



31ª CONFERENCIA REGIONAL DE LA FAO PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Ciudad de Panamá, Panamá, 26 al 30 de abril de 2010

UN PROGRAMA DE POLÍTICAS PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR

I. INTRODUCCIÓN

1. La crisis alimentaria del último bienio causada por el alza de los precios de los alimentos y la crisis financiera-económica, no sólo persiste sino que se ha profundizado en algunos países, dificultando aún más el acceso a los alimentos de los grupos más vulnerables. En esta coyuntura, la disponibilidad interna de alimentos básicos y quienes mayoritariamente los producen, los agricultores familiares,¹ toman una nueva prioridad en la agenda de políticas públicas de la región.

2. Es ampliamente reconocido que la principal dimensión de la seguridad alimentaria en la región -su "talón de Aquiles"- es el acceso a los alimentos por parte de quienes no cuentan con los medios suficientes para adquirirlos.² Sin embargo, desde el punto de vista de las economías nacionales, el reciente ciclo alcista de los precios de los alimentos tuvo también un impacto económico que, en muchos casos, ha llevado a cuestionar la política de abastecimiento alimentario que ha acompañado el proceso de globalización. Se había postulado, en función de las ventajas comparativas, la conveniencia de importar alimentos básicos en vez de producirlos, toda vez que en el mercado mundial pueden encontrarse a menores precios, normalmente subsidiados, y siempre disponibles en los volúmenes requeridos.

3. Desde mediados de 2006, el efecto del alza en los precios internacionales de los *commodities* alimentarios y energéticos impactaron las tasas de inflación alrededor del mundo, causando una disminución del poder de compra de los hogares, especialmente de los más pobres, quienes destinan gran parte de su gasto a alimentos. A pesar que se han reducido los precios internacionales de los alimentos, así como la inflación general y alimentaria, los niveles de los precios locales de productos clave en la alimentación se mantienen por arriba de sus valores previos a la crisis.³ En este contexto, la producción de alimentos básicos de la agricultura familiar

¹ En general, se entiende por agricultura familiar las unidades productivas que emplean esencialmente mano de obra familiar y sólo ocasionalmente mano de obra adicional (contratada, en forma de trueque u otra). El término agricultura familiar suele utilizarse de modo intercambiable con pequeña agricultura, agricultura campesina o agricultura por cuenta propia, es decir, agricultura a pequeña escala.

² FAO RLC. 2009. Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Santiago.

³ De acuerdo con la FAO (2009), los precios nacionales de los cereales a julio de 2009 se mantenían por encima del 25% con respecto a dos años atrás.

Por razones de economía se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven a las reuniones los ejemplares que han recibido y se abstengan de pedir otros, a menos que sea estrictamente indispensable. La mayor parte de los documentos de reunión de la FAO se encuentran en el sitio de Internet www.fao.org

y el funcionamiento de los mercados domésticos de alimentos son factores determinantes en la formación de precios internos y en la inflación.

4. Así, en buena parte de los países de la región han surgido propuestas para implementar políticas de reemplazo de importaciones agrícolas, mediante la utilización de capacidades productivas ociosas existentes en el campo y el impulso de la producción de alimentos autóctonos y/o tradicionales de un alto valor nutritivo y cuyo consumo ha ido históricamente perdiendo espacio en el patrón de desarrollo predominante de los mercados alimentarios.

5. En suma, elevar la prioridad de implementar una política pública más activa en la promoción de la agricultura familiar puede interpretarse como parte de una estrategia que busca transformar lo que constantemente ha sido entendido como un problema (pobreza, vulnerabilidad, inseguridad alimentaria, etc.) en vez de una solución (aprovisionamiento local de alimentos básicos).

6. Los impactos de esta crisis alimentaria no son iguales para todos los países, siendo los más afectados aquellos que reúnen una mayor cantidad de factores adversos: más dependientes de importaciones de alimentos y de energía, altos índices de pobreza, menor demanda por sus exportaciones y flujos externos de financiación (remesas, financiamiento y ayuda oficial al desarrollo) reducidos a causa de la crisis. En varios países de la región se han sumado además los impactos de eventos naturales catastróficos, como una aguda sequía que ha afectado durante el 2009 a varios países de Centro y Sudamérica, las inundaciones que en algunos casos le siguió en México y Centroamérica y la catástrofe provocada por los recientes terremotos en Haití y Chile. Los países más afectados por este conjunto de factores negativos son los mismos que tienen buena parte de su población en las áreas rurales y una mayor proporción relativa de agricultores familiares.

7. El propósito de este documento es resaltar la contribución de la agricultura familiar en el abastecimiento de alimentos básicos en la región, junto con proponer una agenda de políticas públicas para lograrlo. En la sección II se presenta una breve reseña de la importancia de agricultura familiar en América latina y el Caribe; en la sección III se analizan las políticas para promover la agricultura familiar que han venido implementándose en la región a raíz de la crisis. Por último, en la sección IV, se hacen recomendaciones relacionadas con una agenda de políticas de mediano plazo con el objetivo de mejorar la contribución de la agricultura familiar a la seguridad alimentaria y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población en general.

II. LA AGRICULTURA FAMILIAR EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

8. La Oficina Regional de la FAO, aún antes que detonara la crisis, venía llamando la atención de los gobiernos sobre el papel estratégico de la agricultura familiar en la seguridad alimentaria y en la necesidad de tener políticas públicas específicas y diferenciadas para ella. En 2007 elaboró en forma conjunta con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) un análisis y recomendaciones de políticas relacionadas con la agricultura familiar en la región.⁴ El análisis que se realizó en seis países –Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México y Nicaragua – constató la importancia de la agricultura familiar en la producción de alimentos básicos, en el empleo y en la utilización de los recursos naturales.

9. Los análisis han constatado la gran heterogeneidad existente en el peso de la agricultura familiar en la región, tal como muestra el Cuadro 1, la contribución agregada de la misma a la economía sectorial de sus países (agrícola, pecuaria, pesquera y forestal), varía en un rango que va desde la cuarta parte a los dos tercios. Cabe señalar, no obstante, que en todos los casos la contribución al empleo sectorial es sustancialmente mayor, cubriendo por lo menos la mitad del empleo rural y pudiendo alcanzar hasta un 77%, como es el caso de Brasil. Esa diferencia entre la

⁴ Soto, F; Rodríguez, M y Falconi, C. 2007. Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe. Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo. Santiago, Chile.

participación del empleo y la participación en la generación del producto hace evidente la existencia de una importante brecha de productividad que enfrenta la agricultura familiar.

Cuadro 1: Principales características de la agricultura familiar

Principales	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	México	Nicaragua
Importancia sectorial						
Participación en el valor de producción sectorial (%)	38	27	41	45	39	67
Participación en el empleo sectorial (%)	77	57	57	--	70	--
Número de explotaciones						
Número total de explotaciones agrícolas	4.139	285	737	740	4.834	287
Participación en el total de explotaciones (%)	85	87	87	88	78	98
Superficie de las explotaciones						
Superficie media de las explotaciones de unidades asociadas a la AF (ha)	26	23	3	7	6	16
Superficie media de las explotaciones de unidades no asociadas a la AF (ha)	433	1.090	15	71	--	343

Fuente: Proyecto de Cooperación Técnica FAO-BID (2007), Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe.

10. En efecto, la pequeña agricultura cumple un rol importante en varios países en el abastecimiento de alimentos y en el valor de la canasta básica de consumo interno. Brasil, por ejemplo, produce el 67% del frijol, 84% de la yuca, 49% del maíz y 52% de la leche; Colombia más del 30% de la producción de cultivos anuales (principalmente maíz y frijol); en Ecuador, la agricultura familiar cubre 64% de la producción de papas, 85% de la producción de cebollas, 70% del maíz, 85% del maíz suave y 83% de la producción de carne de ovino. En los países de Centroamérica prácticamente la totalidad del maíz para consumo humano, el frijol, el sorgo para alimento animal, las raíces y tubérculos y buena parte de la ganadería, que es de doble propósito, es generada por pequeños agricultores familiares.

III. POLÍTICAS RELACIONADAS CON LA AGRICULTURA FAMILIAR QUE IMPLEMENTAN LOS PAÍSES EN LA REGIÓN

11. Si bien se puede hablar con propiedad que la región ha venido enfrentando una crisis alimentaria durante los últimos años, es necesario diferenciar dos períodos tanto desde el punto de vista de los factores determinantes como de las medidas de políticas que los países formularon para enfrentarla. Primero fue el ciclo alcista de precios internacionales de los alimentos (2006/2008), donde el desafío principal fue controlar la dinámica inflacionaria en un contexto externo de gran incertidumbre. Luego la crisis financiera alcanza su fase más crítica (septiembre 2008), con una virtual paralización del crédito interbancario. A partir de inicios de 2009 ocurre una fuerte desaceleración económica, con la consecuente caída del comercio, aumento del desempleo y reducción en el flujo de remesas. Los sectores de menores ingresos vieron aun más deterioradas sus ya precarias condiciones de vida.

12. Así, los principales factores que habían sustentado el impulso de la agricultura en la región entre 2002 y 2007 se revierten a mediados de 2008: disminuyen los precios de los *commodities* agrícolas y los productores agropecuarios enfrentan una drástica contracción del crédito. Esa caída en los precios internacionales de los *commodities* tuvo también su lado positivo: contribuyó a que los países lograran controlar el brote inflacionario. De ahí que el principal desafío de la segunda etapa de la crisis pasara del control antiinflacionario a la urgencia de amortiguar los efectos de la recesión, principalmente el desempleo, mediante la reactivación del sector productivo en un marco de políticas macroeconómicas anticíclicas.

13. Muchas de las medidas relacionadas con la agricultura familiar de los gobiernos de la región, a pesar de haber sido pensadas inicialmente en función de la emergencia, han ido dando paso al establecimiento de programas que apuntan a dinamizar la pequeña producción en un horizonte más largo, mediante apoyos que buscan ser lo más integrales posibles. Las principales áreas de política en que los gobiernos están tomando medidas son el impulso a la producción de alimentos básicos y la gestión de los mercados agroalimentarios con una mayor participación del Estado.

14. Para el impulso a la producción interna de alimentos básicos (ver Recuadro 1) la mayoría de los gobiernos de la región generó iniciativas tendientes a apoyar al sector productivo, canalizando importantes flujos de subsidios a través de la provisión de insumos, créditos, servicios de asistencia técnica, etc.

15. Las políticas para el fomento productivo que fueron tomadas al inicio de la crisis pronto se enfrentaron con una fuerte restricción crediticia al iniciarse la crisis financiera, por lo que la prioridad fue canalizada a través de medidas para aumentar la disponibilidad de crédito agrícola, el financiamiento de las exportaciones y la producción de la agricultura familiar. Con ese objetivo, la mayoría de los países han movilizado sus instituciones financieras públicas para canalizar créditos a actividades agrícolas específicas, como los productores de trigo en Argentina,⁵ leche en Chile, maíz y frijol en México y países de Centroamérica, y diversos alimentos de consumo básico en Venezuela.⁶

16. En varios países, estas líneas de crédito forman parte de planes o programas que se complementan con servicios no financieros (suministro de insumos, asesoría técnica, apoyos a la comercialización) en los que intervienen además del sistema financiero, los ministerios de agricultura o las instituciones de desarrollo rural, a saber: el Plan de Financiamiento Productivo en Bolivia;⁷ la reactivación de cultivos de granos básicos en Costa Rica;⁸ el apoyo a pequeños productores en Cajas Rurales en Honduras;⁹ el Programa Nacional de Maíz y Frijol en México;¹⁰ el Fondo de Desarrollo Agrario Socialista (FONDAS) en Venezuela;¹¹ o el programa Mais Alimentos para el fortalecimiento de la agricultura familiar en el Brasil.¹²

17. Todas estas medidas para el fomento productivo han canalizado recursos públicos para lograr aumentos en la producción de cereales; sin embargo, las cifras de producción esperada para el ciclo 2009-2010 no variarán sustancialmente de las alcanzadas en el ciclo anterior debido en parte a la ocurrencia de fenómenos naturales adversos pero, en mayor medida, porque la agricultura familiar enfrenta obstáculos estructurales que difícilmente pueden ser removidos con medidas de política de corto plazo. A los obstáculos tradicionales - el escaso acceso de este

⁵ Iniciativa para lanzar créditos hasta por 800 millones de pesos en condiciones blandas para la siembra de trigo.

⁶ El Banco Agrícola de Venezuela ha creado líneas de crédito para maíz blanco y amarillo, girasol y arroz (www.bav.com.ve).

⁷ Tienen tasas de interés subsidiadas del 6% anual y plazos de hasta 12 años (www.bdp.com.bo).

⁸ Dirigido a los pequeños productores con el objetivo de reducir las importaciones de granos básicos (www.casapres.go.cr).

⁹ Financiado con recursos provenientes de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) canalizados por el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (www.sag.gob.hn).

¹⁰ Tiene entre sus objetivos garantizar el abasto nacional (www.sagarpa.gob.mx).

¹¹ Este Fondo financió en 2008 la producción en 450.00 mil hectáreas (www.mat.gob.ve).

¹² Financia inversiones, asistencia técnica y apoyos a la comercialización (www.mda.gov.br).

segmento de productores a recursos productivos y a los mercados de productos y financieros-, se agrega la debilidad de la institucionalidad pública agropecuaria.

Recuadro 1

Ejemplos de Programas de apoyo a la agricultura familiar para la producción de alimentos básicos

Argentina tiene programas para mejorar las condiciones de financiamiento para los ganaderos y tamberos. www.sagpya.mecon.gov.ar

Bolivia cuenta con un plan de financiamiento productivo y el programa para la Mecanización del Agro. www.bdp.com.bo

Brasil ejecuta el programa *Mais Alimentos* para el fortalecimiento de la agricultura familiar. Además, en marzo 2009, el Banco de Brasil liberó más de R\$2 mil millones para la compra de insumos utilizados para la producción de soja y maíz. www.mda.gov.br

Ecuador reactiva el programa Vamos a Sembrar, que incluye acciones en los campos de la innovación tecnológica, organización y capacitación, así como la legalización de las comunas.

Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador (www.pesacentroamerica.org/) Los programas PESA co-financiados por AECID, contribuyen al desarrollo de buenas prácticas SAN cuya incidencia desde el apoyo a las familias rurales pobres quiere retroalimentar el proceso de formulación, implementación y seguimiento de políticas SAN a nivel nacional.

Chile entrega un Bono de Fertilizantes para productores de trigo con el objetivo de mejorar la competitividad de este sector. www.indap.gob.cl

Colombia ha creado incentivos para la producción de granos básicos en las principales zonas cafetaleras del país, con el objetivo de garantizar su abastecimiento en la época de cosecha. PROSEAN-FAO (<http://www.prosean-fao.org/>) apoya al [Programa Red de Seguridad Alimentaria ReSA](#) de la agencia presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional que impulsa proyectos de producción de alimentos para autoconsumo con el fin de estimular la permanencia en el campo de la población en riesgo de desplazamiento y/o permitir el retorno de la población desplazada a sus tierras, recobrado en parte su capacidad productiva.

Costa Rica está ejecutando el ambicioso Plan Nacional de Alimentos con el objetivo de conciliar el desarrollo del sector productor de alimentos con la garantía del abastecimiento nacional y la reducción de la pobreza. www.casapres.go.cr

México implementa el Programa Nacional de Maíz y Frijol. Asimismo, reajusta y actualiza PROCAMPO ampliando y anticipando las transferencias a productores de menos de 5 hectáreas cuyas siembras se realizan en el ciclo agrícola primavera-verano 2009. www.sagarpa.gob.mx A través del proyecto estratégico para la seguridad alimentaria – PESA – (<http://www.sagarpa.gob.mx/saladeprensa/boletines/paginas/detalle.aspx?SiteUri=http://www.sagarpa.gob.mx/saladeprensa/boletines&ListUri=Boletines%202010&ItemID=397>) la SAGARPA tiene un instrumento para llegar a los productores que viven en zonas de alta y muy alta marginación, se aseguran mejores niveles de alimentación para las familias y se contribuye a reducir la pobreza con la operación de diversos proyectos productivos.

Perú crea el Programa Munitractor para facilitar el acceso al crédito a pequeños agricultores para adquirir maquinaria. www.minag.gob.pe

Venezuela apoya la producción a través del programa Todas las Manos Siembran y reparte insumos a través del Fondo de Desarrollo Agrario Socialista (FONDAS), que financió en 2008 la producción en 450.000 mil hectáreas. www.mat.gob.ve

18. Respecto al segundo ámbito de políticas, las tendencias a gestionar los mercados agroalimentarios, cabe destacar que lo novedoso ha sido la tendencia en varios países a ampliar la capacidad de intervención del sector público en procesos que inciden en el abastecimiento y la formación de precios, como las compras directas, tanto a nivel interno como externo, cuando ha resultado necesario (Recuadro 2) la formación de reservas estratégicas de cereales como instrumento de regulación de precios internos; el financiamiento público a la agricultura; la diversificación en las fuentes de suministro de alimentos importados y, finalmente, nuevos

acuerdos comerciales intrarregionales, utilizando monedas nacionales como medio de intercambio.

19. Desde el punto de vista del fortalecimiento de la agricultura familiar, han sido de particular interés los programas de compras públicas que muchos países de la región han implementado, destinadas ya sea a formar reservas estratégicas de alimentos, para el abastecimiento de las redes institucionales de protección social y, en algunos casos, para resolver situaciones de emergencia, de desabastecimientos temporales provocados por fenómenos naturales, si bien no todas ellas incorporan a los pequeños productores. Ejemplos interesantes en esta línea son los estímulos que se ofrecen en Colombia para la producción de granos básicos en las zonas cafetaleras, destinada a abastecer el aumento de demanda en épocas de corte, y el Programa de Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar en Brasil, que articula las necesidades de abastecimiento de los programas sociales de alimentos con el estímulo productivo de la pequeña agricultura familiar (Recuadro 3).

20. Cabe agregar finalmente, en este breve recuento de políticas que tienden a fortalecer el papel de la agricultura familiar en el abastecimiento alimentario, que llega de un modo emergente y con bastante retraso en relación a las necesidades del sector productivo, algunos países han comenzado a ocuparse del análisis de vulnerabilidad y a desarrollar experiencias en el ámbito de la gestión de riesgos, particularmente subsidios para la contratación de seguros agrícolas, una temática que se vislumbra como relevante en un ambiente de incertidumbre proveniente tanto de los fenómenos catastróficos de origen climático como de la volatilidad de los precios agrícolas.

Recuadro 2

Algunos ejemplos de cómo se ha extendido el mecanismo de compras públicas

Brasil. Se ampliaron las compras públicas de alimentos para formar reservas (maíz, trigo, arroz) que subasta periódicamente para influir en la formación de precios al consumidor.

Ecuador. A través de Nutriendo el Desarrollo, incluye a 2.800 pequeños productores de leche en el programa de compras públicas del Gobierno Nacional, para después destinar la leche comprada a los programas públicos de alimentación.

Guatemala. Para enfrentar una situación de desabastecimiento, resultado de una fuerte sequía, el Gobierno en agosto de 2009 importa 150.000 quintales en granos básicos, cuyo valor asciende a US\$ 7,5 millones. Otros US\$17 millones se invertirán en la compra de insumos y ayudas alimentarias.

El Salvador. Para enfrentar una previsible reducción en las cosechas de maíz debido al fenómeno climático El Niño, el Gobierno está planificando la importación directa de semillas e insumos agrícolas para asegurar la siguiente siembra.

Nicaragua. Se realizaron compras públicas de frijol a más de 30.000 pequeños productores, garantizándoles precios mínimos y compromisos de compras futuras a través de la Empresa Nacional de Abastecimiento. www.enabas.gob.ni

Colombia. Se realizó la adquisición pública temporal de excedentes de la producción de leche para su distribución a través del Instituto de Bienestar Familiar. www.icbf.gov.co

Venezuela. El Gobierno garantizó las importaciones de los rubros básicos para la canasta alimentaria a través del Plan de Siembra Petrolera, que consiste en traspasar los recursos de reservas internacionales al Fondo de Desarrollo de la Nación (FONDEN). www.inia.gob.ve

Recuadro 3

Programa de Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar (PAA)

El PAA es una de las acciones estructurales del Programa Hambre Cero en Brasil, cuyo objetivo es vincular la producción local con el consumo de alimentos. Entre sus objetivos está constituir reservas mínimas de productos de la canasta básica a través de la compra directa y anticipada de la producción de la agricultura familiar en las propias regiones de consumo, y distribuir esos alimentos para el consumo de poblaciones en situación de riesgo alimentario.

El Programa permite la adquisición gubernamental de alimentos de la agricultura familiar sin licitación, hasta un valor máximo de 5.000 reales al año. Los productos comprados deben ser donados para la alimentación escolar, para poblaciones que estén en riesgos nutricionales y para entidades públicas como guarderías, hospitales y otros. En junio del 2009 el programa había invertido aproximadamente US\$ 20,5 millones para la compra a 97.000 productores. www.fomezero.gov.br

IV. UNA AGENDA DE POLÍTICAS DE MEDIANO Y LARGO PLAZO

21. Tal como fue señalado, la crisis alimentaria ha contribuido a replantearse, con un sentido de urgencia, la soberanía y la seguridad alimentaria y nutricional en la agenda política de los países y con ello una revalorización del papel de la agricultura. Asimismo, la crisis de confianza en el funcionamiento de los mercados agroalimentarios ha abierto nuevos espacios para la gestión de políticas públicas que lidien con un aumento en las tensiones entre intereses privados y públicos.

22. Ese reposicionamiento debería concretizarse en una agenda de políticas que integre un amplio conjunto de temas, en un horizonte de mediano plazo, tal como se expone en los documentos oficiales de FAO-RLC para esta Conferencia Regional.¹³ En la perspectiva del fortalecimiento de la agricultura familiar, objetivo de este documento, interesa destacar

¹³ Véase Seguridad alimentaria y nutricional: el Derecho a la Alimentación (LARC/10/2) y Desarrollo territorial rural y sus implicancias en América Latina y el Caribe (LARC/10/4).

básicamente dos áreas de intervención: la dinamización del mercado interno de alimentos básicos y la dimensión territorial de la seguridad alimentaria y desarrollo rural.

A. Dinamización del mercado interno de alimentos básicos

23. Una mayor disponibilidad de alimentos básicos y la ampliación del acceso por parte de los sectores de menores ingresos, como objetivos de políticas ampliamente aceptados, plantea la necesidad de nuevos enfoques de las políticas sectoriales, desde una visión dominante durante los últimos años, que ha priorizado el aprovechamiento de ventajas comparativas para la promoción de exportaciones hacia el aprovechamiento del potencial productivo y de ingresos existente en el mercado interno, en una perspectiva de largo plazo. Ello no significa necesariamente buscar la autosuficiencia en el abastecimiento de alimentos sino que, atendiendo a objetivos de soberanía y seguridad alimentaria, sustituir las importaciones de alimentos básicos.

24. Tres son las principales líneas de política que influyen más decisivamente en esta dinamización del mercado interno de alimentos, a saber: el estímulo productivo a la pequeña agricultura, el desarrollo de mercados agroalimentarios más competitivos, eficientes y equitativos y la gestión de riesgos, cada una de las cuales se aborda sumariamente a continuación.

Estímulo productivo a la pequeña producción

25. Tal como se señaló en la Introducción, los países en la región tienen la enorme oportunidad de transformar uno de los que se considera como gran problema social –los pequeños productores agrícolas en condiciones de pobreza, vistos en general como sujetos sólo de políticas sociales– en parte de la solución, es decir, un sector que hace una contribución fundamental a la oferta de alimentos de consumo popular a la vez que mejoran sus ingresos y reducen su vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria.

26. Habida cuenta de sus heterogeneidades y sus restricciones, la agricultura familiar puede efectivamente constituirse en un actor relevante en el abastecimiento de los mercados internos de alimentos de consumo popular, especialmente los no transables y/o los que compiten con alimentos que se importan, desempeñando un papel relevante en la contención de precios bajos al consumidor y con ello en el control de la inflación, que en gran medida es de alimentos. Otra modalidad de contribución a la reducción de precios internos de los alimentos es a través del abastecimiento de mercados locales, ciudades intermedias y áreas rurales extendidas, dados los menores costos de transporte y logísticos que supone, componentes claves de los costos de los alimentos en los países de la región.

27. Para enfrentar estos desafíos, la agricultura familiar basa su potencialidad en sus capacidades productivas ociosas que pueden ocuparse rápidamente, logrando aumentos sensibles en su productividad, en un contexto en el que todo hace prever que los precios de los fertilizantes se mantendrán elevados. Ello, desde luego, en función de un amplio mercado interno que demanda alimentos de consumo popular y un gran potencial en el abastecimiento de mercados locales y regionales.¹⁴

28. Como es evidente, los pequeños agricultores familiares enfrentan también restricciones productivas de gran magnitud, derivadas principalmente de una insuficiente dotación de activos, particularmente en relación a niveles educacionales y de calificación, la cantidad y calidad de las tierras, del equipamiento y la tecnología que disponen, entre otros, todos factores que sin embargo pueden ser revertidos en la medida que exista voluntad política y se diseñen y ejecuten políticas orientadas específicamente a levantar esas restricciones. A continuación algunos ejemplos de países que han tomado medidas de política para ampliar el acceso de la agricultura familiar a recursos productivos:

¹⁴ La generalización de programas de transferencias de ingresos y otros programas sociales, así como de subsidios para el fomento productivo y crédito público han dinamizado la demanda de alimentos de la población de menores ingresos.

País	Medidas de política de acceso a recursos productivos
Cuba	1993 a 2008: Ampliación del acceso a la tierra con la transformación de la empresa estatal en usufructo gratuito por tiempo indefinido a cooperados (Unidades Básicas de Producción Cooperativas [UBPC]). En 1995 prolifera el pequeño propietario (café y tabaco), y se incentiva de nuevo en el 2008 para enfrentar el brusco aumento del precio de los alimentos.
Ecuador	El Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013 es una de las siete estrategias territoriales de la Política de desarrollo del buen vivir rural en el Ecuador, la cual consta de cinco ejes: acceso a la tierra, redistribución del acceso al agua, fortalecimiento de organizaciones de productores, democratización de los mercados y acceso a servicios.
Honduras	El Programa de Acceso a la Tierra (PACTA), implementado desde 2001 es un programa gubernamental que facilita el acceso a tierra y otros activos a familias rurales pobres, y la formación y desarrollo de empresas productivas sostenibles, en el marco de oportunidades en las cadenas de valor y alianzas productivas, con arreglos de beneficio mutuo y compartiendo riesgos.
República Bolivariana de Venezuela	La Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (2001) sienta las bases para el desarrollo rural integral y sustentable del sector agrícola y afecta el uso de tierras públicas o privadas con vocación para producción agroalimentaria.

29. Diversas experiencias prácticas en la región corroboran esas posibilidades, habiéndose incluso logrado aumentar significativamente los rendimientos de la pequeña agricultura usando tecnologías disponibles, ahorradoras de insumos derivados del petróleo y sistemas productivos de manejo sostenibles de suelos, agua y bosques. Inclusive en regiones ecológicamente frágiles es posible actualmente elevar la producción, con tecnologías que se adaptan al medio natural y capaces de preservar la biodiversidad, lo que debiera ser una de las bases de la propia expansión productiva.

30. Por último, la agricultura familiar en la región enfrenta un desafío no menor, casi nunca suficientemente destacado, en cuanto al envejecimiento de la población. La edad promedio de los jefes de explotación agrícola está en torno a los 50 años como resultado de la transición demográfica, de las migraciones y de las leyes de herencia de la tierra. (Más detalles en documento LARC/10/04).

Mercados agroalimentarios más competitivos, eficientes y equitativos

31. Se observa en la región una creciente importancia de los agronegocios en el conjunto de la actividad agropecuaria. Se estima que la producción primaria representa en la actualidad sólo el 20% del valor de la producción de alimentos. El restante 80% está vinculado al procesamiento agroindustrial, a los insumos agropecuarios y al comercio, especialmente al detalle (supermercados). Todos estos eslabones de la cadena productiva agroalimentaria tienen un alto grado de concentración económica y una creciente estructura transnacional. Esto sugiere que los problemas asociados a la competencia, tales como la transparencia de los mercados, las reglas de competencia y las barreras de entrada a la industria, la capacidad de negociación de los distintos eslabones de las cadenas agroalimentarias y la integración de empresas nacionales en cadenas agroalimentarias mundiales, son temas de creciente importancia, particularmente desde una perspectiva inclusiva.

32. Las políticas a este respecto debieran apuntar hacia los siguientes objetivos: a) fomentar y promover el desarrollo y la competitividad de las cadenas agroalimentarias para lograr un mayor valor agregado y una mayor capacidad de empleo a partir de la producción primaria; b) fortalecer y desarrollar los eslabones locales de las cadenas para captar un mayor valor agregado a nivel local, y c) vigilar la transparencia de los mercados y los equilibrios necesarios al interior de la cadena de valor.

Desarrollo de instrumentos para la gestión y el manejo de riesgos

33. En un ambiente de incertidumbre y pérdida de confianza, uno de los principales objetivos de las políticas públicas debe ser provocar cambios en la exposición, mitigación y manejo de riesgos, tanto de las empresas, productores y hogares rurales, como de las instituciones financieras. Es por ello que el Estado debe tener un rol activo en la implementación de mecanismos para mitigar los riesgos en el corto plazo, así como en su manejo a mediano plazo, con costos privados y sociales razonables. Para ampliar la oferta de financiamiento agropecuario y rural debe priorizarse la ampliación de la cobertura que tienen los instrumentos existentes para el manejo y la transferencia de riesgos. Estos instrumentos, como los fondos de garantías públicas y los seguros agropecuarios cubren parcialmente los riesgos percibidos por las instituciones financieras y las incentiva a prestar.

B. Seguridad alimentaria y enfoque territorial del desarrollo rural

34. El progresivo reconocimiento de la transformación de las áreas rurales durante las últimas décadas ha conducido a una redefinición de lo rural a favor de una concepción de continuo espacial, de integración de mercados, de redes sociales, de instituciones y de cultura que integran lo urbano con lo rural. Esta evolución del desarrollo rural se identifica con el desarrollo territorial, y ya no como una estrategia de carácter sectorial-agropecuaria, o con políticas sociales focalizadas en grupos vulnerables residentes en el campo, desligadas de la dinámica de los territorios.¹⁵

35. El enfoque territorial implica la adopción del territorio como objeto de la política de desarrollo, incorporando la dimensión espacial y geográfica como una forma de superar o complementar las estrategias sectoriales focalizadas en los actores sociales o los sectores económicos. Esto implica por lo tanto el reconocimiento de la integralidad del desarrollo, la multisectorialidad de la economía rural,¹⁶ los vínculos urbano-rurales y la articulación de las diferentes estrategias o políticas públicas que concurren simultáneamente en los espacios territoriales. Cabe reconocer que los instrumentos tradicionales de desarrollo rural manejados por la institucionalidad responsable, normalmente suscrita a los ministerios de agricultura, son apenas un componente sectorial de todas las dimensiones que impone la visión territorial.

36. Este proceso de transición en la agenda de políticas para el desarrollo rural se orienta también a lograr una mayor cohesión social y territorial, más allá de las políticas compensatorias. Dichas políticas deben contar entre sus prioridades la búsqueda de la reducción de desigualdades y en la inclusión socio-económica de la pequeña agricultura, con énfasis en la ampliación del acceso a recursos productivos (tierra, agua) y el desarrollo de capacidades locales (capacitación, servicios financieros, tecnología, etc.). El tema será tratado en detalle en el documento Desarrollo Territorial Rural en América Latina y el Caribe (LARC/10/4).

¹⁵ Echeverri, R.; Echeverri A. Abril 2009.

¹⁶ Sectores como el turismo, la agroindustria, la artesanía, los servicios, el comercio, la construcción y, especialmente, los servicios ambientales, aparecen como componentes de una agenda económica productiva de enorme potencialidad y que deben ser incluidos en las agendas.