



Con *Perspective*, el CIRAD propone un espacio de expresión a nuevas vías de reflexión y acción basadas en trabajos de investigación y en conocimientos especializados, sin que ello refleje una posición institucional.

¿Qué políticas públicas promueven la agroecología en América Latina y el Caribe?

Éric SABOURIN - Jean-François LE COQ - Sandrine FRÉGUIN-GRESH -
Jacques MARZIN - Muriel Bonin - María Mercedes PATROUILLEAU -
Luis L. VÁZQUEZ - Paulo NIEDERLE

La agroecología latinoamericana pretende transformar los sistemas agroalimentarios convencionales. Los movimientos sociales, que han logrado formar coaliciones para incidir en las políticas públicas, son quienes impulsan dicha agroecología. Los instrumentos de estas políticas varían y a menudo se aplican en programas que también apoyan la agricultura orgánica y la agricultura sostenible. Estos dos tipos de agricultura, aunque proponen prácticas más ecológicas, no cuestionan las bases del sistema agroalimentario convencional. La implementación de

instrumentos agroecológicos depende, por la tanto, de las relaciones de poder establecidas en cada país. Este *Perspective* analiza estas políticas y su influencia en el desarrollo de la agroecología en ocho países: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, México, Nicaragua y El Salvador. Dichas políticas siguen siendo frágiles frente al apoyo masivo a la agricultura convencional. Por lo tanto, el desafío de estas políticas es convencer de manera más amplia a los agricultores, consumidores y responsables sobre los temas de salud pública y seguridad alimentaria.

En América Latina y el Caribe, el modelo agropecuario convencional caracterizado por el uso intensivo de insumos sintéticos, el trabajo asalariado o subcontratado, y la promoción de exportaciones ha sido durante mucho tiempo el único objeto de las políticas públicas. Este modelo ha sido cuestionado por los movimientos sociales: la agricultura convencional, practicada en un marco poco regulado, ha tenido efectos negativos para la salud pública, el medio ambiente y la equidad social.

Otras formas de producción agropecuaria surgieron, en este contexto, a partir de los años 1980. Se trata de la agroecología, la agricultura orgánica y la agricultura sostenible [ver tabla en la página 2]. Hasta los años 1990, la agroecología solo contaba con el apoyo de los movimientos sociales, a veces respaldados por la cooperación internacional. Bajo la presión de los movimientos sociales, algunos gobiernos empezaron a tomar en cuenta sus propuestas y a responder parcialmente a sus demandas [ver figura en la página 3].

La agroecología latinoamericana se dio a conocer gracias al trabajo de investigadores como Miguel Altieri y Stephen Gliessman, para ser retomada, luego, por los movimientos sociales. Propone transformar radicalmente los sistemas agropecuarios y alimentarios y se opone a un modelo convencional orientado a la exportación, considerando que esta transformación es necesaria para enfrentarse a los desafíos medioambientales y sociales.

La agroecología comparte dos principios con la agricultura orgánica: producir y preservar al mismo tiempo los ecosistemas y rechazar los insumos que no tienen su origen en procesos biológicos. Pero, además, la agroecología aboga por una mayor autonomía de los productores en relación con los mercados de insumos y equipos, así como los oligopolios de compra de las materias primas y promueve el uso prioritario de los recursos de la finca dentro de los ecosistemas agrícolas. Modifica el sistema agropecuario y alimentario y la relación entre productores y consumidores, proponiendo circuitos cortos y combinando la seguridad y la soberanía alimentaria a nivel territorial. Más allá de la dimensión técnica de la producción agropecuaria, la agroecología ofrece una visión integral que combina aspectos sociales, medioambientales, económicos y culturales: de esta forma, define un nuevo modelo de desarrollo rural sostenible.

Los gobiernos atentos a las reivindicaciones de los movimientos sociales y que son sensibles a los problemas que la agroecología quiere resolver, han favorecido su aparición proponiendo instrumentos específicos: este es el caso de Cuba, Brasil, Nicaragua y El Salvador.

La agricultura orgánica, promovida por IFOAM [Federación Internacional de Movimientos de Agricultura Orgánica] se ha adaptado al modelo económico de la agricultura convencional. Se diferencia de ella por el rechazo de insumos sintéticos, que pueden ser reemplazados por productos naturales. Obliga a

tener pliegos de condiciones y exige la certificación. En los ocho países estudiados, la agricultura orgánica es generalmente practicada por empresas familiares o empresas orientadas a la exportación, que ven la certificación como una oportunidad comercial.

La agricultura sostenible es una alternativa más reciente que no cuestiona la intensificación convencional, sino que introduce prácticas agroecológicas asociadas a ayudas financieras. La agricultura sostenible se inscribe en los mismos circuitos de suministro y comercialización que la agricultura convencional. Los gobiernos liberales conscientes de los retos medioambientales, que quieren proteger los recursos hídricos (México, Chile) o promover una economía "verde" basada en el ecoturismo (Costa Rica) la apoyan. La agricultura sostenible favorece la sostenibilidad ambiental, mientras que la agroecología latinoamericana se basa, además, en la dimensión social.

Circunstancias que empujan las políticas hacia la promoción de la agroecología

En contextos que varían de un país a otro, los gobiernos han puesto en marcha progresivamente políticas a favor de la agroecología. En todos los casos aquí estudiados, tres elementos, de forma independiente o simultánea, se encuentran en el origen de estas políticas:

> presiones ejercidas por movimientos sociales (incluyendo de consumidores). Estos movimientos se movilizan, se reagrupan, a veces a nivel regional, hasta elaborar políticas. Este es el caso de las coaliciones que han llevado a la elaboración de políticas comunes para la agroecología y la agricultura orgánica (Brasil, Nicaragua);

> la búsqueda de respuestas a las crisis: crisis económicas y medioambientales causadas por un modelo agroindustrial especializado (cultivo de algodón en Nicaragua), crisis geopolíticas y financieras (desmoronamiento de las capacidades de importación de insumos químicos en Cuba y Nicaragua, crisis financiera en Argentina), eventos climáticos (huracán Mitch en Nicaragua);

> respuestas parciales de las autoridades públicas a los desafíos regionales e internacionales: la Ley de desarrollo rural sostenible en México (2001); el Reconocimiento de los Beneficios Ambientales (pago por servicios ambientales) aplicados a la agricultura en Costa Rica (2007); el Plan de Agricultura Sostenible en Chile (2015).

A pesar de estos avances, la producción agroecológica sigue siendo dispersa y limitada. Es marginal, salvo en Cuba donde representa 65 % de los productos agroalimentarios. Sin embargo, está cada vez más reconocida como una de las formas posibles de enfrentar las crisis que afectan los sistemas agropecuarios convencionales.

Para desarrollar la agroecología, se necesita el apoyo y el acompañamiento a través de políticas públicas en dos niveles. En primer lugar, la complejidad de los sistemas productivos y la diversidad de las condiciones locales requieren la creación y la difusión local de referencias técnicas específicas. Estas deben ser respaldadas por sistemas de aprendizaje y gestión del conocimiento. En segundo lugar, para compensar los menores rendimientos y los mayores costos de producción del trabajo, las políticas deben acompañar la transformación y comercialización de los productos. Algunos productos también pueden ser certificados bajo normas o acuerdos entre productores y consumidores (certificación participativa).

América Latina y el Caribe: los tres modelos agrícolas alternativos - agroecología, agricultura orgánica, agricultura sostenible - y el modo de producción convencional.

Criterios distintivos	Agroecología latinoamericana	Agricultura orgánica	Agricultura sostenible	Agricultura convencional
Tipo de finca agrícola	Fincas familiares (llamadas familiares, campesinas, indígenas)	Todos los tipos	Todos los tipos	Todos los tipos
Integración al mercado	Limitada	Variable	Máxima	Máxima
Sistema de alimentos objetivo [1]	Circuitos cortos	Circuitos largos y exportación	Circuitos largos y exportación	Circuitos largos y exportación
Etiquetado de productos alimenticios agrícolas	Posible, más o menos formalizada	Sí, certificación por terceros	No	No
Escala de cambio de prácticas agrícolas	Parcela, finca, territorio	Parcela y finca,	Parcela	Parcela
Insumos (abonos, productos fitosanitarios...)	Pocos insumos y procedentes de procesos biológicos	Procedentes de procesos biológicos certificados	Uso racional de insumos sintéticos	Uso masivo de insumos sintéticos
Cultivo de variedades genéticamente modificadas	No	No	Sí	Sí
Diversificación de la producción en la finca agrícola	Sí	Variable	No buscada	No buscada
Factores principales que contribuyen a la promoción del modelo	> Políticas públicas impulsadas por movimientos sociales > Demanda del consumidor a través de circuitos cortos, o programas de compra por audiencias preferenciales	> Demanda del consumidor de productos orgánicos certificados > Políticas públicas	> Políticas públicas de incentivos para adoptar prácticas agrícolas específicas	> Políticas agrícolas y comerciales [acuerdos de libre comercio]

[1]: El sistema alimentario fue definido por Louis Malassis: "La forma en que los hombres se organizan para producir, distribuir y consumir su comida" (Malassis L., 1994. Nourrir les hommes. Flammarion, Paris, collection Dominos n 16. ISBN 2080351710).

Hasta ahora, los movimientos sociales, las organizaciones de productores, las escuelas técnicas, las universidades, las organizaciones no gubernamentales y, a veces, los servicios públicos de extensión agropecuaria han realizado esfuerzos de divulgación y formación. Sin embargo, falta reforzar los vínculos con los consumidores para formar coaliciones más amplias a favor de una alimentación sana y respetuosa del medio ambiente.

Instrumentos de política en apoyo de la agroecología

Una amplia variedad de instrumentos de política promueven la agroecología en América Latina, pero se encuentran dispersos entre diferentes sectores públicos que, además, tienen dificultades de coordinación. Sin embargo, se pueden identificar cuatro tipos de instrumentos relacionados con la innovación y el conocimiento, el acceso a los recursos, el acceso a los mercados y con la regulación.

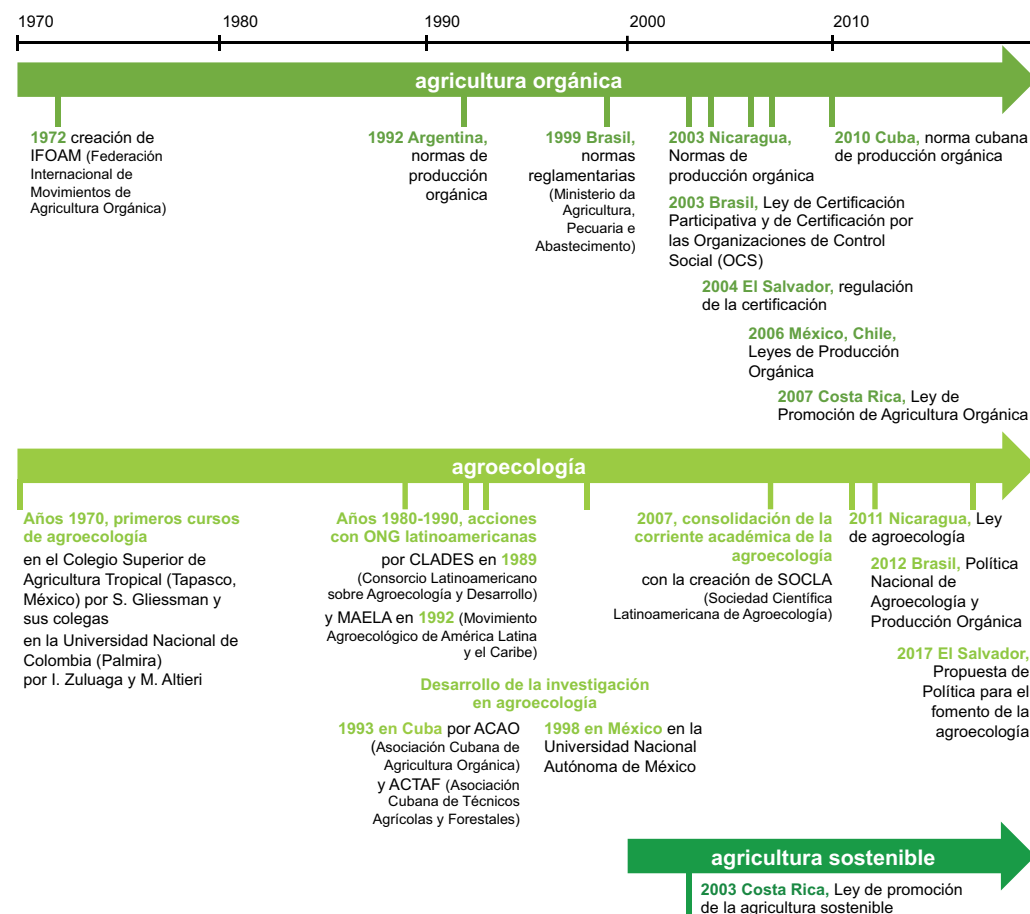
Los instrumentos de innovación y gestión del conocimiento tienen tres objetivos: promover intercambios horizontales de conocimiento y experimentación (el programa Campesino a Campesino en Nicaragua y Cuba), valorizar ciertas técnicas tradicionales (México, Chile), promover redes territoriales de conocimiento agroecológico (programa Ecoforte en Brasil).

Los instrumentos de acceso a los recursos son, como en Cuba y Brasil, las acciones de reforma agraria y tenencia de tierras, acceso al agua, acceso al crédito y extensión para los productores familiares. Estas acciones representan bases importantes para la negociación de programas más específicos para la promoción de la agroecología.

Los instrumentos de acceso a los mercados y de seguridad alimentaria incluyen una amplia gama de acciones. Los ocho países estudiados tienen normas de certificación orgánica, que cumplen en gran medida con los requisitos de los países importadores. La certificación orgánica participativa existe en Costa Rica, Chile y Brasil (donde funciona también la certificación por control social de las organizaciones de productores). También está emergiendo en Cuba. Los instrumentos de fomento a los circuitos cortos se basan en la construcción social de los mercados locales: ferias, cestas de productos, cooperativas de consumidores, grupos de agricultores comunitarios en las ciudades. Otras formas de circuitos cortos se han difundido en toda América Latina: se trata de compras públicas orientadas a los productores familiares a un precio preferencial para los productos agroecológicos o biológicos, tales como los Programas de Adquisición de Alimentos y de merienda escolar en Brasil y en Nicaragua. Finalmente, los programas de agricultura urbana y periurbana en Cuba, el programa ProHuerta en Argentina, de seguridad alimentaria y nutricional (Brasil, México) y los programas de Buen Vivir (Nicaragua, El Salvador) transmiten un fuerte vínculo con agroecología.

Los instrumentos de regulación y de subsidio medioambiental no tratan solo de agroecología, sino que también proponen prácticas agrícolas más ecológicas, a través de la regulación de la agrobiodiversidad, de las variedades genéticamente modificadas y del uso de la tierra. Los programas que reducen el uso de pesticidas existen en Cuba y Costa Rica. Varios países han introducido subsidios para las prácticas agropecuarias respetuosas del medio ambiente, como el reconocimiento de los beneficios ambientales en Costa Rica, de la protección del agua y de la biodiversidad en México y la eficiencia energética en Chile.

Cronología de las acciones a favor de las agriculturas alternativas en América Latina y el Caribe.



Una aplicación política activa pero compleja

La lectura histórica de las políticas latinoamericanas muestra la importancia del papel de las crisis en el surgimiento de la agroecología: crisis económicas, geopolíticas, ambientales y climáticas. Esta capacidad para responder a las crisis hace de la agroecología una alternativa concreta en términos de sostenibilidad y resiliencia ante los desafíos que afectan a la humanidad y al planeta.

Sin embargo, estas políticas deben superar obstáculos importantes. Compiten de manera desigual con las políticas que apoyan a los actores y empresas del agronegocio. Mostrar que la producción agroecológica puede proporcionar alimentos baratos a los más pobres es un desafío importante, argumento que también reivindica el agronegocio. También es prioritario promover la contribución de la agroecología a la salud pública y la equidad social, sin

limitarse a sus dimensiones técnicas. Aún quedan esfuerzos por hacer para coordinar mejor las propuestas de los movimientos sociales que apoyan la agroecología. De hecho, estos son maltratados por el modelo dominante, que pretende ser el único que alimenta al planeta.

La implementación y el seguimiento de las políticas a favor de la agroecología dependen en gran medida de la coordinación, actualmente aún difícil de instalar entre los diferentes actores y niveles: entre los movimientos sociales que defienden modelos alternativos y los organismos públicos, entre los ministerios o servicios, entre las instituciones que regulan las normas y, por último, entre las administraciones nacionales y territoriales.

El desarrollo futuro de la agroecología latinoamericana estará particularmente vinculado a medidas programadas a nivel territorial, mientras que hoy en día se limitan generalmente a

la escala de la parcela o de la finca. El territorio corresponde a la escala de la gestión de los recursos naturales, los paisajes, las redes de conocimiento y la organización del comercio de proximidad. En segundo lugar, la transición de este nivel local al nacional requiere un conjunto coordinado de políticas específicas, de aplicación flexible, con un anclaje social y territorial, impulsadas por enfoques participativos. Como muestran los ejemplos de Brasil y Cuba, las redes de producción e intercambio de conocimientos y los canales cortos de venta de los productos están en el centro de este auge.

Para convencer tanto a los productores como a los responsables de la toma de decisiones, los instrumentos de política que promueven la agroecología ganarían siendo flexibles y diseñados a varias escalas. La escala territorial es esencial para que los productores, los consumidores y sus organizaciones puedan adaptar estos instrumentos a su contexto específico. ■

Esta *Perspective* n° 45 presenta los principales resultados de un estudio sobre las políticas públicas a favor de la agroecología en América Latina y el Caribe, realizado entre 2015 y 2017 como parte del trabajo de la Red Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe [Dispositivo de investigación y formación en cooperación PP-AL, www.pp-al.org/es].

El objetivo fue analizar las políticas e instrumentos que influyen en el desarrollo de la agroecología e identificar sus efectos y limitaciones a nivel nacional y local. Un cuadro de análisis común, desarrollado previamente a partir de datos secundarios, análisis bibliográficos y entrevistas, fue utilizado en ocho países: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, México, Nicaragua y El Salvador.

Este trabajo también ha dado lugar a las siguientes publicaciones:

Fernandes Gabriel B. (Ed.), Romano Jorge O. (Ed.), 2016. Agroecología e os objetivos do desenvolvimento sustentável. *Agriculturas* 13 (3). <http://aspta.org.br/revista-agriculturas/>.

Rede PP-AL, 2017. Políticas públicas de agroecología na América Latina e Caribe. AS-PTA (Associação Agricultura Familiar e Agroecologia), Rio de Janeiro, 8 p. <http://alianzaagroecologia.redeivre.org.br/2017/05/politicas-publicas-para-a-agroecologia-na-america-latina-e-caribe/>.

Sabourin E., Patrouilleau M. M., Le Coq J.-F., Vázquez L., Niederle P.-A. (Eds.), 2017. Políticas Públicas a favor de la Agroecología en América Latina y el Caribe. Porto Alegre, Rede PP-AL, FAO, 412 p. ISBN 978-85-88022-22-5. <http://agritrop.cirad.fr/585670/>.

Unas palabras sobre...

Éric Sabourin es sociólogo en el CIRAD en la UMR ART-Dev (Unidad Mixta de Investigación Actores, Recursos y Territorios en el desarrollo, <http://art-dev.cnrs.fr/>) y profesor invitado de la Universidad de Brasilia, Brasil (Universidade de Brasilia, www.unb.br/). eric.sabourin@cirad.fr

Jean-François Le Coq es agroeconomista en el CIRAD en la UMR ART-Dev e investigador asociado al CIAT en Cali, Colombia (Centro Internacional de Agricultura Tropical, <http://ciat.cgiar.org/?lang=es>). Dirige el sistema de investigación y educación en colaboración con PP-AL (Políticas públicas y desarrollo rural en América Latina y el Caribe, www.pp-al.org/es). jflecoq@cirad.fr

Sandrine Fréguin-Gresh es agroeconomista en el CIRAD en la UMR ART-Dev en Montpellier, Francia. Participa en Nicaragua y Haití. sandrine.freguin@cirad.fr

Jacques Marzin es agroeconomista en el CIRAD en la UMR ART-Dev en Montpellier, Francia. Participa en Cuba y Haití. jacques.marzin@cirad.fr

Muriel Bonin es geógrafa en el CIRAD en la UMR TETIS en Montpellier, Francia (Territorio, Medio ambiente, Teledetección e Información espacial) <https://tetis.teledetection.fr/index.php/fr/>). Ha trabajado en Costa Rica. muriel.bonin@cirad.fr

Maria Mercedes Patrouilleau es socióloga e investigadora del INTA en Argentina (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, <https://inta.gob.ar/>). Trabaja en políticas públicas y en prospectiva. patrouilleau.mm@inta.gob.ar

Luis L. Vázquez es agrónomo e investigador retirado del INISAV en Cuba (Instituto de Investigaciones de Sanidad Vegetal, www.inisav.cu/). lvazquezmoreno@yahoo.es

Paulo Niederle es sociólogo e investigador de la UFRGS en Brasil (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, www.ufrgs.br/ufrgs/inicial). pauloniederle@gmail.com

Algunos enlaces

Altieri M. A., 2015. Breve reseña sobre los orígenes y evolución de la Agroecología en América Latina. *Agroecología* 10 (2): 7-8. www.socla.co/revista/.

Altieri M. A., 1995. *Agroecology: The Science of Sustainable Agriculture*. Second Edition. CRC Press, 448 p. ISBN-13 978-0813317182.

Ecoforte, Programa de Ampliação e Fortalecimento das Redes de Agroecologia e Produção Orgânica (programa para la expansión y fortalecimiento de redes de agroecología y agricultura orgánica), Brésil. www.secretariadegoverno.gov.br/iniciativas/brasil-agroecologico/ecoforte.

Gliessman S. R., 2014. *Agroecology: The Ecology of Sustainable Food Systems*. Third Edition. CRC Press, 405 p. ISBN-13 9781439895610.

IFOAM, International Federation of Organic Agriculture Movements. www.ifoam.bio/.

Programa ProHuerta, Argentina. <http://prohuerta.inta.gov.ar>.

SOCLA, Sociedad Científica Latinoamericana de Agroecología. *Agroecology in Action*. <http://agroeco.org/>.



RED POLÍTICAS PÚBLICAS
Y DESARROLLO RURAL EN
AMÉRICA LATINA

www.pp-al.org/es



LA INVESTIGACIÓN AGRONÓMICA
PARA EL DESARROLLO
42, rue Scheffer
75116 Paris • France
www.cirad.fr

Director de la publicación: Michel Eddi,
Director General del Cirad

Redactores jefes: Patrick Caron, Dirección General
de Investigación y Estrategia

Cécile Fovet-Rabot,
Servicio de Información Científica y Técnica

Traducción: Margarida Llabrés

Diseño y Diagramación: Delphine Lavastre-Guard,
Servicio de Comunicación

Difusión: Christiane Jacquet, Servicio de Comunicación

www.cirad.fr/en/publications-ressources/edition/perspective-policy-brief
perspective ISSN-L 2275-9247 - Correo-e: perspective@cirad.fr



MONTPELLIER UNIVERSITÉ D'EXCELLENCE <http://muse.edu.umontpellier.fr/>



Esta obra se proporciona bajo los términos de esta licencia pública de Creative Commons CC-BY 4.0 Atribución 4.0 Internacional <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es>

Si quieren citar este documento

Sabourin E., Le Coq J.-F., Fréguin-Gresh S., Marzin J., Bonin M., Patrouilleau M. M., Vázquez L., Niederle P., 2018. ¿Qué políticas públicas para apoyar la agroecología en América Latina y el Caribe? *Cirad, Montpellier, Perspective* 45. <https://doi.org/10.19182/agritrop/00020>.