

## POLÍTICAS PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR EN COSTA RICA: UNA REVISIÓN.

---

Alejandro Rodríguez Miranda<sup>1</sup>, Fernando Sáenz-Segura<sup>1</sup>, Luis Barboza Arias <sup>1</sup>e  
Jean-François Le Coq<sup>2</sup>

---

Submetido em: 30/05/2018

Aprovado em: 31/08/2018

### Resumen

La Agricultura familiar (AF) ha revalorizado la pequeña agricultura enfocando en una serie de ventajas sociales, ambientales y productivas. Haciendo uso de elementos del análisis de políticas y acción pública, revisamos la evolución que han tenido diferentes políticas en promover el desarrollo de la AF. La existencia de políticas de apoyo antes de la declaratoria del AIAF2014 indica que la AF no fue un tema coyuntural. La AF se utilizó como un componente en la estrategia de combate a la pobreza con un enfoque de desarrollo rural. La Nueva institucionalidad ha permitido que la AF siga vigente en la agenda de políticas públicas. La AF tiene un gran potencial para contribuir resolver problemas de desarrollo local. Los retos a futuro apuntan a la identificación y registro de productores, diferenciación de la producción, innovación en formas de mercadeo y sistemas financieros, e inclusión explícita en las estrategias de desarrollo territorial rural.

**Palabras claves:** Pequeña agricultura, acción pública, instituciones, instrumentos de política, organización campesina

## POLÍTICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR EM COSTA RICA: UMA REVISÃO

### Resumo

A agricultura familiar (AF) revalorizou a pequena agricultura enfocando em uma série de vantagens sociais, ambientais e produtivas. Partindo de elementos da análise da política e ação pública, revisamos a evolução de diferentes políticas na promoção da agricultura familiar. A existência de políticas de apoio antes da Declaração do AIAF2014 indica que a AF não foi

---

<sup>1</sup> Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE), Universidad Nacional, Costa Rica. Autor de correspondencia: fsaenz@una.ac.cr

<sup>2</sup> Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement (CIRAD) – UMR ART-Dev, investigador asociado al Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT), Departamento Análisis de Decisiones y Políticas (DAPA), Cali, Colombia.

um tema conjuntural. A AF foi apontada como um elemento na estratégia de combate à pobreza com um enfoque de desenvolvimento rural. Nova institucionalidade permite que a AF siga vigente na agenda de políticas. A AF tem um grande potencial para contribuir na resolução de problemas de desenvolvimento local. Os desafios futuros apontam para a identificação e registro dos produtores, diferenciação da produção, inovação nas formas de mercado e de sistemas financeiros, e inclusão explícita nas estratégias de desenvolvimento territorial rural.

Palavras chave: pequena agricultura, ação pública, instituições, instrumentos de política, organização campesina.

### Abstract

Family farming has revalued small-scale agriculture by focusing on a number of social, environmental and productive advantages. Based on the policy analysis and public action, we review the evolution of different policies in the promotion of family farming. The existence of policies prior the International Year of Family Farming (IYFF) indicates that family farming was not a conjunctural issue. Family farming was identified as an element in the poverty reduction strategy with a focus on rural development. New institutional framework allows family farming to remain on the policy agenda. Family Farming has great potential to contribute to solving local development problems. Future challenges point to the identification and registration of producers, differentiation of production, innovation in market and financial systems, and explicit inclusion in rural territorial development strategies.

Key words: Smallholder Farmers, Public Action, Institutions, Policy Tools, Peasant Organization

## INTRODUCCIÓN

El cambio de modelo de desarrollo que Costa Rica experimentó desde mediados de los años 80 del siglo pasado, más la adopción de una serie de políticas públicas derivadas del Consenso de Washington, implicaron un cambio de paradigmas de la acción estatal hacia el sector agropecuario. En particular, este cambio de modelo no solo implicó el retiro del Estado de una serie de actividades de apoyo sustantivo, en la producción, proceso, y comercialización de una serie de productos base de la alimentación nacional, si no que también se instauró un nuevo marco jurídico-institucional tendiente a la implementar una amplia apertura comercial, y la promoción de un modelo de agroexportación (banano, piña, café, entre otros (Valenciano, Sáenz, Le Coq, & Zárate, 2015)

Dado este cambio en la orientación de políticas públicas para la agricultura, la preocupación que siguió durante las décadas siguientes fue cómo apoyar un sector de pequeña y mediana agricultura, que estaba acostumbrado a tener un gran soporte estatal, y que ahora tenía que producir en un contexto de competencia dispar. Existía entre la base de organización campesina el temor de que estas políticas de liberalización económica condujeran a la desaparición del pequeño productor agropecuario.

A pesar del anterior temor, actualmente en Costa Rica existen una gran diversidad de modelos de producción agropecuaria, que conviven y muestran, a su vez, diferentes formas de tenencia de la tierra, sistemas de producción, y estrategias de articulación al mercado (Valenciano et al., 2015). Esto ha sido posible, porque en parte los diferentes gobiernos implementaron a partir de la década de los años 90s, una serie de políticas públicas e instrumentos de po-

líticas, con el fin de incorporar a la producción agropecuaria una serie de elementos de protección ambiental y social. Paralelamente, se fueron dando las condiciones para el surgimiento de movimientos sociales, con diferentes agendas.

En ese contexto, comienzan a desarrollarse y a revalorizarse nuevos modelos de agricultura alternativa, tales como la agricultura familiar (AF), la agricultura orgánica, la llamada agricultura sostenible, y la agroecología, los cuales han sido menos visibles en las agendas públicas que otros modelos de producción (Sáenz, Le Coq, & Bonin, 2017). Un punto culminante en el lanzamiento del modelo de agricultura familiar fue la declaratoria de Año Internacional de la Agricultura Familiar 2014 (AIAF2014), el cual visibiliza de nuevo la existencia de este sector productivo que ya funcionaba en el país (la llamada pequeña agricultura), y la revaloriza con un discurso renovado, enfocado en una serie de ventajas sociales, ambientales y productivas.

El propósito de este estudio es analizar la evolución que han tenido las diferentes políticas públicas que han influido (o no) en el desarrollo de la agricultura familiar. Particularmente interesa responder a las siguientes preguntas de investigación: ¿Cuál ha sido la evolución de las políticas públicas de apoyo a la AF y sus instrumentos? ¿Cómo se institucionaliza la AF?, ¿cuáles procesos sociales se dan alrededor de este sector, y cómo otros sectores sociales ven el futuro de la AF en Costa Rica?

El presente documento tiene como objetivo el contribuir con del presente número especial, el cual hace una revisión de las políticas de la AF en varios países de América Latina. El resto del documento se organiza de la siguiente manera. La siguiente sección revisa la evolución de los conceptos sobre la AF y sus posibles aportes en el desarrollo de territorios rurales. La tercera sección describe la metodología utilizada. Las secciones cuatro, cinco y seis presentan el análisis de la evolución de las políticas públicas de apoyo a la AF, seguido por las perspectivas futuras en la sección siete. Se concluye en la última sección.

## 1. EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El tema de las políticas públicas resulta ser paradójicamente tan importante, como desconocido, para aquellos que no son formados en ciencias políticas. Sin embargo, el análisis de cómo se originan, se diseñan, se implementan y se evalúan las políticas públicas es cada vez más del interés de diversos actores sociales, que terminan siendo afectados positiva o negativamente por la implementación de dichas políticas. Aunque no existe una única definición del término política pública, en general se piensa que es una intervención que hace el Gobierno, para lograr uno o varios objetivos en la resolución de un problema, que puede ser a diferentes niveles (sectorial, macro, o de Estado), para lo cual escoge instrumentos y formas de verificación. Esta visión tradicional y racional del proceso de toma de decisiones ha sido más aceptada entre economistas. Por otro lado, la no intervención de un Gobierno en respuesta a un problema en particular es también una opción de política pública (Lahera, 2002). Sin embargo, el proceso de tomas de decisiones puede ser más complejo de lo que se supone, y puede estar limitado por información imperfecta y racionalidad ilimitada (Lindblom, 1959). Adicionalmente, se tiene que lidiar con una serie de tensiones e intereses multidimensionales, a nivel económico, social y cultural, en un contexto dado.

El establecimiento de un problema público surge de reacciones de diferentes actores de la sociedad, al curso de acción que un gobierno comunica sobre un tema en particular (Fontaine, 2015), (Lahera, 2002). Dada estas reacciones, la dinámica Gobierno-actores sociales no sucede verticalmente, si no de una forma relativamente coordinada. Así, el problema público existe desde la existencia misma de los grupos que lo movilizan, por lo que son construidos so-

cialmente. Por ejemplo, el plantear la necesidad de apoyar públicamente un tipo de agricultura alternativo (como la AF), lo cual sucede cuando se extrae esta preocupación del ámbito de lo privado a la esfera pública. Los grupos interesados, o el Gobierno, o ambos “publicitan” o posicionan la AF dentro de una agenda pública. Como se indicó anteriormente, este proceso no se da forma jerárquica, si no bajo una dinámica relativamente coordinada, en donde se pueden dar coaliciones y alianzas, por lo que la construcción de políticas públicas se puede dar de forma más interactiva (Fontaine, 2015).

Finalmente, el análisis de las políticas públicas está directamente vinculado al análisis de la acción pública, entendida como una dinámica social y económica, que incluye instrumentos, objetivos, y contenidos (Lascoumes y Le Galès, 2009; Gaudin, 2004, citados por Fontaine, 2015).

## 2. METODOLOGÍA

En este estudio, el contexto histórico y político del sector de agricultura familiar se analiza desde una perspectiva de la evolución político-institucional, en donde se busca identificar los sucesos o hitos institucionales que contribuyeron a la consolidación de una agenda práctica para la agricultura familiar en Costa Rica. Con este fin, se hizo uso de una mezcla de información secundaria y primaria. El abordaje fue cualitativo, descriptivo analítico: El objetivo es hacer una revisión de cómo empíricamente ha evolucionado el sector posterior al Año internacional de la Agricultura Familiar, las nuevas políticas e instrumentos que se desarrollaron, y las posibles implicaciones de esta trayectoria para el desarrollo de este tipo de agricultura.

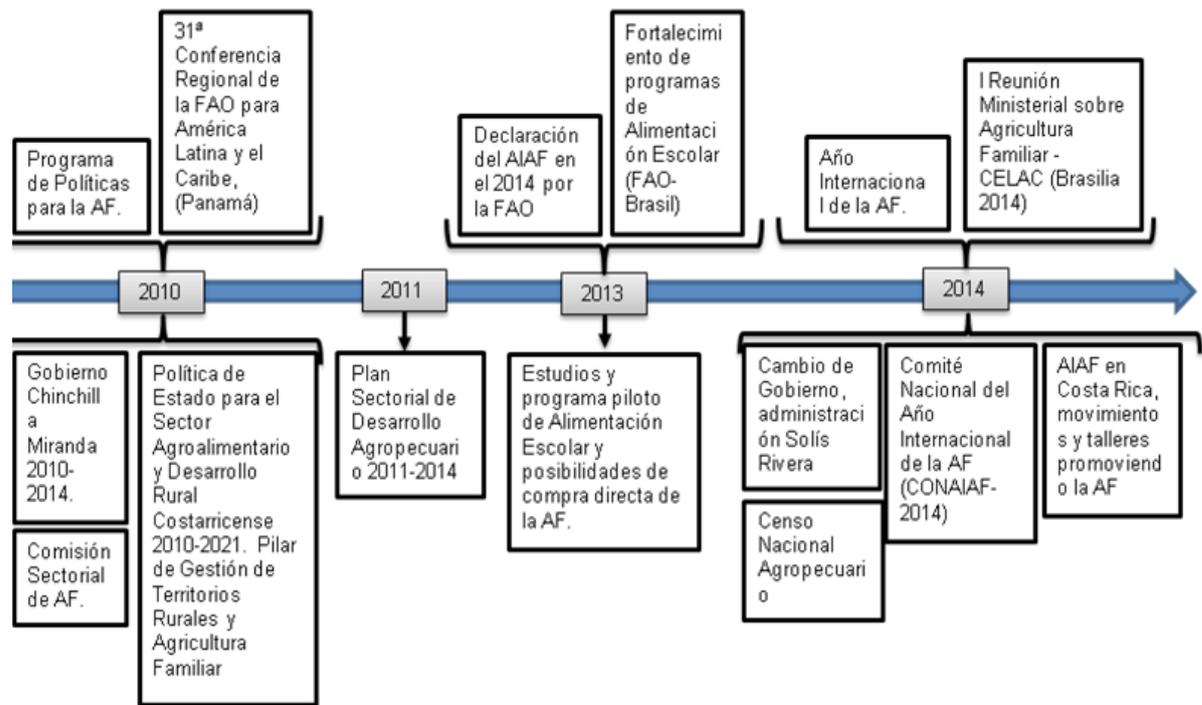
Se inició con una revisión de información secundaria, de la cual se seleccionaron diversos documentos (leyes y reglamentos, documentos oficiales de ministerios relacionados con el sector, reportes de proyectos, boletines técnicos, etc.). Posteriormente se realizaron cuatro entrevistas a representantes de la Red Costarricense de Agricultura Familiar (REDCAF), Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), específicamente al actual encargado del Programa de Agricultura Sostenible, representante de la Asociación Nacional Mujeres Productoras, Agroindustriales Rurales (ANAMAR), la Mesa Nacional Campesina, y la Unión Nacional de Productores Agropecuarios Costarricense (UNAG). El objetivo principal de estas entrevistas fue recopilar información primaria de actores clave que participan en la promoción y fomento de la AF en Costa Rica. En cada caso se utilizó una guía de entrevista única, bajo la cual se pidió la opinión de los entrevistados en tres grandes temas: 1) la concepción del término de agricultura familiar y su valoración en cuanto a su contribución en el desarrollo; 2) la evolución en los últimos cuatro años de las políticas de apoyo; y 3) la implementación y evaluación dichas políticas.

## 3. EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR EN COSTA RICA

### 3.1 Periodo 2010-14

Las iniciativas de fomento a la agricultura familiar en Costa Rica inician con una combinación de la participación de actores sociales, tales como gobierno, academia, y la cooperación de organismos internacionales y nacionales (ver Figura 1). En el plano internacional, se da la 31ª Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, en Panamá, en la cual se impulsan varias políticas de apoyo a la AF. A nivel nacional, el Gobierno de la administración Chinchilla Miranda (2010-2014) muestra interés en este tipo de agricultura y promueve la primera comisión sectorial de AF.

Figura 01: Contexto Internacional y Nacional en las políticas para la AF, 2010-2014



#### Bibliografía

Figura 01: Contexto Internacional y Nacional en las políticas para la agricultura familiar en Costa Rica. Fuente: Elaboración dos autores.

En esta administración se elabora una política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Desarrollo Rural Costarricense 2010-2021, es donde se incorpora la AF como actor protagonista en la gestión de los territorios rurales (Ministerio de Agricultura y Ganadería, 2010). En esto fue clave la creación del Instituto de Desarrollo Rural (INDER) a partir del año 2008, el cual desarrolla su accionar con un enfoque territorial.

Producto de la incidencia de la Comisión Sectorial de Agricultura Familiar, se elabora el Plan Sectorial de Agricultura Familiar 2011-2014. Este plan se enmarca dentro de la Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Desarrollo Rural Costarricense, específicamente, en el pilar “Gestión de Territorios y Agricultura Familiar”, iniciando así un camino de diálogo y fomento más claro, y con intereses particulares mejor definidos para la AF en Costa Rica (Equipo Técnico Sectorial de Agricultura Familiar-MAG, 2012).

Para el año 2014 se da la I Reunión Ministerial sobre Agricultura Familiar en el seno de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC), en Brasilia, a lo cual se sumó la declaratoria del año 2014 como el Año Internacional para la Agricultura Familiar (AIAF 2014), por parte del Rural Mundial, con el respaldo de la FAO.

El AIAF 2014 tuvo como objetivo aumentar la visibilidad de la AF y la agricultura a pequeña escala, al centrar la atención mundial sobre su importante papel en la lucha por la erradicación del hambre y la pobreza, la seguridad alimentaria y la nutrición, para mejorar los medios de vida, la gestión de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y lograr el desarrollo sostenible, en particular en zonas rurales. Una vez establecido el AIAF 2014, y con la participación de las instituciones de los diferentes países, se comenzó a posicionar la AF en la agenda de las políticas públicas de los países participantes. Con esto se inició un proceso de

incidencia política sobre la importancia de este sector, no sólo para la producción de alimentos como históricamente lo ha sido, sino también para la conservación y gestión de biodiversidad, elemento sustantivo de la vida sobre nuestro planeta. A su vez, se creó el espacio social e institucional para reivindicar las políticas públicas, tanto de vieja como de nueva generación, orientadas hacia el fortalecimiento de este importante sector social (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 2014).

En el caso particular de Costa Rica se inició con la creación del Comité Nacional del Año Internacional de la Agricultura Familiar (CONAIAF-2014), con la participación de asociaciones de productores, organizaciones campesinas, e instituciones públicas afines. A partir de esta comisión se generaron los espacios para la identificación de políticas de fortalecimiento de la AF, tales como líneas de crédito, asistencia técnica, capacitación en temas de cambio climático, oportunidades de asociatividad, e inclusión de jóvenes y mujeres, como agentes potenciales en los sistemas de AF (Dagoberto Vargas, comunicación personal). En particular, la experiencia brasileña con los programas de alimentación escolar motivó en el 2013 la implementación de un programa piloto de alimentación escolar, y la posibilidad de articular compras institucionales directas. Finalmente, la publicación del Censo Nacional Agropecuario (CENAGRO), significó una fuente actualizada y bastante amplia del estado del sector agropecuario, incluyendo la pequeña agricultura, algo que no se hacía en el país en los últimos 30 años.

### 3.2 Periodo 2014-18

Simultáneamente, con la implementación en Costa Rica de las actividades relacionadas con el AIAF 2014, se da un cambio de gobierno, e inicia la administración Solís Rivera (2014-2018). La Figura 2 muestra la trayectoria de las políticas y acciones que se dieron a partir de ese año, y que fueron determinantes para la AF.

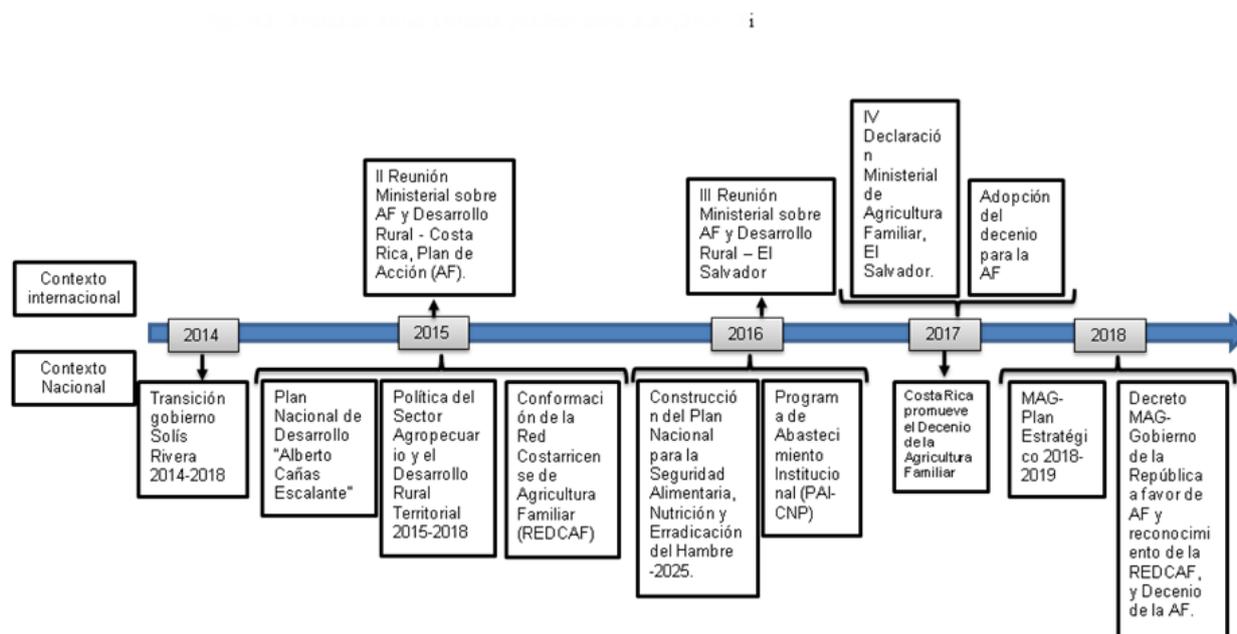


Figura 02: La trayectoria de las políticas y acciones para la agricultura familiar en la Costa Rica.

Fuente: Elaboración dos autores.

En el contexto internacional, en el año 2015 se celebra la II Reunión Ministerial sobre Agricultura Familiar y Desarrollo Rural, en Costa Rica, organizada por la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC). De este evento surge un plan de acción para la AF, que influyó el accionar del nuevo gobierno en relación con ese sector. Paralelamente, el gobierno inicia con la formulación del Plan Nacional de Desarrollo (PND) “Alberto Cañas Escalante”<sup>3</sup> (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2015).

En el Plan de Gobierno Solís Rivera, se trabajaron tres grandes ejes de acción: 1) lucha contra la corrupción, 2) impulso al crecimiento económico del país, y 3) la reducción de la desigualdad y la pobreza. Es dentro de este último eje es donde se insertan las políticas específicas para el sector agropecuario en general, entre las que destacan resguardar al productor/a nacional y promover la seguridad y la soberanía alimentaria. Esto último se impulsó por medio tres acciones estratégicas: 1) Protección y apoyo al agricultor, 2) mejorar el sistema de respaldo financiero, y 3) estímulo e innovación en la producción agrícola y agroindustrial (Partido Acción Ciudadana, 2013)

Dentro del Capítulo Agropecuario del Plan Nacional de Desarrollo (PND) se plantearon dos grandes objetivos estratégicos sectoriales, los cuáles se operaron a través de las Políticas para el Sector Agropecuario y el Desarrollo de los Territorios Rurales 2015-2018. Por medio del Plan Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Rural 2015-2018 se instrumentalizaron estas en dos ejes de trabajo:

1) Aumentar el valor agregado agropecuario, impulsando la mejora en la productividad y el desarrollo rural sostenible. Dentro de este objetivo se impulsaron dos instrumentos en la forma de programas y acciones estratégicas: un programa nacional de seguridad y soberanía alimentaria y nutricional y una acción estratégica orientada a la protección contra plagas y enfermedades, con un fuerte énfasis en salud pública.

2) Apoyar la meta nacional de reducción de la pobreza mediante acciones estratégicas, tales como el fomento de organizaciones de productores y jóvenes rurales, e incrementar las capacidades técnicas empresariales y de producción sostenible y orgánica a estas organizaciones, de tal forma que sean posibles el desarrollo de emprendimientos agro-productivos en cantones y territorios rurales.

(Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2015 p. 292) , (SEPSA, 2015 p.12-13).

En ese sentido se procuró fortalecer la defensa comercial para proteger la producción nacional, mejorar el sistema de respaldo financiero, y estimular la innovación en la producción agrícola y agroindustrial (PAC, 2013). Si bien es cierto, estas políticas e instrumentos no fueron exclusivos para la AF, este sector tuvo un papel prioritario dentro de la estrategia de combate a la pobreza, especialmente en las zonas rurales que presentan más rezago en los índices de desarrollo.

Derivado del PND se formula la Política del Sector Agropecuario y el Desarrollo Rural Territorial 2015-2018, el cual introduce a la AF dentro de una visión de políticas para el sector agropecuario y el desarrollo de territorios rurales. El Cuadro 1 resume los principales pilares que sustentaron esta visión de políticas para el sector agropecuario.

<sup>3</sup> Todo gobierno que inicia funciones en Costa Rica debe formular por ley un Plan Nacional de Desarrollo (PND), que refleje las principales actividades y acciones, que estén en función de las principales políticas públicas que el gobierno escoge impulsar, por un período no mayor a cuatro años.

Cuadro 1. Áreas estratégicas de las Políticas para el Sector Agropecuario y el Desarrollo de los Territorios Rurales 2015-2018

Pilar I Seguridad y soberanía alimentaria y nutricional	Pilar II Oportunidades para la juventud del agro y de los territorios rurales	Pilar III Desarrollo rural territorial	Pilar IV Adaptación y mitigación de la agricultura al cambio climático	Pilar V Fortalecimiento del sector agroexportador
Áreas estratégicas				
1. Producción y productividad con valor agregado 2. Producción, disponibilidad, uso de semilla y material genético de calidad superior 3. Mejores procesos de comercialización y acceso a los mercados 4. Investigación, transferencia tecnológica, extensión e innovación 5. Defensa de la producción nacional y la salud pública 6. Gestión del conocimiento 7. Productos autóctonos y nutraceuticos insertados en mercados.	1. Visibilización, sensibilización e integración de las personas jóvenes en comunidades rurales 2. Desarrollo de capacidades en jóvenes rurales para el desarrollo humano, la asociatividad y la organización juvenil 3. Formación del capital humano en colegios técnicos, autoempleo y empleos de calidad 4. Acceso a bienes públicos y a factores de producción para emprendedurismo y empleos de calidad 5. Coordinación y articulación intersectorial para responder a demandas de la juventud rural	1. Encadenamientos productivos y cadenas de valor basados en las potencialidades de los territorios 2. Desarrollo e implementación de capacidades para emprendimientos y mejores empleos 3. Articulación interinstitucional para el acceso de bienes y servicios para el desarrollo de los territorios 4. Desarrollo humano e inclusión social en los territorios 5. Fomento de convergencia público-privado de desarrollo en los territorios	1. Acciones de adaptación de los procesos productivos al cambio climático 2. Acciones de mitigación del sector agropecuario y rural ante el cambio climático 3. Promoción de negocios verdes 4. Gestión integral del riesgo	1. Creación de espacios para la definición y atención de acciones estratégicas a nivel gremial 2. Investigación, innovación y transferencia de tecnología para productos exportables 3. Crédito 4. Articulación con el Ministerio de Comercio Exterior para la administración de tratados comerciales vigentes y búsqueda de nichos de mercados 5. Inversión en infraestructura y logística para la exportación

Fuente: Elaboración propia con base en (MAG, SEPSA, 2015)

Con este conjunto de políticas se buscó tener un sector agropecuario eficiente, competitivo, renovado tecnológicamente, altamente capacitado, para garantizar la seguridad y soberanía alimentaria, y el posicionamiento internacional con estándares de calidad apropiados (PAC, 2013). También, se focalizaron acciones para atender el sector de juventud rural y revertir el problema del relevo generacional, pero con una visión más amplia de lo que pueden ser emprendimientos productivos más allá de lo estrictamente agrícola. Muy importante fue que este conjunto de políticas ya se articulaba con una visión más específica de desarrollo rural territorial y con elementos para enfrentar el cambio climático.

Para el año 2016 se celebra la III Reunión Ministerial sobre Agricultura Familiar y Desarrollo Rural, en El Salvador, lo que promueve dos instrumentos nuevos: la construcción del Plan Nacional para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre -2025, y el relanzamiento de un programa de compras institucionales de alimentos llamado Programa de Abastecimiento Institucional (PAI), administrado por el Consejo Nacional de la Producción (CNP).

En el primer caso, se retoma la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) 2011-2021, desarrollada por el Ministerio de Salud de la administración pasada, y se vincula con los propósitos de fortalecimiento de la AF, indicados en la Política del Sector Agropecuario y el Desarrollo Rural Territorial 2015-2018. Esta política fue elaborada y coordinada por el Ministerio de Salud, y su objetivo fue avanzar en la protección social de la población y

asegurar el derecho a la alimentación y nutrición adecuada. Con ese objetivo se hace énfasis en los siguientes aspectos: 1) Promover la articulación interinstitucional de los actores estratégicos para la implementación de la política de SAN, mediante la coordinación de objetivos y acciones; 2) Promover la atención de los grupos vulnerables y la alimentación, con fundamento en los valores de solidaridad y de derechos humanos; 3) Establecer las regulaciones para garantizar la SAN para toda la población en general y la aplicación de la normativa y la legislación para la seguridad de la alimentación; 4) Universalizar los programas que contribuyen a la seguridad alimentaria de la población; 5) Dar continuidad a la promoción de la aplicación de los sistemas que controlan el estado nutricional de la población costarricense; 6) Fortalecer las capacidades institucionales, la tecnología y la gestión de los entes involucrados, y 7) Promover la participación de la ciudadanía en la definición y la implementación de la política de SAN (Ministerio de Agricultura y Ganadería, 2015; Ministerio de Salud Costa Rica, 2011, pp. 26-27) .

En el segundo caso, el objetivo fue vincular la AF con una oferta y promoción de alimentación sana en escuelas públicas y otras instituciones públicas. El PAI es el programa bandera del CNP en Costa Rica y es de carácter social. Es un mercado solidario en donde los recursos económicos que invierten las instituciones públicas en adquirir alimentos se destinan a realizar compras de la producción local. El propósito es que el programa esté al servicio de la comercialización de la producción agrícola de micro, pequeños y medianos productores, especialmente de la agricultura familiar, y potenciar este instrumento para que recupere la agricultura de consumo interno, estimule el mercado local, pueda generar empleo y sea un instrumento distributivo y solidario de repartición de riqueza (Consejo Nacional de Producción, 2015, p.10).

Según el informe de resultados del CNP al 1 de mayo del 2015, del vínculo con el PAI se han desarrollado actividades que han promovido la agricultura familiar, tales como:

a) Plan Integrado de Acción para la atención de la actividad frijolera en las regiones Huetar Norte y Chorotega: Este plan contempla una hoja de ruta de 17 acciones para impactar la cadena de valor, entre estas destacan la garantía de la comercialización del producto a precios justos, producción de semilla de frijol certificada y acceso a crédito para que el productor pueda obtener la misma, reactivación de la planta de proceso y almacenamiento de semilla, compra de grano de frijol por parte del CNP.

b) El plan de fomento a la agricultura familiar protegida vinculado al PAI: Iniciativa que implica la ejecución de proyectos articulados en 3 regiones del país (Brunca, Huetar Atlántica, y Chorotega). Dentro de este plan se potencian otras iniciativas ya impulsadas por la FAO, especialmente en el cantón de Coto Brus. También se han iniciado acciones para potenciar la modalidad de agricultura familiar protegida en esas zonas del país, cuya articulación con la alimentación escolar se hace bajo responsabilidad del CNP. No obstante, es un proyecto intersectorial que descansa en la participación de varias instituciones.

c) Promoción de valor agregado a la agricultura: Se promueven servicios en distintas modalidades de agregación de valor y preparación de proyectos de inversión agrícola con valor agregado. Con esto se busca aumentar la participación de los agricultores en la cadena de valor de los productos y especialmente en el PAI, satisfaciendo exigencias crecientes del mercado en cuanto a procesamiento, conservación, calidad, inocuidad y presentación de los productos. Además, se busca especialmente detener el abandono de la producción por baja rentabilidad y dificultades de comercialización, (Consejo Nacional de Producción, 2015, p.4).

Para el año 2017 se celebra la IV Declaración Ministerial de Agricultura Familiar, en El Salvador, y se da a nivel mundial la adopción del decenio para la AF. Desde el Gobierno de Costa Rica se dio una fuerte promoción internacional, vía decreto, ejecutivo, para lograr la de-

claración internacional de este decenio. Adicionalmente se impulsó la creación de la Red Costarricense de Agricultura Familiar (REDCAF).

#### 4. RED COSTARRICENSE DE AGRICULTURA FAMILIAR (REDCAF).

La Red Costarricense de Agricultura Familiar (REDCAF) se forma a partir del CONAIAF-2014, pero como una fuerte participación y apropiación de actores de la sociedad civil interesados en el desarrollo del sector de la AF.

Según el sitio web del MAG, el propósito de la REDCAF es promover la articulación, la coordinación y el diálogo nacional para la incidencia, la construcción e implementación y el seguimiento de políticas públicas diferenciadas para la Agricultura Familiar. Esto se busca hacer mediante acciones y estrategias que contribuyan con la asignación de recursos, con el fortalecimiento de las unidades productivas familiares y sus organizaciones, impulsando así, su mejoramiento integral y el empoderamiento local y nacional. La visión de la red es lograr un desarrollo territorial sustentable y lograr soberanía y seguridad alimentaria y nutricional.

Entre los objetivos específicos de la REDCAF se encuentran los siguientes: a) Facilitar la articulación de la institucionalidad nacional y por territorios para posicionar a la Agricultura Familiar y su abordaje diferenciado en todos los ámbitos, contribuyendo con el desarrollo tecnológico de las unidades productivas y el avance socioeconómico de las familias, organizaciones y sus comunidades; b) Promover el acceso oportuno, equitativo y de calidad a los factores de producción, servicios y bienes públicos, así como el manejo sostenible de los recursos por parte de los agricultores y agricultoras familiares y sus organizaciones; c) Preservar, respetar y compartir los saberes y prácticas ancestrales; d) Fortalecer la coordinación y la construcción colectiva del conocimiento, para favorecer el desarrollo de destrezas y habilidades en los agricultores y agricultoras familiares que contribuyan con la innovación tecnológica y social; e) Liderar espacios de diálogo nacional que contribuyan con la incidencia, implementación y seguimiento de las políticas públicas diferenciadas y su normativa a favor de la Agricultura Familiar y su posicionamiento; f) Procurar el fortalecimiento de la Red, mediante el mejoramiento continuo de sus capacidades y sinergias.

Por otro lado, la declaración del Decenio de la Agricultura Familiar fue una iniciativa presentada por Costa Rica ante las Naciones Unidas. El objetivo global es contribuir con los esfuerzos de la comunidad internacional para poner fin a la pobreza en todas sus formas, reducir la desigualdad, y luchar contra el cambio climático garantizando. Los objetivos específicos de esta iniciativa son: i) contribuir con los esfuerzos para poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria, la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible; ii) incrementar la visibilidad y el reconocimiento del rol fundamental que juega la Agricultura Familiar para la alimentación de la humanidad, la creación de empleo, en la promoción de paz y en la lucha contra el cambio climático, entre otros aspectos; iii) promover mejores políticas públicas a favor de la Agricultura Familiar, así como crear, reforzar e impulsar mecanismos y espacios de diálogo político, incluyendo los Comités Nacionales de Agricultura Familiar; iv) aumentar la colaboración entre los diferentes actores en el medio rural, potenciando acuerdos entre consumidores, organizaciones agrarias y campesinas, centros de investigación, entre otros; v) promover la inclusión de la agricultura familiar entre las prioridades de los centros de investigación; vi) poner fin a todas las formas de discriminación contra las mujeres y las niñas en el área rural, promoviendo su empoderamiento mediante el incremento en el acceso a la información, recursos productivos, recursos financieros y al proceso de toma de decisiones; vii) fomentar un entorno propicio para que la juventud participe en la agricultura familiar, permaneciendo en el campo y constituyéndose en agentes del desarrollo sostenible.

## 5. PERCEPCIONES DE ACTORES DE LA SOCIEDAD CIVIL SOBRE EL ESTADO ACTUAL DE LA AF.

Como se indicó al inicio de este documento, se consultó la opinión del anterior coordinador del Departamento de Agricultura Familiar del MAG (administración Solís-Rivera) sobre el concepto de AF, su estado y valoración actual, políticas de apoyo, y retos futuros, y se contrastaron con las percepciones de tres representantes de tres organizaciones de productores familiares. El Cuadro 2 resume las principales ideas en cada caso.

Cuadro 2. Percepciones de diferentes actores sociales sobre el estado y el futuro de la agricultura familiar en Costa Rica

variable	Institución/Entrevistado			
	MAG. Dagoberto Vargas	UNAG, Huber Barquero	MESACAMPESINA, Yamileth Solís	ANAMAR, Gerardina Pérez Jiménez
significado AF	Modo de vida de las familias rurales.	Diversa e inclusiva.	Familiar, inclusiva y sostenible.	Modo de vida de familias rurales y forma de desarrollo local, inclusiva.
Tiene potencial la AF	Sí, la AF logra adaptarse y mitigar los efectos del cambio climático, valor agregado, estrategias de innovación.			
Valoración de la AF en CR	La AF siempre ha existido, pero se ha clasificado como pequeños y medianos productores.	La AF produce más del 70-80% de los alimentos.	Estancada, limitados recursos para la innovación agropecuaria, poco relevo generacional.	Pocos espacios para la incidencia y el reconocimiento de la AF como estrategia de desarrollo.
Estado actual de la AF	Fomentándose como actividad diferenciada y avanzando en registros para establecer políticas diferenciadas.	Invisibilizada. No existen políticas diferenciadas, abandono, no hay relevo generacional, ni incentivos para la juventud rural.	Avanzando en el reconocimiento por méritos de la REDCAF. Poca planificación en la producción.	
Políticas de Apoyo	Trabajando en políticas para fortalecer la AF.	Muy pocas, Declaración del decenio de la AF, y firma del decreto para fomentar la AF, registros de AF, para generar políticas diferenciadas. La AF se incorporó en el PND, pero no se implementó.		
¿Contribuye la AF al DTR?	Dinamiza la economía y el desarrollo local, combate el desempleo, genera procesos de valor agregado, promueve el agro como actividad generadora de ingresos importantes para las familias rurales.			
¿Qué hace falta para potenciar aún más la AF?	Finalizar registros, promover políticas diferenciadas, insertar la AF en el PND.	Articulación entre productores-instituciones-mercados.	Sensibilización social hacia la AF, promover la juventud rural.	Crédito diferenciado, generar infraestructura para comercialización y producción, asistencia técnica.
Retos para la AF	Fortalecer puntos de venta, sello social para la AF, compras públicas-PAI, fortalecer crédito.	Aprovechar el Decenio, políticas diferenciadas, finalizar registros, fortalecer mercados.	Compromiso estatal hacia la AF, asesoría técnica.	Promoción estatal de la AF como estrategia de DTR, articulación institucional, PP diferenciadas, apoyo a la juventud rural.

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas dirigidas

Las cuatro personas entrevistadas coinciden en definir la AF como un modo de vida. Más allá de un simple sistema de producción, todos coinciden que se trata de un tipo de agricultura que trasciende lo productivo e incorpora un modelo de familia, inclusivo, y sano. En el caso de ANAMAR fueron más específicos en indicar que la AF es una forma de alcanzar un desarrollo local, al ser una actividad dinamizadora de la economía local y ofrecer opciones de empleo. En cuanto al potencial de la AF, también todos coinciden que con la AF hay posibilidades de implementar estrategias de adaptación y mitigación al cambio climático, y desarrollar formas innovar y dar mayor valor agregado a la producción. En cuanto a cómo se diferencia la AF de la agroecología y/o la agricultura orgánica, pareciera ser que lo único que los une en común, es que se trata de prácticas agrícolas en manos de pequeños productores. El MAG lo tiene más claro, toda producción agroecológica u orgánica puede considerarse como un tipo de AF, mientras que no toda la AF puede considerarse como agroecológica u orgánica.

A pesar de lo anterior, la valoración que se cree se hace de esta agricultura, es que, aunque es una fuente mayoritaria de alimentos y proviene de pequeños productores, es una actividad poco visible, sin recursos para trabajar, y tiene en realidad poca incidencia a la hora de hacer políticas públicas. Aún así, se resalta el hecho de que con la creación de la REDCAF y la declaración del decenio de la AF se ha logrado algún nivel de reconocimiento. Adicionalmente se ha avanzado en la construcción de registros de AF, con el fin de poder generar e implementar políticas diferenciadas.

En cuanto a políticas específicas de apoyo, Costa Rica participa del CR participa del Programa de Diálogo Regional Rural (PDRR) en donde se está trabajando en políticas públicas regionales para fortalecer la AF. Sin embargo, hay una queja recurrente entre las organizaciones campesinas que participan en que más allá de la declaratoria del decenio de la AF y la creación de la REDCAF, antes y después de estos dos hechos no se hizo mucho por este tipo de agricultura. ANAMAR por ejemplo señala que, aunque en el programa de gobierno de la Administración Solís Rivera se hablaba de desarrollo rural, en términos prácticos nunca se incorporó la AF como estrategia de desarrollo rural. Tampoco hubo políticas públicas de apoyo y fomento diferenciadas, ni se operacionalizó la AF dentro del PND. En el gobierno Chinchilla Miranda si hubo más promoción de la AF.

Finalmente, algunos de los retos futuros para la AF que se mencionaron en la consulta, se pueden resumir de la siguiente manera: a) Incorporar la AF dentro de los Programas Nacionales de Desarrollo, con políticas públicas diferenciadas, para beneficiarios previamente registrados como agricultores familiares; b) Fortalecer mercados existentes para la AF, tales como ferias del agricultor, crear nuevos mercados, e impulsar el uso de sellos sociales para diferenciar la producción. Aumentar la participación dentro del PAI; c) Fortalecer las asociaciones y demás formas de colectivización de agricultores familiares y promover sistemas de financiamiento innovadores y diferenciados; d) Incorpora la AF como parte de una estrategia de desarrollo para los territorios rurales. Esto implicaría una mayor articulación institucional, eliminación de leyes obsoletas, e incorporación creciente de juventud rural en proyectos productivos.

## CONCLUSIONES

La agenda para el sector de agricultura familiar se ha venido posicionando de diferentes formas en las políticas públicas de Costa Rica desde hace poco menos de 10 años. Durante este tiempo han intervenido una serie de actores públicos y privados, entre Gobierno, sociedad civil y ONGs, así como fue determinante la influencia de organismos internacionales como la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO), y el Foro Mundial Rural. Respondiendo a las preguntas iniciales de investigación se pueden concluir los siguientes puntos:

Antes de la declaratoria del AIAF 2014, ya existía en Costa Rica una agenda de políticas públicas para potenciar AF, con un énfasis en apoyo financiero y técnico al pequeño productor. Entonces en realidad no se puede decir que la agenda de políticas públicas para la AF en Costa Rica respondiera a una coyuntura internacional de cara a la celebración del AIAF2014.

Con la creación de la llamada Comisión de Agricultura Familiar en el año 2010 se convierte en un dispositivo bastante fuerte para operativizar las actividades del AIAF 2014 en Costa Rica. Esta fue una iniciativa gestada desde el Ministerio de Agricultura y Ganadería y aunque contó con la participación de organizaciones de productores como ANAMAR, otras organizaciones del sector agropecuario, y entes de cooperación técnica internacional, se podría decir que fue un dispositivo dirigido por el gobierno. En otras palabras, la comisión surge como un instrumento de política pública desde el gobierno de entonces (administración Chinchilla Miranda), pero no como producto de un movimiento social, por lo tanto el liderazgo estuvo más desde el MAG mismo.

La agenda de AF no devino en un tema de moda, ni se abandonaron las políticas con el cambio de gobierno en el año 2014. Lo que sí cambiaron fueron los énfasis con que a lo largo de la administración Solís Rivera se vio a la AF. Tal vez el principal cambio es que el conjunto de políticas públicas dejó de ser estrictamente orientado a la AF, y en su lugar se formularon macroobjetivos al sector agropecuario en general, especialmente en el área prioritaria de acción del MAG, y en donde sobresalen dos grandes temas: combate a la pobreza, y la seguridad alimentaria y nutricional. Es dentro de estos dos macrotemas en que se inserta la AF, como un actor importante en la consecución de los objetivos de política pública definidos para estos dos macrotemas. En otras palabras, la AF dejó de ser un objeto de política pública en sí, y se convirtió en un actor importante para la consecución de objetivos más superlativos. Esto lo pudo hacer el gobierno de Solís Rivera al no ser la AF un movimiento social articulado, con agenda propia.

Siguiendo la anterior dinámica, se vuelve a insertar la AF como actor clave, en un nuevo macroobjetivo de política pública para el sector agropecuario, el cual es el desarrollo con enfoque territorial<sup>4</sup>. Dentro de este enfoque de territorios se le da un carácter sistémico a la AF, la cual equivale a una serie de funciones y expectativas que debería de cumplir en el desarrollo, pero para la cual no hay una perspectiva clara de éxito en su ejecución. En otras palabras, se espera de la AF una serie de resultados en términos de producción de alimentos, preservación de valores culturales, generación de empleo y de empleo para jóvenes, arraigo social, adaptarse al cambio climático, etc.

La evolución de la antigua Comisión de Agricultura Familiar en la Red Costarricense de Agricultura Familiar (REDCAF) tiene el potencial de trasladar la gestión del sector de AF a sus miembros de la sociedad civil y no tanto en el Gobierno. La red podría ser exitosa o no, en la medida que construya poco a poco esa agenda propia. El reto acá es posicionar temas clave para el sector como banca de desarrollo real y efectivo, creación de capacidades en emprendedurismo, tecnología, y consolidación de mercados.

Existen bastantes coincidencias entre los discursos de diferentes actores sociales en relación con la conceptualización y potencialidad de la AF. Si bien es vista como una agricultura alternativa que tiene gran potencial para contribuir resolver problemas a nivel local (de cohesión familiar y social, de alimentación, de generación de empleo, de preservación de saberes culturales), también hay retos a futuro en cuanto a identificación y registro de productores, diferenciación de la producción, innovación en formas de mercadeo y sistemas financieros, e inclusión explícita en las estrategias de desarrollo territorial rural.

---

<sup>4</sup> Este enfoque la asumió fuertemente también la nueva administración de Alvarado Quesada, quién asumió en mayo de 2018.

## REFERENCIAS

- EQUIPO TÉCNICO SECTORIAL DE AGRICULTURA FAMILIAR-MAG. Plan Sectorial de Agricultura Familiar 2011-2014, 2012.
- FONTAINE, G. El análisis de políticas públicas: Conceptos, teorías y métodos. (Anthropos, Ed.), 2015.
- LAHERA, E. Introducción a las políticas públicas. Fondo de Cultura Económica, 2002.
- LINDBLOM, C. The Science of “ Muddling Through .” *Public Administration Review*, 19(2), 79–88, 1959.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA. Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Desarrollo Rural Costarricense 2010 - 2021, 2010.
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POLÍTICA ECONÓMICA. Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 “Alberto Cañas Escalante.”, 2015.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN. 2014 Año internacional de la agricultura familiar. 2014. Recuperado de <http://www.fao.org/docrep/019/as281s/as281s.pdf>
- Partido Acción Ciudadana. Plan Rescate 2014-2018: Trabajo, Progreso y Alegría, 2013.
- SÁENZ, F., LE COQ, J. F., & BONIN, M. Políticas de apoyo a la agroecología en Costa Rica. En Políticas Públicas a Favor de la Agroecología en América Latina y el Caribe (pp. 157–188), 2017.
- SEPSA. Plan Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Rura, 2015.
- VALENCIANO, J. A., SÁENZ, F., LE COQ, J. F., & ZÁRATE, D. Desafíos y políticas públicas para la agricultura familiar. En Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: Nuevas perspectivas (pp. 163–191), 2015.
- Sitio web consultado: <http://www.mag.go.cr/proyectos/Agricultura-Familiar/Red-Costarricense-Agricultura-Familiar/index.html>