



---

# POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR, CAMPESSINA E INDÍGENA EN EL MERCOSUR AMPLIADO

PROPUESTAS DE LA COPROFAM  
PARA UNA AGENDA  
DE DESARROLLO RURAL  
HACIA EL 2030



**COPROFAM**

Confederación de Organizaciones de  
Productores Familiares del MERCOSUR

---

## Tabla de contenidos

1. ANÁLISIS DE LA COPROFAM SOBRE POLÍTICAS PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR, CAMPESINA E INDÍGENA.....	1
2. DIAGNÓSTICO DE COPROFAM SOBRE POLÍTICAS PARA LA AFCL .....	5
3. OPINIÓN DE LA COPROFAM SOBRE LA SITUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PARA LA AFCL.....	8
4. PROPUESTA DE COPROFAM PARA UNA AGENDA CONTEMPORÁNEA .....	11
5. CONCLUSIONES.....	14

**Confederación de Organizaciones de Productores Familiares del Mercosur Ampliado (COPROFAM)**

comunicacion@coprofam.org  
www.coprofam.org

**Proyecto Diálogo Político para las Transformaciones Rurales (PDRT) FIDA - COPROFAM**

**Sede del proyecto**

Programa FIDA Mercosur CLAEH  
Edificio Mercosur  
Luis Piera 1992, piso 2  
Montevideo, Uruguay  
Tel./Fax: (598) 2413 6411 - 2413 6381  
Email: info@fidamercosur.org

**Edición**

Departamento de Publicaciones,  
Universidad CLAEH  
Zelmar Michelini 1220,  
11100 Montevideo, Uruguay  
Email: publicaciones@clae.edu.uy

**ISBN**

978-9974-8728-0-6

# 1. Análisis de la COPROFAM sobre políticas para la agricultura familiar, campesina e indígena

Durante el año 2018 se realizaron estudios sobre la evolución de las políticas públicas diferenciadas para la agricultura familiar, campesina e indígena (AFCI) en siete países que forman parte del Mercosur ampliado (Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay), en los que actúan organizaciones gremiales de la AFCI afiliadas a la COPROFAM.

El presente documento se ha elaborado a partir de los estudios mencionados. Contiene el análisis de lo sucedido en los últimos 15 años y propuestas para la construcción de una agenda renovada contemporánea de diálogo político entre las organizaciones gremiales representativas de la AFCI afiliadas a la COPROFAM y las autoridades de los respectivos gobiernos, tanto en el plano nacional como regional.

Los estudios muestran que, sin perjuicio de la existencia de definiciones conceptuales y políticas respecto de la agricultura familiar, agricultura familiar (AF), campesina (AFC) y agricultura familiar campesina e indígena (AFCI), aún persisten ambigüedades sobre el tipo de política pública, o la mejor combinación de estas, y las competencias institucionales más apropiadas para atender a este sector en forma *diferenciada*, como se reconoce que es necesario.

En general, los ministerios sectoriales agropecuarios sienten que los AFCI capitalizados o semicapitalizados, con acceso permanente o frecuente a los mercados, y aun aquellos con acceso esporádico (para la sola colocación de excedentes de su consumo familiar), son parte de su población objetivo. En cambio, de los productores que produ-

cen para el autoconsumo (y que incluso no alcanzan a satisfacerlo), se entiende que son competencia de los ministerios de desarrollo social. Incluso para aquellos tipos de AFCI que sí son atendidos —al menos en parte— por los ministerios de agricultura, muchas veces la atención resulta parcial, limitada a un abordaje desde la perspectiva de los rubros de producción, y adolece, en muchos de los casos, de una visión general sobre los sistemas productivos diversificados, propios de la AFCI, sobre su forma de organización del trabajo y sobre el uso particular que hace de los factores de producción.

La experiencia de los últimos 15 años en la región, en particular en alguno de los países analizados, muestra que las políticas más efectivas son las que se plantean con un enfoque de *sistema de producción* y no las que lo hacen con un enfoque de *rubro productivo*.

Las políticas sectoriales clásicas, orientadas a apoyar el desarrollo de rubros de producción, no alcanzan sus mejores resultados cuando son dirigidas a la AFCI. El sector necesita de políticas diseñadas a partir del análisis de las necesidades de la familia rural en términos de generación de alimentación e ingresos (para atender requerimientos de diversa naturaleza), y que contemple las oportunidades y los riesgos inherentes a las actividades agrícolas y no agrícolas en las que pueden asentarse los AFCI. Dichas políticas deben contemplar las pautas culturales de los AFCI en la organización del trabajo de la unidad familiar, como un ámbito de desarrollo que trasciende lo productivo, sin dejar de promover su competitividad para insertarse en los mercados.

La segmentación institucional de las políticas que se observa en los estudios sería menos problemática si hubiese —cosa que no ocurre con frecuencia— una articulación efectiva entre los programas de protección social (transferencias) y los de inclusión productiva (subsidios a la producción, a la inversión, créditos, asistencia técnica, etc.). En general, ambos tipos de programas funcionan como compartimentos estancos, incluso cuando llegan a la misma familia, y no se conjugan adecuadamente para apalancar un desarrollo competitivo e incluyente de la AFCl.

La falta de coordinación se da incluso en la aplicación de las políticas explícitamente diseñadas para la AFCl, que llegan al destinatario objetivo y que son responsabilidad de la misma institucionalidad (ej. asistencia técnica, financiamiento, seguros y compras institucionales, que no aterrizan de manera coordinada en los territorios donde radican los destinatarios de las mismas). A la falta de coordinación se suman problemas de focalización, por defectos en la identificación de los AFCl destinatarios de las políticas. Solo en tres de los siete países analizados —Brasil (DAP), Chile (INDAP), Uruguay (DGDR)— se aprecia rigurosidad y continuidad en los criterios de atención y asignación de los recursos públicos al grupo objetivo de AFCl. Pero este no es el comportamiento observado en los otros cuatro países de la región —Argentina, Bolivia, Paraguay y Perú—. La falta de focalización proviene, entre otras cosas, de la invisibilidad estadística de la AFCl, cuyos principales indicadores socioeconómicos no se ven reflejados en los censos agropecuarios y en muchas de las encuestas periódicas que se realizan en los países, que sirven de base para el diseño de las políticas.

El escenario descrito —ambigüedad institucional de competencias, no coordinación en la aplicación de políticas y falta de rigurosidad en la focalización a la hora de su aplicación— genera incertidumbre, inestabilidad y descreimiento de los AFCl. Ello limita sus posibilidades de planificar/proyectar adecuadamente las actividades necesarias para atender las condiciones climáticas y los requerimientos biológicos de cultivos y animales, como parte de sistemas de producción competitivos. También genera fuga de recursos en destinatarios que se benefician de financiamientos que no están dirigidos a ellos, y crea las condiciones para la corrupción y el clientelismo.

Pese a los problemas reseñados, los estudios muestran que hay importantes recursos presupuestales, en varios países de la región, destinados a atender a la AFCl, apoyando su desarrollo productivo-comercial, lo cual indica que sin lugar a duda se reconoce su significación económica. La AFCl nuclea un conjunto de unidades productivas familiares que cumplen una función económica de primer orden en el desarrollo equilibrado de los territorios rurales, en la generación de oportunidades de empleo genuino y decente, y en su contribución al producto bruto local y nacional.

Algunas veces, otros factores adicionales también conspiran contra los mejores resultados del esfuerzo realizado, como es el caso de la rotación frecuente de funcionarios y dirigentes políticos en los cargos de gobierno, en ausencia de compromisos sobre la sostenibilidad de las políticas, programas y proyectos dirigidos al sector. El punto de partida de una nueva administración, distanciada de la precedente, no permite la debida

acumulación de conocimientos específicos y concretos sobre el sector, y abre la puerta para la no consideración (de al menos) una parte de la AFCI como un agente económico importante a la hora de proyectar el desarrollo sectorial agropecuario y rural.

No obstante, las herramientas y coberturas presupuestales asignadas en varios de los países analizados —por ejemplo, el PRONAF (Brasil), el INDAP (Chile), INTA y UCAR (Argentina) y la DGDR (Uruguay)— muestran una orientación clara en ese sentido, consistente con lo que plantean las gremiales de la AFCI nucleadas en la COPROFAM.

Aun cuando existen recursos de cierta cuantía, las dificultades anotadas explican algunas de las deficiencias en su utilización y, consecuentemente, en la obtención de los resultados buscados.

El avance en la implementación de algunos instrumentos de política diferenciada en la región ha permitido a la agricultura familiar incorporarse a los mercados, incrementar su producción y sus ingresos, y reducir la pobreza en el medio rural. Y refuerza la propuesta de la COPROFAM de continuar trabajando para su mejoramiento.

Indicador	Argentina	Brasil	Bolivia	Chile	Paraguay	Perú	Uruguay
Universo de AFCI	250.000 (2002)	5.072.152 (2017)	861.608 (2013)	284.648 (2007)	265.000 (2008)	2.300.000 (2012)	24.600 (2011)
Registro de AFCI	121.452 (2017)	3.440.072 (2017)	No hay Registro.	198.769 (2015)	184.750 (2015)	No hay Registro. 1.800.000 personas con ocupación principal en agricultura (Encuesta de Hogares) (2012)	21.206 (2018)
La AFCI en la economía	27 % del VBPA	38 % del VBPA	s. d.	22 % del VBPA	28 % del VBPA	s. d.	30 % del VBPA
AFCI que acceden a algún instrumento de política pública (mayor registro de los últimos 3 años)	142.000	2.200.000	s. d.	164.500	50.000	s. d.	13.422
Presupuesto anual expresado en millones de USD (estimación para último año disponible)	300	7.200	s. d.	430	120	293	2,5
AFCI que utilizaron instrumentos de acceso a tierra	s. d.	970.000	160.000	No hay vigentes.	210.000	s. d.	3.900
AFCI que utilizaron instrumentos de asistencia técnica	s. d.	1.600.000	s. d.	90.000	44.000	s. d.	13.422

\* VBPA: valor bruto de la producción agropecuaria.

**Deficiente focalización**, o sea, concentración de recursos en atención a los AFCI más preparados o con mejores condiciones de desempeño productivo, comercial, económico y aun social. Quienes tienen más capacidad llegan más rápidamente y con mayor facilidad a los recursos, y ello profundiza la brecha de pobreza y exclusión, y no contribuye a un desarrollo rural equilibrado. Es una deficiencia que se observa en mayor o menor medida en todos los países.

**Erosión de los recursos** asignados a la AFCI a través de diversos programas y proyectos, que se *consumen* en las estructuras técnicas y administrativas de las instituciones. Esto está especialmente señalado en los trabajos de Perú, Bolivia, Argentina y Paraguay.

**Carencias de información**, conocimiento y comprensión de los dirigentes gremiales de la AFCI sobre la forma en que los Estados organizan el presupuesto na-

cional y la manera de dar seguimiento a su ejecución real. Esto limita las reales posibilidades de incidencia en los espacios de diálogo político, así como las posibilidades de hacer planteos consistentes, que permitan mejorar el aprovechamiento de recursos ya presupuestados para la AFCI y proponer ajustes competentes, así como nuevas políticas que atiendan los asuntos que no están cubiertos.

**Inversiones públicas** claves para la competitividad sistémica que no se deciden tomando en consideración la demanda de la AFCI, como son las de infraestructura básica (rutas, caminos, vías férreas, obras de riego, electrificación, conectividad celular) y que no se coordinan con las inversiones públicas de uso privado y/o con el financiamiento de las actividades generadoras de ingresos de los AFCI (instalaciones y equipos de gestión privada individual o colectiva, asistencia técnica y capacitación, créditos bonificados por el Estado).

## 2. Diagnóstico de la COPROFAM sobre políticas para la AFCI

A modo de diagnóstico simplificado se presentan a continuación los tipos de políticas identificadas y sus intensidades de aplicación, en cada uno de los países estudiados, agrupados en cuatro categorías: i) apoyo a la productividad y competitividad; ii) acceso y tenencia de la tierra; iii) acceso a mercados y apoyo al comercio; iv) políticas transversales.

### Políticas de apoyo a la productividad y competitividad

Área/instrumento	ARG	BOL	BRA	CHI	PAR	PER	URU
<b>Desarrollo C&amp;T – investigación</b>	■	■	■	■	■	■	■
<b>ATER</b>	■	■	■	■	■	■	■
<b>Servicios financieros rurales</b>							
Crédito para inversiones en fincas	■	■	■	■	■	■	■
Crédito para capital de trabajo	■	■	■	■	■	■	■
Crédito para comercialización	■	■	■	■	■	■	■
Crédito para actividades asociativas	■	■	■	■	■	■	■
Seguro de clima y/o cosecha	■	■	■	■	■	■	■
Seguro de renta	■	■	■	■	■	■	■
<b>Manejo de los recursos naturales</b>							
Uso y manejo del suelo	■	■	■	■	■	■	■
Uso y manejo del agua	■	■	■	■	■	■	■
<b>Medioambiente</b>							
SDP en ecosistemas frágiles	■	■	■	■	■	■	■
Manejo y recuperación del ecosistema	■	■	■	■	■	■	■
Manejo de pasturas naturales	■	■	■	■	■	■	■
Pago por servicios ambientales	■	■	■	■	■	■	■
<b>Cambio climático</b>							
Construcción de resiliencia	■	■	■	■	■	■	■
Manejo del riesgo	■	■	■	■	■	■	■
Adaptación y mitigación	■	■	■	■	■	■	■
<b>Organización y gestión de los factores de producción</b>							
Diversificación productiva y del uso del suelo	■	■	■	■	■	■	■
Complementación asociativa	■	■	■	■	■	■	■

## Políticas de tierra

Área/instrumento	ARG	BOL	BRA	CHI	PAR	PER	URU
<b>Condiciones de seguridad jurídica en el acceso y tenencia</b>	Yellow	Green	Green	Green	Yellow	Yellow	Green
<b>Formalización de derechos y regularización de títulos</b>	Yellow	Yellow	Green	Green	Yellow	Yellow	Green
<b>Regularización en las condiciones de tenencia en tierras fiscales</b>	Yellow	Green	Green	Red	Yellow	Yellow	Green
<b>Créditos fundiarios para el acceso a la tierra</b>	Red	Red	Green	Yellow	Red	Red	Green
<b>Programas de reforma agraria</b>							
Acceso a la propiedad	Red	Green	Green	Red	Green	Red	Red
Acceso a través de sistemas de arrendamiento	Red	Green	Green	Red	Yellow	Red	Green
Servicios vinculados a la tenencia de la tierra	Red	Yellow	Green	Red	Yellow	Red	Green

## Políticas de acceso a mercados y apoyo al comercio

Área/instrumento	ARG	BOL	BRA	CHI	PAR	PER	URU
<b>Existencia de medidas sanitarias y fitosanitarias universales</b>							
• Estándares diferenciados a cumplir por la AFCI. Plazos y condiciones	Green	Yellow	Green	Yellow	Yellow	Red	Yellow
• Información disponible y oportuna sobre estos y sobre las regulaciones	Green	Yellow	Green	Green	Yellow	Red	Green
• Asistencia técnica focalizada en estas medidas cuarentenarias	Green	Red	Green	Red	Red	Red	Red
• Financiamiento y/o subsidios especiales para adecuación	Red	Red	Green	Green	Red	Red	Green
<b>Normas bromatológicas y de inocuidad de los alimentos</b>							
• Información disponible y oportuna sobre los mismos y las regulaciones	Green	Red	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow
• Asistencia técnica y capacitación en procesos inocuos	Green	Red	Green	Yellow	Red	Red	Green
• Financiamiento y/o subsidios especiales para adecuación	Red	Red	Green	Green	Red	Red	Green
<b>Estímulo a la creación y fortalecimiento del asociativismo y el cooperativismo</b>	Green	Green	Green	Green	Yellow	Yellow	Green
<b>Sello y marcas distintivas de los productos de la AFCI en los mercados</b>	Green	Green	Green	Green	Green	Red	Green
<b>Programas de compras públicas</b>	Green	Green	Green	Green	Green	Yellow	Green
<b>Estímulo a las alianzas productivas con el sector comercial privado</b>	Yellow	Red	Yellow	Green	Green	Red	Green

## Políticas transversales

Área/instrumento	ARG	BOL	BRA	CHI	PAR	PER	URU
<b>Instancias de diálogo político institucionalizadas y representativas</b>							
Secciones nacionales de la REAF	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde	Rojo	Verde
Comités nacionales de la AF	Verde	Verde	Verde	Rojo	Verde	Rojo	Verde
Espacios institucionalizados dentro del gobierno a nivel nacional	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde	Rojo	Verde
Espacios institucionalizados dentro del gobierno a nivel estadual/provincial/municipal	Verde	Amarillo	Verde	Verde	Amarillo	Verde	Verde
Fortalecimiento organizacional y financiamiento operativo a las organizaciones de AFCI	Verde	Verde	Verde	Verde	Rojo	Rojo	Verde
<b>Políticas de género que se expresan en instrumentos concretos que reconocen a la mujer rural como sujeto de las políticas y beneficiaria de los recursos</b>	Amarillo	Verde	Verde	Verde	Amarillo	Amarillo	Verde
<b>Estímulo a la creación y fortalecimiento del asociativismo y el cooperativismo</b>	Verde	Verde	Verde	Verde	Amarillo	Amarillo	Verde
<b>Programas de apoyo al afincamiento de la juventud rural</b>	Amarillo	Amarillo	Verde	Verde	Amarillo	Rojo	Verde

Nota: El **color verde** indica que estas políticas están presentes en forma permanente o con continuidad en el país, ampliamente distribuidas territorialmente, accesibles por los destinatarios y en general bien valoradas por la dirigencia, tanto en la necesidad de que existan como en su aplicación. El **color amarillo** indica que muchas veces se discontinúan, su accesibilidad no es tan notoria y la opinión que tienen los dirigentes de la AFCI es de insatisfacción, ya sea con su diseño o con su aplicación. El **color rojo** indica ausencia de las políticas, manifiesta discontinuidad por largos períodos, desconocimiento por parte de la dirigencia y la expresión de insatisfacción por este motivo.

### 3. Opinión de la COPROFAM sobre la situación de las políticas para la AFCl

Con base en la información presentada en las tablas precedentes se pueden hacer algunas anotaciones:

1. En la mayoría de los países hay políticas orientadas a apoyar la formalización de los derechos de tenencia y la regularización de los títulos de propiedad de la tierra de los AFCl, que procuran dar seguridad jurídica a la tenencia de la tierra en sus diferentes formas.
2. En pocos países hay políticas de reforma agraria activas y créditos para la adquisición de tierras por AFCl.
3. En la mayoría de los países hay políticas de investigación científico-tecnológica destinadas a atender las necesidades de la AFCl, hay políticas de asistencia técnica pública para el sector, créditos para el financiamiento de inversiones y capital de trabajo (a nivel individual de los productores y/o a nivel de sus organizaciones).
4. En pocos países hay políticas de seguros para la AFCl que cubran los riesgos climáticos y/o los riesgos de precio (ingreso).
5. En pocos países hay políticas para que los AFCl puedan hacer manejo de recursos naturales (suelos y agua, principalmente), así como políticas que les permitan responder a los efectos del cambio climático a través de sistemas de producción más resilientes y la prestación de servicios ambientales.
6. Si bien hay información disponible sobre el comportamiento de los mercados, las regulaciones y normas sanitarias, fitosanitarias y de inocuidad que habilitan la participación de los AFCl en dichos mercados dando garantías a los consumidores, muchas veces no son accesibles a los productores; y menos aún hay orientaciones técnicas sobre cómo aplicarlas en sus procesos de producción. A la vez, son muy limitadas las políticas de financiamiento para la adecuación de las condiciones necesarias para que los AFCl puedan cumplir los requisitos de formalización y normas sanitario-bromatológicas, y para su capacitación en la materia.
7. Están extendidas las políticas de apoyo al asociativismo/cooperativismo para mejorar las posibilidades de los AFCl de acceso a mercados, y operan en complementación con políticas de diferenciación de sus productos por medio de sellos y con políticas de apoyo a su participación en mercados institucionales locales y nacionales.
8. Casi no existen políticas orientadas a apoyar el desarrollo de alianzas público-privadas que contribuyan a la articulación de inversiones públicas y privadas que puedan facilitar la inserción competitiva de la AFCl en cadenas de valor.
9. Los países, en su gran mayoría, han definido políticas de apoyo al diálogo político entre gobiernos y organizaciones representativas de la AFCl, así como políticas de apoyo al funcionamiento de las propias organizaciones de la AFCl, para que puedan actuar en consecuencia.

10. Se han implementado diversas políticas que atienden necesidades particulares de las mujeres y los jóvenes rurales.

Las anotaciones detalladas son, en cierta medida, *consecuentes* con lo que han sido los temas de la agenda regional, priorizados en el trabajo de la REAF Mercosur, y que llegaron a concretar acuerdos entre gobiernos y organizaciones de la AFCI, alcanzado la formulación de recomendaciones —que es la tarea que le compete a la REAF— para elevar al Grupo Mercado Común (GMC) y a las autoridades de cada país.

Durante 15 años de funcionamiento de la REAF se ha dado una convergencia entre los temas de agenda de este espacio de diálogo político regional (asesor del Mercosur, de sus órganos ejecutivos y de los gobiernos que lo integran), con lo ocurrido en cada uno de los países en particular.

Las recomendaciones más destacadas de la REAF, que se anotan en la tabla siguiente, muestran que en los países hay por lo general políticas sobre los temas que han formado parte de la agenda regional. Con excepción quizás de lo referente a tierras y seguros de

ingresos, en los cinco países que han actuado activamente en la REAF (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay) se observa, hoy día, un conjunto de políticas para la AFCI.

Las líneas de política que se pueden considerar bastante extendidas en estos países refieren a:

- Identificación y reconocimiento de la agricultura familiar
- Registros de la AF
- Políticas fundiarias y de acceso a la tierra para la AF
- Financiamiento de la AF
- Gestión de riesgos y seguros para la AF
- Igualdad de derechos de la mujer rural y condena a la violencia de género
- Juventudes rurales

Aunque no en todos los asuntos, hay satisfacción de parte de la AFCI respecto del estado de avance en la aplicación de las políticas referidas. La situación en 2018, respecto de 2004 (nacimiento de la REAF), es valorada por las organizaciones de la AFCI como de considerable progreso.

### Principales recomendaciones de políticas surgidas de la REAF

Fecha, reunión y lugar	Recomendación/es elevadas al GMC
2005. IV REAF. Montevideo	Bases para una política de seguro
	Bases para una política de financiamiento
	Bases para una política de género
2006. V REAF. Buenos Aires	Bases para la integración y facilitación del comercio de los productos de la AF
2007. VII REAF. Asunción	Directrices para el reconocimiento e identificación de la AF en el Mercosur
2008. IX REAF. Buenos Aires	Directrices para la igualdad de género en las políticas públicas para la AF
2008. X REAF. Río de Janeiro	Directrices para la elaboración de políticas diferenciadas de financiamiento para la AF
2009. XI REAF. Asunción	Directrices para una política de gestión de riesgos y seguro rural para la AF
2009. XII REAF. Montevideo	Recomendación sobre políticas fundiarias y de acceso a la tierra
	Recomendación sobre financiamiento para la AF
2012. XVIII REAF. Caxias do Sul	Reconocimiento mutuo de los registros nacionales voluntarios de la AF en el Mercosur
2013. XX REAF. Caracas	Recomendación para la aprobación del Año Internacional de la Agricultura Familiar 2014
2017. XXVI REAF. Buenos Aires	Proyecto de recomendación sobre asistencia técnica y extensión rural para la AF
2017. XXVII REAF. Florianópolis	Políticas públicas para las juventudes rurales
	Políticas contra la violencia de género en el medio rural

La tabla también permite observar que hay asuntos que, si bien han sido tratados en la REAF e incluso en los espacios de diálogo político a nivel nacional, no han progresado hasta alcanzar el nivel de recomendaciones al GMC y no han disparado la formulación y aplicación de políticas específicas en los países de la región, a pesar de la importancia que tendrían para la AFCI.

- Apoyar el manejo de los recursos naturales por parte de los AFCI, con base en sistemas de producción agrícolas diversificados, sustentables y resilientes.
- Construir con la AFCI sistemas agroalimentarios sostenibles —de base territorial— tanto en lo económico comercial, como en lo ambiental.
- Remunerar los servicios ambientales de la AFCI.
- Repensar los mecanismos de asistencia técnica y extensión rural para: i) hacerlos más eficaces y eficientes en la atención de los sistemas productivos familiares; ii) lograr un funcionamiento interdisciplinario de los servicios, apoyado en las nuevas tecnologías de la comunicación (TIC); iii) acercar a los especialistas a los

sistemas productivos de la AFCI; iv) incorporar en los servicios el asesoramiento sobre las regulaciones en materia sanitaria, fitosanitaria y de inocuidad de los alimentos.

- Promover alianzas público-privadas que incluyan a la AFCI en cadenas de valor competitivas, que contribuyan a mejorar ingresos por la producción familiar y generar puestos de trabajo de calidad fuera de la finca.
- Coordinar las inversiones sectoriales con las estructurales, para permitir la complementación de obras de infraestructura necesarias para la competitividad de los sistemas de producción de la AFCI, con acceso a bienes públicos de uso privado, para mejorar las condiciones de inserción de los productos de la AFCI en los mercados.

Las deficiencias observadas que refieren a *vacíos* en términos de políticas públicas diferenciadas para la AFCI aparecen como de más fácil solución que las vinculadas con defectos de diseño y/o aplicación de políticas que están vigentes (al menos en el enunciado y la asignación de presupuesto) pero no consiguen lograr los resultados propuestos.

## 4. Propuesta de COPROFAM para una agenda contemporánea

A la luz de los antecedentes presentados, surge esta propuesta para una agenda contemporánea, que refiere a:

- a. los vacíos aún existentes en materia de políticas diferenciadas para la AF;
- b. la imbricación de la AFCI con otras áreas de la política pública que hacen a la organización económica y social de los países, como son la seguridad alimentaria y nutricional, el desarrollo territorial rural, el manejo responsable del medioambiente y los recursos naturales, la reducción de los impactos sobre el cambio climático por la actividad agrícola y la mitigación de sus efectos construyendo resiliencia;
- c. la *ventana de oportunidad* que se abre con la Agenda Global 2030 (los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenibles, ODS) y el Plan de Acción de la Década de la Agricultura Familiar, ambos eventos asumidos globalmente por los países en el marco del sistema de las Naciones Unidas.

Los temas a postular en esta nueva agenda son, en opinión de la COPROFAM, los siguientes:

- i. Seguridad alimentaria y nutricional (oferta diversa de alimentos de la AFCI con calidad y en cantidad, para atender las necesidades de los más vulnerables).
- ii. Manejo responsable y sostenible de los recursos naturales (servicios

ambientales prestados por la AFCI, con base en sistemas de producción diversificados y menos intensivos en insumos).

- iii. Adaptación y mitigación a los efectos del cambio climático y construcción de resiliencia (sistemas productivos de la AFCI diversificados y menos intensivos en insumos).
- iv. Generación de empleo decente y genuino (aumento de ingresos y eliminación de la pobreza monetaria por medio de trabajos en la producción y fuera de ella).
- v. Apoyo al cooperativismo y asociativismo, claves para la inserción competitiva de los AFCI en todo tipo de mercados, bajando gastos de transacción, que contribuyen a reducir costos e incrementar precios de venta (insumos, servicios, laborales, productos y alimentos).
- vi. Alianzas público-privadas y compras públicas como estrategias de apalancamiento de la inversión pública en apoyo al desarrollo de la AFCI (coordinación-complementación de inversiones que contribuyen al desarrollo de territorios rurales atendiendo aspectos que trascienden a la producción).
- vii. Agenda de derechos y ciudadanía. Derechos de las mujeres y jóvenes rurales de ser atendidos con políticas públicas formuladas de acuerdo con sus especificidades. Combate a las causas de la migración rural.

Hay un conjunto de políticas que van más allá de lo sectorial agrícola y rural que, desde la experiencia vivida en los últimos 15 años, resulta claro que habrá que encarar también como nuevas dimensiones del diálogo político.

### ***Políticas macroeconómicas y de inversión***

Las políticas macroeconómicas (tipo de cambio, inflación, políticas financieras y fiscales, presión tributaria), las de inversión pública y de promoción de la inversión privada, muchas veces tienen más efecto sobre la competitividad de las unidades productivas de la AFCI que la sumatoria de medidas e instrumentos sectoriales que la promueven. Ello implica abrir diálogo con los ministerios de economía y planificación, para su abordaje y consideración.

### ***Políticas comerciales***

Las políticas comerciales, en un escenario en que la oferta de los países miembros del Mercosur ampliado conforma casi la tercera parte del comercio mundial de

alimentos, también constituye un área de atención. La AFCI debería considerar esta situación desde el punto de vista de las oportunidades para sus miembros, más que como una amenaza para el mantenimiento de su posición como proveedor de los mercados domésticos. Esto supone interactuar con los ministerios de relaciones exteriores y comercio, participar en misiones comerciales y en los procesos de negociación comercial, tanto a nivel global (OMC) como regional, y en las eventuales negociaciones de tratados o acuerdos de libre comercio.

### ***Trabajo y seguridad social***

Las políticas laborales y de pensiones en el medio rural también merecen atención de las organizaciones de la AFCI, por su doble significación. Vinculan a la unidad productiva familiar con los eventuales trabajadores rurales contratados para sus actividades de producción, ya sea en forma zafra como permanente. Al mismo tiempo, muchos de los integrantes del sector y de una misma familia de agricultores tienen la doble condición de trabajadores asalariados y de productores familiares. En este ámbito

las relaciones con los ministerios de trabajo y seguridad social son obligadas.

Los caminos a seguir por la COPROFAM para incidir en la construcción de la nueva agenda incluyen trabajar en conjunto con sus asociadas en:

- i. **Asumir el problema del financiamiento como un tema crítico y estratégico.** Buscar fórmulas que reduzcan la Estadependencia. Mecanismos de financiamiento que las fortalezca y les dé autonomía. Habrá que pensar, más allá de cuotas sociales y/o proyectos de financiamiento externo de la cooperación internacional, en organizar también unidades empresariales generadoras de servicios útiles a sus bases y asociados, y que de la misma actividad se generen ingresos para solventar una parte importante de las actividades gremiales.
- ii. **Redireccionar la agenda con la academia y con las universidades.** Abrir para ello un espacio de diálogo sobre las políticas públicas, exponiendo con energía, claridad y equilibrio sus necesidades y priorida-

des, y tratando de que estas coincidan con las prioridades de investigadores, científicos sociales y académicos, sin subordinarse a ellas. Lograr así programas de investigación que alimenten los planteos y propuestas de la COPROFAM y sus afiliadas.

- iii. **Profundizar el diálogo en forma sistemática y ordenada con los organismos de cooperación multilateral,** en especial, la FAO, el IICA, el FIDA, pero también la CAF, el BID y el Banco Mundial, para conocer y aumentar las posibilidades de acceder a la cooperación técnica y financiera que brindan estas organizaciones.
- iv. **Utilizar los mecanismos y principios de la cooperación Sur-Sur,** con la participación, como facilitadores, de organismos de cooperación técnica y financiera multilaterales (FAO, FIDA, IICA, BID), los gobiernos de la región a través de sus agencias nacionales de cooperación, las instituciones sectoriales y las organizaciones sociales y gremiales de la AFCL.

## 5. Conclusiones

La diversidad de la AFCI es un dato de la realidad y no una restricción al momento del diálogo político, del diseño ajustado de herramientas y políticas, y de la focalización para asignar recursos a su promoción y desarrollo. Es un dato para los gobiernos pero también —mucho más sensible— para las propias organizaciones sociales y gremiales de la AFCI, que deben administrar y contemplar así los múltiples intereses que emergen de dicha diversidad en tipologías, y que deben presentar un discurso pleno de propuestas amplias y variadas, pero sin contradicciones evidentes que menoscaben la capacidad de negociación e incidencia.

Las propuestas del sector deberían ser presentadas desde la interpretación de sus fortalezas y su papel en la economía, en el desarrollo y en la sociedad. Desde una perspectiva de desarrollo propositivo y que, cuando sea defensivo, lo sea en condición de tránsito hacia un futuro plenamente inserto en la economía, porque de lo contrario la importancia económica y social que se pos-

tula (generación de empleo, seguridad alimentaria, alimentación saludable, servicios ambientales, capacidad de generar respuestas ágiles en los aumentos de la producción y la productividad, etc.), se contradice en un discurso que enfatiza en las debilidades.

La restricción del financiamiento al funcionamiento de las organizaciones gremiales nacionales y de la propia COPROFAM y la necesidad de fortalecer a varias de las asociadas requiere trazar una estrategia común y en paralelo, ya que también para dialogar hay que estar, en los momentos precisos, donde ello es necesario.

A continuación se presentan dos recuadros destacados con: i) aquellas medidas de política que serán parte de la plataforma que la COPROFAM propondrá en los espacios de diálogo de políticas donde participa, y ii) iniciativas a promover con los organismos de cooperación técnica multilateral, en el marco de los principios de la cooperación Sur-Sur.

## **Medidas para la plataforma de la COPROFAM en los espacios de diálogo político**

### **Negociaciones comerciales**

Solicitar a cada gobierno participar y ocupar en forma eficaz, preparándose para ello, espacios en las negociaciones comerciales internacionales para pautar las estrategias ofensivas y defensivas de la AFCl, según sea del caso.

### **Asociativismo, cooperativismo y empresas de economía social**

Instar a los gobiernos a profundizar los programas, proyectos y acciones de estímulo y facilitación a la creación de este tipo de empresas productivas y/o de servicios asociativos o de economía social y cooperativas de la AFCl. Participar institucionalmente y en forma activa en la gestión de estos programas y proyectos.

### **Inversión pública en los territorios rurales**

Construir y participar en instancias o espacio de diálogo político con los gobiernos, sobre asignación de presupuestos y prioridades para la inversión pública en los temas de conectividad rural, tanto física —carreteras, caminos, ferrocarriles— como por medio de las TIC, apoyada en inversiones privadas de equipamiento y software y públicas de redes de fibra óptica y plataformas de información.

### **Alianzas público-privadas y entre privados**

Establecer una estrategia de vinculación con otros actores del sector privado (asociaciones de consumidores), proveedores de bienes de capital, equipos, insumos, servicios, industrias, comercio, para estimularlos a participar en alianzas público-privadas y entre privados, para aprovechar las oportunidades de ampliar la oferta de alimentos de calidad y con agregado de valor y mejores precios en los mercados, y así estimular, apalancar, las inversiones privadas con inversiones públicas, y viceversa.

### **Servicios ambientales**

Desarrollar una estrategia propia de la AFCl para ofrecer y recibir un pago desde el Estado por los servicios ambientales prestados por la AFCl en los territorios rurales, especialmente en ecosistemas frágiles. Utilizar para ello los rasgos diferenciales de la AFCl, que son sus sistemas de producción. Para ello habrá que generar mecanismos de seguimiento, monitoreo y trazabilidad —no onerosos— y bajo responsabilidad social y estatal. Ello debería ir vinculado a generar conocimiento y conciencia en los consumidores sobre las ventajas de consumir productos de la AFCl, que se certifiquen como ambientalmente sostenibles.

## **Iniciativas para impulsar actividades de cooperación Sur-Sur**

### **Inclusión financiera**

Las tecnologías de inclusión financiera permiten hoy día conocer las fortalezas y debilidades de los destinatarios de los créditos, y llegar con los recursos de una forma casi directa *on line*. Estos nuevos diseños pueden generarse para créditos individuales a la unidad productiva familiar, a sus organizaciones y/o empresas cooperativas de servicios. Experiencias como las de Brasil y Chile pueden ser la base de nuevos trabajos y estudios para generar nuevas propuestas.

### **Sistemas de compras públicas**

En Brasil, Chile y Uruguay estos sistemas llevan ya casi una década de aplicación continua y estos países pueden aportar información, ejemplos y lecciones aprendidas sobre diferentes casos. Conocer y adaptar estas experiencias puede ser un camino eficaz para ganar tiempo y ahorrar errores.

### **Seguros agrícolas**

Seguros para atender los riesgos de los eventos climáticos, plagas, enfermedades y de mercado. Acceder a mejores condiciones, mejores servicios adaptados a las nuevas necesidades y a las nuevas oportunidades que permiten las TIC aplicadas. Brasil, Chile y Uruguay pueden mostrar ejemplos de cómo articular las políticas públicas con una más interesada participación privada en la atención de las necesidades de la AFCl.

### **Acceso a la tierra**

Nuevas formas y mecanismos para facilitar el acceso de la AFCl a la tierra, vinculadas a las necesidades y posibilidades, así como al comportamiento de los mercados. Brasil y Uruguay tienen modelos y experiencias valiosas que compartir con los demás países.

### **Inclusión económica y comercial**

Analizar las herramientas que Chile y Brasil han desarrollado y aplicado con éxito para atender en forma diferenciadas las necesidades de inclusión económica, comercial y social de la mujer rural y las de afincamiento de los jóvenes en el campo.

### **Servicios de asistencia técnica y extensión rural**

Los servicios de asistencia técnica y extensión rural se encuentran en discusión en toda la región y aún no se ha encontrado un modelo satisfactorio. Brasil, Uruguay y Chile han desarrollado experiencias que, perfeccionadas y adaptadas, pueden ser útiles para avanzar en los países donde el tema aún es una carencia altamente señalada por las organizaciones gremiales de la AFCl.



**COPROFAM**

Confederación de Organizaciones de  
Productores Familiares del MERCOSUR

**Confederación de Organizaciones  
de Productores Familiares del  
Mercosur Ampliado (COPROFAM)**

**Proyecto Diálogo Político para las  
Transformaciones Rurales (PDRT)  
COPROFAM-FIDA**

[comunicacion@coprofam.org](mailto:comunicacion@coprofam.org)  
[www.coprofam.org](http://www.coprofam.org)

**Sede del proyecto:**

Programa FIDA Mercosur CLAEH  
Edificio Mercosur  
Luis Piera 1992, piso 2  
Montevideo, Uruguay  
Tel./Fax: (598) 2413 6411 - 2413 6381  
Email: [info@fidamercosur.org](mailto:info@fidamercosur.org)