores de papas de Pueblo Nuevo, en el Estado Mérida, así como entre los productores de hortalizas en Quíbor, Estado Lara, y los productores de arroz en Calabozo, Estado Guárico, entre otros, en donde se han detectado enfermedades y nacimientos con deformaciones en las poblaciones aledañas a las zonas de cultivo, las cuales han sido posiblemente provocadas por el uso indebido de agroquímicos<sup>8</sup>.

8 En Guárico la fumigación del arroz se hace normalmente con fumigación aérea generando una deriva de cantidades significativa de agroquímicos que caen sobre las poblaciones cercanas; generalmente no se toma en consideración la dirección e intensidad del viento al fumigar.

## b. La agricultura empresarial

La agricultura empresarial se origina a partir de cinco tipos de procesos sociales. Hay que destacar que gran parte de la agricultura empresarial es administrada por una familia, o bien por sociedades familiares, formadas por parientes cercanos; también hay muchos casos de Comunidades Sucesorales. Los procesos sociales son:

1. Grandes haciendas en zonas apartadas de Venezuela, formadas en el siglo XIX o antes, y que se han mantenido bajo dos modalidades de tenencia: Propiedad de familias tradicionales, que se organizados como empresas por acciones, o bien consorcios agro-industriales, incluso de empresas con accionistas extranjeros.
2. Predios de tamaño mediano, formados por la división de antiguas haciendas, principalmente por herencia. Generalmente son propiedades que pertenecen a una familia o sociedad familiar.
3. Predios medianos de programas de colonización del Gobierno. Este proceso fue muy importante entre 1930 y 1960. Miles de familias de origen italiano, español o portugués, recibieron títulos. Por lo general estas propiedades están entre las 50 y 500 hectáreas. También es una agricultura empresarial de tipo familiar.
4. Predios formados de la colonización por venezolanos de tierras baldías, generalmente cubiertas de bosques vírgenes, como en el sur del lago de Maracaibo, valles de Aroa (Yaracuy), tierras cercanas al río Orinoco, entre otras. Las familias de los colonos recibieron títulos de propiedad de las mismas.
5. Predios formados por pequeños propietarios de la reforma agraria que se enriquecieron y compraron los derechos de uso de tierras de otros parceleros. En este proceso, un tema importante fue tomar en cuenta la edad de los productores. La mayor parte de los parceleros de la Reforma Agraria ya están en edad de retiro y trabajan poco la tierra. La transferencia generacional no ha ocurrido como se esperaba, porque los hijos han estudiado y son profesionales en las ciudades. Pero debido al hecho que las tierras no son de su propiedad no las pueden vender. Tampoco se pueden arrendar, porque las leyes dan preferencia al productor de hecho y en muchos casos el arrendador se queda con las tierras. Una opción, pero que es muy riesgosa para el comprador, ha sido la transferencia de los derechos de uso de la tierra a terceros, generalmente un pariente, pero esto requiere la autorización del Gobierno, quien es el propietario último de la tierra. Pero muchos se arriesgan y compran derechos. Por lo general, las transferencias de derechos cuentan con la autorización del Estado propietario de las tierras.

En 2014, la ONG Acción Campesina realizó un estudio sobre un litigio de tierras iniciado por el Comité de Tierras de Agua Negra, en el Estado Yaracuy. El litigio es muy complejo y se ha prolongado por 20 años<sup>9</sup>. El listado de empresas que se adjunta como ejemplo, se tomó de una demanda interpuesta en 2007 ante el Tribunal Supremo de Justicia, por un grupo de compañías ganaderas para defender su patrimonio en un litigio sobre la propiedad de tierras inscritas en Registro Mercantil de la Circunscripción Judicial del Estado Yaracuy<sup>10</sup>. En el listado, se indica la fecha de la última transferencia de tierras. Los títulos originales son de mediados de la década de 1960:

<sup>9</sup> El estudio forma parte de un análisis comparativo sobre derechos de propiedad en varios países de Sudamérica. Se publicará un libro en Lima, Perú. Se puede consultar una versión preliminar en el sitio Web de Acción Campesina.

<sup>10</sup> Tribunal Supremo de Justicia. Sala Constitucional. Magistrada Ponente: LUISA ESTELLA MORALES LAMUÑO. Expediente N° 07-0312 (disponible en Internet).

- AGROPECUARIA EL GUAMAL, C.A, inscrita en 1992.
- AGRÍCOLA SAN JUAN, C.A, inscrita en 1971.
- INVERSIONES M.T. 84, C.A, inscrita en 1984.
- DESARROLLOS RÍO AROA, C.A., inscrita en 1980.
- GANADERÍA PALMA SOLA, C.A., inscrita en 1982.
- AGROPECUARIA VITULANO, C.A., inscrita en 2003.
- AGROPECUARIA MIZACHI, C.A., inscrita 1989.
- GANADERÍA LA PRADEÑA, C.A., inscrita en 1973.
- AGROPECUARIA LORIFER, C.A., inscrita en 2004.
- SOCIEDAD DE EXPLOTACIONES PECUARIAS Y AGRÍCOLAS (SEPECA), C.A., inscrita en 1976.
- COMUNIDAD SUCESORAL DE ÁNGEL ALONSO SUERO, inscrita en 2006.

Todas estas empresas tienen tierras en el territorio que perteneció al antiguo Asentamiento Campesino Alambique-Río Aroa, formado en 1962 por el Instituto Agrario Nacional (IAN); en una área que supuestamente eran territorios de baldíos propiedad de Nación. Pero, debido a que algunas de estas tierras anteriormente habían sido concedidas en propiedad a colonos, las tierras restantes del Asentamiento también fueron asignadas como propiedades familiares. Estas propiedades tienen tierras de unas 200 hectáreas y evolucionaron para formar sociedades anónimas, tal como existen en la actualidad. El número actual de empresas, es similar al número de predios otorgados inicialmente: unas 150 propiedades, en un territorio de unas 28 mil hectáreas. Varias de estas tierras pertenecen a empresas ganaderas de la región de Los Llanos que trasladan los animales a esta zona en la época de la sequía; o bien, hay otras que alquilan derechos de pastoreo temporal a empresas ganaderas con problemas de sequía.

En Venezuela - por las razones explicadas - es difícil establecer con precisión donde termina la propiedad familiar y comienza la propiedad empresarial, excepto en los casos cuando la propiedad está claramente definida como una compañía anónima. Ciertamente, el proceso tiende a que una parte de los agricultores familiares, funcione como empresa, caracterizada por una clara orientación al mercado; poco autoconsumo, y fuerte uso de mano de obra asalariada. Algunos de éstas entran regularmente a la categoría de compañías anónimas, inicialmente de tipo familiar. Sin embargo hay otras que se pueden dividir en predios más pequeños.

### **c. Distribución de las tierras según estratos de tenencia**

Dadas las condiciones ya anotadas de las políticas del Estado que favorecieron la implantación de una agricultura familiar como el núcleo estratégico de la producción agrícola en Venezuela se puede asumir que el sector de la pequeña propiedad debería disponer de la mayor cantidad de tierras agrícolas. En general es así pero es difícil conocer los detalles. El problema es que no tenemos una segmentación por estratos de tenencia según tipos de suelos, es decir, no sabemos si una finca de 100 hectáreas tiene suelos cultivables o eriazos con pocas capacidades de cultivo. Por tanto, cualquier cálculo que se haga sobre la capacidad productiva de las tierras en manos de la pequeña agricultura es puramente especulativo.

En aras de la comparación con otros países, se presentará una breve comparación de la disponibilidad de tierras por estratos de tenencia. Las tierras agrícolas en Venezuela incluyen tierras arables (3.358.792

ha), pastos naturales y cultivados y bosques (Tabla 2). Las propiedades de más de 100 hectáreas tienen sobre todo tierras de pastos y bosques naturales. Las tierras con alta aptitud agrícola se concentran en los estratos de 10 a 100 hectáreas. En el estrato de menos de 10 hectáreas se encuentra la mayor parte de las tierras de los estados andinos (Trujillo, Mérida y Táchira).

Se asume que la mayor parte de los predios con menos de 100 hectáreas corresponden a agricultores familiares, sin descartar que en este estrato haya también empresas, así como tampoco se puede dejar de lado el hecho que hay productores familiares en el estrato de 100 a 500 hectáreas<sup>11</sup>.

**Tabla 2. Distribución de la tierra agrícola, pastos y bosques, por grupos de tenencia**

Grupos de Estratos de tenencia	Número de predios por estrato	Porcentaje de predios por estrato (%)	Total de tierras agrícolas por estrato (ha)	Porcentaje de tierra por estrato (%)
De 0.5 a 10 ha	242.405	51.13	864.000	3.19
De 10 a 50 ha	106.701	25.15	2.210.000	8.16
De 50 a 100 ha	29.259	6.89	2.200.000	8.12
De 100 a 500 ha	35.982	8.48	6.700.000	24.74
Más de 500 ha	9.909	2.33	15.100.000	55.77
<b>Totales</b>	<b>424.256</b>	<b>100.00</b>	<b>27.074.000</b>	<b>100.00</b>

**Fuente:** Ministerio del poder popular para la agricultura. VII censo agrícola nacional (mayo 2007 – abril 2008). Procesado con redatam + SP CEPAL/CELADE

#### d. Tipos de productores

De acuerdo con los datos de la Tabla 2, que muestra los resultados del Censo Agrícola 2007-2008, en el país había un total de 424.256 fincas, las cuales se muestran estratificadas en tamaños desde menos de 0.5 ha hasta más de 5.000 ha, con un total de 14 estratos de tenencia.

En la Tabla 3, se incorporó una hipótesis sobre los tipos de productores agrícolas en Venezuela, los cuales fueron clasificados de acuerdo a la metodología utilizada en el estudio de RIMISP-FIDA resumido en la sección anterior, el cual distingue cuatro tipos de fincas: Un tipo empresarial y tres familiares: Residentes Rurales (RR); Agricultores Familiares Pluriactivos (AFP); y Agricultores Familiares Especializados (AFE).

Para calcular el tamaño de cada tipo de productor, se tomaron algunas cifras reconocidas, tales como el número de empresas existentes, el número de parcelas entregadas por la reforma agraria, el número de pequeños productores andinos, y la cantidad de explotaciones por estrato de tenencia. La hipótesis obtenida del tamaño de cada tipo de productor, es puramente especulativa y las cifras deben ser tomadas sólo como una referencia aproximada. Se hizo una estimación del total de tierras, el cual se estimó en un 20 % por debajo del nivel más alto de cada estrato<sup>12</sup>, de acuerdo con las cifras del Censo 2007-2008.

Según la hipótesis de la Tabla 3 habría unos 115 mil residentes rurales (RR) Este grupo representaría alrededor del 27 % de todas las familias que declararon poseer una finca rural. Es importante señalar que en este estrato, se han considerado a familias que pueden tener hasta 50 hectáreas, pero que,

<sup>11</sup> La Ley establece como límite máximo de unidad productiva familiar a predios de hasta 500 hectáreas situados en zonas con bajo potencial productivo agrícola, como suelos semiáridos y llanos inundables.

<sup>12</sup> Así, por ejemplo, en la Tabla 3, para el estrato de menos de 0.5 hectáreas se multiplicó el número total de predios por 0.4, lo cual arrojó una cifra cercana a las 3.000 hectáreas de superficies total, la cual se totalizó a 3.000 hectáreas.

dados las condiciones de clima, calidad del suelo de sus tierras, así como de otros factores sociales o económicos, no se dedican a la producción agrícola sino de una forma marginal.

**Tabla 3. Estimación del número de explotaciones y tamaño de las fincas en cada estrato**

Superficie por estratos (ha)	Total Fincas	Hipótesis sobre tamaño relativo de los tipos de productores								Total por estrato (aprox.) Nº ha
		Residentes Rurales (RR)	%	Agricultores Pluriactivos (AP)	%	Agricultores Especializados (AE)	%	Empresas (E)	%	
Menos de 0,5 ha	7.413	7.258	98.0	130	1.7	25	0.3	0	0.0	3.000
De 0,5 a 1 ha	19.320	17.135	88.7	1.670	8.7	375	1.9	140	0.7	22.000
De 1 a 2 ha	52.900	37.207	70.3	11.820	22.3	2.905	5.5	968	1.8	72.000
De 2 a 5 ha	99.740	43.789	43.9	22.852	22.9	30.467	30.6	2.632	2.6	277.000
De 5 a 10 ha	63.032	6.104	9.7	19.977	31.7	34.157	54.2	2.794	4.6	490.000
De 10 a 20 ha	53.414	2.999	5.6	11.832	22.2	35.439	66.3	3.144	5.9	810.000
De 20 a 50 ha	53.287	1.050	1.9	4.553	8.5	43.659	81.9	4.025	7.6	1.400.000
De 50 a 100 ha	29.259			2.743	9.4	21.328	72.9	5.188	17.5	2.200.000
De 100 a 200 ha	19.988			1.250	6.3	9.832	49.2	8.906	44.4	2.300.000
De 200 a 500 ha	15.994					4.770	29.8	11.224	70.2	4.400.000
De 500 a 1000 ha	5.890							5.890	100.0	4.700.000
De 1000 a 2500 ha	2.917							2.917	100.0	5.600.000
De 2500 a 5000 ha	711							711	100.0	2.600.000
Más de 5000 ha	391							391	100.0	2.200.000
<b>Total</b>	<b>424.256</b>	<b>115.542</b>	<b>27.2</b>	<b>76.827</b>	<b>18.1</b>	<b>182.957</b>	<b>43.1</b>	<b>48.930</b>	<b>11.5</b>	<b>27.074.000</b>

\* Residentes o Pobladores Rurales: que su mayor fuente de ingreso es la venta de fuerza de trabajo.

\* Agricultores Familiares Pluriactivos: producen para el mercado y autoconsumo y pueden vender fuerza de trabajo en forma ocasional y dedicarse al comercio o transporte.

\* Agricultores Familiares Especializados, con fuerza laboral familiar y contratada. Su principal y casi única fuente de ingresos es la agricultura. Pueden producir varios rubros para el mercado.

\* Empresas. Pueden ser familiares o de corporaciones y toda la fuerza laboral es contratada.

**Fuente:** Censo Agropecuario, 2007-2008<sup>13</sup>. Tabla "superficie por estratos".

El siguiente estrato es de los Agricultores Familiares Pluriactivos (AFP), los cuales tienen una actividad agrícola pero trabajan como asalariados en otras actividades fuera de la finca. Este estrato se estimó en unos 76 mil familias, con el 18 % del total.

<sup>13</sup> Los datos del Censo Agrícola fueron procesados por el sistema REDATAM, CELADE, Chile.

El tercer estrato, el de los Agricultores Familiares Especializados (AFE), que estaría compuesto por unas 182 mil familias, representando un 43 % de total de los productores agrícolas del país. No obstante, en este estrato habría que distinguir varios tipos de productores familiares. Para ello se ha realizado un ejercicio de estratificación considerando como criterio el número de hectáreas de tenencia de tierras por cada finca. Se trata de una estratificación simple de número de predios, por lo cual las cifras generales hay que tomarlas con cuidado, ya que hay familias que administran y producen en más de un predio.

- La Agricultura Familiar especializada pequeña. Son familias que disponen de menos de cinco hectáreas; habría 34.772 pequeños agricultores especializados en este estrato.
- La Agricultura Familiar especializada mediana. Son familias con fincas entre 5 y 20 hectáreas; en este estrato habría unos 69.596 productores en este estrato.
- La Agricultura Familiar especializada grande. Son familias con fincas de 20 a 500 hectáreas; este estrato se compondría de unos 79.589 productores.

En cuanto a las Empresas, su número sería ligeramente inferior a 50 mil unidades, siendo un 11.3 % de los productores agrícolas, y pueden tener fincas desde media hectárea en adelante, con un predominio en los estratos de tenencia sobre las 200 hectáreas.

De acuerdo al criterio utilizado, los tipos de unidades productivas pueden aparecer en todos los estratos; es decir, hay productores con predios de menos de 1 hectárea que pueden pertenecer a la misma categoría de otros que dispongan de hasta 500 hectáreas, ya que la evidencia indica que no existe relación directa entre tamaño del predio y el tipo de productor. De hecho, hay unidades de producción agrícola de menos de una (1) hectárea, pero que usan alta tecnología y son productores empresariales.

#### **e. Género y Agricultura Familiar**

Aproximadamente el 20 % de los productores son mujeres. En este caso los totales de fincas mostradas en la Tabla 3, no coinciden con los datos en la Tabla 2, por fallas en la recolección de la información censal, con una diferencia de 14 mil fincas. Se observa que en el estrato de predios muy pequeños, de menos de 0.5 hectáreas. Hay mayor participación de la mujer que alcanza el 27.5 %, superando ampliamente el promedio nacional, de 19.7 %.

En los estratos de 1 a 2 hectáreas la proporción baja al 24.3 % de productores mujeres, disminuyendo en los estratos siguientes. Ya en el estrato de más de cinco (5) hectáreas, el promedio de mujeres productoras es menor al promedio nacional, número que continúa disminuyendo a medida que aumenta el tamaño de los predios. La razón aparente para este fenómeno, es que en los predios más pequeños hay un mayor número de hombres que trabajan en forma casi permanente en ocupaciones lejos de la finca y, por tanto, son las esposas las que quedan como responsables del predio.

Tabla 4. Proporción de hombres y mujeres como responsables de la explotación

Estrato de tenencia	Fincas por estrato de tenencia	Hombres jefes de hogar	Mujeres jefes de hogar	Porcentaje de mujeres
0x1	23.885	17.329	6556	27.5 %
1x2	47.618	36.330	11688	24.3 %
2x5	92.764	74.684	18080	19.5 %
5x10	59.925	48.526	11063	18.5 %
10x20	51.445	41.683	9762	18.9 %
20x50	52.766	43.168	9598	18.2 %
50x100	30.472	25.207	5265	17.3 %
100x200	21.510	17.749	3761	17.5 %
200x500	17.780	14.783	2997	16.6 %
500x1000	7.632	6.328	1304	17.1 %
1000x2500	3.678	2.928	696	18.4 %
2500x5000	861	705	156	18.1 %
5000+	369	301	58	15.7 %
<b>Total</b>	<b>410.705</b>	<b>329.721</b>	<b>80.984</b>	<b>19.7 %</b>

**Fuente:** Ministerio del poder popular para la Agricultura y Tierras. VII Censo Agrícola Nacional (mayo 2007 / abril 2008). Procesado con Redatam+SP CEPAL/CELADE

Sin embargo, el hecho que haya un 20 % de mujeres jefes de hogar encabezando predios agrícolas, no implica necesariamente que las mujeres sean productoras agrícolas en el sentido pleno del término, sino más bien representan a un tipo de familia rural que tiende a usar el predio sobre todo como sitio de residencia, y las mujeres usan la tierra con algunos animales domésticos y huertos para el autoconsumo, mientras el grueso de los ingresos proviene de actividades asalariadas o de otro tipo realizadas fuera del predio.

#### f. Niveles de pobreza por NBI

Normalmente se tiende a pensar que la pobreza rural está asociada con la cantidad de tierras disponibles por la familia para la producción. En este caso, se usó el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), el cual cuenta los bienes muebles (aparatos eléctricos, vehículos, entre otros) y evalúa los bienes inmuebles (calidad de las casas) disponibles en la unidad de producción. La información corresponde al Censo Agrícola de 2007-2008.

Tabla 5. Índices de pobreza por NBI y estratos de tenencia de la tierra

Agrupación de Superficie (ha)	Pobreza por NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas)						
	No Pobre	%	Pobre	%	Pobre Extrem	%	Total
Menos de 0.5 ha	2.375	53.3	1.205	27.0	879	15.1	4.459
De 0.5 a 1 ha	5.955	42.9	4.090	29.4	3.849	27.7	13.894
De 1 a 2 ha	12.882	35.8	1.0919	30.4	12.159	33.8	35.960
De 2 a 5 ha	21.248	32.8	19.518	30.2	23.894	37.0	64.660
De 5 a 10 ha	12.594	32.8	11.701	30.5	14.085	36.7	38.380
De 10 a 20 ha	9.673	30.6	9.910	31.4	12.003	38.0	31.586
De 20 a 50 ha	7.531	24.3	10.600	34.2	12.871	41.5	31.002
De 50 a 100 ha	3.423	21.7	5.786	36.7	6.575	41.6	15.784
De 100 a 200 ha	1.927	20.8	3.528	38.0	3.829	41.2	9.284
De 200 a 500 ha	1.212	20.0	2339	36.7	2.500	41.3	6.051
De 500 a 1.000 ha	352	17.5	885	43.8	799	38.7	2.036
De 1.000 a 2.500 ha	232	22.5	455	44.1	345	33.4	1.032
De 2.500 a 5.000 ha	49	22.3	101	41.7	92	38.0	242
5.000 y más ha	25	29.4	27	31.8	33	38.8	85
<b>Total</b>	<b>79.478</b>	<b>31.2</b>	<b>81.064</b>	<b>31.9</b>	<b>93.913</b>	<b>37.3</b>	<b>25.4455</b>

**Fuente:** Ministerio del poder popular para la Agricultura y Tierras. VII Censo Agrícola Nacional (mayo 2007 / abril 2008). Procesado con Redatam+SP CEPAL/CELADE

Los datos de la Tabla 5 muestran una situación curiosa, que hay pobres y no-pobres en todos los estratos de tenencia. El 53.3 % de los que tienen menos de 0.5 hectárea se considera no-pobres, mientras que esa cifra es del 29.4 % entre los que tienen más de 5.000 hectáreas. Asimismo hay un 15.1 % de las familias con 0.5 hectáreas y el 38.8 % de los latifundistas que aparecen como pobres extremos.

La información del Censo, permite especular, pero no tenemos certezas sobre qué realmente, significa que un propietario de más de 5.000 hectáreas declare que es pobre. Aparentemente esta situación “curiosa”, se debe a que el método de NBI no mide lo que está fuera del predio, que en el caso de los medianos y grandes productores en su mayoría viven en las ciudades, en donde tienen sus casas y bienes, mientras que en las zonas rurales mantienen apenas viviendas de refugio para cuando visitan el predio, las que son usadas por los cuidadores y obreros del predio. Visto por el NBI, una gran proporción de los hogares en predios de gran tamaño aparecen como pobres<sup>14</sup>.

En gran parte este fenómeno de apariencia de pobreza en las grandes propiedades, así como el ausentismo del predio entre los medianos y grandes propietarios, es una consecuencia de la violencia rural. Esto tiene ciertamente repercusiones económicas importantes, ya que la violencia y su consecuencia

<sup>14</sup> Posiblemente este tipo de situaciones de medición de la pobreza afecta los resultados del índice Gini, que en Venezuela tiende a mostrar valores bajos, de alta igualdad social.

en el ausentismo de los agricultores de los predios, son parte de las varias causas de la baja productividad de la agricultura en el país. La cultura de vida que se ha desarrollado en el sector rural venezolano, enfatiza lo siguiente: “muéstrate como pobre y tendrás más posibilidades de no ser robado, secuestrado o asesinado”.

### g. Lugar de residencia de los productores

El tema del ausentismo ha sido un elemento tradicional de análisis de la situación social y productiva rural. Según la Tabla 6, la residencia fuera del predio afecta en proporciones relativamente similares a todos los hogares de tenencia, independientemente el estrato de tenencia; es decir, existe tanto el minifundista como el latifundista ausentista.

**Tabla 6. Lugar de Residencia de los productores según estrato de tenencia de tierras**

Categorías	Dentro de la UPA	%	Fuera de la UPA	%	Fuera del Sector	%	Total
Menos de 0,5 ha	3.581	61.9	878	15.2	1.324	22.9	5.783
De 0.5 a 1 ha	10.967	60.6	2.927	16.2	4.208	23.2	18.102
De 1 a 2 ha	26.536	55.3	9.424	19.6	12.058	25.1	48.018
De 2 a 5 ha	45.872	49.4	18.788	20.3	28.104	30.3	92.764
De 5 a 10 ha	27.774	46.7	10.606	17.8	21.145	35.5	59.525
De 10 a 20 ha	23.422	45.5	8.164	15.9	19.859	38.6	51.445
De 20 a 50 ha	24.734	46.9	6.268	11.9	21.764	41.2	52.766
De 50 a 100 ha	12.834	42.1	2.950	9.7	14.688	48.2	30.472
De 100 a 200 ha	7.498	34.9	1.786	8.3	12.226	56.8	21.510
De 200 a 500 ha	4.833	27.2	1.218	6.8	11.729	66.0	17.780
De 500 a 1.000 ha	1.714	22.4	322	4.2	5.596	73.3	7.632
De 1.000 a 2.500 ha	918	25.0	114	3.1	2.646	71.9	3.678
De 2.500 a 5.000 ha	164	19.0	78	9.1	619	71.9	861
5.000 y más ha	77	20.8	8	2.2	284	77.0	369
<b>Total</b>	<b>190.924</b>	<b>46.5</b>	<b>63.531</b>	<b>15.5</b>	<b>156.250</b>	<b>38.0</b>	<b>410.705</b>

**Fuente:** Ministerio del poder popular para la Agricultura y Tierras. VII Censo Agrícola Nacional (mayo 2007 / abril 2008). Procesado con Redatam+SP CEPAL/CELADE

Las causas del ausentismo, no obstante, parecen ser muy distintas según el tipo de productor. En el caso de los residentes rurales (RR) hay ausentismo debido a las dinámicas del empleo asalariado, sea urbano o rural, que mantiene a muchos miembros de la familia fuera del predio por largos períodos. En el caso de los medianos y grandes productores, una causa importante de tener residencia fuera del predio agrícola es evitar situaciones de peligro personal y para la familia, como robos o secuestros. Sólo alrededor del 20 % de todas las familias con tierras superiores a las 50 hectáreas viven en los predios. Pero no sabemos la calidad de producción de tales tierras, ya que pueden ser grandes extensiones de

tierra sin condiciones de cultivo y realmente puede tratarse de campesinos pobres. Una razón adicional para que los productores agrícolas elijan tener residencia en las zonas urbanas o semi-urbanas, es el mejor acceso a la educación para los niños y la facilidad existente en muchos casos de poder trabajar en forma regular en su parcela agrícola, sin tener que vivir en ella. El combustible barato ciertamente también influye. En cada municipio del país hay muchos pequeños centros urbanos y caseríos, algunos de los cuales cuentan con servicios básicos, y por tanto, se convierten en lugares de residencia privilegiados por los agricultores.

Otro fenómeno que contribuye a cambios en la residencia, es la proletarización de la población rural, lo que se refleja en los cambios ocupacionales que son reportados por los censos y las encuestas de hogares. La proletarización en algunos casos es parcial, es decir, pueden dejar la familia en el predio mientras se trabaja en otros lugares. Este fenómeno está muy asociado a la explotación petrolera y actividades relacionadas, que utiliza campamentos, diseñados normalmente solo para hombres. Este es un proceso antiguo. “El fenómeno más importante que afecta a los sectores de menores ingresos vinculados a la agricultura, desde que se inicia la explotación petrolera, es la disolución de la producción campesina y la proletarización de la población vinculada a ella. Este proceso se produce bien sea pasando al trabajo urbano o manteniéndose como asalariados en la agricultura (Hernández, 2005).

La proporción de la fuerza de trabajo rural, que se declara a sí misma empleado u obrero agrícola, pasó del 33 % en 1961 a más de 44 % en 1998, constituyendo el grupo mayoritario de los ocupados en la agricultura. “Si a esto, sumamos los campesinos que se ven obligados a trabajar parcialmente como asalariados, no es aventurado afirmar que más de la mitad de la población activa vinculada a la agricultura obtiene su ingreso principal de la venta de su fuerza de trabajo. De acuerdo al Censo Agrícola de 1997 para fines de la década de 1990 existían más de 310 mil trabajadores fijos y más de un millón 120 mil temporales” (CAF-FAO, 2006: 28-29).

### 3.5 La agricultura en los grupos étnicos originarios

En Venezuela hay tres grupos lingüísticos: araguak, caribe y yanomami. La mayoría vive en zonas de frontera, con Colombia, Brasil y Guayana, excepto los kariña, que viven en el estado Anzoátegui. En el Censo Indígena de Venezuela de 1992, se reconocía un total de 34.977 indígenas viviendo en comunidades rurales, pertenecientes a 18 grupos étnicos, de las etnias Pemón, Kariña, Eñepa, Piaroa, Yekuana, Yanomami, Guajibo, Arawayo y otras etnias menores. En el XIII Censo General de Población y Vivienda del año 2001, se registraron 536.863 pobladores indígenas en todo el país (rural y urbano); es decir, el 2.3 % del total de la población. De ese total 178.343 (33.3 %) vivían en comunidades rurales. El crecimiento del sector de población rural, no indica un aumento de los indígenas en comunidades étnicas sino que se incluyó a población indígena viviendo en zonas rurales. Es el caso de los Guayús, en donde sólo unos pocos viven en zonas de residencia étnica tradicional, mientras el grueso vive en zonas rurales junto a otros residentes no indígenas. Esta población no fue considerada indígena en el censo anterior.

Para el XIV Censo General de Población y Vivienda de Venezuela de 2011, la población indígena del país había aumentado a 725.128 personas (el 2.7 % del total nacional). De este total 266.450 personas (el 36.7 %) residían en zonas rurales, representando el 0.9 % del total nacional. En el Censo de 2011 se identificó también un mayor número de grupos étnicos, 34 en total, que mantienen su cultura en territorios que son reconocidos como patrimonios ancestrales indígenas. Por entidades federales, la población indígena que vive en territorios indígenas es de 178.303 personas, que distribuyen así: Zulia (48.547); Apure (8.223); Anzoátegui (8.861); Sucre (1.678); Monagas (4.025); Delta Amacuro (26.080); Bolívar (42.631); y Amazonas (38.258).

Cabe destacar que en algunos estados, como en Amazonas, la población indígena rural y urbana suman 76.314 personas, representando el 53.7 % de la población total del Estado. Los otros dos Estados en donde la población indígena es significativa son Delta Amacuro, con el 25.4 %, y Zulia, con el 12.7 %, del total.

La situación productiva agrícola de las familias indígenas rurales es muy particular, ya que si bien algunas cultivan un “conuco” familiar o se dedican a la pesca, su producción no les alcanza para sobrevivir, y de hecho en su mayoría viven de subsidios y empleos del Estado (ministerios, gobernaciones, alcaldías, entre otros). Un importante componente del ingreso que ha venido creciendo en los últimos años, es el contrabando a los países vecinos (Colombia, Brasil y Guyana), tanto de gasolina como de alimentos, ambos fuertemente subsidiados por el gobierno central (Rivera, 2013).

También en algunas regiones, hay sectores de la población indígena que se emplean en la minería ilegal, a veces en condiciones de semi-esclavitud. Igualmente hay que tener presente que la situación de integración de las tribus amazónicas a la economía global no es nueva, ya que muchos grupos indígenas que viven en el alto Orinoco, aunque todavía están muy aisladas del resto del país, han estado plenamente integradas a la economía mundial desde mediados del siglo XIX, durante el auge de la explotación del caucho. Muchas tribus fueron esclavizadas y exterminadas en ese período (Rivera, 2013).

#### 4. Importancia de la Agricultura Familiar en Venezuela

La agricultura en Venezuela fue importante hasta la década de 1930, cuando representaba casi la totalidad de las exportaciones. Pero con el desarrollo de la producción de petróleo, que transformó la economía del país, la agricultura pasó a tener una posición secundaria en el contexto económico. A pesar de ello, durante muchas décadas, la sociedad rural jugó un papel importante en los procesos de cambio social y político, fundamentalmente por su rol como actor político. Por la década de 1980, la agricultura dejó de cumplir un rol político, pero ha habido desde entonces una persistencia en el plano de la cultura política, valorando el escenario social como un escenario privilegiado para procesos de cambio social dirigido.

El PIB nacional de Venezuela se ha ubicado en las últimas décadas en torno a los 300 mil millones de dólares, lo cual da un promedio de unos 10.000 dólares per cápita anual. La agricultura primaria, producción de los predios son procesamiento, representa en torno al 5 % de este total, es decir, 15 mil millones de dólares.

Según un experto agrícola venezolano: “Más de 90 % del PIB agrícola venezolano se concentra en nueve rubros: Leche, carne, maíz blanco y amarillo, pollo, azúcar, oleaginosas, cultivos tropicales, cítricos y todas las especies acuáticas<sup>15</sup>”. En pocos de estos rubros, tiene presencia importante la pequeña Agricultura Familiar, aunque sí tienen un papel destacado la mediana y gran Agricultura Familiar.

En un estudio de la CAF (Corporación Andina de Fomento), publicado en 2006, se señala que el sector agrícola-ganadero venezolano se compone de los siguientes sectores, con las tasas de participación que se indican.

- Granjas avícolas y porcinas, la mayoría de gran tamaño. Representaban el 27 % el PIB agrícola.
- Cultivos modernos de ciclo corto, como cereales y oleaginosas. Representaban el 18 % del PIB. Es un sector integrado sobre todo por agricultores familiares especializados y medianas y grandes empresas.

15 <http://www.elmundo.com.ve/noticias/economia/agro/-entramos-al-mercosur-en-el-peor-momento-del-secto.aspx#ixzz3Lct5Zi3v>

- Ganadería de doble propósito, con el 15 % del PIB. Este sector está caracterizado por medianas y grandes empresas.
- Ganadería de cría y levante, con el 14 % del PIB, generalmente en manos de medianas y grandes empresas.
- El sector forestal, también empresas grandes. Representa otro 1 % del PIB agrícola<sup>16</sup>.

Estos cinco (5) sectores, suman el 75 % del PIB agrícola; y en éstos, la participación del productor agrícola familiar es muy reducida. Otros sectores productivos, en donde se mezclan empresas y hay un predominio de productores familiares son: Sector frutícola y hortícola, sector cafetalero, sector de cacao y producción de plátanos y bananos. Estos rubros representan alrededor de un 23 % del PIB agrícola. Otros, como la palma aceitera, acuicultura no-marítima, representan un porcentaje menor del PIB en torno al 2 %.

Por lo tanto, una estimación aceptable de la participación de la Agricultura Familiar en el PIB agrícola de Venezuela debería estar entre el 25 y el 30 % del total de la producción agrícola; es decir, unos 4 mil millones de dólares. Este aporte, dividido por el número de productores familiares con un grado medio y alto de integración al mercado, que suman unos 270.000 productores, permite estimar que el aporte de la Agricultura Familiar al PIB nacional anual per cápita sería en torno a los 15.000 dólares por predio.

La baja participación de la Agricultura Familiar en los grandes rubros productivos se debe, tal como ya se ha analizado, a las políticas agrícolas conducidas por el Estado, tales como fijación de precios muy bajos en relación a los costos; importaciones con dólares baratos, un sistema de comercialización abusivo contra el productor familiar, con pocas herramientas sociales y políticas para negociar precios; financiamiento en su mayor parte subsidiado por el Estado pero muy deficiente en su aplicación, entre otros. Esta situación creó entre los agricultores familiares una cultura productiva muy característica, que dejó en manos de agentes externos, sea del Estado o de los intermediarios, la mayor responsabilidad en la gestión del proceso productivo.

En las décadas de 1980 y 1990, se observa un cierto repunte de la Agricultura Familiar, aunque modesto, que no logra compensar la tendencia a una pérdida de importancia de la misma. Ello se debe en parte, a una menor injerencia del Estado debido a los menores recursos financieros por bajas en el precio del petróleo, y consecuentemente menores recursos para importar, así como para subsidiar. La Tabla 7 hecha en base a encuestas familiares, indica que hubo una caída en la importancia de la Agricultura Familiar entre 1961 y 1990, período en el cual los ocupados trabajadores por cuenta propia disminuyeron de un 51.3 % a un 37.1 %. Esta disminución en importancia tiene como contraparte un aumento de la actividad de los empresarios, los cuales incrementan la contratación de mano de obra asalariada, que en el mismo período aumenta de un 33 % a prácticamente al 45 % del total de los ocupados en la agricultura.

<sup>16</sup> FAO, Departamento de Montes, Informe Nacional Venezuela, elaborado por Manuel Briceño Méndez, para el Estudio de tendencias y perspectivas del Sector Forestal en América Latina, Documento de Trabajo, Roma, 2005.

**Tabla N° 7. Distribución por Categoría Ocupacional de la Población en Actividades Agrícolas (%)**

<b>Categoría Ocupacional</b>	<b>1961</b>	<b>1980</b>	<b>1985</b>	<b>1990</b>	<b>1998</b>
Asalariados	33.1 %	36.3 %	36.8 %	40.5 %	44.3 %
Cuenta propia	51.3 %	42.2 %	37.1 %	37.1 %	41.2 %
Patronos	2.9 %	9.0 %	10.6 %	13.0 %	9.5 %
Familiares	12.8 %	12.5 %	15.5 %	10.5 %	5.5 %

Fuente: CAF, 2006 (Cuadro 6, P. 18).

En la década de 1980, se llegó a hablar del “milagro de la agricultura venezolana”. Este proceso se notó específicamente a partir del año 1984, luego de la crisis financiera de 1983. En la década anterior, las importaciones habían aumentado y la superficie sembrada se había reducido en un 25 %. En 1984 se suprimió la estatal Corporación de Mercadeo Agrícola y se estimuló la venta directa del productor a la agroindustria. El sorgo y el maíz aumentaron su producción entre el 100 y el 200 % en tres años (Hernández, 1988). En estos rubros los productores familiares tienen escasa importancia. La Agricultura Familiar ha sido históricamente muy importante en rubros, como es el caso del café, que es un producto característico de este sector.

La tendencia a la disminución de la importancia de la Agricultura Familiar se ha incrementado a partir del año 2000, lo cual se nota en el hecho que la producción de café ha caído en más del 50 % en los últimos 10 años. Una consecuencia ha sido el término de las exportaciones de café y comienzo de las importaciones del mismo, las cuales cubren actualmente alrededor del 50 % del consumo nacional. La causa de esta caída es la fijación de los precios a niveles muy bajos.

## 5. Organizaciones gremiales de agricultores familiares y empresarios

Los precios regulados de la carne y leche, así como del arroz y el maíz, como también la falta de insumos y repuestos para las maquinarias, han sacado de la producción una gran proporción de la tierra agrícola del país, lo cual aparentemente ha afectado más a los productores familiares que a las empresas. A los pequeños productores les cuesta más conseguir los escasos insumos disponibles. Al parecer, la importancia de la Agricultura Familiar en la producción de alimentos ha disminuido en la última década, lo que va en contra de las políticas del Estado, que han tratado más bien de terminar con la economía empresarial y aumentar la importancia de la producción agrícola familiar. Sin embargo, cuantificar con exactitud este proceso es muy difícil ya que existen cifras contradictorias entre los diversos organismos, tanto privados como públicos.

Las organizaciones gremiales - desde distintas posiciones de poder y de orientación ideológica - han luchado por establecer mejores condiciones de producción para el sector que representan sus asociados. Las instituciones que representan la Agricultura Familiar son varias, aunque algunas se identifican más con los campesinos más ligados a la reforma agraria; mientras otras tienen un carácter más empresarial. También hay organizaciones sectoriales como la representación indígena. Normalmente cada una de estas instituciones tiene capítulos por estados, con sus directivas regionales, y una dirección nacional. En todos los casos de organizaciones de productores descritas en esta Sección, no se encontró información pública del número de asociados a las mismas.

### a. La Confederación Campesina de Venezuela

La principal organización social vinculada con la Agricultura Familiar, es la Confederación Campesina de Venezuela, “Por la emancipación económica y social del Campesinado”. La primera organización campesina se formó en 1936, auspiciada por un partido político llamado Movimiento de Organización Venezolano (ORVE), formado por políticos urbanos, entre ellos Rómulo Betancourt, que se dedicaban a organizar a diversos sectores sociales, entre ellos a los campesinos, y que más tarde dio origen al partido Acción Democrática. Ese mismo año, se organizó el Primer Congreso de Trabajadores y se formó la Primera Unión de Campesinos con 64 organizaciones afiliadas.

Esta organización tuvo un papel relevante en la formulación del proyecto de la primera Ley de Reforma Agraria en Venezuela, del presidente Medina Angarita, en 1945, la cual no alcanzó a ser promulgada por un golpe de Estado. Las organizaciones campesinas se reagruparon y fundaron la actual Federación, el 30 de marzo de 1947. Esta organización tuvo una importante participación en la confección de la segunda Ley de Reforma Agraria, de 1948, la cual tampoco se pudo implementar porque el gobierno democrático de Rómulo Gallegos fue derrocado a fines de ese año. Los beneficios en tierras y apoyo al campesinado que se habían iniciado entre 1945 y 1948, fueron interrumpidos por el advenimiento de la dictadura, que se mantuvo en el poder por los 10 años siguientes.

La Federación ha tenido importante influencia en muchos de los más importantes eventos y políticas agrarias de Venezuela a lo largo de sus más de 65 años de existencia. A los 30 años de su fundación – en 1977 – un documento de evaluación del desempeño de la entidad decía: “Por primera vez el Estado dirigía su acción al agro con verdadero espíritu transformista”.

Las reivindicaciones durante largo tiempo voceados por los campesinos y sus organizaciones, al fin obtenían respuestas positivas. Las tierras de Bienes Nacionales y las confiscadas a los reos de peculados, eran transferidas a los campesinos organizados en comunidades rurales de carácter colectivo. El Banco Agrícola y Pecuario otorgaba por vez primera, créditos al campesinado y las autoridades civiles le daban protección. El Congreso Nacional sanciona la Ley Agraria, que debería servir de parámetro a la reforma agraria a ejecutarse. La Corporación Venezolana de Fomento, recién creada, asume funciones de organización, dirección, asistencia técnica y financiera de las comunidades agrarias campesinos; y las ligas, asociaciones y sindicatos se extienden a todo el ámbito nacional. La salud del poblador rural adquiere prioridad y es atendida con programas de saneamiento y salubridad que combaten males endémicos como el paludismo, la anquilostomiasis, la buba, y otros.

Las medicaturas, los puestos asistenciales y el médico rural hacen su aparición. Se construyen caminos vecinales y la electrificación y los acueductos rurales se hacen presentes; todo como símbolo de una nueva y promisoriosa era” (González, 1977)<sup>17</sup>. Actualmente la Federación Campesina, se debate en los conflictos políticos que afectan al sector rural y se define como una “Institución encargada de velar por la seguridad social e igualdad de oportunidades para el campesinado venezolano”.

### b. Fedeagro

La Confederación de Asociaciones de Productores Agropecuarios de Venezuela, Fedeagro, representa a los pequeños, medianos y grandes productores agrícolas que no fueron beneficiados por la reforma agraria; cuyas tierras provienen de antiguas haciendas o de acciones de colonización de tierras baldías

<sup>17</sup> Armando González era el presidente de la Federación Campesina de Venezuela.

de la Nación. Es una típica organización gremial<sup>18</sup>, entre cuyos objetivos destacan, el logro de colocar a la agricultura en el sitio y reconocimiento en la economía y en la sociedad nacional en general. Ello, en virtud de su importancia como generadora de empleo y base del desarrollo rural, así como al ser una actividad económica de trascendencia en todo el territorio nacional, siendo una garantía para atender las necesidades nutricionales de la población y fundamento de nuestra seguridad alimentaria.

También se plantea poner ante las distintas instancias gubernamentales, sector privado y organismos internacionales, recomendaciones, proposiciones y propuestas, en defensa de los productores y de la producción nacional y del sano equilibrio de las diferentes cadenas agro-productivas, y muy especialmente, contribuir al logro de la seguridad jurídica de las personas y bienes en el campo venezolano. La organización gremial Fedeaagro, se ha destacado por su posición crítica frente a las actuales políticas agrarias y en relación con el problema de la inseguridad en el campo, que afectan a los productores agrícolas. Uno de sus instrumentos de análisis de la situación agrícola, es el Instituto de Políticas Agrícolas de Fedeaagro, IPAF, el cual es una fundación privada, sin fines de lucro, creada en el año 2002 con el propósito de atender las actividades técnicas de la Confederación.

### **c Fedenaga**

La Federación Nacional de Ganaderos de Venezuela, Fedenaga, es una organización que agrupa a pequeños, medianos y grandes ganaderos de Venezuela. Se le reconoce como una organización empresarial de los ganaderos, lo cual no descarta que integre una gran proporción de agricultores familiares, especialmente del sector de AFE (Agricultores Familiares Especializados). La Confederación se creó en 1962, a partir de la anterior Asociación Nacional de Ganaderos de Venezuela; Está organizada en capítulos regionales, de los cuales la Federación de Ganaderos del Lago Maracaibo (Fedelago) es una de las más importantes. Uno de sus primeros objetivos, fue la defensa de la propiedad de los ganaderos frente a las expropiaciones de la reforma agraria. Sin embargo, destacan sus acciones de apoyo técnico y el rol destacado que tuvo en los programas de control de la fiebre aftosa y la introducción de la pasteurización, así como en los programas de mejoramiento genético animal. Uno de los temas centrales de la Federación, ha sido el incremento de la inseguridad, que en la década de 1960 y 1970 destacó por el abigeato, pero que a partir del 2000 se ha expandido hacia la inseguridad personal, caracterizada por el secuestro de ganaderos.

### **d. Confagan**

La Confederación Nacional de Agricultores y Ganaderos de Venezuela, Confagan<sup>19</sup>, fue creada a instancias de organismos de Gobierno en 2009 y tiene como asociados a pequeños y medianos productores de ganado. Su misión es: “Ser una organización socialista, plural, solidaria, participativa y equitativa, cuyos principios se fundamentan en la prestación de servicios públicos en toda la sociedad rural, fomentando el crecimiento de la agricultura y ganadería venezolana”. Su visión es: “Ampliar las alianzas entre los sectores más populares del campo y la ciudad, estimulando el crecimiento individual, colectivo, democrático y socialista sin distinciones de naturaleza alguna.” La organización afirma que “agrupa una gran cantidad de productores agropecuarios a nivel nacional, donde se canalizan inquietudes,

<sup>18</sup> Sitio web institucional.

<sup>19</sup> <http://www.confagan.com/organizacion.php>

propuestas y solicitudes de financiamiento de nuestros afiliados a los distintos entes oficiales y privados, trabajando siempre en beneficio de ellos y por la consolidación del sector agro-productivo, para que participe con el fortalecimiento de la seguridad agroalimentaria del pueblo venezolano”.

Es interesante notar que en la descripción de sus objetivos, éstos no son gremiales en el sentido estricto, o por lo menos no aparece así en la forma como se describen, sino que se proponen, entre otros objetivos: “Establecer planes, programas y proyectos...”; “realizar planes sanitarios”; “realizar programas de mantenimiento y conservación del ambiente”. Es decir, tiene un carácter más bien de instituto de acción de apoyo técnico y financiero a los productores asociados.

#### **e. Fegaven**

Los ganaderos pueden además participar en la Federación Bolivariana de Ganaderos y Agricultores de Venezuela, Fegaven: Una organización vinculada al Gobierno, que representa a un sector de los ganaderos de Venezuela. Sus asociados son similares a los de Confagan. La organización Fegaven – con el apoyo del Gobierno – puede realizar diversas acciones de beneficio a los productores ganaderos. Por ejemplo, en 2012 “La Federación Bolivariana de Ganaderos y Agricultores de Venezuela (Fegaven), entregó 1.500 novillas de la raza Girolando, a más de 300 productores de leche en el estado Barinas. Con esta entrega, se fortalece la producción lechera y de carne en la zona; se incrementan los rebaños y mejoran la genéticas existentes con el ganado del Estado<sup>20</sup>.”

Igualmente, al contrario de Fenenaga que sostiene una caída de la producción ganadera y de los productos lecheros, Fegaven sostiene que ha habido incrementos muy significativos: “En Venezuela se ha incrementado la producción de leche en casi 100 % en los últimos 14 años”, así lo expresó el presidente de la Federación Bolivariana de Ganaderos y Agricultores de Venezuela (Fegaven), durante una entrevista a Venezolana de Televisión (MTV)<sup>21</sup>.

#### **f. Conive**

En Venezuela hay 24 grupos étnicos indígenas. Están organizados en Federaciones a nivel estatal y conforman a nivel nacional el Consejo Nacional Indio de Venezuela, Conive, el cual fue fundado en 1989. Anteriormente en 1973 se había creado la Confederación de Indígenas de Venezuela. Los derechos de las tierras indígenas están establecidos en la Constitución Nacional de Venezuela.

## **6. Políticas e instrumentos de políticas dirigidos a la Agricultura Familiar en Venezuela**

Desde antes de la reforma agraria, hubo intentos por parte del Estado para limitar y controlar el desarrollo de la agricultura empresarial, especialmente del latifundio, a la vez que se comenzó a emplear mecanismos para incentivar la Agricultura Familiar. Sin embargo, al examinar los resultados actuales en términos de producción agrícola de 60 años de políticas públicas, se observa que la importancia de la Agricultura Familiar sigue siendo secundaria, a pesar que dispone de importantes recursos de tierras agrícolas, así como asistencia técnica y créditos.

<sup>20</sup> <http://www.vtv.gob.ve/articulos/2012/10/17/fegaven-entrega-1500-novillas-prenadas-a-productores-de-barinas-2427.html>

<sup>21</sup> <http://economia.noticias24.com/noticia/108661/fegaven-en-venezuela-se-ha-incrementado-la-produccion-de-leche-en-casi-100-en-los-ultimos-14-anos/>

## 6.1 Las políticas de fortalecimiento de la Agricultura Familiar

Desde 1930, el campo estaba siendo abandonado por la emigración de trabajadores asalariados; pequeños productores y empresarios, que se dirigían hacia las nuevas y florecientes ciudades y campamentos de producción petroleros. En Punto Fijo, Estado Falcón, se desarrolló una gran ciudad en torno al complejo de refinación de petróleo de Amuay, el mayor del mundo de la época. El desarrollo de la industria básica en el territorio de la Guayana venezolana, hizo crecer de la nada, dos ciudades para construir y explotar el mayor centro siderúrgico de Sudamérica: Sidor; y la por entonces mayor planta hidroeléctrica del mundo: El Guri. Y así también en numerosos otros lugares de Venezuela. En consecuencia el campo se estaba quedando despoblado.

Entre 1950 y 1978 (Rivera-Gómez, 2014), Venezuela tenía el tercer PIB per cápita mayor del mundo, sólo después de Estados Unidos y Suiza. Sin embargo, dado que la capacidad de inversión de la enorme riqueza petrolera dentro del país era limitada y los recursos estaban fundamentalmente en manos del Estado, éste formuló dos políticas macroeconómicas centrales: (1) Medidas para evitar la huida de capitales, para lo cual se aplicó el control cambiario y limitaciones a la tenencia de dólares en manos de privados. (2) Fijación de una tasa de cambio sobrevaluada, haciendo el dólar barato y por tanto facilitando las importaciones. Los empleados públicos de la época tenían salarios que, a la tasa de cambio, representaba muchos dólares, siendo los salarios más altos de la región<sup>22</sup>.

El Estado ha tenido permanentemente políticas de apoyo a la agricultura. El núcleo de esas políticas puede resumirse de la siguiente manera: El Estado venezolano, disponiendo de los amplios recursos provenientes de la renta petrolera, tiene como objetivo la construcción de una sociedad agraria basada en la pequeña propiedad familiar organizada, sobre bases de cooperación y solidaridad; sin ánimo de lucro y para proveer alimentos baratos a la población urbana, y secundariamente por una economía capitalista a pequeña escala.

En la década de 1930, un destacado intelectual venezolano, Arturo Uslar Pietri, formuló la propuesta que Venezuela debía “sembrar el petróleo”, evitando gastar los recursos importando todo. La intención original de la frase era que la sociedad venezolana debía aprovechar la riqueza petrolera para diversificar la economía y la propuesta ha guiado las políticas económicas y las agrarias de Venezuela hasta ahora. No obstante, hay acuerdo que tales propósitos no se cumplieron a pesar de que se gastaron ingentes recursos en la promoción de todo tipo de iniciativas para lograr esos objetivos. El problema parece estar en el hecho que en vez de utilizar los recursos del petróleo para crear una economía sostenible las políticas del Estado se orientaron a crear una economía rentista de los recursos del petróleo; altamente ineficiente y con importante rasgos de corrupción y falta de seguridad jurídica a la propiedad.

Dentro de ese marco, hubo cinco políticas agrarias que han sido implementadas por el Estado venezolano desde la década de 1930 hasta la actualidad; con variaciones según los sucesivos gobiernos, pero dentro de una línea de pensamiento que se ha mantenido inalterada desde esa época hasta el presente.

### a. La colonización de tierras baldías

En 1936 se promulgó una ley de colonización de tierras baldías. Las familias podían asentarse en tierras sin uso y ponerlas en producción con la promesa de un título de propiedad. También se distribuyeron tierras para colonización en sistemas de riego construidos por el Gobierno para cultivos

<sup>22</sup> En esta época era común viajar a Miami, en donde los venezolanos se volvieron famosos por la frase: “Está barato, dame dos”.

de maíz, arroz y ganadería de leche. Estos sistemas actualmente son los mayores productores de maíz y arroz en el país.

### **b. La reforma agraria y la lucha contra el latifundio**

El Estado consideraba que el latifundio y la mediana y gran propiedad en general, eran injustos, y que la tierra debía estar en manos de los productores en parcelas pequeñas. Así, a partir de 1960 comenzó a aplicarse la política de la reforma agraria, la cual transformó radicalmente la estructura agraria y la Agricultura Familiar pasó a ser el sector que controlaba la mayoría de las mejores tierras agrícolas del país.

### **c. Construcción de un sistema productivo solidario**

La tercera política que se implementó, fue el esfuerzo del Estado para construir un sistema productivo no-capitalista en el sector rural, socialista y solidario, inspirado en parte en la experiencia israelí de kibutz y moshavs; y también en las granjas colectivas de la Unión Soviética y las cooperativas de Yugoslavia. Tales políticas eran favorecidas – en mayor o menor medida – por la mayoría de los gobiernos de la región, así como apoyadas por instituciones como la Iglesia Católica. Las reformas agrarias de Chile y Perú aplicaron los mismos principios de organización de las empresas agrarias colectivas, manejadas por los organismos públicos o campesinos independientes, forzados a integrarse en asentamientos con formas de funcionamiento de tipo cooperativo. Era el modelo estándar del período para reconvertir la estructura agraria tradicional en una forma moderna de producción.

### **d. Promoción de la agricultura con fondos del Estado**

La cuarta política – derivada de las dos anteriores – fue el apoyo financiero y técnico del Estado a los productores familiares. La razón fue que la falta de propiedad limitaba el acceso de los productores a la banca privada. La pre-condición para tal apoyo era que estuvieran organizados en cooperativas campesinas, comités de crédito, asentamientos campesinos, o alguna otra forma de organización. Se insistió en la modernización con fuerte introducción de maquinarias, alta dosis de insumos químicos, y en la promoción del cultivo de ciertos productos en condiciones de suelo y clima que no eran los adecuados.

### **e. La Agricultura Familiar capitalista**

La quinta política fue permitir mas no incentivar, la existencia de pequeños empresarios rurales. Muchos de estos productores provenían de la división de antiguas haciendas o bien habían participado de programas de colonización promovidos por el Estado anteriores a 1960, justamente para contrarrestar el éxodo rural provocado por el auge petrolero. Gran parte de sus títulos de propiedad habían sido otorgados antes y durante la década de 1960 según la Ley de Tierras y Baldíos de 1936.

## **6.2 Instrumentos de políticas**

Los instrumentos de política de tierras por parte del Estado venezolano y que han contribuido a la expansión de la Agricultura Familiar y a modelar en general la estructura agraria nacional, han sido los siguientes:

### **a. Ley de Tierras y Baldíos de 1936 y Ley de Colonización de 1963**

La gran inmigración moderna de europeos se produce en las décadas de 1950 y 1960, como consecuencia de la pobreza creada en Europa, especialmente en los países más afectados por la guerra, que vieron en Venezuela, un país que por esa época tenía un PIB per cápita el doble que Italia y cuatro veces el de Portugal y España (Rivera et al 2014a). Esta fase inmigratoria estaba avalada legalmente por la Ley de Tierra y Baldíos de 1936, que autorizaba al ejecutivo a otorgar títulos a familias ocupantes de tierras agrícolas y que las estuvieran en producción. Son casos característicos las colonias agrícolas de Turén y Acarigua; del sistema de Riego Río Guárico, el sistema de riego de Alta Gracia de Orituco, entre otros, así como la legalización de tierras baldías vírgenes puestas en producción tanto por colonos europeos como de origen nacional.

La puesta en producción de las tierras del sur del lago de Maracaibo, fue un proceso característico de este fenómeno. Muchos de estos proyectos de colonias agrícolas fueron poblados con inmigrantes de origen español, portugués o italiano. Este sector de productores no fue afectado por la reforma agraria y los mismos tuvieron en parte, acceso a los beneficios de las políticas de crédito y desarrollo tecnológico auspiciadas por el Estado. El sector privado – sin embargo – logró desarrollar herramientas propias de financiamiento y asistencia técnica, fundamentalmente a través de los sistemas de venta de insumos y la agroindustria, que otorgaba créditos y asistencia técnica a cambio de asegurar la compra de la producción. En 1963 como complemento de la Ley de Reforma Agraria de 1960, se aprobó la Ley de Colonización de 1963, para instalar extranjeros en tierras propiedad de la Nación (tierras baldías). Pero en este período la colonización por extranjeros tuvo poco impacto.

### **b. Ley de Reforma Agraria**

En la década de 1940, cuando la riqueza del petróleo comenzó a transformar a Venezuela de un país rural en un país urbano, comenzaron a notarse los efectos de los procesos de cambio generados por la economía petrolera. Más allá del aporte de los colonos en el proceso de repoblamiento del sector rural, el abastecimiento alimenticio de una población en rápido crecimiento, pasó a ser un problema estratégico.

La escasez de alimentos de origen nacional, causada por el éxodo rural, así como el aumento de alimentos importados, no fue vista como un efecto de las transformaciones provocada por el surgimiento de la economía petrolera, sino como consecuencia de una economía semi-feudal con latifundios improductivos. Esta era una visión común en los países de América Latina. Es por ese tipo de diagnóstico – en cierta forma adoptado para el caso de Venezuela – que la reforma agraria pasó a ser vista en este país como la única solución al problema alimenticio y se realizaron varios intentos en este sentido.

#### **Ley de Reforma Agraria de 1945**

Esta Ley se promulgó durante el Gobierno del Presidente Isaías Medina Angarita. Su objetivo era la lucha contra el latifundio ineficiente y asegurar la función social de la tierra. En concreto, la Ley pretendía acabar con el latifundio improductivo imperante en Venezuela, según la regla de que tierra no trabajada o abandonada sería expropiada para venderla a agricultores sin tierra mediante un crédito blando. Pero esta Ley no alcanzó a ser ejecutada por el derrocamiento del Gobierno ese mismo año.

### **Ley de Reforma Agraria de 1948**

En 1948 hubo un segundo intento por promulgar una Ley de Reforma Agraria, la cual fue un proceso liderado por el Presidente Rómulo Gallegos, pero no alcanzó a ser aplicada porque este Gobierno fue derrocado en noviembre de 1948, apenas dos meses de promulgada, y la Ley fue derogada por el nuevo Gobierno.

### **Ley de Reforma agraria de 1960**

Tras los dos intentos fallidos, en marzo de 1960 durante el Gobierno del Presidente Rómulo Betancourt, se promulgó finalmente la Ley de Reforma Agraria. Gracias a esta Ley, entre 1960 y 1980, se expropiaron la mayoría de tierras agrícolas; incluso las que estaban en producción. Lo relevante del caso es que las expropiaciones no se justificaron por razones de pobreza. Gracias al petróleo, Venezuela era un país rico y tenía uno de los ingresos per cápita más altos del mundo<sup>23</sup>. Tampoco por la razón de ser latifundios improductivos, como se alegaba en la década de 1940, ya que se expropiaron por igual fincas improductivas y otras modernas, sino que el impulso del proceso expropiatorio obedeció a un conjunto de factores internos y externos.

Hay cuatro razones importantes. En primer lugar, Venezuela tenía las reservas de petróleo más grandes del mundo occidental en un momento álgido de la Guerra Fría. En 1956 se había nacionalizado el Canal de Suez, y Egipto, un aliado de la Unión Soviética, amenazaba con restringir el abastecimiento de crudo desde el Golfo Pérsico a Europa y Estados Unidos. Se pensaba que la desigual distribución de la tierra podría facilitar el surgimiento de fuerzas insurgentes y poner a Venezuela en el lado Soviético de la Guerra Fría.

En segundo lugar, existía una situación de emergencia política en Venezuela debido a la aparición de guerrillas en las zonas rurales<sup>24</sup>. Esta fue una causa importante de la reforma agraria por su ánimo de apaciguar a las masas rurales.

En tercer lugar, en América Latina había un consenso ideológico de que el latifundio era un lastre para el desarrollo económico. El acuerdo hemisférico de Punta del Este, Uruguay en 1962 en el cual los países se comprometían a realizar ajustes estructurales para modernizar la estructura productiva, era una consecuencia de ese consenso.

En cuarto lugar, el principio de la “función social de la tierra” (Ankersen et al. 2006), un concepto introducido desde Francia, en los inicios del siglo XX, fue adoptado por la mayor parte de las políticas agraristas de los gobiernos de la región. Este concepto, tuvo y aún tiene, mucha influencia en el ideario político venezolano.

El concepto establece que el problema no es si la gran propiedad es productiva o no, sino si en verdad cumple o no con la función social de la tierra. En Venezuela, así como en otros países de la región, se concluyó que el latifundio era contrario al principio de la función social de la tierra. Igualmente este principio establece que la tierra - por tener una función social - no debe ser fuente de generación de lucro. Por tanto, el Estado debía vigilar y garantizar que la tierra estuviera en manos de los productores y se utilizara para producir alimentos y no para generar lucro.

Basado en la adopción del principio de la función social de la tierra como una política de Estado, la reforma agraria expropió gran cantidad de haciendas y de medianas propiedades, fundamentalmente en regiones donde había gran presión campesina. En efecto, para el año 1980 las tierras agrícolas

<sup>23</sup> Ver Rivera, 2014.

<sup>24</sup> Una gran proporción de la población rural había quedado fuera de los beneficios directos de esta riqueza, por motivos diversos, pero fundamentalmente porque era una población rural que no tenía la preparación necesaria para acceder a los nuevos empleos industriales.

expropiadas sumaban 11.130.987 hectáreas, alrededor de un 38 % del total agrícola del país, las que pasaron a propiedad del IAN, el cual las adjudicaba para uso productivo a agricultores familiares. Adicionalmente, existían 3.278.338 hectáreas tierras ejidales (municipales), que generalmente eran arrendadas, de forma que la superficie total de tierra agrícola en propiedad pública era de 14.392.235 hectáreas, representando alrededor del 50 % de la superficie agropecuaria del país.

Un documento publicado en 1977 por la Confederación Campesina de Venezuela, sostiene que la reforma agraria procedió a expropiar tierras en producción, porque la prioridad era beneficiar rápidamente al campesino y las tierras baldías del Estado existentes, necesitaban de una inversión muy costosa y tomaría mucho tiempo hacerlas producir. Por ese motivo se expropiaron las mejores tierras del país, preferiblemente con rutas de acceso y cercanas a los pueblos, para facilitar la comercialización de los productos. Así “La dotación al campesino debía hacerse donde hubieran las mejores posibilidades. Si la adquisición o expropiación de una finca resolvía un problema social de dotación a campesinos solicitantes, debía procederse en consecuencia. La inversión en reforestación, drenajes, vialidad y demás obras de infraestructura que requiere la colonización, equivale al valor de las fincas privadas, de tal manera que una u otra inversión resultan justificadas” (González, 1977: 139).

Para fortalecer este modelo de estructura agraria, basado en el principio de la función social de la tierra, el Estado gastó ingentes recursos financieros públicos, probablemente más que ningún otro país en el mundo. Los proyectos de parcelación – en algunos casos – como en el sistema de riego del río Guárico, llegaron a tener más funcionarios públicos que productores. En todos los asentamientos, los ingenieros del Estado planificaban y conseguían las maquinarias y los insumos; vigilaban que los tractoristas realizaran su trabajo y al final, establecían las condiciones de venta con los sistemas de acopio y comercialización del Estado.

Paralelamente había cursos de capacitación. Los campesinos se dedicaban a observar y asistir a los cursos y otros encuentros técnicos, pero tenían poco control sobre la producción. Esto duró hasta la crisis financiera de diciembre de 1983. En ese momento, en gran parte de los asentamientos, ya sin la ayuda directa estatal, los asignatarios no supieron cómo producir. La consecuencia fue la disminución de la importancia de la Agricultura Familiar en las décadas de 1980 y 1990.

Un caso interesante de cómo se aplicaban las políticas del Estado en tenencia de la tierra, es el del sistema de riego El Cenizo, ubicado cerca de Valera, en Trujillo. Este sistema había sido construido durante el Gobierno de Pérez Jiménez, con capacidad de riego de unas 40.000 hectáreas, y estaba organizado en parcelas de unas 50 hectáreas, con canales para cada parcela. El sistema de riego recibía agua del también nuevo embalse Agua Viva. Fue diseñado para acoger un nuevo grupo de agricultores de origen europeo<sup>25</sup>.

No obstante, durante el Gobierno del Presidente Betancourt, justo cuando estaba por comenzar el proceso de asentamiento de los colonos, el sistema fue rediseñado para instalar campesinos sin tierras y las parcelas se dividieron en lotes de cinco hectáreas. Obviamente el diseño del sistema de regadío se alteró; los asentados no conocían la tecnología del cultivo de riego, y la efectividad del sistema disminuyó. Luego de estas reformas, el sistema de El Cenizo, a pesar de todos los esfuerzos realizados y los grandes recursos financieros invertidos, nunca logró los resultados esperados de producción según su diseño original.

25 El asentamiento de agricultores europeos en las décadas anteriores había dado muy buenos resultados en otras zonas, como el proyecto Turén-Acarigua, que actualmente todavía son ejemplos de alta productividad y modernización.

### c Ley de Tierras y Desarrollo Agrario de 2002

A partir del año 2000, bajo el impulso del Gobierno del Presidente Hugo Chávez, comienza una nueva fase de la reforma agraria. En 2001 se decreta la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (LTDA). Esta nueva norma, promulgada en la Gaceta Oficial N° 37.323, sustituyó el procedimiento de entrega de tierras de la Ley de Reforma Agraria de 1960, sin que en ningún caso hay variado la condición de los beneficiarios, ya que en una y otra norma se mantiene el estatus de usufructuarios de la tierra, sin derechos efectivos de propiedad. Se reintrodujeron las expropiaciones de tierras, minimizadas desde la década de 1980, y se adjudicaron ingentes inversiones productivas; también regresaron los subsidios; todo lo cual acentuó el existente carácter estatista de la agricultura.

En 2005, se hizo la primera reforma parcial de la LTDA. Lo más resaltante de esta reforma, publicada en la Gaceta Oficial N° 5.771, es que el INTI puede transformar todas las tierras con vocación agrícola en unidades económicas productivas, entre la cuales figura que puede revertir el derecho de uso de toda tierra de su propiedad que se encuentre ociosa o inculta por parte del productor. La Ley fue seguida por el Reglamento Parcial de la LTDA del 2005, el cual incluía disposiciones para la clasificación de la tierra rural en clases y subclases, además de categorías como tipo de uso y rendimiento potencial. Con este decreto se refuerza el rol de control del Estado sobre la producción agrícola ya que por un lado, un rendimiento por debajo de los estándares establecidos puede ser causal de revocación de los derechos de uso de la tierra; y por otro, que los productores, en caso de solicitar financiamiento público, sólo pueden cultivar aquello que ha sido determinado por el INTI en función al tipo o clase de suelo.

En 2010, se hizo la segunda reforma parcial de la LTDA, la cual introduce un cambio radical en la concepción de la propiedad de la tierra. Se asume que toda tierra es de la Nación y que sólo es privada cuando existe un documento de desprendimiento del bien de parte de la Nación. A partir de este nuevo principio, se introduce el concepto de “rescate de tierras”, el cual reemplaza al de “expropiación de tierras”. Mientras estuvo vigente la Ley de Reforma Agraria de 1960 se usaba recurrentemente el término “expropiación de tierras” para referirse al proceso por el cual el Estado priva de su propiedad a un particular. Tras la reforma normativa de 2010, el concepto de rescate asume que el productor privado es un usurpador u ocupante de hecho, que utiliza indebidamente tierras de la Nación para su beneficio personal, con objetivos de lucro; sin atenerse a los principios de la función social de la tierra, razón por la cual el Estado tiene el deber de “rescatar” las tierras para ser utilizadas de acuerdo a la función social de la tierra.

### d. Gran Misión AgroVenezuela

Las Misiones – en el sentido militar – de llevar a cabo una tarea, fueron uno de los principales instrumentos de política del gobierno del Presidente Chávez, en todos los campos. Se trataba de subsidiar todas las actividades, fueran de servicios o productivas. La primera y más conocida fue la Misión Barrio Adentro, para llevar salud a los sectores pobres urbanos y rurales. Se organizaron alrededor de 10 misiones en diversas áreas. Frente a la caída de la producción agrícola en la década de 2000-2010<sup>26</sup>, se creó en 2011 la Gran Misión AgroVenezuela, la cual nació como una iniciativa del Gobierno Nacional para incrementar la producción de alimentos en el país. Según el sitio Web institucional se trató de una

<sup>26</sup> La Memoria y Cuenta del Ministerio del Poder Popular para Agricultura y Tierras de 2012 informó de una disminución del 0,57 % en la producción y de un 7,8 % en la superficie agrícola cosechada respecto al año anterior (2011). Esta es una tendencia que había venido ocurriendo desde hacía varios años. <http://www.elmundo.com.ve/firmas/alejandro-caribas/los-subsidios-y-la-cartera-agricola.aspx>

“Convocatoria nacional a todos los actores del proceso productivo; productores, campesinos, pescadores, trabajadores, consejos comunales, milicias, otros, para que se incorporen a la producción agrícola, pecuaria y pesca, durante 2011 y 2012<sup>27</sup>”. Sus objetivos fueron:

1. Incentivar el registro masivo de todos los venezolanos con posibilidades de producir alimentos.
2. Garantizar el apoyo financiero tanto de la Banca pública como de la privada en la producción de alimentos.
3. Proveer todos los insumos agrícolas y medios de mecanización.
4. Disponer de técnicos que velen por el buen desarrollo de la producción de alimentos.
5. Incorporar todas las tierras en manos del Estado, a la producción.
6. Fomentar la agricultura urbana como un nuevo esquema de producción masiva de alimentos en las ciudades con acompañamiento técnico, para producir alimentos para el país.

En esta Misión podían participar todos los pequeños y medianos productores, agrupados o no a gremios; campesinos, pescadores, acuicultores y aquellos que quisieran sumarse a la producción agroalimentaria. Para lograr estos objetivos, se propuso utilizar las tierras disponibles, entre las cuales destacaban:

- Unidades de Propiedad Social Agropecuarias.
- Espacios productivos administrados por distintos entes del Estado (tierras recuperadas, bases militares, liceos, escuelas técnicas, estaciones experimentales, centros penitenciarios, alcaldías, gobernaciones, entre otras).
- Espacios comunales y/o propios.
- Espacios disponibles para desarrollar la agricultura urbana y periurbana en las grandes ciudades, incluido plazas y parques.

Los resultados no fueron los esperados. Por tanto, en octubre de 2014 el Presidente Maduro expresó en una reunión de Ministros la intención de renovar la Misión para hacerla más efectiva: “Nosotros garantizamos inversión para el desarrollo del campo como nunca antes en la historia. Garantizamos apoyo al que trabaja, con créditos, subsidio cuando hace falta, maquinarias. No puede faltar ni fallar nada (...) en financiamiento para la producción, subsidio cuando hace falta para proteger al productor y al consumidor, en maquinaria, tecnología, semillas; apoyo moral, formativo, político, de todo tipo<sup>28</sup>”.

## 7. Las instituciones de apoyo a la agricultura

Se analizarán los dos tipos principales de instituciones que aportan apoyo institucional, financiero, científico y técnico a la agricultura familiar.

### 7.1 Instituciones Públicas de Apoyo a la Agricultura Familiar

Hay un gran número de instituciones públicas que tienen como prioridad el apoyo a la agricultura y a la Agricultura Familiar o campesina, en particular. Tiene que ver con áreas como la reforma agraria,

<sup>27</sup> <http://www.agropatria.com.ve/mision-agrovenezuela>

<sup>28</sup> <http://www.correodelorinoco.gob.ve/politica/gran-mision-agrovenezuela-sera-renovada-para-impulsar-produccion-agricola/>

el financiamiento agrícola, construcción y mantenimiento de infraestructura, proyectos de desarrollo agrícola, asistencia técnica, sanidad agropecuaria, investigación, y otras.

#### **a. Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras**

El MAT es actualmente un ministerio que a través de sus diversos organismos adscritos, se encarga de administrar la gran cantidad de tierras agrícolas y empresas productivas y de servicios agrícolas propiedad del Estado. Antes del cambio de nombre, en 1999, era el Ministerio de Agricultura y Cría (MAC). Se presenta a continuación un organograma simplificado de las principales instituciones del actual Ministerio de Agricultura y Tierras. Como observación se puede establecer que el cambio de nombre es significativo, ya que pasó de ser un organismo de apoyo técnico e institucional a la producción, a ser un organismo con énfasis en el control y uso de la tierra.

Otra consecuencia del cambio de MAC a MAT es la creciente complejidad de su estructura orgánica, multiplicándose los vice-ministerios y organismos de promoción y control. Recientemente, entre 2013 y 2014, se han creado dos nuevos vice-ministerios y se han re-definido las funciones de tres anteriores, quedando la estructura del MAT de la siguiente manera. No hay noticias detalladas de sus funciones específicas pero sus denominaciones son indicativas de las mismas:

- Viceministro de Agricultura (encargado de la cartera de financiamiento del sector).
- Viceministro de Producción Agrícola Pecuaria.
- Viceministro de Producción Agrícola Vegetal.
- Viceministro de Pesca y Acuicultura.
- Viceministro de Agroindustria.

Además de los Vice-Ministerios y Direcciones Generales correspondientes, están los Institutos Autónomos y las empresas públicas adscritas al Ministerio, pero que funcionan en forma independiente, entre las más importantes son:

- INTI (Instituto Nacional de Tierras).
- INSAI (antes SASA) Instituto de Sanidad Agrícola Integral.
- INDER (Instituto Nacional de Desarrollo Rural).
- INIA (Instituto Nacional de Investigación Agrícola).
- CVAL (Corporación Venezolana de Alimentos). Este organismo administra una gran cantidad de empresas agrícolas, agroindustriales y de servicios agrícolas.
- F. CIARA (Fundación de Capacitación e Investigación para la Reforma Agraria).
- INSOPESCA (Instituto Socialista para la Pesca y Acuicultura).
- FONDAS (Fondo Nacional de Desarrollo Agrícola Socialista).
- BAV (Banco Agrícola Venezolano).

De entre estos organismos, los más relacionados con la Agricultura Familiar son los siguientes:

## b. IAN / INTI

El IAN (Instituto Agrario Nacional) fue creado como un instrumento de la reforma agraria para distribuir las tierras en propiedad del Estado, expropiadas o baldías, a agricultores familiares. Entre 1960 y 1978 repartió tierras a 90.500 beneficiarios. Entre 1979 y 1992 otros 116.065 beneficiarios obtienen tierras<sup>29</sup>. Estas dos cifras suman unos 206.500 beneficiarios de la reforma agraria en Venezuela (Rivera y Gómez, 2014). Ese número equivale al 50 % del total de predios identificados por el Censo Agrícola de 2008.

En diciembre de 2001, se promulgó el decreto que creó el INTI (Instituto Nacional de Tierras), el cual comienza a funcionar en 2002, asumiendo las tareas del IAN. La diferencia es que el INTI reanuda el proceso de expropiación de tierras, que se había detenido en 1980. En pocos años, las expropiaciones logran apropiarse de gran cantidad de tierras en producción del sector privado. Según información pública (medios de prensa), para el año 2010 el gobierno de Hugo Chávez había expropiado más de 3.6 millones de hectáreas de tierras (Agencia Venezolana de Noticias, 11/12/2011). Esta superficie, junto a las catorce millones de hectáreas que ya eran propiedad del Estado, suman 18.000.000 hectáreas, o un 66.5 % del total de la tierra productiva de Venezuela, que revela los niveles de control del Estado sobre el sector agropecuario.

## c. La Fundación CIARA

La Fundación para la Capacitación e Investigación de la Reforma Agraria, fue fundada en 1964 como parte del sistema institucional de apoyo a la reforma agraria. Es un ente autónomo, dependiente del Ministerio de Agricultura, pero con un estatus jurídico privado regido por la ley de fundaciones y organizaciones con fines de lucro. Su director lo nombra directamente el Ministro. Las funciones tradicionales de la Fundación CIARA fueron capacitar a los funcionarios públicos y líderes campesinos en materias de desarrollo rural y reforma agraria.

Luego, en la década de 1990 comenzó a asumir funciones de ejecución de los proyectos de desarrollo rural con financiamiento internacional. Actualmente, la Fundación ha cambiado su nombre a Fundación para la Capacitación e Innovación para Apoyar la Revolución Agraria, y ha expandido sus objetivos de desarrollo, incorporando como filosofía de trabajo la ampliación de la democracia participativa, la promoción del desarrollo sustentable y la contribución al fortalecimiento de un nuevo Estado y modelo de desarrollo socialista<sup>30</sup>.

Ha ejecutado proyectos financiados por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Banco Mundial (BM). También con el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Los proyectos activos auspiciados por La F. CIARA y que se relacionan directamente con el apoyo a los productores familiares son los siguientes:

**1. PROSALAFa Fase III: 2013-2019.** La fase I del Proyecto comenzó en 1993. Para la ejecución de la Fase III del proyecto, las comunidades y las municipalidades firmarán un acuerdo de cooperación y de inversión tripartito. Se contratarán proveedores de servicio para la preparación de diagnósticos participativos; estudios de microcuencas y elaboración de planes estratégicos de desarrollo de la comunidad y de

<sup>29</sup> La Reforma Agraria y la Ley de Tierras (autor) Einstein Alejandro Morales Galito. Documento de Internet (sin fecha). <http://www.monografias.com/trabajos15/reforma-agraria/reforma-agraria.shtml>

<sup>30</sup> <http://www.ciara.gob.ve/index.php/institucion/mision-y-vision>

micro-cuencas, donde se definirán las necesidades de inversión a corto, mediano y largo plazo. Los proyectos incluidos en ambos planes, serán presentados a nivel municipal, estatal y del gobierno central.

El proyecto financiará obras sociales, productivas, y de conservación ambiental, como también, servicios de apoyo técnico y capacitación. Se establecerán mecanismos participativos, en el cual las poblaciones pobres tendrán la oportunidad de participar y dialogar. El Proyecto tendrá cuatro componentes: Fortalecimiento del capital humano y social, rehabilitación, manejo y conservación de los recursos naturales, desarrollo productivo y servicios financieros rurales.

**2. PROSANESU.** El Proyecto Integral sustentable para las zonas semiáridas, áridas y en transición de los estados Nueva Esparta y Sucre (Prosanesu) tiene como meta en el período 2013–2019, el trabajo investigativo que se focalizará en 10 municipios del estado Sucre y 11 municipios del Estado Nueva Esparta. Según las condiciones de organización que tengan los espacios abordados, se priorizarán las localidades con mayores dificultades. Para ello se toma la evaluación organizativa sobre la base de la fortaleza y fomento y organizativo desde el Poder Popular a través de Consejos Comunales; Comunas; Consejos de Pescadores y Organizaciones de Pescadores.

**3. Programa de Mantenimiento de la Biodiversidad en el Paisaje Productivo de Los Andes Venezolanos.** El objetivo del proyecto es que los sistemas de producción campesinos permanezcan siendo amigables con la biodiversidad y se espera lograr los siguientes resultados: i) Incremento de las capacidades entre los productores para aplicar prácticas amigables con la biodiversidad. ii) Políticas, planificación y marcos de regulación favorables. iii) Procesos de replicación de los avances en las áreas piloto.

La entidad ejecutora es el PNUD. El financiamiento principal es del Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF). La cofinanciación es proporcionada a través del Plan Nacional Café el cual se encuentra a cargo del MINEP (Ministerio de Economía Popular). Este Programa también es conocido como Proyecto Café Andino. Surgió de la “necesidad de apoyar a los campesinos andinos de Venezuela, con el objetivo de transferirles conocimiento, combinado con el saber autóctono que ellos manejan, en función de la consolidación del elemento final que es obtener de la mejor manera y artesanalmente, la cosecha del café andino”.

**4. Proyecto Cadenas Socio-productivas.** El Proyecto está concebido para ser ejecutado en el medio rural, haciendo énfasis en las familias campesinas, para su incorporación activa a la organización para la producción. La finalidad es que participen en la toma de decisiones en los diferentes procesos que se dan en las cadenas socio-productivas: Producción primaria, transformación, distribución y consumo. Se considera que brindando capacitación, formación y acompañamiento técnico integral, con principios socialistas y basándose en la educación popular, se logrará el fortalecimiento de las organizaciones productivas, con miras a la conformación y desarrollo de la Red de Productores Libres y Asociados (REPLA).

La finalidad, es fortalecer la organización para la producción agrícola, a través de la capacitación, formación y acompañamiento integral, dirigido a los agro-venezolanos, organizaciones productivas y otros actores que interactúan en los procesos de las cadenas socio-productivas, para incentivar su incorporación a la Red de Productores Libres y Asociados (REPLA), en el marco de la Gran Misión AgroVenezuela, desde la base del Poder Popular y de la articulación interinstitucional.

#### d. INCES

El tema de la capacitación es una preocupación general. El Instituto Nacional de Capacitación para el Empleo (INCE) era una institución semi-autónoma, que se financiaba con aportes del sector empresarial privado pero era administrada por el Estado. Fue creado en 1959 y desde entonces ha venido creciendo en su papel de capacitación. Tiene diversas ramas, entre las cuales destaca el INCE-Agrícola, cuya función es capacitar a las poblaciones rurales en diversos oficios, tanto de producción primaria como de transformación artesanal y semi-industrial. Originalmente el INCE perseguía dos (2) fines básicos:

El entrenamiento en servicio de obreros y empleados que se incorporaban al trabajo sin una preparación técnica; y el segundo, contribuir al aprendizaje de los menores de edad, que sin haberse incluido en el trabajo, necesitaban tener un entrenamiento en centros técnicos. En 2008, una nueva Ley lo transformó en el Instituto Nacional de Capacitación y Educación Socialista (INCES), con fines para la ejecución de la estrategia del Gobierno de construcción del socialismo. En 2013 el INCES ejecutó 4.778 Proyectos Integrales Socialistas. Estos Proyectos se llevaron a cabo luego de una “transformación profunda en el curriculum del INCES y una transformación que empezó en el componente de la integración del Saber y el Trabajo, con miras a una visión mucho más integral de lo que ahora se denomina: “Proyecto Integral Socialista<sup>31</sup>”.

#### e. INDER

El Instituto de Desarrollo Rural (INDER) se creó en 2001 por mandato de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario y tiene por objeto el desarrollo integral del sector agrícola con acciones en el campo de la infraestructura, capacitación y extensión. Es un instituto adscrito al Ministerio de Agricultura, pero con personalidad jurídica y patrimonio propio. Tiene sede en la ciudad de Guanare y cuenta con 23 oficinas en los estados. Uno de sus roles es administrar grandes proyectos de desarrollo socialista, bajo contrato con empresas contratistas extranjeras, como los proyectos Río Tiznados y El Diluvio-El Palmar.

#### f. INIA

El Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIA), correspondía anteriormente al Fondo Nacional de Investigaciones Agropecuarias (FONAIAP). El Fondo tenía un perfil netamente de investigación agrícola, con estaciones propias y líneas de financiamiento para realizar investigaciones en colaboración con los centros de investigación universitaria e institutos privados. El INIA, creado en agosto de 2000, continúa las líneas de investigación del FONAIAP pero ha ampliado su línea de acción con proyectos de extensión agrícola y otras funciones de apoyo a las políticas de desarrollo públicas. El INIA es la institución encargada de llevar a cabo el “Registro Único Nacional Obligatorio y Permanente de Productores y Productoras Agrícolas” (RUNOPPPA). El Registro es importante porque, dentro de la política actual, “es un aval para adquirir insumos en Agropatria; además de servir para solicitar crédito en el Fondo Nacional de Desarrollo Agrario Socialista (FONDAS) y entidades como el Banco Agrícola de Venezuela (BAV)<sup>32</sup>”.

31 [http://inces.gob.ve/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1252%3Ael-inces-trabaja-de-la-mano-con-el-pueblo-venezolano&catid=29%3Anoticias-inces&Itemid=155&lang=es](http://inces.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=1252%3Ael-inces-trabaja-de-la-mano-con-el-pueblo-venezolano&catid=29%3Anoticias-inces&Itemid=155&lang=es)

32 <http://www.inia.gov.ve/index.php/2012-11-05-19-42-09/noticias/>

### **g. Extensión Agrícola**

La extensión agrícola ha tomado diversas formas a lo largo de la reforma agraria. Actualmente no hay una institución que tenga como objetivo específico la extensión agrícola. Una experiencia interesante, fue el Programa Municipalizado de Extensión Agrícola, con un cofinanciamiento y asistencia técnica por parte del banco Mundial, basado en la Fundación CIARA. Este Programa se inició en 1995 con una duración estimada para su ejecución de seis años. La propuesta era crear núcleos de extensión agrícola en cada municipio y llevar a cabo acciones para incentivar que cada municipio tuviera su propio Núcleo de Extensión Agrícola. Inicialmente los núcleos serían financiados por el Programa y luego incorporados dentro del presupuesto normal de los municipios.

Sin embargo, la Fundación CIARA cambió el objetivo del Programa y en vez de incentivar para que los Municipios crearan sus propios Núcleos de Extensión Agrícola, pasó a contratar empresas técnicas independientes para ejecutar en forma directa las acciones de extensión agrícolas, apenas en acuerdo con las autoridades municipales. En este esquema de ejecución directa de parte de la F. Ciara los municipios tenían poca participación y consecuentemente no mostraron interés en el Programa y más bien lo rechazaron. Finalmente, el financiamiento del programa concluyó; finalizaron los contratos con las empresas contratistas; los municipios no adoptaron la propuesta de tener extensión agrícola, y la finalidad del programa no se cumplió.

### **h. INSAI**

El Instituto Nacional de Salud Agrícola Integral (INSAI), reemplazó al Servicio Autónoma de Sanidad Agropecuaria (SASA). Su objetivo es diseñar y ejecutar las políticas, planes programas y proyectos dirigidos a la prevención, control y vigilancia de plagas y enfermedades que afecten a los animales, vegetales, productos y subproductos de ambos orígenes, así como velar por la calidad y seguridad de los insumos agrícolas utilizados en el territorio nacional. Una de sus funciones es realizar el Registro Único Nacional de Salud Agrícola Integral (RUNSAI), el cual es un recurso para proporcionar certificados de registro a empresas del sector privado dedicadas al transporte, almacenamiento, comercialización, expendio y distribución de productos y subproductos agrícolas y pecuarios. También el INSAI es responsable del Sistema Integrado de Gestión para la Movilización Animal y Vegetal (SIGMAV). En teoría, el INSAI debería tener oficinas de certificación sanitaria para la movilización de productos en todos los municipios; para estar cerca de los productores, y tener la capacidad de detección temprana de cualquier problema sanitario. No obstante, las oficinas tienden a concentrarse en las capitales de los Estados o zonas con mucha importancia agrícola, lo cual representa un problema, de costo y tiempo, para la movilización de los productos agrícolas, especialmente de los productores familiares.

### **i. Instituciones de financiamiento**

La política pública en materia de financiamiento agrícola se remonta al Banco Agrícola y Pecuario (BAP) fundado en 1928. Luego surgió un conjunto de instituciones con similares propósitos, como el Fondo Nacional del Café, fundado en 1959; el Fondo de Desarrollo Algodonero, fundado en 1962; el Fondo de Desarrollo Frutícola fundado en 1966; el Banco de Desarrollo Agropecuario, fundado en 1969; el Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario, fundado en 1974; el Fondo de Crédito Agropecuario, fundado

en 1974; el Fondo de Crédito Industrial, fundado en 1974; el Fondo del Café, creado en 1975; y el Fondo del Cacao, también en 1975<sup>33</sup>; para citar los más reconocidos<sup>34</sup>.

Adicionalmente, en la década de 1960, se creó el Programa de Crédito Dirigido, con el objetivo de financiar y proveer asistencia técnica a organizaciones económicas campesinas establecidas por iniciativa del Estado, dentro del marco de la reforma agraria, como las Uniones de Prestatarios y las Empresas Colectivas. Este Programa fue una iniciativa coordinada entre el Ministerio de Agricultura y Cría; el Instituto Agrario Nacional y el Banco Agrícola y Pecuario, en donde los dos primeros brindaban la asistencia técnica y el soporte físico (vialidad, centros de acopio, deforestación, riego, otros) y el BAP aportaba los recursos financieros para los créditos y adicionalmente se encargaba de comercializar la producción a través de su empresa filial Almacenes y Depósitos Agropecuario (ADAGRO).

En 1974 desapareció el BAP y sus funciones fueron asumidas por el Instituto de Crédito Agropecuario (ICAP). La empresa ADAGRO fue adscrita a la Corporación de Mercadeo Agrícola (CMA). El mismo año se creó el Fondo de Crédito Agropecuario (FCA) bajo el modelo de “banca de segundo piso”, que otorgaba financiamiento indirecto a los productores a través de la banca comercial, del Banco de Desarrollo Agropecuario (BANDAGRO) y del ICAP para créditos de mediano y largo plazo.

Después de la crisis financiera venezolana de la década de 1983, tanto el sistema de banca de segundo piso como de los bancos de primer piso, especialmente los bancos comerciales, empezaron a presentar problemas para financiar a la agricultura. Una de las razones para que el sistema financiero, tanto público como privado, se viera limitado para continuar apoyando el desarrollo agropecuario venezolano, fue su mal manejo administrativo y la facilidad para otorgar los créditos, lo que se tradujo en altas tasas de morosidad. Por esta razón BANDAGRO, que había sido intervenido por primera vez el 12 de enero de 1981, a consecuencia de sus reiteradas infracciones a la Ley de Bancos, y por haber incurrido en situaciones agudas de iliquidez, se le revocó la autorización de funcionamiento el 22 de enero de 1991.

A finales de la década de 1990, el FCA fue sustituido por el FONDAFA (Fondo de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Forestal y Afines), el cual a su vez fue reemplazado por el FONDAS (Fondo para el Desarrollo Agrario Socialista) el año 2008. En esencia, el FCA y el FONDAFA eran fuentes de financiamiento de segundo piso, mientras que el FONDAS tiene un alcance mayor, pues no se limita a medidas de financiamiento indirecto sino que también facilita créditos directos a los productores y además tiene funciones de movilización social y de regulación de la producción, dentro de la estrategia general del Gobierno venezolano de impulsar una economía agrícola socialista.

La iniciativa más importante del actual Gobierno en este campo, es la creación del Banco Agrícola de Venezuela, que comenzó sus operaciones en enero de 2006. “El Banco Agrícola de Venezuela (BAV) nace como una iniciativa revolucionaria impulsada por el Gobierno Bolivariano para promover el desarrollo social y productivo de la Nación, en el marco de un nuevo modelo de gestión social que fomenta la participación protagónica del pueblo. En el BAV los campesinos y productores pueden obtener un financiamiento agrícola con tasas de interés solidarias, requisitos mínimos y orientación para garantizar el éxito de su plan productivo y su impacto social positivo en las comunidades. Abrimos nuestras puertas para orientar y apoyar el desarrollo agrícola. Somos el banco que los productores venezolanos estaban esperando, comprometido con el Socialismo Agrario y Promoviendo el Interés Colectivo<sup>35</sup>”.

33 En 1975, el Estado asumió el monopolio de la comercialización del cacao.

34 Adicionalmente, el Estado adoptó medidas de política monetaria para fomentar el financiamiento, como por ejemplo el Decreto N° 1249, de octubre de 1975, que obligaba a la Banca Comercial a destinar una parte de sus recursos al financiamiento del sector agrario y el establecimiento de tasas de interés preferenciales.

35 <http://www.bav.com.ve/somosbav/historia>

La segunda fuente de financiamiento agrario, son los bancos comerciales, tanto los numerosos bancos estatales como los bancos privados. Todos ellos están obligados a disponer de un porcentaje de su cartera crediticia para financiar la producción agraria, la cual se conoce como la “cartera agrícola”. Los créditos de la cartera agrícola son subsidiados, cotizándose a una tasa de alrededor al 50% por debajo de la tasa normal de créditos.

La idea de subsidio comenzó antes de la época de reforma agraria, en la década de 1950, como una manera de incentivar al sector, dentro de las políticas de sembrar el petróleo. El monto de la cartera agrícola se fija anualmente de acuerdo a las necesidades de política de los gobiernos y por lo general fluctúa entre el 15 y el 20 % del total de la cartera de créditos de los bancos<sup>36</sup>. A través de esta política los bancos están obligados a otorgar préstamos a los agricultores a tasas por debajo de la inflación.

#### **j. Instituciones de Insumos Agrícolas: Agropatria**

El tema de los insumos agrícolas siempre ha sido un problema en la agricultura de Venezuela. En casi todos los períodos hubo un canal estatal de comercialización de insumos, generalmente altamente subsidiados. En la década de 1970, hubo un momento en que el Estado ofreció agroquímicos gratis, siempre que los productores los recogieron en las fábricas, ya que el precio final no alcanzaba a pagar los costos del transporte y distribución. Por otra parte, hubo pequeñas empresas de insumos de carácter local o regional que ofrecían los mismos servicios, pero con las dificultades propias de un ambiente altamente subsidiado e inestable. En las décadas de 1980 y 1990, creció la empresa distribuidora de insumos agrícolas Agroisleña, vinculada a agricultores originarios de las islas canarias.

Esta empresa se estableció en 1958 y en los años posteriores llegó a ser un ejemplo de integración de la cadena de producción agrícola. Para fines de la década de 2010, daba créditos y asistencia técnica a más 18 mil productores, la mayoría agricultores familiares, y vendía el 70 % de los insumos agrícolas y ganaderos comercializados en Venezuela. La empresa disponía de 18 silos y 60 tiendas en todo el país<sup>37</sup>. En esta misma década, el Gobierno había organizado una empresa muy grande con el mismo objetivo llamada Agrotiendas, pero tuvieron problemas organizativos. En este contexto, el Gobierno decidió expropiar Agroisleña, lo cual se llevó a efecto en octubre de 2010.

#### **k. Proyectos e instrumentos para impulsar la producción**

Con el propósito de superar la crisis histórica de la alimentación en Venezuela, el actual Ministerio de Agricultura y Tierras llevó a cabo varias iniciativas para mejorar la producción de distintos rubros alimenticios, incluso con apoyo de organismos internacionales, como la FAO y el FIDA (ver sección sobre la Fundación CIARA). La mayor parte de estas iniciativas, fueron proyectos que se basaron en el potencial de los pequeños productores agrícolas; en algunos casos fortaleciendo la producción individual asociada y en otros promoviendo formas colectivas de producción. Algunos de tales proyectos han sido incorporados en la Gran Misión AgroVenezuela.

<sup>36</sup> “La tasa agrícola para el año 2011 fue de 13 % y el porcentaje promedio de la cartera de crédito agrícola respecto al promedio de la cartera de crédito de la banca para 2010 y 2011, fue de 22,14 %, lo que traducido en cifras absolutas, significó que la cartera agrícola para 2011 fue de 48.723 millones de bolívares (El Mundo, Economía & Negocios, 07/03/2012, P. 20). (Reporte de la Economía, 20/01/2012, P. 15)” (El Mundo, 2014) <http://www.elmundo.com.ve/firmas/alejandro-caribas/los-subsidios-y-la-cartera-agricola.aspx>.

<sup>37</sup> <http://katiuskah.blogspot.com/2012/09/agroisleña-versus-agropatria-i-parte.html>

**(1) Conucos mejorados**

Fue una política para mejorar la producción en los conucos, que se describen como pequeños huertos, a través de los cuales las familias se autoabastecerían con la producción en patios, porches y techos. “Podemos sembrar maíz en las platabandas”, dijo el presidente Chávez en diversas oportunidades<sup>38</sup>. No dio los resultados esperados.

**(2) Gallineros verticales**

Uno de los planes más recordados del ex presidente Chávez fue el de los gallineros verticales, como parte de la agricultura sustentable, cuyo fin era que las familias produjeran pollo y huevos para su consumo. No dio los resultados esperados.

**(3) Núcleos de Desarrollo Endógeno**

Este es un modelo de tipo urbano y rural con la finalidad de producir bienes elaborados. Funcionan como talleres colectivos. En general, no se conoce bien su funcionamiento y qué producen.

**(4) Unidades de Producción Social**

Son fundos expropiados y administrados directamente por instituciones del Estado.

**(5) Plan Café**

Consistió en la expropiación de casi todas las torrefactoras de café para ejecutar planes de apoyo productivo a los productores familiares. No dio los resultados esperados. Los bajos precios ofrecidos a los agricultores, hicieron bajar la producción y hoy se importa una parte substantiva del consumo nacional.

**(6) Agricultura Urbana**

Fue una propuesta para implementar cultivos en los parques y jardines de las ciudades, siguiendo el modelo cubano. Se implementó por la Fundación CIARA. No dio los resultados esperados.

**(7) Unidades de Producción Socialista Agropecuarias**

Generalmente son grandes proyectos asociados a sistemas de riego; con fuertes inversiones en tecnología de riego muy avanzada, y construidos y administrados bajo contrato con empresas brasileñas, chinas y canadienses. En principio, no han dado los resultados esperados.

**I. Instituciones de mercadeo agrícola****(1) Corporación de Mercadeo Agrícola**

Esta es una vieja institución creada en 1972 y suprimida en 1984 por las deudas con los productores. Históricamente esta Corporación tenía a su cargo diversas centrales de acopio y transformación industrial de alimentos en todo el país. Fue refundada en 2002 por una nueva Ley de Mercadeo Agrícola, pero tenía menos funciones comerciales y más administrativas; y de control y promoción del comercio. La ley incluye funciones reguladoras en los siguientes campos (Art. 6): “Quedan sometidos a esta Ley, el

38 <http://www.eluniversal.com/economia/130804/el-modelo-agricola-que-no-prospero>

comercio de los productos agrícolas, los servicios de mercadeo agrícola, el comercio de maquinarias agrícolas, insumos y demás suministros utilizados para la producción agrícola, así como las herramientas de política económica del Estado orientadas al fomento y desarrollo de las funciones de intercambio de servicios y productos para el sector agrícola, salvo aquellas disposiciones que coliden con una ley de mayor rango o una ley especial de igual rango”.

## **(2) LA CASA S.A. (Corporación de Abastecimientos y Servicios Agrícolas)**

Esta Corporación fue creada en 1989, con capitales del Banco Industrial de Venezuela – de propiedad estatal – y la también empresa pública Financiera Industrial de Venezuela C.A. (FIVCA). La Venezolana de Alimentos (VENALCASA), es una filial de CASA, creada en 2007, que actualmente maneja 31 silos, 5 frigoríficos, 7 centros de acopio, 37 depósitos, y dos entes adscritos: Logicasa, con 142 camiones de transporte de alimentos y Venezolana de Alimentos (Venalcasa), que presta servicios de procesamiento, empaquetado y diversos otros similares. Está adscrita al Ministerio de Alimentación.

## **m. Corporaciones regionales de desarrollo**

Las Corporaciones Regionales de Desarrollo, se focalizan normalmente en atender a más de un Estado; realizan estudios y llevan a cabo iniciativas de promoción del desarrollo económico en la región, con enfoque en la Agricultura Familiar. Estas corporaciones fueron creadas en la década de 1970 como instituciones públicas descentralizadas y autónomas, para vincular las políticas agrarias de la reforma agraria, con iniciativas de desarrollo industrial, de vías agrícolas, desarrollo urbano, entre otros. Su finalidad era dotar a las regiones, de un instrumento para promover su desarrollo económico de manera armónica e integral en el contexto de una política de desarrollo nacional. Su misión fundamental era estar al servicio del hombre, promover su desarrollo y no el simple crecimiento económico de las áreas territoriales de las respectivas regiones. Por varios años, estas instituciones estuvieron adscritas al antiguo Ministerio de Fomento, que luego pasó a llamarse de Industria y Comercio y, actualmente, Comercio e Industrias Ligeras. No obstante, en 2010 pasaron a depender de la Vicepresidencia de la República, perdiendo de esta manera su independencia funcional. Esta disposición gubernamental involucra a las Corporaciones para el Desarrollo de la Región Centro Occidental (Fudeco); Región Central (Corpocentro); Región de Los Llanos (Corpollanos); Región de Los Andes (Corpoandes); Región del Zulia (Corpozulia); y Recuperación y Desarrollo del Estado Vargas (Corpovargas). Se excluye de esta resolución la Corporación Venezolana de Guayana (CVG), debido a que está en proceso de liquidación.

## **n. Empresas y proyectos del Estado**

La propiedad de bienes agrícolas por parte del Estado siempre ha sido importante en Venezuela.

### **(1) Sistemas de Riego**

Al igual que en otros países, la propiedad de las obras hidráulicas construidas con fondos públicos continúan en manos del Estado, pero a diferencia de éstos, también la administración y mantenimiento de las mismas es ejecutada por instituciones públicas, de forma que los productores no tienen injerencia en

la administración del sistema. La Dirección de Riego del Ministerio, evalúa las necesidades presupuestarias para el año y solicita el financiamiento al Ministerio de Agricultura y éste lo presenta a la Asamblea Nacional para su aprobación. Un problema histórico ha sido que las partidas aprobadas no siempre son las solicitadas y los desembolsos generalmente llegan con atrasos. Esto perturba el funcionamiento de los sistemas de riego y genera incertidumbre en las estrategias de producción de los agricultores.

## **(2) Fondos Zamoranos**

Los Fondos Zamoranos son una de las entidades productivas estatales líderes y más representativas de las políticas del actual Gobierno, para la creación de una base productiva socialista<sup>39</sup>. Su propósito, es distribuir estos productos directamente a las redes del Estado a fin de asegurar que los alimentos lleguen a la población sin intermediarios; para que los precios sean más económicos y que los consumidores no sean víctimas de la especulación. Estos Fondos fueron tierras tomadas por el Poder Ejecutivo con la finalidad de recuperar tierras ociosas y ponerlas a disposición de campesinos para la producción de alimentos de primera necesidad. Según informa el Ministerio, durante el año 2011 los 84 Fondos Zamoranos del país, cultivaron cerca de 11.500 hectáreas de alimentos. Todos los Fondos Zamoranos son administrados por la Fundación CIARA, un organismo del Ministerio del Poder Popular para Agricultura y Tierra (MPPAT). Los trabajadores son contratados por el Gobierno como si se tratara de empleados públicos. Un ejemplo es el Fondo Zamorano Aracal<sup>40</sup> que abarca una superficie de 1.100 hectáreas, ubicado en el municipio de Urachiche, del Estado Yaracuy. Allí se cultivan cerca de 690 hectáreas de alimentos que son distribuidos a plantas procesadoras y mercados para que sean vendidos a precios asequibles. Las tierras de Aracal fueron rescatadas por el Gobierno en el año 2004, pues se encontraban en manos de un latifundista y eran subutilizadas para el cultivo de maíz. Luego de su recuperación y bajo la administración de ochenta y cinco (85) familias campesinas, actualmente se cosecha plátano, aguacate, naranja, limón, guayaba, cambur (banano), tomate, pimentón, parchita, lechosa (papaya), caraota (frijol) y maíz. Adicionalmente, el Fondo Aracal posee siete lagunas donde se cultivan cachamas y cuenta con doscientas cabezas de ganado.

## **(3) SARAOS**

Se trata de los Sistemas de Asociaciones Rurales Auto-Organizadas dirigidos al desarrollo rural organizado. Los Saraos y los Saraitos fueron un modelo de desarrollo agrícola basado en la autogestión, cuyo objetivo era fomentar la producción agroindustrial. Fueron los primeros proyectos de desarrollo iniciados en 1999 y 2000. Se construyeron en base a grandes inversiones públicas, incluyendo instalaciones y viviendas, pero la mayoría no se completó, en parte porque surgieron otras opciones, como la continuación de la reforma agraria, y también porque los sitios habían sido elegidos con mucha prisa y luego se comprobó que no eran aptos para los fines del proyecto.

## **(4) Empresas Agrarias Socialistas**

Son grandes proyectos, usualmente llevados a cabo con empresas extranjeras. Estos proyectos tienen por objetivo instalar una producción intensiva en áreas con buenas condiciones de riego o suelos.

<sup>39</sup> El nombre del programa proviene de Ezequiel Zamora, un héroe de las Guerras Federales ocurridas entre 1843 y 1860.

<sup>40</sup> Extraído de la página Web del Fondo Aracal.

Anteriormente los proyectos de riego que se mencionaban, fueron diseñados para dotar de agua a los agricultores existentes en cada lugar, generalmente medianos y pequeños propietarios. Pero esta propuesta fue cambiada por una estrategia de producción a gran escala de empresas integradas. Hay tres muy conocidas: El Proyecto Agro-socialista Planicie de Maracaibo, Estado Zulia. El Proyecto Empresa Socialista “Ignacio de Abreu e Lima”, en la zona de la Mesa de Guanipa, localidad de El Tigre, Estado de Anzoátegui; y el Proyecto Agro-socialista Río Tiznado, Estado Guárico. Estos Proyectos usan la más avanzada tecnología de riego, generalmente riego por aspersión de pivote central. Fueron diseñadas y puestas en ejecución por empresas contratistas extranjeras. Su debilidad es que generan una alta dependencia de los expertos extranjeros en el uso y mantenimiento de los sistemas de riego así como enormes costos de operación en relación con los resultados esperados. Los trabajadores son pagados como empleados públicos, a pesar que se trata formalmente de empresas autónomas.

## **(5) La agroindustria**

El Estado a través de diversas formas de expropiación, ha pasado a ser propietario y administrador de alrededor de 450 empresas agrícolas y agroindustriales de distintos tipos, tales como: empresas ganaderas, mataderos, frigoríficos, empresas de lácteos, ingenios azucareros, molinos arroceros, torrefactoras de café, empresas de insumos agrícolas, importadoras de semillas y maquinaria agrícola, fábricas de maíz pre-cocido, entre otras. Muchas de esas empresas tradicionalmente han comprado la materia prima a productores familiares. El caso más representativo es el café, un cultivo típico de la Agricultura Familiar. Su buen o mal funcionamiento afecta la capacidad de producción de los productores.

### **7.2 Institucionalidad Privada de Apoyo a la Agricultura Familiar**

Se han encontrado dos tipos de iniciativas del sector privado para proporcionar apoyo a los productores familiares. En general, en comparación con otros países, Venezuela carece de una estructura desarrollada de organizaciones privadas de investigación y de apoyo a la agricultura. Apenas existen unas pocas organizaciones sin fines de lucro, que se ocupan de los temas agrícolas o ambientales. Las que se nombran a continuación son las que existen.

#### **a. Fundaciones y ONG's**

Las fundaciones y las organizaciones no-gubernamentales sin fines de lucro, formadas por profesionales independientes, constituyen una parte importante del apoyo del sector privado al tema de la Agricultura Familiar. Hay de dos tipos: Aquellas más orientadas a la producción agrícola y otras más orientadas al tema del ambiente. En general, son muy pocas las instituciones existentes y su capacidad de acción está muy restringida por las limitaciones del financiamiento externo, tanto porque las instituciones consideran a Venezuela un país de altos ingresos, como por las restricciones específicas legales a la entrada de recursos externos. Igualmente la tasa de cambio para convertir las donaciones en recursos locales, disminuye enormemente la capacidad de estas instituciones. A continuación, se presenta una descripción de las más representativas.

#### **(1) FUSAGRI**

En 1952 se creó el Servicio Shell para el Agricultor, entonces como una división del Departamento de Relaciones Públicas de la Compañía Shell. En 1972 se creó FUSAGRI<sup>41</sup> como entidad independiente. Luego Fusagri dio apoyo institucional a la Fundación Colegio Experimental de Agricultura Mundo Unido Simón Bolívar (Fundacea) y a la Fundación para la Conservación de los Árboles (Fundárbol), con las que “se integró un triángulo operativo estratégico para el desarrollo agropecuario nacional, con objetivos que son complementarios de la obra de Fusagri”<sup>42</sup>.

## **(2) Acción Campesina**

La Asociación Civil Acción Campesina fue creada en 1992 y forma parte del Grupo Social CESAP, la cual está integrada por 22 organizaciones no-gubernamentales. Actualmente Acción Campesina es la única institución privada con actividades de apoyo a los productores familiares a nivel nacional en Venezuela. Hasta el año 2000, ejecutó también proyectos bajo contrato con la F. Ciara y otros organismos del Ministerio de Agricultura. Actualmente su financiamiento es casi exclusivamente de origen nacional de empresas y organizaciones privadas sin fines de lucro.

## **(3) DANAC**

Fundación Danac es una organización sin fines de lucro, creada y sustentada por Empresas Polar en 1986, que ha contribuido con el conocimiento científico y tecnológico en Venezuela; la producción de alimentos de consumo masivo; el apoyo a comunidades rurales y la protección del ambiente. Actualmente realiza investigación y transferencia de tecnología, con el objetivo de mejorar la capacidad en los sistemas agroalimentarios, a través de alianzas con productores, gremios e instituciones públicas y privadas, con la aplicación de criterios de sostenibilidad para contribuir con el desarrollo agrícola del país. Actualmente, lleva a cabo un proyecto de caracterización de la agricultura en Venezuela, el cual incluye la Agricultura Familiar.

## **(4) Escuelas Técnicas Agrícolas**

Fundacea, Fundación Lasalle, Fe y Alegría. Estas instituciones preparan técnicos de nivel medio en diversas profesiones; entre ellos técnicos agrícolas. Los alumnos que cursan esta carrera en su mayor parte son hijos de pequeños productores y se espera que al graduarse trabajen en las fincas familiares. Hay una gran cantidad de escuelas de este tipo en casi todos los estados de Venezuela.

### **b. Responsabilidad Social Empresarial**

Varias empresas están colaborando con la Agricultura Familiar campesina en el marco de la Responsabilidad Social Empresarial (RSE). Hay dos estrategias principales.

Una es apoyar a los productores que son proveedores de materias primas para las industrias. Algunas empresas incluyen educación ambiental, apoyo a las escuelas locales en temas ambientales, así como

<sup>41</sup> <https://books.google.co.ve/books/fusagri>

<sup>42</sup> Todas estas instituciones, desde el año 1952, fueron en gran medida obra del Ing. Luis Marcado Coello, el cual falleció en enero de 2014. <http://www.civ.net.ve/noticia/fallecio-el-dr-luis-marcano-coello>

el desarrollo de mejoramientos de semillas en los rubros de su interés. Realizan estas acciones, bajo contrato con organizaciones especializadas de trabajo con productores familiares. Generalmente los productores son especializados en el rubro productivo principal.

Otra forma de RSE son empresas que tienen convenios con ONG locales, como son el caso de empresas ganaderas de la región de Los Llanos que tienen acuerdos con la Fundación Bengoa en salud y nutrición; Fundación CISE, investigación en educación) y Acción Campesina con desarrollo técnico agrícola y comunitario rural. En el estado Apure destaca la colaboración del Hato Santa Luisa en educación rural y desarrollo comunitario en áreas cercanas a la empresa con las tres ONG's mencionadas. Son iniciativas todavía poco estructuradas, por diversas limitaciones en la obtención de fondos, pero que pueden en el futuro, representar un gran potencial para el desarrollo de la Agricultura Familiar en Venezuela.

## 8. Consideraciones sobre la Agricultura Familiar

De acuerdo con FAO y otras fuentes, la Agricultura Familiar se caracteriza por:

- Acceso limitado a recursos de tierra y capital.
- Uso preponderante de fuerza de trabajo familiar.
- La actividad agropecuaria es la principal fuente de ingresos del núcleo familiar, que puede ser complementada con otras actividades no agrícolas.
- Tiene un importante papel económico, ambiental y cultural.

Los hallazgos en el caso venezolano no se ajustan a este concepto de Agricultura Familiar, ya que el mismo presenta algunos sesgos hacia lo que se entiende por agricultura campesina. Igualmente, dentro de este mismo marco, la metodología RIMISP-FIDA presenta algunos aspectos que deberían ser revisados. Por ejemplo, establece que los AFE son aquellos que tienen más del 51 % de sus ingresos originados en actividades externas al predio. Esto es un problema porque con este criterio, gran parte de los agricultores definidos como AFE, deberían ser considerados como productores familiares pluriactivos. De acuerdo a la experiencia venezolana, serían AFE sólo aquellos productores que generan más del 90 % de sus ingresos de la agricultura y sólo de manera eventual obtienen ingresos externos. Ese es el caso de los productores de papa, caña de azúcar, café, hortalizas, entre otros. En las siguientes secciones se examinará cada uno de los componentes de la definición para el caso Venezolano.

### 8.1 Acceso limitado a recursos de tierra y capital

El acceso limitado a recursos de tierra y capital se ha considerado – tradicionalmente – la principal característica de la agricultura campesina. Sin embargo, ello no es tan cierto en la Agricultura Familiar moderna venezolana y posiblemente también en otros lugares, ya que los bancos y el Gobierno disponen de capital, así como hay amplia disponibilidad de recursos tecnológicos, incluso para la obtención de tierras vía arrendamiento. Esto está disponible, si es que el productor familiar puede demostrar capacidad técnica de producción y antecedentes de cierto nivel de éxito en los negocios. En este caso, los bancos pueden prestar dinero independientemente del tamaño de la parcela.

En Venezuela, el recurso financiero privado presenta ciertas limitaciones por la falta de propiedad, pero – en compensación – existen diversos mecanismos públicos, como los fondos, bancos y otras entidades de financiamiento gubernamental, así como la cartera agrícola obligatoria de los bancos

privados, a los cuales tienen acceso los agricultores sin importar el tamaño, incluso con ventajas para los productores familiares. En los últimos 60 años, el proceso de la reforma agraria así como otras políticas complementarias del Estado, ha dotado a la Agricultura Familiar de ingentes recursos financieros; de capacitación, así como de apoyo técnico, incluso protección en el mercado.

El acceso a la tierra ha sido importante por parte del pequeño propietario. Más del 65 % de las mejores tierras agrícola que son propiedad del Estado, fueron asignadas a agricultores familiares para su usufructo. El acceso a la tierra vía compra, está limitado porque las tierras de la reforma agraria, por ser propiedad del Estado, no se pueden vender. Pero bajo ciertas condiciones y con autorización del INTI, se pueden transferir los derechos de uso asignados. En el caso de los arrendamientos, también hay limitaciones ya que el arrendatario, luego de un uso continuado de la tierra por algunos años, puede alegar ante un Tribunal Agrario, abandono de la tierra de parte del “propietario” y solicitar la transferencia de los derechos de uso o la venta forzada<sup>43</sup>. A pesar de ello hay arreglos de arrendamiento.

En definitiva, en los últimos 60 años el agricultor familiar en Venezuela ha contado con acceso a la tierra, financiamiento y asistencia técnica. En todos los casos el acceso a tales recursos productivos fue facilitado por las instituciones del Estado ya que el proyecto político central del Estado en todo este período desde 1960 a la actualidad, fue construir un sistema productivo en base a la Agricultura Familiar.

## 8.2 Uso preponderante de la mano de obra familiar

La pequeña agricultura tradicional campesina usaba sobre todo la mano de obra familiar. Esto no es tan cierto en la Agricultura Familiar moderna la cual, al tender a la especialización productiva, genera una alta demanda estacional de trabajo en el período de cosecha, cuando se utiliza mano de obra asalariada a gran escala. En la región andina y en otras zonas de Venezuela en donde el clima tropical permite cultivos todo el año, los productores dividen el predio en varios sectores, de manera que cuando en algunas áreas hay siembra, en otras hay desarrollo de las plantas, y en otras hay cosecha, de forma que muchos de los trabajadores contratados son permanentes o casi permanentes. El productor familiar en estos casos, se ocupa fundamentalmente de obtener los insumos y de negociar la venta de la producción.

Una situación distinta es cuando los productores no tienen una orientación al mercado, sino que básicamente usan el predio como lugar de residencia, en donde la pocas labores productivas son realizadas por la familia que permanece en el predio mientras el hombre, o la mujer, o ambos, trabajan fuera, y los cultivos se organizan en función de los ciclos migratorios laborales. En estos casos, se produce más bien una feminización de la agricultura, en donde es la esposa la que se ocupa de las labores más importantes, como cuidar los animales y del huerto familiar. No obstante, se ha observado que la mujer es la principal responsable del trabajo cotidiano en la finca, incluso en situaciones en que es el hombre quien aparece formalmente como el agricultor. Este fenómeno apareció con mucha claridad en un estudio que se realiza con campesinos productores de caprinos en el semiárido del Estado Lara, en Venezuela (Rivera y Gómez, 2014c).

## 8.3 La actividad agropecuaria: Principal fuente de ingreso familiar

Hay tres tipos de familias. Aquellas familias con menos del 20 % del ingreso del predio, que serían residentes rurales. Las familias con entre 20 y 50 % de sus ingresos de la agricultura, que serían productores multiactivos. Y aquellas familias con más del 51 % generado por la agricultura, que serían

<sup>43</sup> En Venezuela la mayor parte de la tierra agrícola, alrededor de un 75 % no es propiedad privada sino pública, y los agricultores tienen derechos de uso de la misma pero no pueden vender o hipotecar la tierra. Por tal motivo un arrendatario puede solicitar transferencia de derechos luego de cierto período de uso. En ese caso la legislación no respeta los contratos privados.

agricultores familiares especializados. En este último caso, se asume que si el agricultor genera el 100 % del ingreso, o muy cerca de esa cifra, éstos no serían productores familiares sino empresarios, independientemente del tamaño del predio agrícola. En realidad este tema es crucial no solo desde un punto de vista conceptual, y principalmente de las políticas, ya que si un productor familiar puede ser calificado tanto como productor familiar o como empresario, dependiendo de un conjunto de factores, tal como si hay una especialización productiva, o si hay una orientación preferente al mercado, entonces no sería sujeto de las políticas diferenciales positivas.

Es este caso, al productor familiar no le interesaría seguir invirtiendo porque sería considerado empresario y por tanto no tendría acceso a los beneficios del Estado para la promoción agrícola. Esta diferencia de acceso a los subsidios, de alguna manera, ha sido una de las causas por la cual muchos agricultores se resisten a invertir más y mejorar su productividad, ya que pierden los subsidios.

De acuerdo con la definición de FAO incluida anteriormente, los residentes rurales no calificarían como agricultores familiares, e incluso algunos sectores de los llamados pluriactivos, ya que la principal fuente de ingresos de la familia no es la agricultura, sino otras actividades fuera de la finca familiar. Lo que parece suceder en Venezuela, es que el proceso de proletarización de los pequeños productores, tiende a separar cada vez más a los productores familiares especializados del resto de los pequeños productores. A éstos aún se les puede aplicar el denominativo de campesinos en unos casos, y asalariados o pobladores rurales, en otros.

#### **8.4 La Agricultura Familiar tiene un importante papel económico, ambiental y cultural**

En cuanto al tema cultural y ambiental, la percepción común es que las comunidades de agricultores familiares, en la medida que se insertan en la economía de mercado y dependen más las tecnologías modernas, pierden sus valores culturales así como su visión de integración con la naturaleza. No obstante, las observaciones de campo permiten observar que más bien ocurre al contrario. En numerosos lugares, se ha observado cómo por ejemplo entre las comunidades indígenas amazónicas, hay una recuperación de valores, creencias y costumbres que habían sido fuertemente alteradas e incluso eliminadas por formas anteriores más traumáticas de incorporación a la sociedad nacional.

También hay prácticas culturales, así como elementos de identificación comunitaria entre productores criollos que no se han perdido, sino más bien se han fortalecido como consecuencia de los procesos de modernización de la agricultura. Igualmente, en la medida que usan tecnologías más modernas, los agricultores familiares tienden a ver los recursos del ambiente con una visión de futuro. Por ejemplo, en muchos lugares hay preocupación por los problemas de la deforestación y cómo ello afecta a la estabilidad de las fuentes de agua para riego.

La agricultura moderna usa una gran variedad de tecnologías, tanto mecanizadas como químicas para producir alimentos. En Venezuela tales tecnologías tienen decenas de años de uso en el campo y generalmente todos los productores están en condiciones de usarlas. Con el impulso modernizador del Estado y el avance de una Agricultura Familiar de mercado, muchos de esas herramientas comenzaron a ser utilizadas por los pequeños productores, especialmente lo que se especializaron en ciertos rubros muy rentables como la producción de hortalizas, papas, bananos, caña de azúcar, leche y quesos, entre otros. Un problema a resolver – sin embargo – es el mal uso de los mismos, en cuanto a las cantidades y calendarios de aplicación de agroquímicos, que muchas veces no respetan los períodos de latencia y llegan al mercado con residuos tóxicos para la salud de los consumidores. También los agroquímicos muchas veces son aplicados sin considerar el fenómeno

de la deriva, con el resultado que los vientos llevan estos productos fuera del área de aplicación, afectando a las poblaciones cercanas.

## 9. Conclusiones

En el período histórico marcado por el proceso de reformas que se inició en 1960, el rendimiento productivo de la Agricultura Familiar en general fue menor que el de la agricultura empresarial. Este fenómeno ha ocurrido a pesar que la Agricultura Familiar ha gozado de muchos privilegios frente a la gran empresa y siempre ha tenido un lugar protagónico en las políticas del Estado. Los privilegios a la Agricultura Familiar han incluido la distribución de tierras a bajo costo o gratuitas, asistencia técnica sin costos, financiamiento a largo plazo para infraestructura productiva y maquinarias, así como insumos para las siembras anuales. En oposición a estos privilegios, la agricultura empresarial ha tenido más bien restricciones durante todo el proceso histórico de la reforma agraria. Las restricciones a las empresas agrícolas han variado de intensidad, entre un simple dejar de otorgar beneficios hasta la oposición total con énfasis en su eliminación.

Las políticas públicas venezolanas, tanto las macroeconómicas como las específicas al sector rural, en general desincentivaron la inversión privada capitalista, incluso al nivel de las fincas familiares, predominando en cambio diversos incentivos y subsidios por parte del Estado, para apoyar el desarrollo de una economía rural solidaria. No obstante, los resultados muestran que - con excepciones - los apoyos del Estado no fueron capaces de lograr los resultados esperados y la Agricultura Familiar continuó siendo en general poco productiva.

Si bien tales recursos financieros a tasas subsidiadas, han beneficiado a todos los productores, las políticas de financiamiento preferenciales han estado más orientadas a apoyar a los agricultores familiares que a las empresas. Sin embargo, a pesar de los ingentes recursos destinados por las instituciones financieras a la agricultura, tanto sean de carácter público como organismos privados, en lugar de crecer, más bien ha disminuido su nivel de producción. Posiblemente fue el enfoque de las políticas públicas, de imponer una organización de producción solidaria, uno de los factores que desincentivó la inversión.

El financiamiento era más fácil de conseguir mediante una organización de tipo cooperativo. De esta manera, hubo una gran proliferación de Comités de Crédito de Pequeños Productores, pero ellos no nacían de los propios productores, sino que casi siempre eran creados por los propios funcionarios públicos para cumplir sus metas de crédito asignadas. Los Comités tomaban financiamientos colectivos a baja tasas de interés, algunas veces sin siquiera ser requeridos. La falta de responsabilidad individual, entre otros porque no había hipotecas de por medio sobre tierras que no eran suyas, llevó a que los productores hicieran un uso inadecuado de los recursos, sin una estimación efectiva del costo-beneficio de la inversión. Existía además la percepción que tales créditos no se pagarían. El único problema que podría surgir era que el próximo año tuvieran dificultades para obtener nuevos créditos. La solución generalmente fue declarar al Comité en quiebra y crear uno nuevo. Muchos de estos créditos nunca se pagaron por completo.

Otro factor del poco éxito productivo de los agricultores familiares producto de estas políticas, es que para tener acceso a tales créditos del Estado había que demostrar ser pobre y tener baja productividad. En tales circunstancias, los productores familiares se especializaron en mantener un nivel bajo de

productividad para poder acceder a tales financiamientos. Además, al Estado tampoco quería que elevaran mucho su producción y se enriquecieran porque así pasarían a ser productores capitalistas, con la consecuencia que se eliminaría la economía solidaria que se quería construir.

Por tanto y debido al hecho que la economía familiar tuvo la mayor parte de las mejores tierras del país, pero en una situación en que el Estado se preocupó de limitar el desarrollo capitalista de la Agricultura Familiar por la existencia de una política basada en la función social de la tierra que condenaba el lucro, los resultados han sido una baja productividad general.

La experiencia venezolana, dentro de las limitaciones descritas a lo largo de este Documento, demuestra que se pueden cultivar todos los rubros en base a productores familiares, tal como de alguna forma las políticas esperaban. Pero para lograr este objetivo, no se trata de incentivar la existencia de productores familiares de auto-subsistencia, ni forzarlos a producir en forma solidaria, con unidades agrícolas que tienen escasa capacidad de entregar productos al mercado, sino de unidades familiares de producción altamente productivas y con capacidad para suplir las necesidades de alimentos de 30 millones de personas.

Por tanto en Venezuela, la Agricultura Familiar - utilizando formas modernas de organización de la producción - debería ser capaz de cumplir un papel estratégico para proveer de productos alimenticios y otros insumos a los sectores urbanos. El futuro de la Agricultura Familiar para cumplir su papel estratégico de suplir de productos a una creciente población urbana, parece estar en su conversión a fincas especializadas en la producción de hortalizas, café, maíz, leche y caña de azúcar; basadas a su vez en el uso de tecnologías modernas y mecanización. Tal orientación llevará a un uso cada vez mayor de trabajo asalariado. Hasta ahora las formas de contratación en trabajadores asalariados en el sector de Agricultura Familiar son precarias. El desafío para la sociedad, es modernizar las formas de contratación para que tales trabajadores gocen de los beneficios salariales y derechos sociales del resto de los empleados del país.

Los pequeños propietarios minifundistas, llamados también residentes o pobladores rurales, han sido objeto de políticas con objetivos de desarrollo especiales, de acuerdo a las características de los mismos. Hay muchos casos en que antiguos asentamientos de minifundistas, ligados a las haciendas pre-reforma agraria, se han convertido en núcleos urbanos, en donde ya no hay agricultura, sino apenas huertos de traspatio para el consumo familiar eventual. Este sector no cumple un rol estratégico de proveer alimentos y, por tanto, en términos de políticas, se debe poner más énfasis en los aspectos sociales y en la capacitación en oficios, para que puedan encontrar empleo en la agricultura moderna o en las ciudades.

Por último, la Agricultura Familiar tiene un importante papel socio-económico, ambiental y cultural, constituyéndose en el núcleo principal de la sociedad rural. En la mayor parte de los casos, esta característica se refiere a la Agricultura Familiar tradicional o campesina y en menor medida a la Agricultura Familiar moderna. Pero en Venezuela, hay muchos ejemplos de expansión de las tradiciones de la cultura popular, en la medida que hay expansión económica de la agricultura y sus actividades asociadas. Esto ocurre en regiones, como en la llamada Los Altos Mirandinos, en torno al pueblo de San Pedro, en donde los productores familiares modernos de origen portugués, mantienen viva las tradiciones religiosas de la Virgen de Fátima.

En la región andina, los pueblos han expandido y mejorado las fiestas patronales. Hay organizaciones muy fuertes para estas actividades. En definitiva, los productores familiares en general, en la medida que entran en un proceso de mayor vinculación con el resto de la sociedad por los mecanismos del

mercado, tienden a establecer nuevas vinculaciones sociales y culturales con su entorno comunitario, así como mecanismos de colaboración espontáneos; adecuados a las circunstancias y al fortalecimiento de organizaciones productivas necesarias y a sus realidades locales.

## 10. Bibliografía

ANKERSEN, T. Y T. RUPPERT. 2006. Tierra y Libertad: The Social Function Doctrine and Land Reform in Latin America. University of Florida, Levin College of Law.

CAF-FAO. Juan L. Hernández 2006. Venezuela. Nota de Análisis Sectorial. Agricultura y Desarrollo Rural. Caracas, Venezuela. Estudio realizado por CAF y auspiciado por FAO. Publicado por FAO, Roma, Italia.

GONZÁLEZ, ARMANDO 1977. 30 años de la Federación Campesina de Venezuela. En Revista Nueva Sociedad N° 29 MARZO-ABRIL 1977, P. 136-147, Caracas, Venezuela.

HERNÁNDEZ, JUAN LUIS (1988). El Milagro Agrícola Venezolano. Revista Nueva Sociedad N° 96; JULIO-AGOSTO (P. 142-152).

HERNÁNDEZ, JUAN LUIS. 2005. Elementos Claves para la Discusión sobre la Problemática Agraria Venezolana. Documento de la “Mesa Agraria Nacional”. Caracas, Venezuela.

HERNÁNDEZ, JUAN L.. 2006. Venezuela. Nota de Análisis Sectorial. Agricultura y Desarrollo Rural. Caracas, Venezuela. Estudio realizado por CAF y FAO. Publicado por FAO, Roma, Italia.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS DE VENEZUELA. Censo Agrícola 2007-2008. Procesado por Redatam-Celade, Chile.

QUEVEDO, RAFAEL I. 1998. Venezuela: Un perfil General. La Tenencia de la Tierra y Puntos Álgidos de su Mercado. Revista Agroalimentaria, No. 6, Junio de 1998. IICA, Caracas.

RAMOS LÓPEZ, E. J. NIÑO, LUCÍA TARAZONA. 1972. Diagnóstico Institucional de la Organización Campesina en Venezuela. IICA, Costa Rica (Código Biblioteca Orton IICA / CATIE -R175d). Documento Interno Provisional. Publicado en Internet en Google Libros.

RIVERA, R. 2007. Historia de la Población Guayú en Maracaibo. Informe de Investigación. Diagonal Urbana (Informe Interno). San Pablo, Brasil.

RIVERA, RIGOBERTO (2013) La Población Indígena en el Estado Amazonas. Situación social y papel del Estado en su economía. Documento de Trabajo. Acción Campesina. Caracas, Venezuela

RIVERA, RIGOBERTO, MANUEL GÓMEZ y LUIS HIDALGO. 2014a. Conflicto por la Tierra en Venezuela: Estudio de Caso, Comité de Tierras de Agua Negra, Estado Yaracuy. Acción Campesina, Caracas. Venezuela.

En prensa: Estudios de Casos de Economía Campesina en Regiones Semiáridas en América del Sur. Lima, Perú (2014).

RIVERA, RIGOBERTO y MANUEL GÓMEZ. 2014b. La Agricultura en una Economía Petrolera y una Política Populista: el caso de Venezuela. Estudio auspiciado por la ONG Acción Campesina. Caracas, Venezuela. En prensa una síntesis como: El Caso de Venezuela. La Agricultura en Cinco Países de Sudamérica. Lima, Perú (2014).

RIVERA, R. Y M. GÓMEZ 2014c. Productores Familiares en el Semiárido de Lara, Venezuela (estudio de caso). Primer Borrador del Informe, Acción Campesina, Caracas, 2014.

SALCEDO, SALOMÓN. 2013. ¿Qué hace la FAO en Agricultura Familiar? Reunión Pueblos Indígenas – RLC, Abril 9, 2013, Santiago, Chile.

SCHNEIDER, SERGIO. 2014. La Agricultura Familiar en América Latina. Un análisis comparativo. Informe de Síntesis. Editado por RIMISP y FIDA. Impreso por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) (Octubre de 2014) Roma, Italia.



