



Propuesta de políticas públicas de las organizaciones de la COPROFAM a los gobiernos de Bolivia, Perú y Paraguay

2020



Propuesta de políticas públicas de las organizaciones de COPROFAM a los gobiernos de Bolivia, Perú y Paraguay

© 2020 Confederación de Organizaciones de Productores Familiares del Mercosur Ampliado (COPROFAM)

Proyecto 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

Autoría del documento

Ing. Agr. Álvaro Ramos
Programa FIDA Mercosur CLAEH

Edición

Programa FIDA Mercosur CLAEH
Departamento de Publicaciones,
Universidad CLAEH
Zelmar Michelini 1220,
11100 Montevideo, Uruguay
Email: publicaciones@claeu.edu.uy

Diseño y maquetación

Eliana Gonnet
Sofía Algorta
Luis Bellagamba

Imágenes

Bancos de fotos de COPROFAM,
FIDA Mercosur CLAEH y gratuitos.

TABLA DE CONTENIDOS

CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN, DESCRIPCIÓN DEL CONTEXTO Y SU EVOLUCIÓN	5
OBJETIVOS, ENFOQUE Y ANTECEDENTES DE LOS TRABAJOS	5
EL PAPEL DE LA COPROFAM A NIVEL REGIONAL, HEMISFÉRICO E INTERNACIONAL	7
EL PAPEL DE LA REAF MERCOSUR	8
ETAPAS DEL DIÁLOGO SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA REGIÓN DEL MERCOSUR AMPLIADO	9
CAPÍTULO 2. CONTENIDOS DE LOS TRES TRABAJOS	15
CUESTIONES METODOLÓGICAS GENERALES SEGUIDAS POR LOS CONSULTORES	15
LAS PROPUESTAS	17
OTROS PAÍSES Y PROCESOS INICIADOS	27

CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN, DESCRIPCIÓN DEL CONTEXTO Y SU EVOLUCIÓN

Objetivos, enfoque y antecedentes de los trabajos

En el marco del Programa de Diálogo Político para las Transformaciones Rurales (PDRT) que ejecuta la COPROFAM, con financiamiento del FIDA, se realizaron estudios nacionales sobre el estado de situación de las políticas públicas para la agricultura familiar (PPAF) en los siete países donde la COPROFAM tiene organizaciones afiliadas. Asimismo, se realizó un informe compilado en el que se analizó la situación a nivel regional (Mercosur ampliado) y se resolvió realizar en 2019 un trabajo de formulación de propuestas de política pública en los tres países donde se observó menos avances en la PPAF. Estos son *Bolivia, Paraguay y Perú*.

Es importante entonces considerar que los resultados que se presentan en este informe forman parte de un proceso más largo y comprensivo, que tomó en parte 2018, 2019 y hasta el presente en 2020.

Este proceso tuvo varias etapas, a saber: i) implicó un **análisis del estado del arte** en relación con las políticas públicas vigentes para la agricultura familiar, la institucionalidad pública responsable de su diseño y aplicación, los recursos disponibles, la forma de acceso

de los productores a instrumentos y recursos, los grados de satisfacción de estos con las políticas vigentes; ii) luego, un **análisis conjunto entre las nueve organizaciones que forman parte de la COPROFAM, un trabajo de compilación regional**, focalizado en las acciones y debates ocurridos desde y en la REAF Mercosur; y iii) muy especialmente, **dos procesos que se dieron al mismo tiempo y en paralelo** en la COPROFAM: las **giras de intercambio** entre dirigentes de organizaciones de diferentes países y los **procesos de formación y capacitación de líderes**.

Características de los trabajos realizados en el segundo semestre de 2019 y finalizados en marzo de 2020

1. Los trabajos tuvieron por objeto que CIOEC en Bolivia, ONAC y UAN en Paraguay y CCP en Perú prepararan y presentaran un conjunto de propuestas acabadas sobre algunas políticas públicas que: i) no están vigentes en sus respectivos países, o ii) están vigentes pero solo parcialmente, por falta de arreglos jurídicos y/o instrumentales, o falta de recursos presupuestales, pero que sí lo están en algunos de los demás países de

la región, y su trayectoria muestra avances beneficiosos para la agricultura familiar, lo cual justifica la solicitud de su consideración a cada Gobierno.

2. La selección de las políticas públicas a estudiar en una primera instancia parte del conjunto de dirigentes de la COPROFAM, el equipo de la UCR Fidamercosur CLAEH, los consultores seleccionados por las organizaciones en cada país y los dirigentes de estas.
3. Los trabajos realizados, si bien tienen un objetivo común y una metodología similar, son específicos para cada país. Del mismo modo, la estrategia de abordaje y presentación que cada organización realizará en su propio país, dependerá del estado de las relaciones y diálogo que cada una tenga con sus respectivos Gobiernos, y de los espacios de diálogo político vigentes a tales efectos.
4. De todas formas, el conjunto de las propuestas para Bolivia, Paraguay y Perú son un patrimonio del movimiento social, representativo de la agricultura familiar regional, y la COPROFAM habilitará las instancias para compartir las propuestas en conjunto con las nueve organizaciones de los siete países. Tanto las propuestas ela-

boradas como la metodología de preparación utilizada podrán ser compartidas en una instancia regional de la COPROFAM y tomadas como insumo para el proceso de formación de líderes y dirigentes de la agricultura familiar, ya que, a pesar de las especificidades de cada país, las propuestas tienen muchos elementos en común con las realidades y necesidades de los agricultores familiares en toda la región.

5. Para la realización de los informes se analizó el estado de situación de las políticas públicas en cada uno de los tres países, actualizando los antecedentes documentales presentes en los siete estudios realizados en 2018 y en el compilado regional. Recordemos que una de las principales conclusiones de los trabajos de 2018 era que, al menos hasta esa fecha, había tres países (Brasil, Chile, Uruguay) donde las políticas públicas para la agricultura familiar y la institucionalidad creaban un *sistema* de instrumentos bastante coherente a favor de las necesidades de inversión, financiamiento, tecnologías, asistencia técnica, manejo del riesgo climático, sanitario y de mercados, acceso a factores de producción y tenencia de la tierra, control de los procesos en relación con el ambiente.

El papel de la COPROFAM a nivel regional, hemisférico e internacional

Es necesario aquí hacer una breve mención al papel relevante que la COPROFAM ha tenido en el Mercosur, en la inclusión de la agricultura familiar y el desarrollo de los territorios rurales como un tema importante del proceso de integración regional, comercial y político. Esto no es por una razón de autocomplacencia, sino para recordar en forma reiterada y oportuna que desde 1994 —año en que se crea la COPROFAM— y hasta la actualidad (2020), esta organización regional de la agricultura familiar, con fortalezas y debilidades, ha sido clave; primero, en la existencia del diálogo político y en su mantenimiento; segundo, en la construcción de una agenda verdaderamente vinculada a las expectativas, necesidades y propuestas del movimiento social y económico emergente de la agricultura familiar en cada país; tercero, en la actualización permanente de esta agenda, hasta llegar hoy día a visualizar una *agenda contemporánea* que será la que revitalice el proceso de integración y genere en cada país una nueva generación de políticas públicas diferenciadas para la agricultura familiar, basada en inversiones públicas y privadas, oportunas y pertinentes, resueltas en forma articulada y consensuada con las organizaciones de la agricultura familiar (OAF).

La persistencia, profundización y enriquecimiento en contenidos, de los espacios nacionales y regionales para el diálogo político, y la vigencia de sus agendas y la calidad de sus debates, son en gran medida responsabilidad de la capacidad de propuesta y permanencia de las OAF y especialmente de la COPROFAM. Esto requiere esfuerzo, formación, organización y ampliación de los círculos de participación de dirigentes y técnicos de las organizaciones, para la identificación de temas, análisis de situaciones y diseño de propuestas.

El papel de la COPROFAM seguirá siendo clave para la vigencia de la REAF Mercosur, y la organización tendrá que mantener un flujo de propuestas de política pública permanente para hacerse reconocida y además necesaria por parte de funcionarios y autoridades de cada uno de los respectivos Gobiernos.

En esta línea está el proceso que aquí se menciona. Aunque parezca ambicioso, hoy día la COPROFAM tiene el papel de garantizar la vigencia de los espacios de diálogo sobre políticas públicas para la agricultura familiar y su incidencia en el diseño e implementación de estas.

El papel de la REAF Mercosur

La REAF Mercosur (ampliada) ha sido en la región —y casi sin dudar se puede afirmar que también en la región de América Latina y el Caribe— la plataforma más exitosa de diálogo político, que tuvo la capacidad durante 15 años de sentar en torno a una mesa a representantes de gobiernos —de diverso signo político e ideológico— y dirigentes de la agricultura familiar de la región, para discutir, armonizar y articular políticas diferenciadas para la agricultura familiar, en el plano comercial, económico, tecnológico, social y político. Como órgano asesor del Consejo del Mercado Común (CMC) y del Grupo del Mercado Común (GMC), elevó propuestas de calidad a los órganos ejecutivos del bloque, muchas de las cuales fueron adoptadas por estos o por los Gobiernos que le integran.

No obstante, como todo órgano político, parte de la gobernanza de un bloque económico, comercial y político complejo y asimétrico como el Mercosur sufre los vaivenes de la alternancia de funcionarios, ministros y gobiernos, en cada uno de los países, derivada de la sana rotación democrática, en cuanto a dos factores críticos para la vigencia del bloque: i) la calidad institucional y la representatividad de los funcionarios políticos y técnicos gubernamentales, su capacidad de incidencia en sus respectivos gobiernos y su capacidad política de *honrar* los acuerdos arribados en el diálogo regional; ii) la calidad y pertinencia de sus propuestas.

Más allá de las propuestas, dos elementos han sido distintivos de la REAF Mercosur, en un análisis comparado con otras instancias de diálogo político público-privado o público-social dentro del bloque o fuera de él: i) la generación de confianzas recíprocas entre los actores del diálogo político, y ii) los intercambios de experiencias entre dirigentes y técnicos de los movimientos sociales, redundantes en un mejor desempeño de su función y en un mejor alineamiento de las políticas públicas y recomendaciones.

La REAF Mercosur (ampliada) proyectó su metodología de trabajo a otros espacios de integración hemisférica, como fueron la CELAC, la Unasur, el SICA. Ha sido utilizada internacionalmente como modelo por la FAO, el FIDA y el WRF.

En la viabilización de este proceso tuvieron y tienen un papel muy relevante los organismos de cooperación técnica y financiera internacional, en primer lugar, el FIDA, luego la FAO, y más recientemente y en la actualidad, el IICA.

El interés de los organismos multilaterales de cooperación financiera apareció a partir del análisis realizado por el FIDA en los años 1997 al 2000, respecto a que sin políticas públicas bien diseñadas y mejor ejecutadas los proyectos puntuales de inversión y desarrollo no se sostienen y no generan cambios estructurales que realmente modifiquen las situaciones de empleo, ingresos, alimentación y afincamiento en los territorios rurales, y mucho menos conductas, de los grupos y sectores de la población rural.

Etapas del diálogo sobre políticas públicas en la región del Mercosur ampliado

1. 2000 al 2004

Periodo de cambio en el signo político-ideológico de los gobiernos en la región. El programa del gobierno del presidente Lula, en Brasil, fue muy influyente y se basó en tres pilares que crearon el ambiente favorable en los seis países del Mercosur ampliado: i) seguridad alimentaria, *hambre cero* y sacar de la miseria y la pobreza a millones de brasileños; (ii) integrar un modelo agroexportador y un modelo de agricultura familiar en un país grande como un continente y con especificidades territoriales muy grandes, ecosistemas diferentes y diversos, con diverso grado de fragilidad y sensi-

bilidad pública y política y de especialización productiva; iii) el ejercicio de un liderazgo regional, para luego ejercer un liderazgo global. Desde el Mercosur a la CELAC, de allí a los países del BRICS. La lucha contra la pobreza y el hambre, el desarrollo rural y la agricultura familiar fueron tres temas claves de la inserción brasileña en la región, en África y de su incidencia en el mundo.

Esto creó un clima favorable en países como Argentina, Chile y Uruguay, y luego Paraguay, que fueron gobernados por partidos o coaliciones de izquierda o centroizquierda y que vieron en el modelo brasileño un conjunto de políticas públicas e instrumentos y una institucionalidad útil a los objetivos de política similares: a) reducir la pobreza y la miseria, en general y en los territorios rurales; b) eliminar el hambre a través de estrategias



y políticas de seguridad alimentaria y nutricional, fomentando la participación de la agricultura familiar en este objetivo; c) aumentar la inversión pública regional, local y territorial, para estimular el tejido social y económico, y atender la demanda incremental de alimentos, generando a la vez aumento de ingresos, empleo y condiciones de afincamiento en la población rural.

En esta etapa se creó la REAF Mercosur, que siempre integró delegaciones de Bolivia y de Chile, y luego (más esporádicamente) de Ecuador, de Venezuela y de Colombia. La COPROFAM fue creada en 1994, desde la visión de sus líderes, que reclamaron un espacio en la construcción del proceso de integración regional. Se plasmó en la Carta de Montevideo a los Gobiernos del Mercosur y luego en la creación de la REAF, con un fuerte liderazgo de Brasil en este proceso.

2. 2004 al 2010

Etapa de consolidación, ampliación y profundización de temas claves en la REAF como órgano asesor del Mercosur y como plataforma de diálogo político. Los principales temas trabajados en este período fueron:

- Acceso a tierras y reforma agraria
- Definición de agricultura familiar
- Registros nacionales de la agricultura familiar
- Financiamiento para la agricultura familiar
- Acceso a mercados y comercio, políticas de compras públicas

- Gestión de riesgo agrícola, seguros agrícolas
- Juventud rural, políticas de afincamiento
- Mujer rural y políticas de género, reconocimiento de derechos
- Seguridad alimentaria y nutricional
- Compromisos ambientales globales, adaptación y mitigación frente a los efectos del cambio climático

Esta etapa fue de mucha solidaridad, intercambio, aprendizaje mutuo entre las delegaciones, lo que ocurrió a partir de una generación de confianza recíproca entre ellas y por la continuidad de los procesos.

3. 2011 al 2014

Período caracterizado por el empobrecimiento del diálogo político, excesiva e inconducente ideologización de los planteos, que llevó a mermar en la calidad y cantidad de las propuestas y a un debilitamiento de las OAF en sus capacidades para generarlas.

4. 2014 al 2018

Etapa de *fin de ciclo* y cambio de orientación política e ideológica en gobiernos de la región, que llevó —si no a paralizar— a una pérdida de protagonismo e incidencia del diálogo de políticas públicas a nivel de cada gobierno en particular y del Mercosur ampliado en general.

Este proceso fue acompañado de una crisis financiera sostenida en los países, derivada de factores endógenos y otros exógenos como la reducción a casi cero en las tasas de crecimiento del PBI nacional en los diversos países, la caída del precio de las *commodities* y los alimentos, programas más o menos severos de ajuste fiscal, menos recursos para inversiones, y una pérdida de las prioridades y la atención en cuanto a políticas sectoriales y diferenciadas para la agricultura familiar.

La combinación fue, y es aún, de economías que no crecen, demanda de alimentos que se estanca o se reduce, vuelta a la pobreza de amplios sectores de la población rural, entre ellos, algunos sectores (tipologías) representativos de la agricultura familiar que no lograron consolidar cambios estructurales.

5. *2018 a la actualidad*

Esta etapa nos muestra la oportunidad respecto de que la garantía de la permanencia del diálogo político y de las políticas a favor de la agricultura familiar son los movimientos sociales. Movilización, reivindicación y propuestas son tres aspectos claves de una misma estrategia, que requiere fortalecer a las OAF desde su principal valor social, que es la representatividad.

Este aspecto ha sido comprendido cabalmente por la COPROFAM, que desde 2018 viene ejecutando el Programa de

Diálogo Político para las Transformaciones Rurales (PDRT, por su sigla en inglés), con la sociedad del FIDA, que apoya financieramente el proceso de fortalecimiento organizacional de la COPROFAM y sus nueve asociadas.

6. *A partir de marzo de 2020*

Quizás valga la pena agregar hoy día una nueva etapa, que se solapa con la señalada más arriba, y es la que surge con dramáticamente en marzo de 2020 con la aparición de la pandemia del COVID-19 (coronavirus), y que genera una crisis humanitaria a escala global y tres crisis simultáneas, también globales, pero con situaciones diversas según continentes y países. Esta situación, y la dimensión y profundidad de la(s) crisis, es todavía difícil de proyectar pero, en todo caso, cambia radicalmente los escenarios previstos. No tanto el de las políticas diferenciadas para la agricultura familiar, ya que, como veremos (tanto para el conjunto de las nueve políticas que se refieren en este documento, como las que están siendo trabajadas en Uruguay y Brasil, y los serán en Chile y Argentina), se orientan a la inclusión productiva de la agricultura familiar y son indispensables en escenarios con o sin crisis, o en el conjunto de varias crisis superpuestas.

- a. **La crisis sanitaria**, con casi 1.900.000 infestados en todo el mundo y del orden de 115.000 muertos a esta fecha (13 de abril de 2020). En la mayoría de los países

de América Latina y el Caribe aún no se ha llegado al apogeo de la enfermedad y de los contagios, y la situación sanitaria es muy preocupante en países claves como México, Brasil, Argentina, República Dominicana, Venezuela, Chile, Ecuador, Panamá y ni que hablar en los Estados Unidos, que en este momento es el país con mayor difusión de contagios y número de muertes. Esta crisis sanitaria mantiene la atención y la prioridad de los gobiernos en el control de la pandemia, desde principios de marzo y hasta ahora, y seguramente seguirá ocurriendo durante todo este primer semestre. Las mayores amenazas son la falta de suministros médicos y equipos y el colapso de los sistemas sanitarios nacionales. También la falta de conocimiento científico sólido sobre el desarrollo de la enfermedad a nivel de las poblaciones humanas y de cada individuo, ya que en ambos casos hay variados y hasta contradictorios comportamientos.

b. La crisis social. Inmediatamente de aparecida la pandemia en los países y de decretadas las emergencias sanitarias, las estrategias han variado desde la cuarentena general y obligatoria a toda la población, con las menores excepciones, y el aislamiento social y voluntario, con restricciones mayores para determinadas situaciones o poblaciones de riesgo, cierre de fronteras, suspensión de clases

en todos los niveles de la enseñanza, cierre temporario de empresas. Estas medidas afectaron en primer lugar a todos aquellos sectores más pobres y vulnerables de la población, y también a los sectores asalariados que han perdido al momento sus fuentes de trabajo. Esto ha generado una explosión geométrica de los seguros de desempleo, subsidios, canastas de alimentación, hogares transitorios, etc.

c. La crisis económica. El *parate* de la economía ocasionado por las medidas sanitarias de diversa índole o profundidad, pero que ha implicado caídas muy fuertes en las actividades económicas más importantes, está provocando la caída en el PBI de los países, un déficit fiscal creciente, un mayor endeudamiento y falta de recursos de inversión, los cuales deberán ser orientados a actividades con alta generación de empleo, como la obra pública, la construcción y la industria manufacturera. Obviamente, también a mantener activos los sectores generadores de oferta exportable de los países.

d. La crisis comercial. El cierre de fronteras, trabas al comercio, la caída de la demanda y la contracción económica y la reducción de las actividades en el sector de servicios, genera una crisis comercial deteniendo transacciones. Esto está muy claro en el mercado de *commodities* en general (minera-

les, petróleo, celulosa, por ejemplo), pero también en los alimentos, en particular.

e. La crisis alimentaria. Todavía no se ha expresado y aún es más potencial que real, aunque ya algunos gobiernos ven con preocupación —especialmente en los países importadores netos de alimentos— el acceso y suministro de alimentos sanos, nutritivos e inocuos, para las campañas de alimentación a las poblaciones vulnerables y en riesgo. En todo caso, hasta hoy (13 de abril) lo que hay es una crisis de acceso a los alimentos, de demanda, muy parecida a la que ocurrió en 2008. No hay una crisis de oferta. La producción de alimentos está y está generando cosechas abundantes, preparando las próximas zafras o campañas. Hasta el momento, dadas las características del trabajo agrícola, ganadero y rural en general, y sus labores, no hay dificultades de producción. Los productores, y especialmente los agricultores familiares, están en sus puestos, como lo han estado siempre. No obstante, las princi-

pales amenazas hoy mismo son: la potencial falta de insumos necesarios (semillas, fertilizantes, específicos sanitarios), en caso de que el comercio siga trabado; el corte de la cadena de suministros desde el productor al consumo; la falta de protocolos sanitarios para asegurar la salud de los operarios y la inocuidad de los alimentos; el corte en la cadena de pagos; dificultades en las compras públicas para asegurar las estrategias de seguridad alimentaria. En este momento hay preocupación respecto de invertir en potenciar la participación de los agricultores familiares en los circuitos comerciales cortos (CCC), el asociativismo y el cooperativismo como herramienta para asegurar la cadena de suministros y particularmente establecer relaciones comerciales o solidarias con asociaciones de consumidores.

Las políticas analizadas (pre-COVID-19) siguen teniendo vigencia en el escenario de la crisis y es un buen conjunto de iniciativas para poner en escena en el diálogo entre la COPROFAM y sus afiliadas con los gobiernos de la región.



CAPÍTULO 2. CONTENIDOS DE LOS TRES TRABAJOS

Cuestiones metodológicas generales seguidas por los consultores

Los trabajos se realizaron aprovechando no solo los antecedentes documentales mencionados (los siete estudios y el compilado regional), sino también los aprendizajes que se generaron en los directivos de cada organización a través de los intercambios de experiencias realizados a partir de septiembre de 2019. Estas giras y visitas recíprocas involucraron a dirigentes, técnicos y consultores. Los dirigentes y profesionales de las organizaciones de Paraguay visitaron Brasil, y los dirigentes y profesionales de las organizaciones de Perú y de Bolivia intercambiarán visitas entre sus respectivos países.

Con base en el análisis presentado en el trabajo de compilación regional realizado en 2018 y en la información de los siete estudios nacionales, surgió con claridad que los países se distribuían en tres grupos bastante claros, respecto a la situación y estado de vigencia y aplicación de las políticas públicas para la agricultura familiar (PPAF):

- a. aquellos países donde las políticas estaban más consolidadas, operaban casi como un *sistema ordenado* de herramientas de estímulo, promoción, regulación y financiamiento, bajo una institucionalidad

pública ordenadora y donde la visión de las organizaciones y dirigentes de la agricultura familiar era positiva, en términos generales, en cuanto a su evolución, al menos hasta 2018.¹ Estos tres países eran Brasil, Chile y Uruguay;

- b. aquellos países en los cuales el estado de vigencia y aplicación de las PPAF dejaban aún mucho que desear, pues, si bien existían definiciones políticas, jurídicas y legales, estas no estaban reglamentadas, o bien no disponían de recursos reales para ser aplicadas, estaban mal focalizadas y se implementaban de tal forma que los recursos presupuestales disponibles se erosionaban en el aparato burocrático, administrativo y técnico y llegaban muy menguados —cuando llegaban— a estar disponibles para los agricultores familiares. Al mismo tiempo, la institucionalidad pública de aplicación era débil o poco consolidada y los instrumentos se aplicaban en forma inconexa entre ellos. La visión de la dirigencia de las organizaciones era de insatisfacción en cuanto a la aplicación y vigencia de estos instrumentos. Estos tres países eran Bolivia, Paraguay y Perú.

1 Los trabajos finalizaron en noviembre de 2018.

C. En una categoría intermedia quedó Argentina. La evolución reciente del proceso político-democrático de ese país, y también de su crisis económico-financiera, ha llevado a una polarización de posiciones respecto de la política fiscal referida al campo y la producción agropecuaria, y ha generado nuevos focos de: a) tirantez y conflicto entre las gremiales del agro y el gobierno; b) una división en el seno del movimiento social representativo de la agricultura familiar, especialmente en función de las realidades provinciales y locales de esta agricultura, cuyo desarrollo depende más de las inversiones, el financiamiento, la infraestructura y los servicios, que de la política fiscal, orientada a las retenciones sobre las exportaciones de commodities; c) una paradójica pérdida de visibilidad e incidencia de los temas vinculados a las políticas públicas diferenciadas para la agricultura familiar y para el desarrollo de los territorios rurales, enmascaradas en la polarización política, por medidas fiscales. El tema de Argentina ha sido (recientemente) el debilitamiento de la institucionalidad y de las inversiones en infraestructura y servicios en los territorios rurales y este debería ser el centro del diálogo político.

Los aspectos metodológicos de los tres trabajos se basaron en:

- seguimiento de una pauta de trabajo concertada;
- análisis de información primaria y secundaria en cada uno de los países;

- jornadas de trabajo entre dirigentes, técnicos de las organizaciones y consultores para analizar avances de los trabajos;
- visitas e intercambios;
- consultas permanentes y trabajo específico con el PDRT, Fidamer-cosur CLAEH;
- revisión de borradores entre el equipo del PDRT y los consultores (preentregas);
- análisis final de los trabajos por cada directiva de las organizaciones.

Las propuestas se organizaron según la siguiente estructura conceptual:

i. Antecedentes y justificación de las políticas públicas seleccionadas para estudiarse en forma comparativa y las políticas públicas seleccionadas para realizar las propuestas al gobierno;

ii. Desarrollo de las políticas seleccionadas, que a su vez deberá contener los siguientes puntos:

- institucionalidad pública de aplicación de la propuesta;
- marco normativo (ley, reglamentación, decreto gubernamental, resolución administrativa, resolución);
- dimensión presupuestal;
- participación de las OAF en la implementación.

iii. Desarrollo de la propuesta, conteniendo la justificación política y la propuesta técnica propiamente dicha, contemplando el mismo desarrollo que en el punto anterior.

Las propuestas

A continuación, se presenta una compilación las principales características de cada una de las nueve propuestas

(tres por país) que contienen los informes respectivos, las que pueden ser presentadas como la base de una agenda para la *inclusión productiva de la agricultura familiar* en las instancias de diálogo político regional por parte de la COPROFAM.

Aspecto de la propuesta	Bolivia	Paraguay	Perú
Instrumentos contenidos en la propuesta	<ol style="list-style-type: none"> 1. Seguridad jurídica para la AF. 2. Tecnología adecuada a la AF. 3. Diferenciación tributaria a la AF. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Registro de la AF. 2. Empresas asociativas múltiples. 3. Compras públicas a la AF. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Promoción del desarrollo rural con base en la experiencia de Sierra Productiva. 2. Compras públicas a la AF. 3. Ferias agropecuarias comunales.
Institución(es) a la(s) cual(es) se dirige(n) la(s) propuesta(s)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (MDRyT), Registro Único de la Agricultura Familiar Sustentable (RUNAF). 2. Ministerio de Desarrollo Rural y Tierra (MDRyT), Viceministerio de Desarrollo Rural y Agropecuario. 3. Ministerio de Economía y Finanzas, Servicio de Impuestos Nacionales (SIN). 	<ol style="list-style-type: none"> 1. MAG. 2. MAG. 3. MEC, MAG, DNCP, INAM. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. MINAGRI. 2. MIDIS y MINEDU. 3. Comunidades campesinas. Municipalidades. Cooperativa de Ahorro y Crédito Los Andes.
Marco normativo vigente y adicional que se necesita establecer	<ol style="list-style-type: none"> 1. El marco normativo vigente es suficiente para llevar adelante la propuesta. Hace falta hacer ajustes de operación en el proceso, cambiar la actual boleta de censo por la de registro. 2. El marco normativo vigente es suficiente para llevar a cabo la propuesta. Hace falta hacer ajustes de las operaciones que están orientando las tecnologías adecuadas para la AF. 3. El marco normativo no es suficiente, hace falta adecuarlo. CIOEC propone trabajar conjuntamente con el Ministerio de Economía y el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, para preparar un proyecto de ley que permita ajustar la base tributaria en el sentido que plantea la propuesta. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. El marco normativo vigente es suficiente para llevar adelante la propuesta. Hace falta hacer ajustes de operación que den participación a las OAF en el proceso de registro y supervisión. 2. Hace falta aprobar la creación de la DEAM en el MAG. 3. El marco normativo vigente es suficiente para llevar a cabo la propuesta. Hace falta hacer ajustes de operación que den participación a las OAF en el control de la calidad de agricultores familiares de los proveedores de las empresas que atienden la alimentación escolar, y además interesar a las autoridades locales que ejecutan el presupuesto del MEC para que abran espacios a OAF proveedoras para productos de producción de cercanía. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. El marco normativo vigente es suficiente para llevar adelante la propuesta. Hace falta hacer ajustes de operación (arreglos institucionales) que den participación a las OAF en el proceso de implementación, en tanto existe una experiencia práctica, la provisión de fondos, registro y supervisión a cargo del Ministerio y la CAF. 2. El marco normativo vigente es suficiente para llevar a cabo la propuesta. Hace falta hacer ajustes de operación que den participación a las OAF como proveedores del Programa Qali Warma, que en el momento está orientado a compras a multinacionales de los alimentos. 3. Experiencia autónoma surgida de 48 comunidades campesinas de un distrito. No tiene marco normativo. Se busca generar un marco autónomo que conserve el valor de haber nacido por iniciativa innovadora de base. Se están haciendo vínculos con municipalidades y gobiernos subnacionales. Y con la Cooperativa de Ahorro y Crédito Los Andes, entidad de financiamiento, se gestiona el soporte necesario para escalar la iniciativa. No se considera necesario vincular al Gobierno nacional por experiencias anteriores de distorsión en la implementación de las actividades.

<p>Presupuesto requerido para implementar cada instrumento de la propuesta</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bs 1.200.000 (USD 170 millones aprox.) 2. Bs 1.500.000 (USD 220 millones aprox.) 3. El presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas, en las partidas de gestión pública que corresponda. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. El presupuesto disponible en la DCEA del MAG. 2. El presupuesto disponible en la línea de «asistencia para la aplicación de tecnologías innovadoras» en la DEAG del MAG. 3. El presupuesto del MEC para la «alimentación escolar». <p>Con las dotaciones presupuestales vigentes y aprobadas legalmente, existen condiciones propicias para realizar los ajustes presupuestarios necesarios, que no implican una reingeniería presupuestaria compleja (técnica y jurídica). Se debe apuntar a una mejor calidad en la ejecución del presupuesto, en términos de oportunidad y focalización, para asegurar que una reasignación presupuestaria llegue efectivamente a los destinatarios de las políticas.</p>	<p>El presupuesto disponible en AgroMás es suficiente si se aplica buscando mayor eficacia y oportunidad en el flujo de los recursos, así como la simplificación de los trámites y procesos. CCP está negociando con las autoridades aplicar los recursos a partir de un programa especial que permita ir replicando y escalando las experiencias ya existentes ejecutadas con éxito.</p> <p>El presupuesto disponible en Quali Warma es suficiente si una vez más los recursos se aplican en forma más eficaz y focalizados o sea aplican de otra forma.</p> <p>Las operaciones crediticias disponibles para los campesinos se nutren de la inversión propia realizada por la familia campesina y un monto similar que aporta como financiamiento la cooperativa de ahorro y crédito. A modo de ejemplo: cada familia engorda hoy día dos toros como mínimo, y en ello invierte 2000 soles. Se agregan uno o dos toros con la asistencia de la CAC Los Andes. De esta forma se fortalece un sistema asociativo y se refuerza su origen y carácter autónomo, de producir separados y vender juntos.</p>
<p>Universo de AF a los que se busca atender con los instrumentos de política propuestos</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Comenzar con el registro de todas las unidades productivas: 100.000 en el primer año, 500.000 en el segundo, y así sucesivamente hasta completar el universo. 2. 16.000 unidades productivas. 3. A todas las unidades productivas OAF, identificadas y registradas. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Todos los que tengan interés en ser alcanzados por las políticas públicas para la AF. 2. Todos los agricultores familiares que se interesen en trabajar en grupos superando la forma organizativa de comité, para así poder desarrollar actividades económicas y conectarse formalmente con los mercados. 3. OAF con capacidad de asegurar parte del aprovisionamiento local de la alimentación escolar en cantidad, calidad y regularidad necesarias para una buena alimentación de los niños. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 16.000 unidades productivas. 2. 200 comunidades campesinas en 11 departamentos del país. 3. 200 comunidades campesinas en 11 departamentos del país.
<p>Comentarios generales sobre la situación y el contexto del país, que sirvan para interpretar mejor las propuestas</p>	<p>Resolver la crisis institucional y política de Bolivia es el camino cierto para generar condiciones necesarias de estabilidad, continuidad, profundización y ampliación de las políticas orientadas a la AF. Este será el desafío prioritario de Bolivia en 2020, la clave para apuntalar la estabilidad y aportar al crecimiento económico a la nación como un todo y allí hacer jugar el papel que en espacio nacional y local tiene la AF. Es el momento para institucionalizar la atención de la AF.</p>	<p>La situación actual por la cual se está atravesando (pandemia COVID-19), demanda la ejecución efectiva de las propuestas presentadas para conseguir:</p> <ul style="list-style-type: none"> # saber quiénes son los agricultores familiares y de esa manera canalizar de forma efectiva y eficaz los recursos disponibles. # contrarrestar el impacto económico por las consecuencias de la pandemia. Tanto el fomento de las empresas asociativas múltiples como las compras públicas pueden ayudar a la generación de ingresos a los AF. 	<p>El escenario de crisis sanitaria que deriva en un problemas sociales y económicos para la población en general, y para la AF en particular, requiere de cambios en las formas de actuación del Gobierno nacional y de las autoridades locales, para sacar mejor provecho de los recursos disponibles y apoyar las iniciativas de las organizaciones de la AF, que sirvan para asegurar una mayor dinámica en su producción para abastecer las necesidades de las poblaciones más vulnerables en particular y las de la población en general.</p>

Para finalizar con esta presentación sinóptica y compilada debemos decir que los contextos políticos institucionales relativos a la agricultura familiar y al diálogo sobre políticas públicas, al momento de terminarse los trabajos referidos son bien diferentes en los tres países. Resaltamos por esto que sería muy importante definir, por la COPROFAM y por cada una de las cuatro organizaciones involucradas, una estrategia de presentación de las propuestas completas, tanto a nivel nacional como regional, lo antes posible. Por ejemplo, en el caso de *Bolivia*, las propuestas son absolutamente armónicas con los postulados del Plan Estratégico Institucional (PEI) 2016-2020, y se apoyan en la realidad existente a partir de la ley vigente de creación de las OECA y las OECOM y sus beneficios y reconocimiento para las organizaciones económicas de la agricultura familiar. Se detec-

tan, no obstante, dificultades de aplicación y acceso de los agricultores familiares de diferentes regiones del país a sus beneficios e instrumentos, por falta de información, falta de reconocimiento y seguridad jurídica y servicios (técnicos y financieros). Al mismo tiempo, si bien la CIOEC reconoce la ley y a estas organizaciones económicas como canales de comercialización e inserción en los mercados potencialmente idóneos, manifiesta la necesidad de contar con instrumentos concretos de asistencia técnica, extensión, tecnologías apropiadas de producción y de manejo poscosecha, acondicionamiento, transporte y distribución (logística comercial), por parte del Estado, que facilite la gestión productiva y comercial de las OECA y OECOM.

Finalmente, hay que consignar que Bolivia se encuentra aún en un proceso de



quiebre institucional y de crisis política que, si bien no se consigna en el trabajo, ha afectado sustantivamente los espacios de diálogo de política pública entre organizaciones y gobierno, ha producido dificultades dentro mismo del movimiento campesino y dificultades para encontrar funcionarios con la autoridad y capacidad de decisión suficiente como para llevar adelante los acuerdos. Será necesario en este caso seleccionar muy bien, con la CIOEC, el momento y el espacio de diálogo político para presentar las propuestas.

En el caso del *Perú*, las tres propuestas tienen una vinculación entre sí muy importante. Las tres se basan en experiencias concretas gestionadas por las organizaciones campesinas, en diversos territorios del país, especialmente en el Cuzco, en coordinación con oficinas del gobierno nacional o regional y municipal. Las tres están montadas sobre un hilo conductor que les da coherencia y que parte de un enfoque multidimensional de la producción agrícola familiar, con un fuerte acento de lo cultural, imbricado en lo productivo y la oferta de productos, y la facilitación del acceso a los mercados, tanto de compras públicas como mercados cortos y locales de gran arraigo entre la población rural y urbana.

En las tres propuestas para el Perú se plantea un plan para el escalamiento de las experiencias, para aumentar las capacidades de acción tanto públicas (de las instituciones correspondientes) como de las organizaciones sociales de la agricultura familiar, mediante instrumentos concretos y recursos estimados.

Por otro lado, el trabajo presenta espacios de diálogo político consolidados y una experiencia bastante estabilizada y efectiva en el Perú, más allá de las dificultades territoriales que presenta un país tan heterogéneo y con las inestabilidades políticas de los últimos dos años. La Mesa de Diálogo Multisectorial para el Análisis e Identificación de Alternativas de Solución a la Problemática del Sector Agrario parece ser el espacio idóneo donde presentar las propuestas y aumentar así la capacidad de incidencia.

En el caso de las propuestas de *Paraguay*, igualmente las tres tienen también un hilo conductor y un telón de fondo jurídico institucional muy promisorio:

- La ley n.º 6286 de Defensa, Restauración y Promoción de la Agricultura Familiar Campesina;
- El decreto reglamentario de esta ley con la creación del Vice Ministerio de la Agricultura Familiar, cuya concreción es inminente en próximas semanas;
- El Consejo Asesor de la Agricultura Familiar (CAAF), con espacio de diálogo político permanente, en donde las organizaciones sociales de la agricultura familiar son escuchadas y pueden presentar sus propuestas de políticas.

Así mismo, las tres propuestas apuntan a crear, mediante una objetiva y sólida forma de funcionar el Registro de la Agricultura Familiar, la información necesaria para mejorar la focalización de

las políticas públicas del MAG, en cuenta a la inclusión productiva y el acceso a los mercados, facilitar el acceso a los mercados institucionales y de compras públicas a las organizaciones de la agricultura familiar, y definir una estrategia jurídico, técnica, financiera de estímulo a la creación de empresas asociativas, como instrumentos idóneos para operar en los más diversos mercados.

En esta situación de emergencia en los países relativa al COVID-19, cobra especial importancia la participación de la agricultura familiar en los circuitos comerciales cortos, para asegurar la cadena de abastecimientos, la cadena de pagos y el vínculo con autoridades locales (compras públicas, merienda escolar y hospitalaria) y con asociaciones de consumidores y organizaciones solidarias (ollas populares, merenderos, cooperativas de consumo). Las propuestas, ajustada y bien leídas, van en este sentido. Especialmente en el caso de Bolivia y Perú, se trata de escalar experiencias que ya existen.

En función de todo ello, proponemos la siguiente estrategia y curso de acciones durante el primer semestre de 2020:

- a. Discutir y aprobar formalmente las propuestas, por parte de las directivas de cada una de las cuatro organizaciones de los tres países.
- b. Aprobar una estrategia de difusión pública y de presentación ante las autoridades correspondientes en cada uno de los países, en los próximos tres meses (máximo),

de manera que las propuestas no pierdan vigencia.

- c. Discutir las propuestas y aprobar una estrategia de la difusión por los órganos que corresponda, por parte de la COPROFAM.
- d. Editar un resumen de las seis propuestas, de un máximo de una carilla por propuesta, y preparar al mismo tiempo una única cartilla general con elementos claves de las seis propuestas, diseñada con infografías que destaquen sus principales objetivos, instrumentos y atributos.
- e. Igualmente, hacer una cartilla por país.
- f. Preparar uno o cuatro banners (uno general y uno por país) para la difusión de las propuestas en los eventos regionales y nacionales previstos en el semestre, por ejemplo, en la XXXII REAF.
- g. Si no hubiera REAF en el mes de junio, o si esta fuera virtual, se puede organizar una videoconferencia (Zoom) con los coordinadores nacionales y ajustar la presentación a propuestas ante la potencial crisis alimentaria, solicitar a la REAF virtual un bloque con unos 20 minutos para la presentación y unos 20 para ampliación y debate en el marco de la XXXII REAF virtual. En caso de que no ocurra la REAF virtual, solicitar a través de la Secretaría Técnica y la Presidencia Pro Témpore una reunión de dos horas (máximo) con los coordinadores nacionales para realizar las propuestas del caso.

Otros países y procesos iniciados

Se podría evaluar hacer lo mismo con las propuestas preparadas por la CNFR de *Uruguay* ya presentadas a los candidatos presidenciales en octubre de 2019, y que en este momento están siendo trabajadas para continuar el diálogo político con los partidos políticos del Uruguay, a nivel parlamentario y con el nuevo gobierno, a la luz del próximo debate de la Ley de Urgente Consideración (LUC) y la Ley de Presupuesto.

También parece razonable incorporar los avances del trabajo que está comenzando en *Brasil* y no dilatar más un trabajo en el mismo sentido, en *Argentina*, con especial énfasis en los circuitos cortos comerciales y las compras públicas en las provincias, uniendo la potencial oferta de las organizaciones de agricultura familiar afiliadas a la FAA y los gobiernos provinciales.



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
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
