

POLITICAS AGRARIAS PARA LA SOBERANIA ALIMENTARIA
Y UN MUNDO RURAL VIVO

CUADERNO 3.

AVANCES EN POLITICAS AGRARIAS TRAS LOS PROCESOS
POLITICOS POPULARES DE AMERICA LATINA.



*Fernando Fernández Such
Experto en Políticas Agrarias
y Desarrollo Rural
Enero 2018.*

1. El revisionismo de las políticas agrarias en la última década.

El alumbramiento de gobiernos sociales y populares en América Latina a partir del año 2005 supuso el inicio de un nuevo ciclo político en el continente. La senda se inició en Venezuela con Hugo Chávez en el año 1999, le siguió en Brasil con Lula da Silva (2003). Evo Morales. Bolivia (2006) Rafael Correa. Ecuador (2007). El regreso al poder del FSLN en Nicaragua en el año 2007 y del FMNL en El Salvador a partir de 2009. La elección de Jose Múgica en Uruguay a partir de 2010 resulta ser el último de los elegidos y el final de su mandato en el año 2015 parece que marca el inicio del retroceso político en el continente, aunque, no obstante, continúan de manera firme los proyectos liberadores en algunos de estos países.

El apoyo de los grandes movimientos y organizaciones campesinas de masas era evidente en cada uno de estos países. En unos casos de forma muy clara como; la ANAP en Cuba, el Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra en Brasil, o las cinco organizaciones campesinas e indígenas orgánicas al MAS (Movimiento al Socialismo) que llevaron al gobierno a Evo Morales, o la Asociación de Trabajadores del Campo en Nicaragua y la Asociación Nacional de Trabajadores Agrarios en El Salvador. En otros con menor significación, pero en plena coincidencia con los procesos políticos iniciados. Entre los postulados de estos nuevos gobiernos estaba de manera evidente la soberanía alimentaria de los pueblos.

Tomando en consideración las políticas y medidas adoptadas por los gobiernos que entran dentro de un espectro amplio de cambio. Es decir, no solo hablamos de Bolivia, Ecuador, Cuba o Venezuela, sino también El Salvador, Nicaragua, Brasil, Argentina, Nigeria, Malawi, Mali, Mozambique, Sudáfrica, Tanzania, Nepal, India, Bangladesh, podemos constatar avances en la definición de políticas públicas agrarias con las que se abordan los objetivos y elementos esenciales de la soberanía alimentaria. En todos estos casos podemos detectar:

- ✓ Mayor participación de los movimientos campesinos e indígenas en la elaboración de la agenda política y en el contenido de las propuestas agrarias de estos gobiernos, que son parte esencial del programa¹
- ✓ El sector agropecuario adquiere de nuevo centralidad en las políticas nacionales. Las constituciones y las políticas nacionales defienden la soberanía alimentaria y el derecho humano a la alimentación como principios rectores del estado y del modelo de desarrollo.
- ✓ El sector industrial ya no es el paradigma del desarrollo. En muchos casos la industrialización como tal, no aparece ni siquiera en la agenda política y cuando lo hace es una industria muy relacionada con la revalorización de los recursos naturales o endógenos y por lo tanto prima la pequeña transformación local o la innovación basada en estos recursos.
- ✓ Sin embargo, el sector minero, energético y extractivo asume la primacía sobre el resto. Existe una voluntad política expresada en las constituciones y leyes de retomar la soberanía nacional sobre los recursos mineros y energéticos y someter a la empresa multinacional al interés público, sin embargo, este objetivo que es bueno adquiere carácter preeminente sobre el resto de los intereses y los conflictos actuales en países como Brasil, Bolivia o Ecuador, continúan en este tema al igual que en otros periodos anteriores².
- ✓ En cierta forma todas las políticas definidas por Brasil Nicaragua, Salvador, Mali, Malawi o incluso Bolivia o Ecuador encierran un cierto matiz desarrollista que las enfrentan a los principios de la soberanía alimentaria más basados en el decrecimiento y en la sostenibilidad. Esta cierta incoherencia interna es difícil de resolver y zanjar pues se mantienen en un nivel de formulación muy sutil.

El análisis de los cambios introducidos en las políticas agrarias nos muestra como los gobiernos empezaron a desarrollar aspectos de las políticas agrarias en otro rumbo:

- Incorporación del derecho humano a la alimentación adecuada en las constituciones de todos y cada uno de estos países y posterior desarrollo mediante una Ley Marco y el desarrollo de una Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Derecho Humano a la Alimentación.
- Refuerzo de todos los programas y medidas de protección social o de transferencia de renta condicionada hacia las familias pobres rurales formadas por braceros y jornaleros sin tierra y por pequeños campesinos autosuficientes. El modelo del Programa “Fame 0” de Brasil se extendió a Venezuela, Nicaragua, Salvador, Bolivia, Ecuador, Guatemala y a otros tantos países de América Latina. Este tipo de programas u otros similares como el Bono familia pretenden cubrir una renta mínima sobre todo de familias campesinas incorporando una serie de medidas de reactivación de la agricultura de subsistencia destinada al sustento familiar. En el caso de África los programas de transferencia son mucho más directos y asistenciales, pero también incorporan elementos de contraprestación en trabajo comunitario o elementos de producción familiar.

¹ Como ejemplo reciente podemos citar las declaraciones de Ollanta Aumala. Perú. 8 de agosto de 2011 y respuesta de la Confederación campesina peruana a su programa de gobierno. Pero además tenemos ejemplos en la conformación del MAS en Bolivia y el Pacto de Unidad entre la CSUTCB – FMCIQB-BS, Comunidades Interculturales de Bolivia, CIDOB y CONAMAQ para sustentar el apoyo al gobierno y su política.

² A pesar de que Ecuador ha desarrollado una política por la soberanía alimentaria coherente y global, sin embargo La ley de explotaciones mineras promulgada en el año 2009, casi al mismo tiempo que la ley de soberanía alimentaria, defiende la minería a toda costa. Por ejemplo la ley establece excepciones a las extracciones mineras en áreas protegidas en determinadas condiciones lo que ha favorecido una respuesta fuerte del movimiento ecologista y de la propia CONAIE que como sabemos no forma parte de la Vía Campesina y que se mantiene en disputa constante con la FENOCIN a pesar de que es una de los movimientos sociales más poderosos del país

- Refuerzo de los programas de apoyo a la agricultura familiar. Son programas; bien nacionales, o circunscritos a una determinada región, y que incluye un paquete o módulo de apoyo con dotación o crédito para insumos y semillas (paquete tecnológico concreto) apoyo para la preparación y siembra de tierras, capacitación en producción y fortalecimiento institucional encaminada a la creación de grupos de comercialización o pequeñas empresas de transformación. En la mayoría de países africanos la continuidad de estos programas depende de la cooperación internacional por lo tanto son coyunturales. En los casos en los que los gobiernos tienen suficientes recursos y ha sido posible la asignación presupuestaria interna su sostenimiento es más real. En otros casos su puesta en marcha ha sido posible tras la reasignación económica procedente de fondos de nuevos impuestos o gravámenes sobre actividades mineras o extractivas que han sido posibles tras la renacionalización de los recursos como resulta evidente en el caso de Bolivia, Venezuela o Ecuador.
- Programas de créditos o microcréditos a la agricultura familiar. En muchos de los gobiernos que han introducido cambios en las políticas agrarias se han fortalecido los Bancos Agrícolas Nacionales recapitalizando sus arcas con fondos públicos lo que, de alguna manera, implica una intención de sostenibilidad. En otros casos, los gobiernos han optado por negociar con la banca privada líneas de crédito dirigidas a este sector agrario, pero en estos casos los fondos sirven para cubrir el diferencial de los préstamos.
- Reorientación de las políticas de tierras y políticas de reforma agraria. Se han clarificado las razones que llevan a la expropiación de las tierras y los mecanismos de expropiación. Sobre todo, se aprobaron leyes que tratan de acelerar los procesos de saneamiento y titulación pendientes. Estas leyes además desarrollan de forma mucho más ambiciosa la organización de la producción tras los procesos de asentamiento de reforma agraria, refuerzan los derechos consuetudinarios preexistentes.
- Medidas políticas que refuerzan los mecanismos de intervención en la cadena alimentaria al interior del país. Se fortalecen los sistemas de almacenamiento público y gestión de reservas, se refuerzan las redes de comercialización públicas a través de mercados o ferias populares, se articulan mecanismos de compra pública, se articulan los procesos para la firma de acuerdos entre los productores y las agroindustrias e incluso como en el caso de Venezuela, Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Mozambique y tantos otros se crean nuevas empresas públicas para articular la cadena de comercialización y distribución, buscando una regulación y control de los precios más favorable para los campesinos y campesinas y las familias consumidoras de las ciudades y por otra parte garantizar el suministro de alimentos. Dentro de este paquete de medidas se han fortalecido y han aumentado los programas de compras públicas para centros y comedores sociales (escuelas, hospitales, residencias de ancianos y tantos otros)

Estos seis bloques de medidas pueden configurar una nueva política agraria pública siempre que estén enmarcados en políticas nacionales donde los principios y objetivos de la política agraria estén claros, y donde las estrategias sean transversales. Las debilidades aparecen sobre todo en la definición y opción por un modelo productivo concreto, los vaivenes y la sumisión a la industria de los transgénicos, la falta de apuesta decidida por medidas que favorezcan directamente a las mujeres, el control de una política de competencia que impida la concentración de poder en la distribución y comercialización, los instrumentos de política macroeconómica y a la dificultad de un apoyo directo a la producción condicionada con arreglo

a un modelo productivo predefinido. En el resto de las cuestiones como son; el control sobre los recursos genéticos o el control sobre los recursos hídricos y forestales los avances son más lentos y contradictorios

2. *Análisis del contenido de varios programas de apoyo a la agricultura familiar.*

Sobre la base del análisis de varios programas en curso de políticas agrarias dirigidos a apoyar a la agricultura familiar podemos obtener conclusiones interesantes. Se trata de un análisis sencillo sobre un conjunto de 10 programas aplicados en diversos países de América Latina³. La mayoría de los elementos de análisis los podemos hacer extensivos si los aplicáramos a los programas en África o en Asia y las conclusiones generales a partir de ellos nos sirven con carácter global para poder plantear si ha existido o no un cambio de rumbo.

a. Descripción general de las políticas de apoyo a la agricultura familiar

Entre todos ellos se pueden identificar dos tipos de políticas de apoyo que involucran en sus líneas de acción a la agricultura familiar. La primera de ellas, vinculada explícitamente con los productores agropecuarios, a través de programas de apoyo específico al sector a través de medidas más clásicas de política agraria y la segunda, vinculada de manera indirecta, a través de lineamientos de políticas de corte social y reducción de la pobreza, al contemplar dentro de su población objetivo a la población rural, de la cual la agricultura familiar forma parte.

Aunque los programas son muy diversos y los objetivos y contenidos también, sin embargo, es posible hacer una clasificación a través de tres tipos de elementos: Destino de los recursos, tipos de las transferencias y las condicionalidades para los beneficiarios.

En el caso de políticas de apoyo dirigidas explícitamente al sector agropecuario, y de acuerdo con el tipo de transferencia, se pueden clasificar en tres grupos:

- ✓ *Subsidios monetarios para la producción:* ejecutados a través de transferencias monetarias directas como es el caso de PROCAMPO (México), o mediante instrumentos destinados a cofinanciar recursos no reembolsables, la inversión en insumos y tecnología, como el caso de BOGAN (Chile), y PLL (Nicaragua). Se encuentran aquellos que destinan fondos para incrementar la productividad agropecuaria, enmarcados en un esquema de cofinanciamiento, en el cual el

³ Los programas analizados han sido: **Brasil:** Programa Nacional de Fortalecimiento a la Agricultura Familiar PRONAF Programa de apoyo y fortalecimiento a la agricultura familiar. Bolsa Familia Transferencias monetarias condicionadas Aposentadoría Rural Pensión asistencial y provisional para la población rural. **Chile:** Bono Ganadero BOGAN Financiamiento parcial no reembolsable para inversión en equipamiento, infraestructura y mejoramiento del ganado Programa de Empleo con Apoyo Fiscal Programa de apoyo a la reinserción laboral, generación de empleo y subsidios para la contratación Chile Solidario Transferencias monetarias condicionadas. **Colombia:** Programa de Financiamiento para el Sector Agropecuario FINAGRO Fomento y acceso a crédito agropecuario Programa de Apoyo a la Microempresa Rural PADEMER Fomento a la generación, desarrollo y consolidación de las microempresas rurales Familias en Acción FA Transferencias monetarias condicionadas. Ecuador: Programa de Modernización de los Servicios Agropecuarios PROMSA Financiamiento no reembolsable destinado a promover la productividad del agro. Proyecto de Reducción de la Pobreza y Desarrollo Rural Local PROLOCAL Financiamiento no reembolsable para el fortalecimiento de estructuras sociales y productivas a nivel local México. Programa de Apoyos Directos al Campo PROCAMPO Transferencias monetarias a sectores potencialmente sensibles a la apertura comercial. Programa de Desarrollo Rural PDR. Financiamiento parcial no reembolsable para el fortalecimiento de organizaciones en unidades de producción rural. Nicaragua: Plan Nacional Libra por Libra PNLL Financiamiento parcial no reembolsable para la adquisición de semillas y asistencia técnica. Red de Protección Social RPS Transferencia Monetaria Condicionada

campesino debe asumir parte de los costos de la inversión realizada. Sobre estas experiencias, destacan el Programa Nacional Libra por Libra (Nicaragua) y el Bono Ganadero (Chile). Estos programas, operan a través de la entrega de cupones que representan un financiamiento parcial para la adquisición de insumos de calidad o alta tecnología, con la finalidad de facilitar a la familia agraria la posibilidad de potenciar sus recursos y mejorar su productividad, a través del uso de tecnología. En el caso del PLL (Nicaragua), los fondos a financiar deben destinarse a la adquisición de semillas mejoradas, mientras que, en el caso del bono ganadero, estos fondos financian la adquisición de equipamiento o infraestructura agropecuaria y compra de animales de mejor calidad genética. En ambos casos hay un tercer beneficiario que son las empresas tanto distribuidoras de semillas con las que el gobierno ha llegado a un acuerdo para suministrar servicios en las zonas rurales a revitalizar o en el caso de las empresas de insumos ganaderos a colocar producto a través de acuerdos con los almacenes de insumos agrícolas propiedad de las propias asociaciones campesinas.

- ✓ *Programas de fomento y acceso a créditos*, destinados a financiar la producción, comercialización e infraestructura agropecuaria. Este es el caso de FINAGRO (Colombia), PRONAF (Brasil) y la línea de crédito de PADEMÉR (Colombia). Generalmente existen múltiples líneas de crédito destinadas a inversión en maquinaria o capital de trabajo, y no requiere necesariamente el aporte de los beneficiarios, a diferencia de los esquemas que requieren el cofinanciamiento de los productores. Destaca la experiencia de PRONAF (Brasil), al presentar un esquema focalizado explícitamente sobre los hogares pertenecientes al segmento de la agricultura familiar y FINAGRO (Colombia), que tiene múltiples líneas de crédito, entre las cuales la ofrecida para pequeños productores ha logrado concentrar una proporción importante de la población asociada a la agricultura familiar. En segundo lugar, tenemos los subsidios monetarios para la producción. Entre las experiencias latinoamericanas sobre políticas de apoyo al agro basadas en subsidios monetarios, la experiencia de PROCAMPO (México) se muestra como un caso singular respecto del resto de los programas, al ser parte de las políticas de compensación dirigidas a productores de sectores potencialmente perdedores ante la apertura comercial, con el objetivo de reducir su vulnerabilidad frente al mercado externo. Además, dicho programa es singular por presentar un esquema de transferencias monetarias directas no condicionadas y montos asignados flexibles, en cuanto al uso de los recursos transferidos. Esta última característica, es generalmente una condición inherente a la transferencia de recursos en la mayoría de los programas dirigidos al sector agropecuario, en los cuales el destino del monto entregado a la familia campesina está predefinido para un fin específico, como la adquisición de insumos o la inversión en capital de trabajo, entre otras.
- ✓ *Transferencias no monetarias* como el caso de PROMSA (Ecuador) y uno de los componentes de PADEMÉR (Colombia), a través de los cuales se proporcionan fondos para inversión en capital humano. Este esquema de política se sustenta en el aporte sobre el desarrollo de capacidades y capital humano, dentro del cual la transferencia de tecnología a los campesinos y campesinas juega un rol importante. PROMSA (Ecuador) y PADEMÉR (Colombia), son programas destinados a mejorar las capacidades y a la generación de tecnología de investigación, entre los cuales PROMSA, focaliza los recursos entre los productores identificados con alto potencial productivo, que además destinen su producción al mercado; en tanto que PADEMÉR, se focaliza en las microempresas rurales fomentando su creación y desarrollo, a través

de la prestación de servicios como asistencia técnica, capacitación en gestión empresarial, etc.

De otro lado, en los programas de asistencia social dirigidos a las familias campesinas se distinguen dos tipos de políticas:

- ✓ *Los programas de transferencias condicionadas (PTC)*, que es el caso más generalizado a nivel de los países latinoamericanos, siendo el caso de Bolsa Familia (Brasil), Familias en Acción (Colombia) y Red de Protección Social (Nicaragua). Chile Solidario tiene un esquema innovador que incorpora en su primera fase las transferencias monetarias condicionadas.
- ✓ Los programas destinados a la promoción del desarrollo local focalizado y la inversión a nivel de comunidades o parroquias, como es el caso de PROLOCAL (Ecuador) y PDR en zonas rurales de México.

En los últimos años, los programas más extendidos para aliviar los problemas de pobreza en los países latinoamericanos ha sido implementar programas de transferencias condicionadas (PTC). Entre las experiencias latinoamericanas de PTC, destacan Bolsa Familia (Brasil), Familias en Acción (Colombia), Red de Protección Social (Nicaragua), cuyas líneas de acción se sustentan sobre dos componentes educación y salud (o nutrición).

El componente educación, consiste en una transferencia monetaria a las familias que cumplan con matricular a los menores en edad escolar en algún centro educativo y que cumplan con la asistencia escolar. En el caso de Colombia, el pago es variable entre los niños que cursan primaria y secundaria, mientras que, en el caso de Nicaragua, tienen adicionalmente un pago para los gastos de mochila escolar y un incentivo adicional a los maestros y escuela. En Colombia y Nicaragua, la familia recibe un monto de transferencia por cada niño enviado a la escuela, en cambio en Brasil sólo se asigna transferencias hasta 3 niños como máximo.

Por otro lado, el componente de salud (nutrición), es dirigido a familias con ingresos menores a niveles mínimos. En el caso de Brasil, toman como referencia un ingreso per cápita menor a US\$ 21.5. Al igual que en educación, la recepción de la transferencia es siempre condicionada al logro de algunas metas de condiciones de salud y cuidado nutricional para garantizar un nivel adecuado, así como la prevención de enfermedades entre los hogares pobres.

Se destaca el esquema innovador realizado en Chile, a través del programa Chile Solidario. Este programa, a diferencia de los anteriores, incorpora un esquema de trabajo personalizado como su componente principal, donde el trabajo directo y soporte sicosocial a las familias beneficiarias les permite ajustar las condicionalidades en función de las carencias y necesidades particulares de cada una de ellas. Si bien en todos los casos mencionados, la entrega del beneficio está condicionada al cumplimiento de alguna meta o compromiso por parte de los beneficiarios, el caso de Chile Solidario se distingue de los demás, al tener condicionalidades asociadas a compromisos ajustables contraídos de acuerdo con la situación particular de cada familia. Como se mencionó anteriormente, el condicionamiento en el caso de Bolsa Familia (Brasil), Familias en Acción (Colombia) y Red de Protección Social (Nicaragua), está vinculado a salud y educación, las cuales presentan características bastante homogéneas

b. Conclusiones generalizables a partir de los programas y medidas analizados

Es difícil analizar de forma comparada los programas porque responden a realidades y procesos sociales y políticos muy diferentes, sin embargo, si podemos analizar desde diferentes perspectivas algunas de sus cuestiones:

- ✓ Una de las cuestiones a analizar y debatir es la dispersión actual de las políticas. Lo ideal es que exista una Política Marco a la cual se vinculan los programas o planes sectoriales pero que se unen a esta política marco. Sin embargo, en demasiadas ocasiones lo que tenemos ahora es un conjunto de programas o planes muy limitados y definidos que no logran abordar entre todos ellos una política clara e integral con respecto al campo. Esto se explica debido precisamente al desmantelamiento que ha sufrido la política agraria fruto del avance del neoliberalismo. Una de las cuestiones internas referidas al análisis de cualquier política es ser consciente que la definición de ella, implica optar por un modelo u otro y al mismo tiempo incentivar una serie de actividades y desincentivar otras. Por lo tanto, la estructura de incentivos y apoyos dentro de una determinada política es fundamental.
- ✓ Es posible analizar la racionalidad interna de la estructura de incentivos que despliegan LAS POLÍTICAS Y PROGRAMAS CONCRETO y a quienes benefician estos incentivos, sin embargo, exige una evaluación minuciosa de los impactos de las políticas para lo cual casi nunca se dedican recursos
- ✓ Otro de los elementos de análisis es la permanencia en el tiempo de los programas y medidas, la sostenibilidad de los mismos y el nivel de cobertura que alcanzan. Uno de los problemas es que en muchas ocasiones estos programas están sometidos a la disponibilidad presupuestaria y en general a otros programas financiados desde organismos internacionales.
- ✓ Una de las limitaciones para analizar los programas y medidas es la necesidad de clarificar o definir adecuadamente los objetivos que se persiguen con ellos. En muchas ocasiones un programa define una diversidad de objetivos cada uno de los cuales podría ser una línea de trabajo diferenciada.
- ✓ Según Kjöllnerström, (2004)⁴ Hay que medir también la efectividad de los programas y sobre todo la eficiencia en el gasto. Diversos estudios demuestran que América Latina gasta más ahora en programas de apoyo a la agricultura que lo que gastaron los países de la OCDE en el periodo en el que su situación fue similar a aquella. El análisis del costo-efectividad de los programas y políticas es muy difícil, en primer lugar, por una falta casi absoluta de información disponible, pero también esto oculta un elemento importante en la valoración de las políticas públicas y es el análisis del coste de gestión de los programas. Es decir... cuanto del fondo disponible para un determinado programa se destina a gestión y administración del mismo. Es evidente que es necesario un determinado porcentaje para que la aplicación del programa sea buena, pero cuanta es la proporción admisible. En muchas ocasiones la sensación es que los programas de apoyo a la agricultura familiar benefician más el desarrollo de un sector técnico o incluso del sector servicios (entre los que situamos las propias ONGDs) que al propio campesinado.

⁴ Kjöllnerström, M. (2014). Competitividad del sector agrícola y pobreza rural: El papel del gasto público en América Latina, CEPAL, Red de Desarrollo Agropecuario, Unidad de Desarrollo Agrícola, División de Desarrollo Productivo y Empresarial.

- ✓ Es necesario evaluar periódicamente el impacto de las políticas desarrolladas. La evaluación de impacto de las políticas pública en general es una asignatura pendiente. Pero por ejemplo habría que medir sobre todo cuanto ha cambiado la realidad atendiendo al objetivo definido, pero también el nivel de cobertura (focalización y extensión del programa) La focalización exige elegir bien los destinatarios y explicar claramente su delimitación como segmento concreto dentro del sector agropecuario
- ✓ Otra de las cuestiones a evaluar es como evitar la politización o uso político de los programas y políticas de apoyo. La transparencia en la gestión y adjudicación es fundamental, pero para ello irremediablemente debemos analizar el funcionamiento de la administración agraria y las relaciones de esta con el propio estamento político.
- ✓ Otra de las cuestiones tiene que ver con la accesibilidad a los programas y políticas. Cómo se accede y sobre todo como se facilita el acceso a toda la población a través de una buena información y asesoramiento es fundamental para evitar el sesgo político que en general se está produciendo en su implementación.
- ✓ Otra de las cuestiones es la definición de las condicionalidades para el acceso a los planes y programas de apoyo. Definir estas condicionalidades y por supuesto también las modulaciones, o los tramos de apoyo, clarifica mucho la equidad de su aplicación.
- ✓ Los programas ligados a la intervención en los mercados de productos agrícolas continúan siendo relevantes. Por lo tanto, no es cierto que sea imposible desarrollarlos con la entrada en vigor de los acuerdos de comercio internacional. Se trata siempre de un tema de voluntad política. Resulta curioso además como los países que se consideran exportadores de alimentos y que forman parte del grupo de Cairns como México o Brasil los tienen muy interiorizados en sus políticas agrarias generales. Programas de adquisición de productos básicos en México y Brasil; programas de crédito subsidiado al manejo de inventarios en Brasil, programas que cubren el diferencial entre los precios de mercado y precios *mínimos*; programas de apoyo a la comercialización en México; o los fondos de estabilización de precios en Colombia, son algunos ejemplos de programas cuya función explícita es evitar que el precio de determinados cultivos se reduzca.
- ✓ Otra de las cuestiones es delimitar la cantidad de la transferencia económica. La cuestión es que la cantidad transferida sea relevante para provocar el cambio esperado o tener el efecto oportuno sobre en este caso la agricultura familiar. El definir qué cantidad es la más adecuada es muy importante. Los cálculos son diversos. En muchos casos la cantidad se define solo en función de la disponibilidad del fondo y con la intención política de alcanzar al máximo de personas posible.
- ✓ En todo caso las medidas o programas de apoyo a través de incentivos no resultan eficaces si no existen otras medidas complementarias que estimulen la oferta a través de la mejor de las infraestructuras agrarias necesarias. Una política agraria basada solo en la transferencia de renta directa pero que no establezca ninguna medida en el lado de la mejor de las estructuras agrarias no será eficaz. Esto sucede sobre todo cuando las políticas desarrollan programas demasiado específicos, como es el caso del programa Libra por Libra de Nicaragua con el que se potencia una inversión muy puntual, pero sin una estrategia de desarrollo productivo integral.

- ✓ Las líneas políticas más complejas son aquellas que tienen por objetivo un cambio en la producción o un cambio incluso de los rubros producidos. Las protestas de las organizaciones agrarias frente a la liberalización han hecho reabrir en muchos casos el debate sobre el papel de las políticas agrarias, pero en no menos ocasiones acaban cerrando en torno a transferencias a cultivos vulnerables o/y medidas dirigidas a la reorientación productiva. Este tema también debe ser objeto de un debate profundo. Se han puesto en marcha numerosos programas en cuyos objetivos incluye enfrentar las repercusiones de la liberalización. La forma en la que se enfrentan los efectos de la liberalización suele partir de un enfoque previo de grupos campesinos más afectados o de cultivos más vulnerables. Junto a los proyectos que condicionan la recepción de la transferencia a cambios de conducta, pero no limitan el uso del recurso transferido (Chile Solidario, Bolsa Familia, Familias en Acción y Red de Protección Social), existen los proyectos que no condicionan la transferencia (más allá de la focalización establecida), pero si condicionan el uso de recursos (Vg. Bono Ganadero, PRONAF, PADEMER, FINAGRO, ROMSA, PROLOCAL, PDR y Libra por Libra). Más allá de estos dos grandes grupos de proyectos, existen otros proyectos que no condicionan la conducta de los beneficiarios como el programa de pensiones rurales en Brasil. También está el programa PROCAMPO, que ha ido desmontando sus condiciones en la medida que ya no es requisito sembrar un grupo específico de cultivos para ser acreedor al beneficio. Sin embargo, otros condicionamientos subsisten, como el de mantener posesión de un predio agrícola en actividad, lo que genera incentivos que potencialmente pudiera ser inconvenientes.
- ✓ Los programas de transferencias condicionadas (reducción de la vulnerabilidad de determinados sectores del campesinado más pequeño), pueden ser ampliados en cobertura para atender a poblaciones potencialmente vulnerables por los procesos de apertura que se derivan de un TLC, especialmente en los casos donde la focalización geográfica es posible. Sin embargo, cabe recordar que este tipo de programas deben necesariamente ir acompañados por programas de consolidación de la oferta de servicios (cantidad y calidad) que se pretende promover. En caso contrario, aunque puedan cumplir su rol de reducir la vulnerabilidad de corto plazo, no potenciarían la creación de capital humano en sus zonas de influencia. Por ejemplo, es necesario reforzar los servicios de extensión agraria para que este apoyo pueda ser continuo. Así se ha pretendido desarrollar en la República Dominicana.
- ✓ Uno de los temas es que muchos de los programas de apoyo a la agricultura campesina o familias implantados y que más éxito han tenido a la hora de elevar las oportunidades de los hogares agrarios más parece programas de protección social o de lucha contra la pobreza en el campo que programas de política agraria. Este es un elemento por debatir en los gobiernos

3. Las nuevas claves que surgen de las nuevas políticas agrarias impulsadas en los gobiernos latinoamericanos.

Al analizar la nueva tendencia en la definición de las políticas agrarias que han sido formuladas por gobiernos populares o de izquierdas, tropezamos con varias dificultades: la primera de ellas se refiere a su condicionante geopolítico, y es que estamos hablando de cambios en el marco de procesos políticos latinoamericanos, y por lo tanto los condicionantes estructurales no podemos extenderlos a otros contextos como el asiático o el africano. La segunda es que salvo en el caso de Venezuela cuyo proceso se arrastra desde el año 1999, en todos los demás casos los gobiernos han dado continuidad a muchos de los programas y medidas lanzadas por

los gobiernos anteriores y lo que han hecho es transformar el marco general para luego en un medio plazo ir rectificando estos programas concretos.

Sin embargo, existen países en los que sus gobiernos han expresado de manera pública una intención de construir un modelo de desarrollo inclusivo entre cuyos objetivos está el atender de nuevo al campo y sus gentes, y que han ido promulgando leyes mucho más favorables para el campesinado y más acordes con una política agraria dirigida hacia las prioridades nacionales. Existe además un gran número de países y en este grupo si encontramos muchos del continente africano y asiático que sin tener un discurso muy claro e incluso practicando políticas absolutamente neoliberales, han vuelto a poner sus ojos en las políticas agrarias volviendo a asumir una posición activa en su papel como estado regulador y promotor.

La cuarta consideración es que salvo el caso de Bolivia y Ecuador en los que ya existen avances considerables en el conjunto de la política agraria, en el resto de los países encontramos que se han definido marcos políticos generales como pueden ser las Leyes Marco de Seguridad y Soberanía Alimentaria, Leyes de derecho humano a la alimentación, Políticas de seguridad y soberanía alimentaria o Planes o estrategias Nacionales de Seguridad y Soberanía Alimentaria, y a partir de ahí se han ido desarrollando sucesivas leyes que tratan de dar respuesta a los aspectos más urgentes en cada país. En todos estos procesos existe un segundo elemento común y es que uno de los ámbitos en los que se ha tratado de avanzar en la formulación de leyes y programas situados en el ámbito de la protección social hacia las personas o colectivos que están en riesgo de inseguridad alimentaria. Programas de Hambre 0, o Bono Familia, y tantos otros desarrollados en todo el continente.

4. Elementos incorporados y elementos en proceso de incorporación en las nuevas políticas agrarias.

Del análisis de cada uno de los aspectos que conforman una política y sobre los cuales hemos analizado diferentes prácticas nacionales, podemos concluir que existen una serie de elementos del discurso que han sido asumidos por los gobiernos y que han empujado de forma decidida el cambio en las políticas, otros elementos cuyo proceso de aceptación es más lento y sobre los cuales podemos encontrar referencias en los documentos, en los discursos y en las leyes, pero que no son desarrollados en la parte dispositiva de las normas , y un tercer bloque de elementos que desde luego todavía están instalados en el discurso político y que además constituyen amenazas a la soberanía alimentaria

ANÁLISIS DE LOS ELEMENTOS DEL DISCURSO DE LA SOBERANÍA ALIMENTARIA EN LAS POLÍTICAS AGRARIAS		
ELEMENTOS ASUMIDOS	ELEMENTOS EN PROCESO	ELEMENTOS AMENAZANTES
<ul style="list-style-type: none"> - El derecho humano a la alimentación como marco de las políticas agrarias y alimentarias. Conforme a la interpretación de la OG N 12 y de las Directrices Voluntarias - Necesidad de elevar la inversión y el gasto público dirigido a la agricultura. - Necesidad de establecer políticas diferenciadas para favorecer y apoyar a la agricultura familiar puesto 	<ul style="list-style-type: none"> - Cuestionamiento a las políticas de tierras basadas en el mercado, incorporación de elementos redistributivos, reconocer los derechos de tenencia (no de propiedad) y la compatibilidad con los derechos consuetudinarios. - Los derechos del campesinado sobre todos los conocimientos acumulados respecto al manejo, uso y conservación de los recursos fitogenéticos. En este punto existen avances 	<ul style="list-style-type: none"> - Poner el énfasis de la estrategia general del modelo de desarrollo en el sector minero o energético sacrificando el sector agrario cuando entra en conflicto con el primero dentro de un espacio territorial concreto. - El discurso productivista y técnico no se ha desterrado, sigue incorporado en todos los programas y planes. Se genera una política dual para la pequeña producción por un lado y para la agricultura de exportación por

<p>que ella representa un porcentaje muy elevado del sector y de ella depende el éxito de las políticas de reducción de la pobreza y el hambre.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Necesidad de relacionar reforma agraria con desarrollo rural - Se reconocen los derechos de los pueblos indígenas conforme se establece en el convenio de la OIT N.º 169 y son recogidos en leyes concretas, aunque en la práctica existen numerosos conflictos e intereses que impiden su realización - El enfoque de género en la formulación de las políticas. Existe el discurso de la necesidad y en algunos puntos como el acceso a la tierra se ha generalizado el cambio 	<p>legislativos importantes, pero no se termina de asumir como algo global y común.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Necesidad de apoyar la producción nacional y favorece a partir de ahí el consumo y el mercado interno. Este elemento aparece, pero sin renunciar a una estrategia exportadora. - Posibilidad de reactivar las medidas de intervención sobre mercados y precios en el ámbito interno nacional como pueden ser los sistemas de almacenamiento, o los mercados públicos, pero sin tocar las medidas de protección en frontera salvo en el marco de la crisis alimentaria. - Se reconoce que el modelo de agricultura familiar es más sostenible y contribuye a la disminución del calentamiento global, pero no hay medidas que desarrollen este enfoque. 	<p>otro.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Confianza en el desarrollo de la biotecnología como herramienta de progreso agropecuario. A pesar de toda la movilización internacional las leyes que se aprueban en prácticamente todos los países siguen abriendo la posibilidad al uso de los OGMs en la agricultura. - Agrocombustibles. En los planes y estrategias nacionales, a pesar de haber matizado y frenado su promoción, sigue un apoyo político general pensando en las oportunidades globales de comercio. - La regulación en África a través de los códigos agrícolas de la profesión agraria tratando de separar este sector económico productivo, de la realidad de las familias rurales pobres que no tienen tierra - La regulación en los códigos de tierra africanos de la posibilidad de la cesión y arrendamiento de tierras que abre el camino al acaparamiento masivo actual.
--	--	---

Fuente. Elaboración propia. Fernando Fernández.

En definitiva, como dice (Gascón J y Montagut X. 2010) el debate entre radicalidad o reformismo no está debatido o instalado siquiera en el discurso y en la formulación de los nuevos gobiernos, quizás porque sean tan relativos que un debate en torno a ellos es inacabable dependiendo de los aspectos que se enfatizan. "... En términos prácticos la radicalidad de las políticas gubernativas se puede alcanzar mediante dos vías que son las reclamaciones que predominan en el movimiento social por la soberanía alimentaria: bien proponiendo un modelo económico basado en la estricta sostenibilidad de los medios productivos (vía ecologista) o bien enfrentando la estructura de clase y etnia (vía socialista e indigenista)⁵

5. Estructura para el avance en el desarrollo de las nuevas políticas agrarias

En el análisis de las experiencias de cambio en las políticas agrarias hemos comprobado como el giro en su contenido ha implicado una reforma en la estructura de su desarrollo que ayuda desde luego a visibilizar la nueva orientación. Los estados que han introducido cambios más profundos incluyendo en ellos no solo los más avanzados sino también aquellos que se encuentran en un segundo o tercer anillo han tratado de concretar una nueva estructura más global, integradora y ambiciosa de forma que la política agraria pasa a ser elemento central de todo su programa.

⁵ Gascón J y Montagut X (coords) ¿Cambio de rumbo en las políticas agrarias latinoamericanas) Icaria N.º 329. 2010

Podemos hacer una descripción de esta estructura que desde luego tiene variaciones y diferencias de un contexto a otro, pero en la cual hay muchos elementos comunes que se repiten:

- Cambios constitucionales. Introducción en las constituciones el derecho humano a la alimentación o el derecho a no pasar hambre y la soberanía alimentaria, o la seguridad alimentaria como principios rectores del estado junto a otros principios rectores de la economía en los que figuran la calidad de vida de las familias campesina, la reforma agraria o el abastecimiento de los mercados agrarios internos
- Leyes Marco. A partir del mandato constitucional se elaboran Leyes Marco sobre derechos humano a la alimentación o leyes Marco de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional. Las leyes marco se desarrollan a través de reglamentos
- Sistemas Nacionales. Bien mediante una ley específica o bien incorporando su estructura a una de las leyes marco anteriores los estados crean Sistemas Nacionales que son las estructuras institucionales de coordinación de las leyes marco o de los objetivos de soberanía alimentaria o derecho a la alimentación. Estos sistemas nacionales o bien dependen de un Ministerio, en general de agricultura, o bien son organismos autónomos de coordinación. En todos participan de forma transversal los organismos afectados y desde luego las organizaciones campesinas e indígenas.
- Plan Nacional o Estrategia Nacional sobre Seguridad y Soberanía Alimentaria. En algunos casos los documentos reciben el nombre de Política Nacional de SSA o Política Nacional Agropecuaria. Desarrollados a cuatro años en general. Planes de Acción. Tienen carácter anual y tratan de concretar las estrategias nacionales en un periodo mucho más corto de tiempo.

A partir de las Estrategias Nacionales se desprenden leyes que abordan elementos concretos que son claves dentro de las políticas definidas y en general los estados han desarrollado:

- Ley de Reforma Agraria. En su caso leyes de tierras, o leyes que modifican las antiguas leyes de reforma agraria todavía en vigor para dar contenido a nuevos planteamientos.
- Leyes Nacionales sobre Recursos Hídricos. Basadas en el derecho al agua como derecho humano y en la cuenca hidrográfica como elemento de gestión enfatizan de nuevo el valor público del recurso.
- Leyes de Biodiversidad. Leyes que responden a los compromisos contraídos con la firma del Convenio de Diversidad Biológica. Incluyen un planteamiento amplio de protección y uso sostenible de la biodiversidad incluyendo la diversidad agrícola y la conservación de sistemas campesinos y los derechos de las comunidades
- Leyes Nacionales Forestales. Leyes que abordan el aprovechamiento de los recursos forestales desde una perspectiva integral incluyendo el Plan de Ordenación de Recursos Forestales como instrumento de gestión que compatibiliza usos sobre el territorio priorizando los derechos consuetudinarios de comunidades campesinas e indígena

BIBLIOGRAFIA:

- Banco Mundial. Informe Mundial sobre desarrollo. Agricultura para el desarrollo. Washington. 2008
- Banco Mundial, *Gender, Growth and Poverty Reduction*, Washington, D.C. 2002
- Campaña. Erradicate Hunger. Documento de trabajo. Políticas y acciones para erradicar el hambre y la desnutrición. 2009
- Camhi, R., Castro, R. y Soto. S. (2003) "Programa Chile Solidario: Análisis y Comentarios". Libertad y Desarrollo. Serie Informe Social N° 74.
- Castillo Valero, JS. UCM. ETSIA. Apuntes de política agraria. Madrid. ETSIA 2009
- Melo, O. y J. López (2006): "Chile: Análisis de Políticas y Programas de Compensación". Proyecto GCP – RLA – 152 – IAB. Bloque Comercio FAO / BID. Santiago, Diciembre 2006.
- FAO. Evaluación intermedia de los Programas de Hambre 0 de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, Perú y Venezuela
- FAO – BM. Políticas de desarrollo agrícola. Principios y conceptos. Roma 2004. División de apoyo a las políticas públicas. EASYPOL.
- FAO, *SEAGA Macro Handbook: Gender analysis in macroeconomic and agricultural sector policies*, FAO, Roma, Borrador, marzo de 2002, págs 39-40
- FAO – BM. Evaluación Internacional del papel del conocimiento de la ciencia y la tecnología en el sector agropecuario. Roma 2009.
- FAO. Macroeconomía y políticas agrarias. Roma 2002. División de apoyo a las políticas públicas. EASYPOL
- FIDA (2004): "Experiencias innovadoras en los proyectos del FIDA en la República del Perú Evaluación temática" junio de 2004. Informe No 1497-PE. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. Roma.
- Gascón J y Montagut X. ¿Cambio de Rumbo en las políticas agrarias latinoamericanas"? Icaria. Barcelona 2010
- Guanziroli, C. (2006). "PRONAF dez anos depois: Resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural". Disponible en:
<http://www.anpec.org.br/encontro2006/artigos/A06A169.pdf>
- IFAD, *Rural Poverty Report: The Challenge of Ending Rural Poverty*, Oxford Univ. Press, Oxford, Reino Unido, 2001.
- Informe Oxfan Internacional. Invertir en la pequeña agricultura es rentable. Informe 129. Junio 2009
- Kjöllnerström, M. (2004). Competitividad del sector agrícola y pobreza rural: El papel del gasto público en América Latina, CEPAL, Red de Desarrollo Agropecuario, Unidad de Desarrollo Agrícola, División de Desarrollo Productivo y Empresarial.
- Leonhart R y Wolpold Boison M. Los derechos económicos, sociales y culturales y las políticas agrarias en América Central. Fian Internacional. Enero 2001
- Maldonado, J; R. Moreno y J. X. Varas (2006): "Políticas de compensación y apoyo a la Agricultura Familiar en Colombia". Proyecto GCP – RLA – 152 – IAB. Bloque Comercio FAO / BID. Santiago, Diciembre 2006.
- Sampaio, Y.; T. Vital y G. Duarte (2006): Políticas de Apoio e Compensação à Agricultura Familiar no Brasil: uma avaliação do PRONAF, do Bolsa Família e da Aposentadoria Rural. Proyecto GCP – RLA – 152 – IAB. Bloque Comercio FAO / BID. Santiago, Diciembre 2006.
- Soto Barquero, F. Rodríguez Fazzone, M. Políticas para la agricultura familiar en América Latina y Caribe. FAO – BID. Santiago de Chile. 2007. División de apoyo a las políticas públicas.

- Thomas Pijnenburg, Marvin Ortega, Jaime Espinosa, Paul Melman, Yadira Sanchez, Eduardo Centeno. Informe final de la evaluación del programa PRORURAL. Managua. Nicaragua 2008.
- Villatoro, Pablo (2005): “Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina”. Revista CEPAL n° 86. Agosto, 2005.
- Wong, S. (2006): “Análisis de Políticas de Apoyo y Programas de Compensación a la Agricultura Familiar en Ecuador”. Proyecto GCP – RLA – 152 – IAB. Bloque Comercio FAO / BID. Santiago, Diciembre 2006.
- Yúnez Naude, A. (2006): “México: Políticas compensatorias para la agricultura familiar frente a los impactos de los TLC”. Proyecto GCP – RLA – 152 – IAB. Bloque Comercio FAO / BID. Santiago, Diciembre 2006.
- X. Diao, S. Fan. S. Kanyarukiga and B. Yu (2007) *Agricultural Growth and Investment Options for Poverty Reduction in Rwanda*. IFPRI Discussion Paper 00689. International Food Policy Research Institute. Washington, D.C.

PAGINAS WEB CONSULTADAS

- Ministerio de Agricultura Ganadería, acuicultura y pesca de Ecuador. www.magap.gov.ec
- Ministerio de Agricultura y Ganadería y forestal de Nicaragua. www.mafor.gov.ni
- Ministerio de Agricultura de Chile. www.minagri.gov.cl
- Ministerio de Tierras y Desarrollo Agrícola de Bolivia. www.agrobolivia.gov.bo
- Secretaría de Agricultura y Ganadería de Honduras. www.sag.gov.hn
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia. www.minagricultura.gov.co
- Ministerio de Agricultura y Ganadería de Paraguay. www.mag.gov.py
- Ministerio de Agricultura, ganadería y pesca de Argentina. www.minagri.gob.ar
- Ministerio de Agricultura y Ganadería de El Salvador. www.mag.gov.sv
- Ministerio de Agricultura y ganadería de Perú. www.minag.gov.pe
- Secretaría de estado de agricultura, ganadería, desarrollo rural pesca y alimentación. www.sagarpa.gov.mx