

FE



**Enfocarse en los ingresos  
y la ciudadanía**



# Enfocarse en los ingresos y la ciudadanía

## Nueva generación de políticas públicas para la agricultura campesina, familiar y comunitaria

Por Humberto Oliveira\*

En los municipios rurales de América Latina con mayor concentración de establecimientos de agricultura campesina, familiar y comunitaria, un motor silencioso y discreto funciona incesantemente haciendo girar la rueda de la economía local. El crédito bancario y personal, la adquisición de insumos, la remuneración del trabajo, la venta de la producción, el abastecimiento de alimentos y el consumo de bienes y servicios que realizan las distintas unidades productivas familiares determinan el ritmo del comercio local, estableciendo los ciclos de venta según la estacionalidad de la producción. Esos agricultores rara vez utilizan los recursos de créditos y los ingresos por sus productos fuera de sus municipios. Es tan verídico que cuando ocurre un evento climático adverso, por ejemplo, una sequía o una inundación que provocan pérdidas en la producción agropecuaria de un territorio, inmediatamente se refleja en la economía municipal, con consecuencias negativas para toda la sociedad local.

La agricultura campesina, familiar y comunitaria, que en América Latina está contenida en un concepto unificador reconocido en gran parte de los países como *agricultura familiar*, pero que representa diferentes formas y modelos de producción definidas como categorías propias,

---

\* Especialista en Comercio Exterior de la Universidad Federal Rural de Pernambuco y en Cooperativismo de la Universidad Federal de Paraíba. Viceministro de Desarrollo Territorial del Ministerio de Desarrollo Agrario de Brasil por diez años. En Colombia, es consultor en temas de desarrollo rural territorial y representante del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) desde enero de 2017.

como por ejemplo: agricultura campesina, comunitaria, de recolectores, entre otras, tiene como especificidades en común el hecho de que generalmente las unidades de producción son formadas de pequeñas áreas de tierra, la mayoría de la mano de obra utilizada en el proceso productivo es proveniente de la propia familia, los ingresos proceden casi exclusivamente de sus actividades productivas agropecuarias y la gestión de esas unidades es ejercida directamente por el núcleo familiar.

Pese a tales características, los actores políticos que representan a este sector productivo particular dentro del agro latinoamericano, no aceptan ser definidos como pequeños productores. Y no les faltan argumentos, por cuanto se trata de un conjunto que reúne a 16 millones de establecimientos, produce alrededor del 70 % de los alimentos que llegan diariamente a las mesas de la población de los países de la región, además de generar cerca del 80 % de los empleos y ocupaciones laborales del campo. Con razón afirman que es con el sudor de los hombres y mujeres que realizan la agricultura familiar con lo que se construye parte de la riqueza nacional de los países, además de cumplir el aún más significativo y estratégico papel de garantizar la soberanía nutricional y alimentaria.

Gracias a la creciente organización social y representativa de esa categoría, y a las conquistas frente a las Naciones Unidas —expresadas en las conmemoraciones del año de la agricultura familiar en 2014 y el actual decenio de la agricultura familiar que está en curso—, la sociedad y los gobiernos de los países latinoamericanos empiezan a reconocer el rol estratégico de la agricultura familiar, la cual, además de su papel en la economía y en la seguridad alimentaria y nutricional, cumple muchas otras funciones sociales, ecológicas y culturales, como son la preservación de los saberes, tradiciones y manifestaciones culturales de la población rural, la ocupación espacial de los territorios y la preservación de los recursos naturales.

Recientemente los gobiernos nacionales, especialmente los más comprometidos con los temas sociales y ambientales, han empezado a

definir políticas públicas para atender las especificidades de la agricultura familiar. Unos han avanzado estableciendo nuevos marcos legales y normativos, otros creando institucionalidades propias para la gestión de políticas direccionadas hacia ese segmento —ministerios, viceministerios, direcciones...— y otros más avanzados todavía crearon, ampliaron y modificaron programas y políticas públicas diferenciadas en materia de crédito rural, asistencia técnica, reforma agraria, capacitación, agroindustria, regularización de tierras, cooperativismo, seguros, comercialización, entre otros.

En gobiernos nacionales y en algunos gobiernos subnacionales latinoamericanos, en diferentes medidas e intensidades, la agricultura familiar empieza a ingresar en la agenda de prioridades y cuando eso ocurre de manera más intensa, sus efectos son visibles para el campo y para los territorios rurales. En esas situaciones se advierte una luz de esperanza en la toma de un camino opuesto al éxodo rural y al desplazamiento, favorable a la disminución de las brechas entre lo urbano y lo rural, y a la reducción de las desigualdades territoriales internas en los países, tan nocivas para el aprovechamiento de las potencialidades y riquezas de la inmensa sociobiodiversidad existente, tan fundamental para el desarrollo integral de las naciones latinoamericanas.

Todavía es temprano para celebrarlo y apenas se han empezado a advertir algunas posibilidades de cambio, en un proceso que ha sido primordialmente injusto con una categoría tan importante, que durante milenios se ha dedicado a una actividad productiva compleja. Falta mucho para que los Estados establezcan una compensación apropiada en materia de políticas públicas de apoyo a agricultores y agricultoras familiares, que guarde correspondencia con su contribución estratégica en la formación social, cultural y económica de los países. Y más ahora, cuando se exige al sector una fuerte participación en la producción de alimentos para una población creciente, que envejece y que toma conciencia de la necesidad de cambiar sus hábitos alimentarios en favor

de una comida apropiada, más saludable, más natural, más orgánica, agroecológica y menos ultraprocesada, y a las actividades agropecuarias una producción sostenible, regenerativa, amigable y responsable con el medio ambiente.

Entonces, ¿qué hace falta para ampliar y mejorar el apoyo a la agricultura familiar en los países latinoamericanos? Sin duda, la primera respuesta es más presupuesto asignado a los ministerios sectoriales para ser invertido en las políticas públicas diferenciadas para la agricultura familiar. Por supuesto, marcos legales y normativos más adecuados, institucionalidades propias para la gestión de esas políticas diferenciadas, y muchos más mecanismos e instrumentos adecuados a las necesidades de ese modelo particular y específico de agricultura. Y más que todo, nuevos ministerios con políticas públicas de otra naturaleza, dispuestos para integrarse al esfuerzo de los de Agricultura, con miras a proveer condiciones de vida dignas y ciudadanía en los espacios rurales, condición esencial para la continuidad de las familias en la actividad agropecuaria, y en especial para los jóvenes que ciertamente estarán interesados en seguir como agricultores familiares en un ambiente rural que ofrezca atractivos ciertos para disfrutar de una calidad de vida mejor que la de sus antepasados. En otras palabras, reorientar la atención de las políticas públicas para los territorios rurales y para la agricultura familiar de la periferia, y de los planes de desarrollo de los países en donde hoy existe dicha agricultura, para posicionarlos en el centro de los proyectos sostenibles de desarrollo de las naciones.

Hay todavía que hacer algo más particular y específico para la agricultura familiar en Latinoamérica: crear una nueva generación de políticas públicas para ese sector productivo y para esa categoría social. Hay que enfrentar con audacia los retos y proponer cambios innovadores en la naturaleza misma de las políticas públicas dirigidas a los agricultores familiares.

La primera reflexión es que, siendo este un segmento estratégico para los países, ¿por qué no repensar radicalmente la lógica de algunos de

sus instrumentos? Tomemos como ejemplo el crédito rural, benéfico en la medida en que garantiza condiciones para que los agricultores inviertan en la producción, pero al no gozar de protección ante los riesgos del mercado, caen en una morosidad constante, así vendan sus productos, lo cual es negativo para el sector. La asistencia técnica, igualmente positiva porque mejora la capacidad productiva del agricultor, al no evolucionar a la par con conocimientos sobre cómo emprender, puede no tener los efectos que generalmente produce. Las inversiones en agroindustria, buenas en la medida en que agregan valor a los productos primarios, si no avanzan en la apropiación de ganancias en la cadena productiva por falta de orientación comercial o bajas capacidades de gestión, pueden convertirse en motivo de descalificación de los agricultores familiares.

¿Qué hacer? Antes de sugerir innovaciones en la naturaleza de las políticas públicas dirigidas a la agricultura familiar, es necesario repensar la interrelación sistémica entre ellas, pues no cabe duda de que el éxito de cada instrumento de política pública depende, en alguna medida, de la existencia, calidad, adecuación y cantidad o suficiencia de otros. También es fundamental reconocer el predominio estratégico de unos instrumentos sobre otros.

La propuesta inicial que aquí se busca impulsar, parte del supuesto de que es necesario ordenar los vínculos entre los diferentes instrumentos de políticas públicas de apoyo a la agricultura familiar. ¿Qué política pública debe orientar la oferta de las demás? ¿Cuál es el componente más estratégico, desde el punto de vista de la promoción de cambios efectivos en la calidad de vida de los agricultores familiares, para dignificarlos como ciudadanos y para hacer viable su profesionalización? Se trata, entonces, de impulsar una formulación que cambie definitivamente el enfoque del apoyo del Gobierno a la producción, a la productividad, al producto o incluso a la unidad de producción, por uno orientado a la generación de ingresos y ciudadanía.

Este cambio implica un redireccionamiento de las políticas públicas hacia los resultados de la actividad económica de los agricultores familiares, especialmente hacia el incremento de sus ingresos y, como consecuencia, de su ciudadanía, a través de su afirmación profesional, de la viabilización de su negocio y del reconocimiento público de su importancia para la sociedad en general.

En esta reorientación de foco se considera al agricultor familiar más que un agricultor de subsistencia, puesto que produce para el mercado y, como tal, está sujeto a dos resultados objetivos en el desarrollo de su actividad económica: ganar o perder. Ayudar al agricultor a acceder a créditos, a asistencia técnica o incluso a seguros, es muy útil para el mantenimiento o preservación de la actividad agrícola en las zonas rurales, independientemente de sus resultados, pero poco efectivo para la viabilidad económica de las familias que dependen de la agricultura familiar. En estos términos, los instrumentos que deben hacer parte del apoyo del Gobierno deben ser aquellos que inciden más directamente en la formación del ingreso.

En cualquier negocio o emprendimiento, la principal contribución a la formación de ingresos está en el proceso de comercialización de productos o servicios y no en su elaboración. Es por ello por lo que los empresarios subcontratan etapas del proceso productivo, como la obtención de componentes de un bien o incluso la fabricación completa de un determinado producto, manteniendo el *marketing* de marca como su actividad principal y estratégica.

Resultado de la herencia de un modelo de producción campesina pura de otro contexto histórico, cuyo foco era exclusivamente la producción de alimentos y artefactos para el abastecimiento de la propia unidad familiar, en la agricultura familiar aún predomina el esfuerzo de producir sobre el esfuerzo de vender. Contrariamente a la lógica empresarial, el agricultor familiar renuncia precisamente a la actividad estratégica para

la generación de ingresos, la comercialización, para dejarla por regla general a los primeros eslabones de la cadena de intermediación. Es como si el agricultor familiar, de manera consciente o no, externalizara precisamente la comercialización, renunciando así a la actividad que más contribuye a la formación de ingresos en su negocio, para conservar el trabajo duro, muchas veces doloroso, insalubre y por veces hasta infructuoso.

Si el agricultor familiar hoy ya no vive en la misma realidad económica del pasado, ¿por qué condenarlo a un sistema de trabajo cuyas posibilidades de ganar son tan pequeñas? Estudios sobre cadenas productivas demuestran que, del valor final de un producto, sólo el 15 % es apropiado por el segmento que lo produce, mientras que el 30 % lo es por el que realiza la última etapa de comercialización.

Es necesario reflexionar sobre si todo el esfuerzo público para financiar la agricultura familiar no termina por ir o por perderse en el tránsito de las relaciones entre este segmento productivo y el que efectivamente se apropia de los ingresos del trabajo arduo y honesto de los agricultores familiares.

### **¿Por qué centrarse en los ingresos?**

Como se argumentó anteriormente, la idea central es la orientación de las políticas públicas hacia el apoyo a la agricultura familiar, a través de fortalecer o implementar estrategias para la generación de ingresos. En esta vía, se trata de vigorizar el proceso desde el apoyo al financiamiento de insumos, pasando por políticas dirigidas a mejorar la inserción de los agricultores familiares en los mercados, hasta garantizarles mejores precios de sus productos. Adicionalmente, se deben impulsar políticas de apoyo a la logística de transporte y almacenamiento; a la organización económica a través del cooperativismo y la asociatividad; a la agregación de valor a los productos mediante las agroindustrias; al

acceso al conocimiento y la tecnología ofreciéndoles asistencia técnica, capacitación en gestión empresarial, mecanismos de financiamiento de la producción como créditos de inversión y préstamos para compra de semillas, plántulas, equipos, entre otros; y, en especial, las relacionadas con el acceso a tierras y a la formalización de sus propiedades.

Esta inversión del orden significa un esfuerzo por poner el foco en la comercialización de la producción y en garantizar mejores precios a los productos de la agricultura familiar, privilegiando la acción del Gobierno en este sentido y vinculando a otras políticas agropecuarias. Este orden propuesto no es cronológico, es organizativo. Significa que las demás políticas agrícolas deben estar centradas en el apoyo a la comercialización de los productos de los agricultores familiares y a la generación de garantías respecto a los precios. Es decir, para cada acción o programa gubernamental de estímulo a la producción de la agricultura familiar, como crédito, asistencia técnica y otros, debe existir una respuesta correspondiente en cuanto a precios y mercados para sus productos. Por otro lado, los agricultores familiares que ya son atendidos por programas de apoyo a la comercialización deben ser priorizados en otras acciones y programas de fomento a la producción.

Como ejemplo práctico, podemos tomar a los agricultores que participan en programas de compras públicas, que ya cuentan con el respaldo de una política que les asegure el acceso al mercado. Estos deben ser tratados de manera prioritaria en los programas de crédito rural, asistencia técnica, financiamiento para la agroindustrialización y el procesamiento de productos, inversiones en almacenamiento y transporte. En correspondencia, sus comunidades deben dotarse de infraestructuras vinculadas a la producción, como construcción y mantenimiento de caminos secundarios, puentes, conectividad y otras inversiones públicas de esta naturaleza. También deben ser destinatarios prioritarios de los programas de fomento a la organización de cooperativas y asociaciones; de formación en asuntos de gestión, tecnología y conocimientos

generales sobre el proceso productivo; así como de los programas de orientación sobre la gestión adecuada del agua, la silvicultura y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales en las prácticas de producción.

Se espera que los agricultores y agricultoras que se están volviendo económicamente viables a través de su actividad productiva en la agricultura familiar, se motiven a mejorar sus productos, sus sistemas de producción e incluso su formación personal. Esta inversión de orden sustrae al agricultor de la pena de estar condenado a trabajar para sí y para la sociedad sin obtener una remuneración justa por su trabajo, y le permite ingresos garantizados, porque, al fin y al cabo, los ingresos familiares son también una importante condición de ciudadanía, indispensable en cualquier profesión.

En efecto, todas las categorías profesionales tienen como principal reivindicación gremial la mejora de sus ingresos, que es su salario, mientras que las principales reclamaciones de los agricultores familiares siguen siendo mejores condiciones de trabajo, insumos, crédito y asistencia técnica. Sin embargo, muy a menudo los especialistas en agricultura familiar y en desarrollo rural, al igual que los gobiernos, les agregan prioridades que solo aumentan sus responsabilidades sin la debida retribución: cuidar el medio ambiente, aumentar la producción para abaratar los alimentos y evitar la inflación, instalarse en el campo para no engrosar las ciudades aún más, producir de manera sustentable, preservar la cultura campesina y otras que les asignan desde afuera. Parece que el agricultor familiar, en la soledad de su unidad de producción, es el único que está enfocado en mejorar sus ingresos, pues estos son fundamentales no solo para mantener su actividad productiva, sino para cumplir su rol en la sociedad.