

Año Internacional de la Agricultura Familiar

Un reconocimiento al diálogo político para los territorios rurales

Álvaro Ramos Trigo^a

RESUMEN: La Asamblea General de las Naciones Unidas, designó al año 2014 como el Año Internacional de la Agricultura Familiar (AIAF). El presente artículo examina el proceso institucional de reconocimiento de la Agricultura Familiar (AF) como una categoría de análisis que representa un conjunto amplio y heterogéneo de la población rural y con capacidades para ser motor del desarrollo rural. El Diálogo Político se presenta como un instrumento eficaz para fortalecer la integración regional en el MERCOSUR, al tiempo que impulsa la participación de la sociedad civil. Se discute la agenda de políticas para la AF y el papel del programa FIDAMERCOSUR.

PALABRAS CLAVE: Agricultura Familiar, MERCOSUR.

Clasificación JEL: Q10, Q12 y Q18.

DOI: 10.7201/earn.2014.01.10.

International Year for Family Farming. Acknowledging the political dialogue for rural territories

ABSTRACT: The General Assembly of the United Nations designated 2014 as the International Year of Family Farming (IYFF). This article examines the institutional recognition of Family Farming (FF) as a category of analysis that represents a large and heterogeneous sector of the rural population and an engine for development. The Political Dialogue is presented as an effective tool to strengthen regional integration in the MERCOSUR and to boost the participation of civil society. The policy agenda for FF and the role of FIDAMERCOSUR program are discussed.

KEYWORDS: Family Farming, MERCOSUR.

JEL classification: Q10, Q12 y Q18.

DOI: 10.7201/earn.2014.01.10.

^a Coordinador Regional del Programa FIDAMERCOSUR – CLAEH. Montevideo, Uruguay.
E-mail: comunicacion@fidamercosur.org.

1. El Año Internacional de la Agricultura Familiar

La Asamblea General de las Naciones Unidas designó al año 2014 como el año de la Agricultura Familiar. Lenta y trabajosamente en los tres o cuatro años anteriores las organizaciones sociales representativas de la AF en los diferentes continentes y regiones, con el apoyo, estímulo y acicate del Foro Rural Mundial¹, levantaron el tema y lo pusieron sobre la mesa y la consideración de la comunidad internacional. Se fueron recogiendo apoyos, sociales, gremiales y políticos, hasta que se construyó en consenso y finalmente las Delegaciones en la Asamblea promovieron y votaron, no sin debate, la pertinencia de designar al año 2014, como el de la Agricultura Familiar (AIAF).

Naturalmente fue la FAO² la organización elegida por la Asamblea para llevar adelante las actividades vinculadas al AIAF. Las otras dos “Agencias de Roma”, vinculadas a la agricultura y la alimentación, el FIDA³ y el PMA⁴, unieron sus esfuerzos y recursos para respaldar y complementar las acciones programadas. No obstante lo más importante de este proceso es la movilización generada en torno a la AF y el llamado de la atención de la opinión pública, medios de comunicación y comunicadores sociales y dirigentes sociales y políticos. La llegada con “el mensaje” y el reconocimiento, al nivel de los decisores públicos, parlamentarios y miembros de los diferentes gobiernos. El reconocimiento, los discursos, declaraciones y consignas, para ser efectivas deben de transformarse en políticas, estas contener instrumentos apropiados y diferenciados y a su vez recursos y presupuesto.

Este ha sido el gran desafío de los actores sociales y los promotores del AIAF. Pasar de la conmemoración (legítima y merecida), a la ratificación del espacio institucional, político y presupuestal, que viabilice una mejora sostenida en los ingresos, la calidad de vida y las oportunidades de progreso y justicia social, para los pobladores rurales y dentro de ellos las familias dedicadas a las tareas agrícolas.

2. Un poco de historia

No muy lejos en el tiempo (al comienzo de los años 2000), al menos en nuestra región, no era fácil encontrar el reconocimiento de la existencia de la AF. Los productores agropecuarios eran grandes, medianos y chicos, tecnificados-capitalizados,

¹ Foro Rural mundial (World Rural Forum). La Asociación Foro Rural Mundial (FRM) es un foro de encuentro, análisis y observatorio de desarrollo rural. Se constituye como una asociación sin ánimo de lucro de carácter internacional y de ámbito mundial. Se define como una red que abarca ampliamente los cinco continentes, estando formada por personas e instituciones, tanto públicas como privadas, comprometidas en la búsqueda de un desarrollo sostenible y equitativo, principalmente en el ámbito del desarrollo rural. También actúa promoviendo la realización de proyectos de cooperación en diversas zonas rurales del planeta.

² FAO. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (Food and Agriculture Organization).

³ FIDA. Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola.

⁴ PMA. Programa Mundial de Alimentos.

o dedicados a la auto subsistencia y decididamente pobres y parte del problema de falta de desarrollo rural. Las políticas agropecuarias y/o agrícolas eran “verticales” organizadas por rubros de producción. Tecnologías para trigo, ganadería, soja o arroz. Créditos para trigo, girasol, cítricos o lechería. Así se organizaban las políticas, los instrumentos y los recursos. Bajaban a los territorios orientadas individualmente y hacia aquellos que tenían las condiciones técnicas, de mercado o una acumulación previa, capaces de recibir y apropiarse de las mismas.

La AF no era reconocida siquiera como una categoría económica de acumulación, o como una categoría social de desarrollo del medio rural, o como una categoría productiva responsable de la producción de una porción más que relevante de los alimentos que se consumen en los países y en el mundo. Una sola categoría –la Agricultura– con políticas verticales por rubro y decisiones de inversión en infraestructura, despegadas, divorciadas y a destiempo de las necesidades productivas y sociales en los territorios rurales.

Un enfoque exageradamente orientado al mercado y a la escala económica privilegiaba a aquellos productores y/o agentes económicos con posibilidades de insertarse activamente en los mismos, y detrás de las ventajas comparativas de nuestros países aumentar las exportaciones. Para aquellos que no fuesen capaces de responder a la demanda existieron políticas de reconversión. Primero dentro del sector, luego fuera del mismo para que se instalaran en otras actividades de la economía. En última instancia se generaron políticas compensatorias, con proyectos y programas de transferencias, más o menos vinculados a la producción de alimentos para el autoabastecimiento, los mercados locales y eventualmente la comercialización de excedentes en los mercados internos.

Sin embargo a partir de los años 2003 y 2004, el cambio de signo ideológico/político en los países de la región, el fuerte liderazgo que en esta materia impulsó Brasil, con un conjunto muy completo de políticas públicas orientadas a la AF, una institucionalidad pública específica, apoyada en el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) y en el Programa Nacional para la AF (PRONAF), un ejercicio casi cotidiano de Diálogo Político (DP) entre el Gobierno encabezado por el Presidente Lula y las Organizaciones Gremiales y Sociales de la AF, un muy fuerte involucramiento de “la Academia”, con Universidades Federales y Estadales fuertemente comprometidas con la investigación social, política, económica y productiva, permitió crear una plataforma muy potente de instrumentos y acciones que el Brasil supo compartir con el resto de los países de la región. Es así que en 2004 y luego de 4 años previos de acciones y debates preparatorios, el MERCOSUR, a propuesta de Brasil crea la Reunión Especializada de la AF del MERCOSUR (REAF). Es un órgano asesor de los principales cuerpos ejecutivos del bloque político / comercial y una plataforma institucionalizada de DP sobre políticas públicas diferenciadas para la AF.

Entre los años 2000 y 2012 el Fondo de Desarrollo Agrícola de las Naciones Unidas (FIDA), a través de su programa Regional FIDAMERCOSUR, generó las instancias de debate preparatorias y luego asistió técnica, metodológica y financieramente a la REAF. Para los seis países participantes, el FIDA facilitó el encuentro de las organizaciones sociales entre sí y con los gobiernos, tanto a nivel nacional como regional,

financiando los traslados de las delegaciones. Facilitó la preparación de temas de la agenda mediante la asistencia técnica y metodológica, y a pedido de los Gobiernos que hacen parte de la REAF, ejecutó las tareas de la Secretaría Técnica.

Lo que sigue es para fundamentar y demostrar que los procesos de DP que han tenido tanto impacto en la región sur del Sudamérica, requieren además de decisión y voluntad política, amplia convocatoria y representatividad de los convocados, tiempo y recursos para ser llevados a cabo con expectativas de éxito. Reducen asimetrías entre los interlocutores, entre otras cosas sobre el acceso a la información. Asistencia técnica y la necesaria construcción de capacidades para analizar la información y transformar demandas en propuestas, es relevante para que el DP sea tal. Ni un monólogo, ni una instrumentalización del mismo para legitimar medidas y políticas decididas unilateralmente.

En este proceso de crear y consolidar la Plataforma de DP de la REAF, el FIDA invirtió en la región a través del programa FIDAMERCOSUR, ente el año 2000 y el 2013, casi seis millones de dólares y movilizó unos 7 millones y medio, de parte de los gobiernos, otros socios y agencias de cooperación. Los procesos de DP para obtener resultados toman tiempo, y necesitan de recursos. Hoy los Gobiernos de la Región han creado el Fondo de la AF (FAF) que estará vigente hasta el año 2017 y que dispone del orden de los 5 millones de dólares para permitir la movilización y consolidación de la REAF, asegurando así la sostenibilidad del proceso. El FIDA por su parte a dispuesto la continuidad de su programa FIDAMERCOSUR con un millón ochocientos mil dólares hasta marzo de 2015, con los objetivos de: (a) consolidar el proceso de DP en la región del MERCOSUR ampliado; (b) “refrescar” la agenda de temas incorporando nuevos temas a la misma; (c) facilitar su ampliación a los nuevos países (Venezuela, Ecuador); (d) atender nuevas demandas de nuevos países interesados, tanto por parte de Gobiernos como de Organizaciones Sociales de la AF como Colombia y República Dominicana, por citar dos ejemplos, consolidando una metodología eficaz de cooperación Sur/Sur.

3. Los cambios de paradigma

La historia comentada más arriba permitió consensuar primero y consolidar después, entre los años 2008 y 2012, en un conjunto de países de América del Sur, como Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela (socios plenos del MERCOSUR), además de Chile, Bolivia y Ecuador como países asociados, cambios en los paradigmas de análisis y de acción política respecto de la Agricultura Familiar Campesina, el Desarrollo de los Territorios Rurales y la Seguridad Alimentaria y Nutricional.

El cambio de paradigma se basa en dos premisas hoy vigentes y aceptadas en esta región.

3.1. La Agricultura Familiar no es sinónimo de pobreza

Es una categoría de análisis que representa a un conjunto amplio y heterogéneo de la población rural, que incluye: (a) productores agropecuarios medianos y pequeños, con una inserción regular en los mercados (de tecnologías, financieros, de insumos y comerciales para sus productos), en general con una inserción estable en cadenas de valor, relativamente capitalizados y con situaciones de estabilidad en cuanto al acceso y tenencia de la tierra, pueden ser asentados de los diversos procesos de reforma agraria; (b) productores medianos y pequeños con una inserción menos frecuente y mucho más subordinada y aleatoria en los mercados de productos e insumos, con dificultades de acceso a los mercados financieros, con inestabilidad en cuanto al acceso y tenencia de la tierra, (pueden ser asentados de procesos de reforma agraria), y con déficit de capital para encarar sus explotaciones familiares; (c) productores agrícolas familiares con participación aislada y parcial en los mercados, en general vendedores de excedentes, que complementan sus ingresos con la venta de su fuerza de trabajo familiar fuera del establecimiento rural (incluso en la mayoría de ellos los ingresos no agrícolas son más importantes para su vida que los agrícolas), sin acceso al crédito formal (no son sujetos de crédito), con situaciones inestables de acceso y tenencia de la tierra (ocupantes sin título de tierras, incluso de tierras de la reforma agraria), pueden presentar situaciones de pobreza; (d) productores familiares y/o familias rurales, con situaciones precarias de tenencia de la tierra (ocupantes), de subsistencia, trabajan fuera del predio rural pero en forma zafra, con ingresos menores a las necesidades de la familia, en situación de pobreza grave o extrema; (e) trabajadores rurales sin tierra propia en explotación bajo ninguna forma regular de tenencia, de subsistencia, generalmente trabajadores zafrales o permanentes, en cuyo caso el pedazo de tierra que ocupan es solo de residencia de parte de la familia, pueden recibir transferencias de los programas sociales gubernamentales; (f) comunidades étnicas y/o culturales como indígenas, quilombolas (Brasil); (g) recolectores y/o pastores, con muy bajo nivel de organización y/o cohesión social. Lo anterior no es una clasificación exhaustiva ni pretende ser una clasificación científica o técnica.

Dentro de la REAF ha habido acuerdo en determinar criterios generales vinculados a: (i) tamaño de las fincas; (ii) forma de gestionar el negocio familiar y organizar el trabajo de los miembros de la familia; (iii) residencia en el predio o en núcleos poblados cercanos a ellos; (iv) disponibilidad de capital y/o recursos. Luego en cada país o subregión dentro de cada país, a cada uno de dichos criterios se le incorporan parámetros. De esta forma es posible un acuerdo dentro del MERCOSUR sobre lo que se reconoce como AF y los destinatarios de las políticas públicas, sin enmascarar la heterogeneidad y la diversidad. Es el primer paso para, identificados los destinatarios de las políticas públicas, facilitar el comercio intraregional de sus productos, aceptando así recíprocamente, la legitimidad y pertinencia de las políticas públicas de apoyo. El segundo paso ha sido crear en cada país un Registro Nacional de la AF (RENAF), voluntario y constantemente actualizado, que permite orientar con mayor eficacia y eficiencia los instrumentos y los recursos que determina la política.

3.2. La Agricultura Familiar ya no es parte del problema de la pobreza rural, sino que es parte de la solución a la misma

Detrás de esta premisa está el reconocimiento al papel de la AF, como un sector socio/económico con capacidades propias para ser el motor del desarrollo rural, generando empleos directos e indirectos, integrando cadenas de valor, creando renta y riqueza. Asegurando una oferta de alimentos de calidad, especialmente orientada al abastecimiento en “circuitos cortos”, mejorando las capacidades del estado de encarar programas de seguridad alimentaria y nutricional en forma descentralizada. Son un tejido social que permanece en los territorios, pues se liga a ellos por razones no solamente de ventajas productivas y/o económicas, sino por valores históricos, culturales o ancestrales y por tanto su presencia en los mismos tiene el valor de generar equilibrios poblacionales y cohesión territorial.

4. El Diálogo Político como metodología de diseño de mejores políticas públicas

La experiencia en los países del MERCOSUR ampliado ha sido que el Diálogo Político ha sido un instrumento muy eficaz al momento de mejorar y fortalecer el proceso de integración regional, abriendo a la participación ordenada de la sociedad civil. Orientar los debates sobre cómo aprovechar las oportunidades generadas por la integración de las naciones en el bloque político / económico y cómo evitar que los ajustes necesarios para dicho proceso se hagan sobre las espaldas y a costo de los más débiles y de una población rural estratégica para el desarrollo equilibrado de los territorios.

De los procesos de DP han salido más y mejores políticas públicas para la AF, en cada país pero también enriquecidas por los intercambios entre países y armonizadas entre estos desde un principio. Un ejemplo de esto es el proceso de inclusión en todos los países de la región de nuevas normativas y regulaciones para incorporar a la AF como principal proveedora de los programas de compras públicas de los estados en sus estrategias de seguridad alimentaria. Esto requiere no solo el estudio e intercambio, para el ajuste y los cambios en las normativas existentes, sino además políticas que preparen a los AF y sus organizaciones para ser proveedores del estado (asistencia técnica y extensión, financiamiento, inversiones en las fincas y en las organizaciones rurales). Solo así se podrán postular como “proveedores fiables” del estado, respetando condiciones de mejor precio, oportunidad en las entregas, calidad y sobre todo inocuidad de los alimentos, y respetar normas y estándares de sanidad vegetal y animal.

En 10 años de REAF hay cuatro indicadores que permiten demostrar cómo la región avanzó en término de políticas públicas para la AF: (a) la cantidad de instrumentos jurídico / administrativo (leyes, decretos, resoluciones) que es posible identificar en cada país, orientados a crear instrumentos de apoyo a la AF; (b) la nueva institucionalidad pública que se ha incorporado en los países de la región, más moderna y jerarquizada, como por ejemplo la Secretaría de Desarrollo Rural y AF del MAGYP de la República Argentina, la Dirección General de Desarrollo Rural del MGAP de Uruguay, la Dirección de Apoyo a la AF del MAG de Paraguay; (c) el aumento de

la población atendida (mayor cobertura de destinatarios) y finalmente; (d) los crecimientos presupuestales que, entre 2004 y 2013, presentaron aumentos del 308% Argentina, 450% en Brasil, 306% en Paraguay y 1029% en Uruguay.

Los temas que han estado presentes en estos 10 años de vigencia de la Plataforma de DP que es la REAF, han sido consensuados en las delegaciones nacionales en cada una de las Secciones Nacionales, trabajados técnicamente en los Grupos Temáticos y luego discutidos en las Reuniones Regionales semestrales. Varios de ellos se han transformado en recomendaciones a los órganos ejecutivos del MERCOSUR y a los gobiernos, otros se mantienen en debate, mientras que otros han salido de la Agenda.

Por la REAF (quiere decir al menos en las mesas de DP de seis países) han pasado temas como: (i) la Gestión del Riesgo y los Seguros Agrícolas; (ii) Servicios Financieros Rurales y Acceso al Financiamiento; (iii) Tecnologías Apropriadas; (iv) Acceso a la Tierra y Procesos de Reforma Agraria; (v) Concentración y Extranjerización de la tierra en el MERCOSUR; (vi) Visión de Género en las Políticas para la AF; (vii) Afincamiento de la Juventud Rural; (viii) Adaptación y Mitigación de los efectos del Cambio Climático; (ix) Sello Social para los productos de la AF; (x) Registros Nacionales Voluntarios de la AF; (xi) Compras Públicas y (xii) Cooperación Sur/Sur, por parte de Gobiernos y Organizaciones entre los países, para intercambiar experiencias y ganar en aprendizaje conjunto.

5. Qué esperar después del AIAF

Que se ratifiquen a nivel de los países, a los Comités Nacionales del AIAF, como “mesas de DP” permanentes entre Gobiernos y Organizaciones Sociales de la AF y que a partir de ellas se presenten y analicen un conjunto de nuevos temas para una nueva generación de políticas públicas para la AF.

No alcanza con prepararse para encarar los desafíos del futuro. Hay que construirlo. El enfoque de los próximos años será trabajar sobre lo ya consolidado y seguir “abriendo” y “refrescando” la agenda con nuevas propuestas.

Ejemplo de estas pueden ser: (i) acceso y tenencia de la tierra explorando formas asociativas de producción de insumos claves como pasturas, forrajes, granos para la alimentación de ganado y semillas; (ii) nuevas formulas asociativas “livianas” como plataformas comerciales entre cooperativas de AF’s, de un mismo país o de diferentes países; (iii) inversiones públicas en infraestructura, vinculadas a inversiones en construcción de capacidades, que permiten gestionar y administrar las primeras, por las organizaciones rurales y cooperativas de la AF, y así ganar escala y competitividad en forma asociativa; (iv) nuevas formas y formulas jurídicas para las compras públicas de alimentos, donde la participación de la AF es relevante; (v) nuevos sistemas interdisciplinarios de asistencia técnica y extensión rural (ATER), que focalicen la inserción de la AF en los mercados, en las cadenas de valor y la seguridad alimentaria; (vi) políticas de seguridad social en el campo, que permitan un retiro digno para los mayores. Es necesario un reconocimiento al trabajo y al aporte de la mujer rural y que se garantice para ella una participación laboral equilibrada, de acuerdo a sus propias necesidades, además de un retiro digno y oportuno; (vii) ligado a ello, políti-

cas que generen el marco jurídico y técnico para una reorganización del trabajo rural y un estímulo al recambio generacional con jóvenes líderes sociales y empresarios rurales innovadores; (viii) tecnologías apropiadas para las fincas familiares que incorporen “el proceso productivo/comercial” como preocupación, y el agregado de valor a la producción y la competitividad, como resultado. Acondicionamiento, transporte, comunicaciones (TIC), biotecnología, funciones a incorporar a las plataformas tecnológicas para una AF competitiva; (ix) adaptación de los acuerdos comerciales regionales e internacionales, que permitan y garanticen un “comercio justo” a partir de una nueva gobernabilidad en el comercio de alimentos. Organizaciones como la ALADI⁵ tienen un claro mandato en esta materia y al impulso de los Gobiernos y las Organizaciones Sociales deberían revisar los acuerdos comerciales y reglas vigentes, a la luz de las estrategias de seguridad alimentaria nacionales y regionales; (x) políticas para la adaptación y mitigación de los efectos del “cambio climático”, a través de la inversión público /privada en sistemas de alerta temprana, y gestión del riesgo climático.

⁵ ALADI: Asociación Latinoamericana de Integración.