

Bogotá, Colombia

1 de junio de 2015

AGRICULTURA FAMILIAR EN BOCA DE TODOS

Andrés Santana Bonilla

Economista titulado de la Universidad del Rosario. Actualmente es Asesor del Sector de Cooperación Técnica, Ciencia y Tecnología, Medio Ambiente, y Agricultura de la Embajada de Brasil en Colombia. Trabajó como Encargado del seguimiento de los proyectos de la pauta de Cooperación Técnica Bilateral y como Coordinador y encargado de seguimiento de los Cursos del Programa de Capacitación para Terceros.

Para continuar aportando al diálogo sobre el estado actual de la Agricultura familiar, difundimos en esta oportunidad el presente artículo, que mereció una mención entre los resultados del Concurso Alimentos y pensamientos, siempre en agenda, en la versión del año pasado. El autor nos propone una mirada actual al tema a partir de la construcción de su concepto, de algunos hechos de escala internacional y de experiencias de políticas públicas en Brasil que están contribuyendo a reinstalarlo, definitivamente, en las agendas del momento.

La Agricultura Familiar no es un tema reciente ni desconocido, ya se ha estudiado desde hace varios años. Sin embargo actualmente comienza a estar en boca de todos como concepto revolucionario, esperando llegar a nuestras bocas (literalmente) en forma de bienes de consumo. Por ello, para abordarlo es preciso antes definir el concepto.

De acuerdo a la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) se entiende como Agricultura Familiar aquella producción agrícola, pecuaria, forestal, pesquera y acuícola que, pese a su gran heterogeneidad entre países y dentro de cada país, tiene un acceso limitado a recursos de tierra y capital; hace un uso preponderante de fuerza de trabajo familiar, siendo el o la jefa de familia quien participa de manera directa del proceso productivo; y en la cual la actividad productiva es la principal fuente de ingresos del núcleo familiar.

Se plantean tres tipologías de Agricultura Familiar: la de subsistencia, orientada principalmente al auto consumo y no es actividad de dedicación exclusiva, la de transición, que tiene mayor dependencia al auto consumo y genera pocos excedentes, y la consolidada, que abastece el auto consumo y genera excedentes suficientes para la reinversión¹.

De nuevo en agenda

¿Qué permitió que el concepto adquiriera la relevancia que tiene hoy? La convergencia de varios factores ha sido fundamental para llevar a la Agricultura Familiar a donde está hoy. Un breve recuento histórico nos remonta a la Cumbre Mundial Sobre Alimentación, del año 1996, donde se definió el concepto de Seguridad Alimentaria como la garantía en todo momento de “acceso físico y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades alimenticias y sus preferencias, a fin de llevar una vida activa y sana²”.

¹ Soto, F., Rodríguez, M., Falconi, C. (2007) *Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Disponible en <http://www.fao.org/3/a-a1244s.pdf>

² Zavala, R. (2014). Seguridad y soberanía alimentarias. *Revista Semana Sostenible*, 8, 14-17. Recuperado de <http://sostenibilidad.semana.com/ediciones/articulo/seguridad-soberania-alimentarias/31416>

Posteriormente, se aprobó la Declaración de los Objetivos del Milenio. En el debate también se añadió la definición del concepto de Soberanía Alimentaria como “el derecho de un país a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos, que garanticen el derecho a la alimentación sana y nutritiva para toda la población respetando sus propias culturas y la diversidad de los sistemas productivos, de comercialización y de gestión de espacios rurales³.”

Otros dos hechos, más recientes, explican la consolidación del este concepto dentro de las agendas nacionales: por un lado la crisis alimentaria de los años 2007 y 2008 y, por otro, la Declaración del Año de la Agricultura Familiar por parte de las Naciones Unidas en el 2014.

El mundo ha encontrado en la Agricultura Familiar una alternativa para enfrentar algunos problemas. Este tipo de agricultura, por otra parte, de acuerdo a la FAO, contribuye al alcance de los Objetivos del Milenio, principalmente tres: erradicar la pobreza extrema y el hambre, garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

¿Qué pasa en Colombia?

En Colombia, mi país de origen, el sector rural ha sido abandonado por décadas, y este desprecio ha sido una de las causas del origen y la agudización del conflicto armado que aún hoy padecemos. Sin embargo, en los últimos años y gracias a la coyuntura internacional, el país ha venido interesándose en la Agricultura Familiar, entendiéndola como una opción para la superación de la pobreza y la pobreza extrema, que permita disminuir la brecha entre el sector urbano y el rural; como una solución al calentamiento global y, sobre todo, como una herramienta para la construcción de la paz. De hecho, la Agricultura Familiar constituye un apoyo a la reconstrucción del tejido social, dado el contexto de las negociaciones entre el Gobierno Colombiano y la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

Colombia ha venido aprendiendo de una serie de experiencias a nivel internacional relacionadas con el tema, esperando, eventualmente, poder adaptarlas a su contexto. Una de ellas es la de Mapeo y Análisis de la Seguridad Alimentaria (VAM por su sigla en inglés), que constituye una herramienta de análisis y entendimiento de la dinámica de la vulnerabilidad de la seguridad alimentaria y nutricional.

La experiencia VAM, que ha sido implementada en varios países, entre ellos Bolivia, ha permitido entender que una de las causas de la inseguridad alimentaria (común a los países latinoamericanos), es la baja capacidad de respuesta ante los factores que vulneran la seguridad alimentaria. La iniciativa del Programa Mundial de Alimentos (PMA), permitió también evidenciar que no son los factores climáticos (como sequías o inundaciones) los que de manera exclusiva determinan un estado de inseguridad alimentaria y nutricional, sino que además existen una serie de factores sociales que deben ser tomados en cuenta. Sobre este punto resulta interesante el enfoque diferencial hacia la población indígena que se realizó durante la implementación de la experiencia en Colombia.

Otra experiencia que vale la pena mencionar es el programa de Compras para el Progreso (P4P por su sigla en inglés) aplicado en más de 20 países a nivel mundial, también iniciativa del PMA, que busca fortalecer la Agricultura Familiar por medio del fomento de la asociación, la asistencia técnica y las alianzas estratégicas, con el fin de asegurar la inserción efectiva de los pequeños productores en los mercados, así como la reducción de intermediarios en las cadenas productivas y de comercialización, con vistas a aumentar sus excedentes como sujetos productores.

³ Zavala, R. (2014). Seguridad y soberanía alimentarias. *Revista Semana Sostenible*, 8, 14-17. Recuperado de <http://sostenibilidad.semana.com/ediciones/articulo/seguridad-soberania-alimentarias/31416>



Diálogos Textos breves sobre desarrollo rural solicitados por el IPDRS

En el contexto de experiencias exitosas merece especial destaque la estrategia integral “Fome Zero” de Brasil, que tiene por objetivo erradicar el hambre y la pobreza extrema, para lo cual es importante resaltar que cuenta con una institucionalidad y normatividad bien establecidas, que garantizan la oferta de los programas sociales que hacen parte de ella.

La estrategia “Hambre Cero” gira alrededor de cuatro ejes. Por un lado el fortalecimiento de la Agricultura Familiar, por medio de la asistencia técnica y extensión rural; el acceso al financiamiento, las compras públicas y el ordenamiento agrario, entre otras medidas. En segundo lugar, el acceso a los alimentos, con acciones como la de Adquisición de Alimentos (PAA), el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) y el Programa de Garantía de Precios, entre otros. El tercer eje es la generación de ingresos y la articulación (con programas como Bolsa Familia, entre otras acciones y, finalmente, la movilización y control social, con destaque al papel de los consejos en los municipios.

Hacer visible lo invisible

Un aspecto común a las iniciativas de Agricultura Familiar es la identificación explícita de sus sujetos principales, precisamente los agricultores familiares, ya sea por medio de la creación de registros o censos poblacionales o a través del fomento a la asociación de los pequeños productores, con el fin de aumentar su poder de negociación.

Así mismo, factores que este tipo de estrategias no dejan nunca de lado son la articulación entre las instituciones y el aprovechamiento conjunto del trabajo de las mismas. Un claro ejemplo de esto es el registro que se realizó para identificar los beneficiarios del programa Bolsa Familia, en Brasil, a quienes se les haría una transferencia de recursos. Esos datos, por cierto, son utilizados por otros programas gubernamentales como fuente de información.

Énfasis en políticas públicas

La Agricultura Familiar ha sido objeto de políticas públicas específicas, como es el caso del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF), también en Brasil, con el objetivo principal de estimular la generación de ingresos y mejorar el uso de la mano de obra familiar, por medio del financiamiento de actividades y servicios rurales agropecuarios y no agropecuarios desarrollados en un establecimiento rural o en áreas comunitarias cercanas.

Para cumplir con su objetivo, la etapa inicial del programa fue la realización de un registro de identificación de los Agricultores Familiares llamado Declaración de Aptitud al PRONAF – DAP (por sus siglas en portugués *Declaração de Aptidão ao PRONAF*), creándose una figura especial, conocida como DAP Jurídica para asociaciones y cooperativas de productores. El registro los hace elegibles para ser beneficiarios de las políticas públicas de los distintos ministerios, no obstante, no es una garantía de que sean efectivamente elegidos.

Dentro de las dificultades que afrontan los agricultores familiares está el acceso a financiamiento y a los mercados, por eso, uno de los programas a los que pueden acceder quienes posean la DAP es el de Crédito Rural y el de Seguros de Agricultura Familiar (SEAF), que cuenta con financiamiento de origen público y privado, y otorga tasas de interés especiales a los pequeños productores.

También en Brasil, otro programa que atiende estas necesidades es el de Garantía de Precios para la agricultura familiar, en el que se establecen precios mínimos de compra para asegurar que los agricultores familiares vendan su producto en condiciones competitivas con el mercado y estén protegidos ante eventuales caídas en los precios. Por otra parte, con el fin de garantizar el acceso a los alimentos por parte de poblaciones en situación de seguridad alimentaria y el acceso a los mercados por parte de los pequeños productores, se diseñaron programas como el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) y el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA).

En el mismo país se identificó como un problema notorio la dificultad de los productores familiares campesinos para obtener asistencia técnica, lo que motivó la creación del Programa Nacional de



Diálogos Textos breves sobre desarrollo rural solicitados por el IPDRS

Asistencia Técnica y Extensión Rural (PRONATER), a cargo del Ministerio de Desarrollo Agrario, entidad encargada específicamente de las políticas relacionadas con la Agricultura Familiar. De este modo, los agricultores familiares reciben asistencia de un equipo de técnicos que les ayudan a elaborar proyectos de producción de acuerdo a su entorno y los acompañan en el desarrollo de los mismos. El programa cuenta con una herramienta conocida como Sistema Informatizado de Asistencia Técnica y Extensión Rural (SIATER), que permite realizar un acompañamiento online y una institucionalidad completa encabezada por la Agencia Nacional de Asistencia Técnica y Extensión Rural (ANATER), que opera bajo la Ley de Asistencia Técnica y Extensión Rural.

Uno de los programas mencionados que resulta más interesantes en la experiencia brasileña es el PAA, creado en 2003, que atiende el objetivo doble de promover el acceso a los alimentos por parte de poblaciones en situación de seguridad alimentaria y la inclusión social y económica en el campo por medio del fortalecimiento de la agricultura familiar. El programa es desarrollado con recursos del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) y el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA), sus directrices son definidas por un Grupo Gestor coordinado por el MDS y compuesto por más de cinco ministerios, en asociación con la Compañía Nacional de Abastecimiento (CONAB) y los gobiernos estatales y municipales.

El programa tiene varias modalidades, entre ellas la de Compra con Donación Simultánea, mediante el cual los productos son destinados a bancos de alimentos, entidades socio asistenciales, cocinas comunitarias y comedores populares; la PAA – Leche, específica para la región nordeste de Brasil por su situación de inseguridad alimentaria en este producto; la de Formación de Stocks y la de Compras Institucionales.

En la modalidad de Formación de Stocks solo se trabaja con asociaciones y cooperativas de agricultores familiares (es decir, asociaciones en las cuales más del 60% de los integrantes estén identificados como agricultores familiares) que posean DAP – jurídica y la comercialización está a cargo de CONAB. Entendiendo el problema que afrontan tanto en la demanda (en casos de desabastecimiento) como en la oferta (por caídas de precios en los mercados), esta modalidad surge como una alternativa que permite a la CONAB comercializar los productos de los agricultores familiares en el momento más oportuno a precios justos.

Por otra parte, la modalidad de Compras Institucionales requirió de la creación de una base legal para exentar de los procesos licitatorios a los agricultores familiares por parte de las entidades públicas (universidades, hospitales, cuarteles militares, entre otros). En el caso de la red pública de enseñanza se identificó una alta población de estudiantes que necesitaban ser alimentados (es decir una demanda muy alta), ante esta oportunidad, se estableció un mínimo de 30% de compra de alimentos provenientes de la agricultura familiar. Ante dificultades como el rápido vencimiento de los alimentos, se prefirió la compra de productos provenientes de las mismas regiones, lo cual se tradujo en otros beneficios, como menores costos de transporte y generación de ingresos del entorno. En esta modalidad es fundamental el papel del Ministerio de Educación de Brasil.

Esperando la Cosecha

En conclusión, basándonos en las experiencias mencionadas, las políticas públicas enfocadas en la Agricultura Familiar deben apuntar a la identificación de su población objetivo, para lo cual es necesario contar con datos que no deben ser meramente expositivos. El registro de agricultores familiares resulta útil para garantizar el acceso a la oferta de programas institucionales como se ha demostrado en varios casos.

Actualmente, en Colombia se está desarrollando el Censo Rural, después de 43 años sin contar con información oficial sobre el sector, y se espera que sus resultados permitan entender la realidad rural del país, en la cual la Agricultura Familiar juega un papel primordial. Su fortalecimiento ayudará a superar entre otras problemáticas, como el conflicto entre el uso y la vocación del suelo, pues aunque de acuerdo a la FAO cerca del 80% de la producción agrícola del país proviene de la agricultura familiar, el área sembrada con relación al área cultivable es todavía muy pequeña.



Diálogos Textos breves sobre desarrollo rural solicitados por el IPDRS

Lo anterior se debe, en parte, a la alta concentración de la propiedad rural, ante lo cual la creación de cooperativas de pequeños productores constituiría una alternativa de solución, puesto que estos productores al aumentar su productividad y su nivel de ingresos, pueden eventualmente llegar a hacerse con más y mejores tierras.

Con el aumento de la productividad, el mayor acceso al financiamiento y a los mercados (algunos de los beneficios que implican los programas citados), se generarán mejores condiciones económicas y sociales en el sector rural, lo cual en mi país es fundamental en el ámbito del post conflicto, porque serviría para garantizar a los combatientes desmovilizados oportunidades reales de empleo y una vida digna, lejos de las armas.

Por todas estas razones, poner la mira en la Agricultura Familiar y en iniciativas como la recientemente pasada Declaración del Año de la Agricultura Familiar es fundamental y se debe aplaudir a quienes ejecutan este tipo de políticas, que no solo ayudan a los pequeños productores, sino que ponen la Agricultura Familiar en boca de muchos.

**Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad del autor y no comprometen la opinión y posición del IPDRS.*