



Las familias de Yoel y Adriano Pauccara Huamani al lado de un nuevo reservorio construido para garantizar agua y forraje a sus alpacas en Coporaque, Perú. Desde que lo construyeron con apoyo de Oxfam pequeños productores han incidido en decisiones de invertir en reservorios como estrategia de adaptación al cambio climático en dos distritos de Espinar-Cusco. Crédito: Percy Ramírez / Oxfam.

LAS CUENTAS NO CUENTAN

La transparencia presupuestaria y gasto público para la agricultura familiar y campesina

Las cuentas públicas todavía no lo cuentan todo cuando se trata de las prioridades y requerimientos especiales de la agricultura familiar en América Latina y el Caribe. Esto contribuye a reducir la productividad y seguridad alimentaria de millones de mujeres y hombres cabezas de explotaciones a pequeña escala, quienes abastecen hasta el 60 por ciento de los alimentos. Con un nuevo índice, Oxfam evalúa la transparencia, rendición de cuentas, y participación desde la perspectiva de la agricultura familiar en la región y delinea mejoras prioritarias. Ponerlas en marcha ayudaría lograr mayor calidad y cantidad de inversión pública, medios de vida sostenible, un sistema alimentario estable para productores y consumidores en toda la región.

1 INTRODUCCIÓN

En América Latina y el Caribe unas 15 millones de explotaciones agrícolas a pequeña escala juegan un papel fundamental para las economías y la seguridad alimentaria de la región, así como para el futuro de las 62 millones de personas que aún viven en la pobreza en sus zonas rurales.¹ Las mujeres y los hombres de este sector de “Agricultura Familiar y Campesina” (AFC²) producen casi el 40 por ciento del PIB agrícola en Brasil y México y más del 60 por ciento del PIB en Centroamérica.³ Considerando los tres grandes retos que enfrentan los sistemas agroalimentarios a nivel mundial –una distribución justa, la sostenibilidad ambiental y la resiliencia frente a los choques climatológicos y económicos⁴–, el enorme potencial que tiene el subsector AFC de incrementar de manera sostenible su productividad agrícola es aun más importante.⁵ Además de ser estratégica para las economías nacionales y la soberanía y seguridad alimentaria, la inversión en la AFC es una manera eficiente de reducir la pobreza: el crecimiento de la pequeña agricultura repercute positivamente en las personas más pobres hasta dos veces más que el crecimiento en otros sectores.⁶

Por todas estas razones, los gobiernos de América Latina y Caribe hablan cada vez más de la importancia de la AFC. En la declaración que presentaron a la Cumbre de las Américas en abril de 2012, los ministros y ministras de Agricultura del Hemisferio se comprometieron a capacitar a pequeños productores y a facilitar su inserción en las cadenas de valor.⁷ Ya son varios los países que han establecido políticas que buscan priorizar la inversión hacia alguna u otra definición de “pequeño productor”. Desde 2004, a iniciativa del gobierno brasileño, los países que forman parte del Mercosur han creado la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF), que ha logrado consolidar criterios comunes para la AFC y una política subregional que la fortalezca.⁸ La Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECA-DERT) también maneja ya una definición de “agricultura familiar” y la Comunidad Andina trabaja en esa misma dirección.⁹

¿Hasta qué punto estas intenciones son respaldadas con políticas e institucionalidad efectivas para aprovechar el potencial de la AFC? En 2011, Oxfam reveló que a pesar de ser la forma de producción predominante en Sudamérica, la AFC había sido prácticamente olvidada por las políticas agrarias nacionales, así como desfavorecida por el gasto público agropecuario.¹⁰ Este año, Oxfam vuelve a desarrollar el tema desde dos perspectivas: En “De Promesas a Prioridades” examinamos la evolución y escala del gasto en la región;¹¹ asimismo, en la presente nota evaluamos la transparencia presupuestaria, la rendición de cuentas, y la participación desde la perspectiva de la agricultura familiar.

Si los estados no cuentan con bases de información estadística que discriminen entre las mujeres productoras y los grandes agro-negocios, ¿cómo pueden elaborar e implementar políticas efectivas para la AFC? Sin acceso a información detallada sobre el gasto público destinado a los(as) pequeños(as) productores(as) rurales, ¿cómo podemos evaluar

su suficiencia o efectividad? Sin una rendición de cuentas efectiva, ¿cómo saber si la inversión responde a los objetivos y el potencial del sector? Y si hombres y mujeres rurales no pueden participar en las decisiones presupuestarias relevantes, ¿cómo asegurar que las inversiones responden a sus necesidades y prioridades?

Estas son las preocupaciones que motivan esta nota. Detrás de ellas hay una fuerte convicción de que si bien la cantidad de gasto público es la expresión más concreta de la voluntad política, la calidad del gasto público depende en gran parte de la fortaleza del Estado en temas vinculados a la transparencia presupuestaria, rendición de cuentas, y participación. De los 10 países estudiados¹², seis han mejorado notablemente su desempeño en estos puntos desde el 2010 (ver Δ IPA 2010, Tabla 1).¹³ Si bien las mejoras en gestión y transparencia han ayudado a lo(as) ciudadanos(as) a ejercer mejor sus derechos civiles y políticos, las poblaciones más excluidas de la región –como son la mayoría de agricultores(as) familiares– todavía no han experimentado mejoras que den resultados para sus medios de vida, su posición económica, y su seguridad alimentaria.

Para contribuir con el diagnóstico de la gestión y transparencia presupuestaria en áreas vinculadas a la AFC en América Latina y el Caribe, Oxfam presenta en esta nota un Índice de Transparencia Presupuestaria para la Agricultura Familiar y Campesina (ITP-AFC). La Sección 2 explica en qué consiste el Índice y cuáles son sus principales resultados. La Sección 3 resume las medidas más efectivas que se aplican en la región en esta materia, y la Sección 4 identifica las principales políticas que pueden ayudar a aprovechar el gran potencial que ofrece la AFC para lograr sistemas alimentarios más equitativos, sostenibles desde el punto de vista medioambiental, y resilientes.

2 ¿QUIÉN SOBRESALE?

Para evaluar la gestión y transparencia presupuestaria para la AFC en la región, Oxfam encargó investigaciones en 10 países. A diferencia de otros índices de transparencia presupuestaria en general, como el Índice de Presupuestos Abiertos (ver por debajo), cada equipo de investigación se enfocó en un conjunto de preguntas de investigación en común que indaga sobre el desempeño de los gobiernos a lo largo del ciclo presupuestario en relación a las necesidades específicas de productores a pequeña escala en cuatro áreas: bases de información y coordinación, rendición de cuentas, acceso a la información, y participación. En base de la información oficial disponible –y sus experiencias directas levantando esa información– los equipos de investigación valoraron el desempeño de su gobierno respectivo. Este proceso generó más de 450 observaciones puntuales y relevantes que se usaron para elaborar un Índice de Transparencia Presupuestaria para AFC (o ITP-AFC) con rankings de cada país que aparecen en la Tabla 1, por debajo (para mayor detalle sobre la metodología, ver Anexo 1).

¿Qué podemos concluir de los resultados? La conclusión general es que los 10 países evaluados tienen mucho por mejorar. Los retos son, de un lado, darle mayor prioridad política a las políticas de transparencia presupuestaria en general –no necesariamente relacionadas al AFC– y, de otro, cumplir con las normas y obligaciones relevantes que ya existen.

Tabla 1: Índice de Transparencia Presupuestaria para AFC (ITP-AFC)

País	IPA 2012 [†]	Δ IPA 2010	Puntaje ITP-AFC [‡]				
			Información y coordinación	Rendición de cuentas	Acceso a la información	Participación	TOTAL
<i>Brasil</i>	73	+2	10	16	17	19	62
<i>Perú</i>	57	-8	3	16	21	19	59
<i>México</i>	61	+9	13	19	8	13	53
<i>El Salvador</i>	43	+6	13	6	17	13	49
<i>Bolivia</i>	12	+1	5	6	4	19	34
<i>Paraguay</i>	--	--	18	3	4	6	31
<i>Colombia</i>	58	-3	3	13	8	6	30
<i>Haití</i>	--	--	8	6	8	6	28
<i>Nicaragua</i>	42	+5	5	3	17	0	25
<i>Rep. Dom.</i>	29	+15	5	3	8	6	22

Fuente: Para IPA, Índice de Presupuesto Abierto (<http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-Spanish.pdf>). Para ITP-AFC, análisis Oxfam en base a estudios nacionales. Para metodología sobre el ITP-AFC ver Anexo I.

[†] El IPA es un índice global sobre transparencia presupuestaria. Se incluyen como base comparativa los puntajes del 2012 para cada país, en una escala de 1 a 100, donde 0 a 20 significa ninguna o escasa información, 21-40 = mínima, 41-60 = alguna, 61-80 = significativa, y 81-100 significa información extensiva. La columna Δ IPA 2010 demuestra el cambio entre los puntajes IPA del 2010 al 2012.

[‡] El ITP-AFC se mide en una escala total de 0 a 100, donde 0 significa que no existe ninguna condición para manejar una política efectiva a favor de la AFC y 28, que existen todas las condiciones necesarias. El máximo de puntos posibles para cada uno de las cuatro dimensiones es 25.

El análisis de la gestión y la transparencia presupuestaria para la AFC no puede divorciarse del manejo de transparencia presupuestaria en general. Para efectos comparativos, tomamos como referencia el Índice de Presupuesto Abierto (IPA),¹⁴ que también se presenta en la Tabla 1. No sorprende la correlación entre puntuación del IPA y el ITP-AFC. En general, los estados toman medidas en materia de transparencia, rendición de cuentas y participación para todos sus sectores y actividades –no solo para un sector en particular–. Por tanto, los países que sobresalen por baja puntuación en el Índice, como lo hacen Bolivia, Nicaragua y República Dominicana, tienen como tarea pendiente invertir en mejor gestión y mayor transparencia en general. Sin embargo, la existencia de buenas prácticas en general no garantiza necesariamente un buen desempeño del estado con relación a las necesidades del sector AFC: por ejemplo, a pesar de tener el tercer puntaje IPA más alto de la región, Colombia queda en el puesto número siete en el ITP-AFC. Por tanto, mantener una buena gestión y una alta transparencia

presupuestaria en general es una condición necesaria pero insuficiente para garantizar una política efectiva a favor de la AFC.

Queda claro que todos los países –incluyendo los líderes regionales, que sobresalen por registrar los puntajes más altos– tienen todavía mucho por mejorar. A pesar de que Brasil, México y Perú sirven en muchos aspectos como referencias importantes para la región, el análisis demuestra que ninguno de estos países cumple con más de dos tercios de las condiciones claves descritas en el Anexo 1. Este resultado también se ve reflejado en el IPA, donde vemos que a Brasil, que se lleva la corona regional con 73 puntos, le falta todavía para alcanzar los 100 puntos de transparencia total. En resumen, ninguno de los países evaluados se encuentra en condiciones óptimas para manejar una política efectiva a favor de la AFC.

Sobresale también el caso de Paraguay, que a pesar de tener una institucionalidad muy frágil (reflejada en los bajos puntajes para acceso a información, rendición de cuentas y participación) mantiene una puntuación más elevada gracias a la prioridad política que le ha dado al AFC, reflejado en la consolidación de las bases de información y coordinación. Al igual que Brasil, Paraguay ha incorporado una definición del concepto de AFC en sus leyes, y también se ha comprometido con varios programas e iniciativas dirigidas específicamente al sector. Claro está que adoptar una definición jurídica de la AFC no resuelve todos los problemas de gestión y transparencia presupuestaria. Pero resulta lógico pensar que avances tangibles en políticas a favor de la AFC siempre serán más difíciles de lograr mientras no se definan bien los sujetos de los objetivos relevantes. Esclarecer y precisar las características de la población que la política pública busca beneficiar es punto de partida fundamental para cualquier política pública coherente.

Por último, es importante resaltar que el grado de cumplimiento con las obligaciones legales vigentes es muy bajo en toda la región. Como ejemplo, la legislación nacional en la República Dominicana exige elaboración de un presupuesto consolidado y una clasificación por programas pero el estado aún no ha cumplido con esta obligación. Asimismo, cambios recientes en la forma que el Gobierno de Brasil presenta su presupuesto nacional implica que las agencias implementadoras pueden reasignar recursos con tal de que queden dentro de la misma categoría general de intervención. En la práctica esto opaca el destino del gasto, frustra la transparencia, y va en contra de la Ley de Acceso a la Información aprobada recientemente por el mismo Gobierno. Ninguno de los países analizados sacó el puntaje máximo en este variable, resultado que lo habría ubicado como el referente de buenas prácticas en la región. Es decir, si cumplieran al pie de la letra sus leyes y normas referidas a la gestión y transparencia presupuestaria, los gobiernos de la región podrían asegurar mejores resultados para la AFC.

3 ¿QUÉ FUNCIONA?

Dejando al lado la escala comparativa, el análisis que subyace el Índice también brinda aprendizajes importantes a la hora de buscar medidas prácticas para mejorar la gestión e incrementar la transparencia para la AFC. Aquí señalamos tres en particular que son igualmente relevantes para todos los países estudiados:

DESAGREGAR DATOS

Ya se ha mencionado la importancia de precisar y aplicar en todo el ciclo presupuestario una definición de la población y/o de las unidades productivas más relevantes para la AFC en el contexto de un país. Las definiciones exactas que manejan Brasil y Paraguay probablemente no servirían en El Salvador¹⁵ o en la República Dominicana, pero el hecho de contar con algún concepto más específico que “el sector agrícola” es clave, más aun considerando el océano de brechas y desigualdades que caracteriza al ámbito rural en los países de la región.¹⁶

Definir un subsector relevante al contexto AFC exige desagregar la información estadística con la que cuenta el ciclo presupuestario, lo que permite un análisis diferenciado de la población rural involucrada en actividades agropecuarias, de la geografía de la producción agroalimentaria, y de las unidades y actividades productivas. Así lo hacen los casos ejemplares en la región: Brasil, México, y Paraguay. A pesar de no manejar una definición legal relevante a la AFC, México maneja un censo ejidal que retrata posesión de la tierra, ingresos familiares y otras características socio-demográficas y productivas. Los censos agropecuarios de Brasil y Paraguay desagregan la información por sexo, además de por municipio, edad, y área (urbano/rural).

Contar con información sobre la población beneficiaria de agricultores familiares desagregada por género es especialmente importante dado el papel central que juegan las mujeres productoras en la AFC. En el caso del Perú se encuentra información desagregada por sexo en los informes de los ministerios de Salud y de la Mujer, pero en los del Ministerio de Agricultura sólo se encuentra información sobre poblaciones beneficiarias por familia y/o productores en general. Lo que hace falta es información desagregada por género para permitir que los(as) productores(as) puedan ver y cuestionar el impacto de las acciones planificadas, presupuestadas y/o realizadas.

Así como el propio gobierno requiere datos desagregados para afinar las políticas más relevantes y eficaces para la AFC, los ciudadanos también necesitan esta información. En este aspecto sobresalen México y el Perú. Aunque todavía hay algunas dificultades a la hora de poner toda la información desagregada al alcance de los(as) productores(as) de la AFC, la información que publican sí permite observar el gasto a nivel de programas, y en el caso del Perú se puede cruzar además con

información de la región o el municipio al que fue destinado. El reto que enfrenta el Perú (y muchos otros países) es el de volver la información comprensible para los(as) productores(as) y otros ciudadanos interesados que no manejan el lenguaje técnico en el que se presenta actualmente. Brasil lo hacía de esta manera hasta hace poco, cuando adoptó en su plan plurianual una nueva metodología que ya no desagrega la información por acción, lo que impide un escrutinio detallado.

EVALUAR RESULTADOS

Muchos gobiernos de la región no corrigen la calidad de su presupuesto de gastos en función de los resultados que les produjo los gastos de años anteriores. Esto es especialmente notable con el gasto en áreas relevantes a la AFC. Para garantizar mejoras en su desempeño de gasto en base a resultados, México maneja un Sistema de Evaluación de Desempeño que permite, "...una valoración objetiva del desempeño de los programas [...] con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos."¹⁷ Además, es también relevante para el sector AFC el Consejo de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), que vincula resultados con logros en metas más amplias de desarrollo social, incluyendo en algunos casos el alcance de un derecho social.

De igual manera, desde hace dos años el Perú viene implementando un sistema de programas presupuestales orientados a resultados, iniciativa inspirada en el sistema presupuestal de Chile. Se espera tener análisis de resultados del presupuesto entero al 2016, junto con la distribución por programas presupuestales, con indicadores que permitan un mejor seguimiento y una evaluación del impacto de la inversión. Este sistema también debe permitir articular acciones en los diversos niveles del Estado y entre diferentes sectores, lo que ayudaría a coordinar una atención integral, algo especialmente importante para la AFC.

FOMENTAR PARTICIPACIÓN EN ESPACIOS DESCENTRALIZADOS

En seguida se presentan algunos ejemplos ilustrativos de buenas prácticas en materia de participación ciudadana en procesos presupuestarios relevantes al subsector AFC:

- República Dominicana: A nivel de los gobiernos locales se ha introducido la figura de presupuestos participativos para facilitar mecanismos de participación ciudadana en la discusión, elaboración y seguimiento del presupuesto del municipio.¹⁸ Esta figura se introdujo con la intención de tratar el 40% de la transferencia que reciben los municipios del Presupuesto Nacional, que deben destinar a gastos de capital y de inversión, así como de los ingresos propios aplicables a estos conceptos.¹⁹

- Nicaragua: El marco legal que gobierna las cooperativas incluye elementos que garantizan la representación de y por mujeres productoras, lo que puede facilitar la participación de las mujeres en el proceso presupuestario.
- Perú: En el país hay numerosas experiencias de gestión municipal con políticas proactivas de transparencia y participación ciudadana. Un ejemplo de ello es el Municipio Distrital de Coporaque-Cusco, zona netamente rural dedicada a la ganadería y crianza de alpacas. Allí se realiza un ejercicio de rendición de cuentas a la población al final de cada gestión presupuestal (año), siendo posible observar la ejecución de lo decidido a través del presupuesto participativo, que recoge las propuestas de las comunidades. En la última gestión presupuestal, el Municipio de Coporaque aprobó que el 80 por ciento del presupuesto participativo fuera destinado a la construcción de reservorios rústicos de agua. Estos ayudan a garantizar el recurso hídrico en época seca, en la que es cada vez más difícil mantener los pastos y la alimentación para el ganado debido al deshielo acelerado como consecuencia del cambio climático global.
- Brasil: Existe un Consejo Nacional de Desarrollo Rural y Sostenible, y los estados y muchos municipios tienen consejos locales que tratan los mismos temas. Todos cuentan con la participación de órganos de gobierno y las principales organizaciones de la sociedad civil involucradas en el desarrollo rural sostenible, agricultura familiar y la reforma agraria. Los consejos analizan gastos y proponen prioridades temáticas y presupuestarias. El sistema también incorpora conferencias nacionales con representación local, que definen prioridades para las políticas, además de evaluar los avances periódicamente.²⁰

4 ¿QUÉ HACE FALTA?

El Índice presentado en esta nota tanto como el análisis que lo acredita demuestran que entender las tendencias y enfoques del gasto público orientado a la AFC en América Latina sigue siendo un reto mayor. La razón de fondo tiene que ver con la falta de transparencia presupuestaria, rendición de cuentas, y participación efectiva en áreas críticas para la agricultura familiar y campesina. Si para los expertos en el tema resulta difícil sacar conclusiones acertadas con respecto a los presupuestos de gastos, para los(as) productores(as) rurales resulta en muchos casos imposible. Superar este gran obstáculo es un paso inevitable y urgente, y como Año Internacional de Agricultura Familiar el año 2014²¹ es una oportunidad importante para superarlo. Las mejoras señaladas por debajo permitirían debates bien fundamentados acerca de la calidad o la cantidad de inversión pública para AFC en la región – además de lograr el ejercicio de los derechos civiles y políticos de todos los ciudadanos, que actualmente quedan frustrados por la opacidad y generalidad de las cuentas públicas y preocupados por la seguridad y sostenibilidad de los sistemas alimentarios de la región–.

RECOMENDACIONES

Los países con los puntajes más bajos en el ITP-AFC –incluyendo Bolivia, Colombia, Haití, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana– deben invertir en reformas presupuestarias orientadas a mejorar su gestión e incrementar la transparencia en general, garantizando así una planeación estratégica de sus presupuestos de gastos. De acuerdo con las recomendaciones de la Encuesta de Presupuestos Abiertos, esto debe empezar con asegurar que, “...al menos un conjunto mínimo de documentos presupuestarios, incluidos la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo, el Presupuesto Aprobado, el Informe de Auditoría y el Presupuesto Ciudadano, se publiquen de manera regular y oportuna, y que se mantengan audiencias públicas para difundir información presupuestaria y reunir los puntos de vista de los ciudadanos respecto de las políticas presupuestarias.”²² Priorizar las audiencias para las mujeres y otros productores a pequeña escala tiene sentido en estos países y ayudaría a abordar los obstáculos que enfrentan para entender el gasto público.

Los países que no manejan definiciones jurídicas y/o marcos de políticas relevantes al concepto de AFC deben definir las poblaciones blanco que tienen sentido en sus contextos para asegurar un gasto a medida para las necesidades y prioridades de los(as) productores(as) agropecuarios a pequeña escala, incluyendo especialmente a las mujeres. Tomando en cuenta la tendencia hacia mayor enfoque en los requerimientos y prioridades de la AFC, Colombia sobresale como anomalía y los productores a pequeña escala allí se beneficiarían mucho de este cambio.

Todos los países deberían cumplir con sus obligaciones legales relevantes al sector AFC, y buscar maneras de mejorar en términos de transparencia presupuestaria, rendición de cuentas, y participación en general. También deberían identificar formas de mejorar su desempeño en áreas especialmente relevantes al sector AFC, empezando con asegurar que sus ciclos presupuestarios cuenten con:

- Información poblacional, geográfica y productiva desagregada (por género y por otras variables claves);
- Procesos de monitoreo y evaluación que midan logros y resultados provenientes del gasto ejercido en términos amplios y relacionados con la realización de derechos socio-económicos, incluyendo el derecho a la alimentación y el grado de cumplimiento con las prioridades de las mujeres productoras;
- Mejoras en acceso a la información relevante al gasto público en áreas relacionadas con la agricultura familiar y campesina, especialmente resúmenes no técnicos de prioridades y apoyo y recursos para responder de manera oportuna a las inquietudes de productores a pequeña escala;
- Espacios formales descentralizados que permitan a los(as) pequeños(as) productores(as) participar en la formulación, monitoreo y evaluación de los gastos públicos que les afectan.

ANEXO 1: METODOLOGÍA

El Índice se deriva de la calificación de 14 variables consideradas claves para temas de transparencia, rendición de cuentas, y participación desde el punto de vista de la AFC a lo largo del ciclo presupuestario, organizadas en cuatro áreas que forman los ejes del Índice (ver Cuadro 1 por debajo).

Cuadro 1: Cuatro ejes del Índice ITP-AFC

1. Bases de información y coordinación

- 1.1 ¿Existen definiciones y obligaciones legales específicas para el sector AFC (o alguna población que formaría parte de este sector)?
- 1.2 ¿Información desagregada sobre la población del sector agrícola es generada y usada en todo el ciclo presupuestario?
- 1.3 ¿Información geográfica desagregada es generada y usada en todo el ciclo presupuestario?
- 1.4 ¿Información detallada y diferenciada sobre la actividad productiva de los beneficiarios es generada y usada en todo el ciclo presupuestario?
- 1.5 ¿Existe una coordinación intersectorial funcional para un enfoque integral en los requerimientos del AFC?

2. Rendición de cuentas

- 2.1 ¿Existe un control y fiscalización efectivo de las entidades responsables del gasto relacionado con el sector AFC?
- 2.2 ¿El Estado y sus dependencias realizan un monitoreo y evaluación de resultados y logros relevantes al AFC de manera efectiva?
- 2.2 ¿Se elaboran y se publican comparaciones detalladas del gasto ejercido versus el gasto aprobado en áreas relevantes al AFC?
- 2.3 ¿El Estado cumple plenamente todas las obligaciones legales que conciernen al sector AFC?

3. Acceso a la información

Toda la información relevante al sector AFC:

- 3.1 ¿Está disponible y al alcance de los(as) productores(as) del sector?
- 3.2 ¿Es presentada de manera que les permite entenderla claramente?
- 3.3 ¿Es publicada de manera oportuna?

4. Participación

- 4.1 ¿Existen canales o mecanismos formales para la participación activa de los(as) productores(as) del sector AFC en todo el ciclo presupuestario?
- 4.2 ¿Es fácil para los(as) productores(as) AFC incidir en todas las etapas del ciclo presupuestario (independientemente de si hay canales formales o no)?

Se basa en investigaciones nacionales encargadas a expertos en temas relacionados con presupuestos y AFC en sus países respectivos en el

2012. Con base en una guía incluyendo un conjunto de preguntas de investigación comunes, cada equipo de investigadores evaluó la información oficial disponible en cada país y compartió su valoración en un informe nacional. No se realizaron encuestas como parte de estas investigaciones.

Cada observación relevante de estos informes nacionales fue evaluada por el autor, quien la asignó un puntaje, entre 0 y 2, en el que 0 significa que no se cumple con la variable para nada; 1 significa que se cumple hasta cierto punto (pero con deficiencias importantes); y 2 significa que sirve como ejemplo o referencia de las mejores prácticas que se encuentran en la región LAC en este aspecto.

Estos puntajes fueron agregados y organizados según las 14 variables definidas para los cuatro ejes del Índice (ver Cuadro 1) para dar un ranking por país. A cada uno de los cuatro ejes —bases de información y coordinación, rendición de cuentas, acceso a la información, y participación— se le asignó la misma ponderación; 25 representa el puntaje máximo para cada eje, y 100 representa el máximo para el total del Índice.

NOTAS

- ¹ Para cálculos del número y composición de explotaciones de agricultura familiar y campesina en América Latina, ver: **J. A. Berdegue y R. Fuentealba** (2011), 'Latin America: The State of Smallholders in Agriculture,' paper presented at the IFAD Conference on New Directions for Smallholder Agriculture, 24-25 January 2011, Rome, <http://www.ifad.org/events/agriculture/doc/papers/berdegue.pdf> (accedido por última vez el 1 de julio 2013). Afirmar una relación entre la productividad de explotaciones de agricultura familiar y campesina y niveles de pobreza rural no requiere negar la importancia de movilidad entre contextos rurales y urbanos, ni de la diversificación económica de residentes rurales. En América Latina y el Caribe, así como en África y otras regiones, se observan nuevas dinámicas de migración hacia zonas urbanas y hay quienes cuestionan la eficacia de agricultura como motor de reducción de la pobreza en áreas rurales. Sin embargo, el consenso entre economistas agrícolas sigue siendo que estas dinámicas no pueden ser consideradas en aislamiento, y que se complementan mutuamente; las sinergias entre rural y urbano, agricultura y otros sectores económicos son claves para el desarrollo rural y la reducción de pobreza (ver Session 4: Employment, Migration, and the Non-farm economy, pp. 135-186 en **International Food Policy Research Institute (IFPRI) / 2020 Vision Initiative, Overseas Development Institute (ODI), Imperial College, London** (2005) 'The Future of Small Farms: Proceedings of a Research Workshop,' Wye, UK, 26-29 June 2005, <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/sfproc.pdf> (accedido por última vez el 1 de julio de 2013)).
- ² Para efectos de este informe llamamos Agricultura Familiar y Campesina (AFC) al grupo de explotaciones agropecuarias administradas por una unidad familiar, que dependen principalmente de mano de obra de la familia, y tienden a manejar una superficie relativamente limitada. Brasil y Paraguay manejan definiciones oficiales de "agricultura familiar y campesina." El Salvador la tiene para "agricultura familiar," y otros países discriminan en sus políticas a "pequeños productores." No es necesaria una definición formal para que un país maneje políticas a medida para este sector, ni que todos los países manejen la misma definición. Pero sí es posible identificar un grupo de personas cuyos medios de vida dependen de lo que podemos llamar AFC en todos los países de la región, y el punto de partida de este informe es los estados deben hacerlo para dedicarles mayor atención y prioridad presupuestaria a estas personas y así lograr avances en seguridad alimentaria, reducción de pobreza, e igualdad económica y social en América Latina y Caribe.
- ³ **K. F. Nwanze**, 'Smallholder farming key to development in Latin America and the Caribbean,' editorial de la página Internet FIDA, http://www.ifad.org/events/op/2009/editorial_brazil.htm (accedido por última vez el 1 de julio 2013).
- ⁴ **R. Bailey** (2011), 'Cultivar un future mejor: Food justice in a resource-constrained world,' informe de la campaña CRECE de Oxfam, <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/cr-growing-better-future-170611-es.pdf> (accedido por última vez el 1 de julio de 2013).
- ⁵ Esto aplica en la región LAC pero también a nivel global, en donde unas 500 millones de explotaciones agrícolas a pequeña escala dan sustento a casi dos mil millones de personas en los países en desarrollo –casi un tercio de la población mundial–. Ver **FIDA** (sin fecha), 'Food prices: smallholder farmers can be part of the solution,' editorial de la página Internet FIDA, <http://www.ifad.org/operations/food/farmer.htm> (accedido por última vez el 1 de julio de 2013).
- ⁶ **FAO** (2009) How to Feed the World in 2050. Se ha demostrado además que la producción a pequeña escala es más eficaz desde el punto de vista económico que las plantaciones en las que trabajan jornaleros. La pequeña agricultura tiene además un enorme impacto en el empleo, a diferencia de la agricultura altamente mecanizada. **V. Songwe y K. Deininger** (2009), 'Foreign Investment in Agricultural Production: Opportunities and Challenges,' Banco Mundial, p. 3, <http://siteresources.worldbank.org/INTARD/Resources/335807-1229025334908/ARDNote45a.pdf> (accedido por última vez el 1 de julio de 2013).
- ⁷ Concretamente, se comprometieron a, "Promover [...] el acceso a la tecnología y la construcción de capacidades para los pequeños productores" así como a, "Apoyar las innovaciones tecnológicas e institucionales que: faciliten una mayor integración del sector agroalimentario – incluyendo productores de pequeña escala – en las cadenas de valor." Declaración de Ministros de Agricultura, San José 2011, del Encuentro de Ministros de Agricultura de las Américas, "Sembrando Innovación para Cosechar Prosperidad," párrafos 15 y 23, http://www.iica.int/Esp/prensa/Documents/JIA2011Declaracion_esp.pdf (accedido por última vez el 1 de julio de 2013). Es notable que con excepción del Acuerdo Ministerial Hemisférico del 2009 (Jamaica), los Ministros no habían mencionado "pequeños productores" ni una sola vez desde su primera declaración en el 2001.
- ⁸ Ver <http://www.reafmercosul.org/reaf/> "En el 2007, Mercosur estableció criterios comunes para la identificación de los agricultores rurales del bloque. Con base en esos criterios, los países crearán sus registros voluntarios. Brasil ya tiene el DAP. 'Hoy el Mercosur es la única región del mundo que estableció criterios comunes para la identificación de sus agricultores. Con base en esos criterios, todos los países del bloque elaboran políticas públicas que benefician específicamente a los agricultores que aparecen en el registro. El próximo paso será el reconocimiento mutuo,' explica Pierri." http://portal.mda.gov.br/portal/noticias/item?item_id=10713219 (accedido por última vez el 1 de julio de 2013).
- ⁹ La Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT) fue aprobada el 12 de marzo de 2010 y define a la "agricultura familiar" como "la producción agrícola a pequeña escala, desarrollada en fincas que son unidades domésticas de producción y consumo, con mano de obra familiar no remunerada como principal fuerza laboral." (**Consejo Agropecuario Centroamericano** (2010), "Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030," Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), pág.98., http://www.sica.int/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=libr_48070_3_05072010.pdf) (accedido por última vez el 1 de julio de 2013).
- ¹⁰ **A. Guereña** (2011), 'Derecho a Producir: Invertir más y mejor en la pequeña agricultura de América del Sur,' Informe de investigación de Oxfam, http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/derechoaproducir_oxfamcrece-04102011.pdf (accedido por última vez el 1 de julio de 2013): "La forma más concreta de saber si un gobierno cumple sus promesas políticas

consiste en analizar cómo se utiliza el dinero público.” p. 17.

- ¹¹ Ver nota hermana, ‘De promesas a prioridades: Poniendo a la agricultura familiar y campesina al centro de un sistema de producción de alimentos justo en América Latina y el Caribe.’
- ¹² Los 10 países analizados incluyen Bolivia, Brasil, Colombia, El Salvador, Haití, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, y la República Dominicana, todos ellos países en los que la campaña CRECE de Oxfam apoya mayor calidad y cantidad de inversión pública para la agricultura familiar y campesina.
- ¹³ El Índice de Presupuestos Abiertos (IPA) es publicado cada bienio por el International Budget Partnership como medida general del desempeño gubernamental en temas relacionados con la transparencia presupuestaria, la rendición de cuentas, y la participación. Ver **E. Mondo et al.** (2012), ‘Encuesta de Presupuesto Abierto 2012: Abra Presupuestos. Transforme Vidas,’ International Budget Partnership, <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-Spanish.pdf> (accedido por última vez 1 julio 2013).
- ¹⁴ **E. Mondo et al.** (2012), ‘Encuesta de Presupuesto Abierto 2012: Abra Presupuestos. Transforme Vidas,’ International Budget Partnership, <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-Spanish.pdf> (accedido por última vez 1 julio 2013). Ver también el informe relacionado, ‘Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria’: <http://www.iltipweb.org/> (accedido por última vez 1 julio 2013).
- ¹⁵ En el Plan de Agricultura Familiar (PAF), la agricultura familiar está referida a “...las familias que desarrollan principalmente actividades productivas agropecuarias, forestales, pesqueras y acuícolas, que utilizan en sus procesos mano de obra familiar, genera ingresos económicos y contribuye a la seguridad alimentaria y nutricional de los territorios.” **Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)** (2012), ‘La FAO y la Agricultura Familiar: El caso de El Salvador,’ p. 11, <http://transparenciaactiva.gob.sv/privado/La%20FAO%20y%20la%20Agricultura%20Familiar.pdf> (accedido por última vez 1 julio 2013).
- ¹⁶ **A. Guereña** (2011), ‘Derecho a Producir: Invertir más y mejor en la pequeña agricultura de América del Sur,’ Informe de investigación de Oxfam, http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/derechoaproducir_oxfamcrece-04102011.pdf (accedido por última vez el 1 de julio de 2013).
- ¹⁷ Ver <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/ua/ssfp/uegdg/sed/sed-definicion.html> (accedido por última vez 17 julio 2013).
- ¹⁸ La Ley N° 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios crea, en su artículo 236, la institución del sistema de Presupuesto Participativo Municipal (PPM), que anticipa procesos participativos con relación al presupuesto así como reuniones abiertas de cabildos locales.
- ¹⁹ Cada ayuntamiento debe establecer mediante reglamento como se asignará por zona y obras estos recursos. El PPM tiene como uno de sus principios el acceso de todos los ciudadanos a las asambleas comunitarias en cada paraje o comunidad, a las asambleas seccionales, de barrios o de bloques y al Cabildo Abierto o Asamblea Municipal. En ese sentido, por parte de la comunidad tienen derecho a participar todos los pobladores, los cuales en el proceso de las asambleas zonales deben elegir sus representantes para que integren los Comités de Seguimiento y Control Zonal y Municipal. Por parte del ayuntamiento debe participar en la organización del proceso un Equipo Técnico designado para tales fines. Asimismo, el alcalde/as y los regidores están llamados a participar en diferentes fases del proceso, de acuerdo a como lo establece la Ley 176-07.
- ²⁰ El Consejo Nacional de Desarrollo Rural Sostenible –CONDRAF en portugués–, es un órgano colegiado, integrante de la estructura básica del Ministerio de Desarrollo Agrario, que tiene como función proporcionar directrices para la formulación e implementación de políticas públicas. Se constituye como el espacio de concentración y articulación entre los diferentes niveles de gobierno y las organizaciones de la sociedad civil para el desarrollo sostenible en áreas rurales, la reforma agraria, y la agricultura familiar. Los principales objetivos del Consejo son contribuir a la superación de la pobreza por medio de la generación de empleo y de ingresos; reducción de desigualdades de ingresos, de género, entre generaciones y étnias; y para la diversificación de las actividades económicas más allá de fomentar la adopción de instrumentos de control social y participación en la planificación y ejecución de políticas públicas para el desarrollo sostenible en áreas rurales.
- ²¹ Ver <http://familyfarmingcampaign.net/Default.asp?id=es> (accedido por última vez 1 julio 2013).
- ²² **E. Mondo et al.** (2012), ‘Encuesta de Presupuesto Abierto 2012: Abra Presupuestos. Transforme Vidas,’ International Budget Partnership, <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-Spanish.pdf> (accedido por última vez 1 julio 2013).

© Oxfam Internacional julio 2013

Este documento ha sido escrito por Antonio Hill y forma parte de una serie de documentos dirigidos a contribuir al debate público sobre políticas humanitarias y de desarrollo. Oxfam agradece la colaboración de los siguientes investigadores y sus instituciones vinculados con el proyecto en los países analizados: José Antonio Peres Arenas and Gustavo Medeiros Urioste (Centro de Estudios y Proyectos S.R.L.- CEP) (Bolivia); Nathalie Beghin, Alessandra Cardoso, and Edelcio Vigna (Instituto de Estudos Socioeconômicos –INESC) (Brasil); Juan Carlos Villamizar (Colombia); Evelyn Patricia Martinez (Fundación Salvadoreña para la Reconstrucción y el Desarrollo - REDES) (El Salvador); Eddy Labossiere (Haití); Héctor M. Robles Berlanga and Ana Joaquina Ruíz Guerra (México); Adeldo Sandino, Claudia García, and Joaquín Bárcenas (Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas - IEEPP) (Nicaragua); Verónica Serafini Geoghegan (Paraguay); Epifanio Baca Tupayachi (Perú), and; Pavel Ernesto Isa Contreras and Mariana Barrenese (República Dominicana). Todos los juicios y las conclusiones reflejadas en el Índice presentado en este documento quedan bajo responsabilidad del autor y no de los investigadores que contribuyeron.

Oxfam también reconoce la asistencia en la producción del informe de Marcelo Arandia, Susana Arroyo, Lourdes Benavides, Patricia Bordier, Walden Borja, Jorge Cortés Fajardo, Lies Craeynest, Lorena del Carpio, Yuritzin Flores, Analuce Freitas, Amelie Gauthier, Rafael Henríquez, Tonny Joseph, Oscar López, Ana Iris Martínez, Silvio Minier, Cecilia Niezen, Adriana Rodríguez, Susana Ruiz, Muriel Saragoussi, and Giovanna Vásquez.

Para más información sobre los temas tratados en este documento, por favor póngase en contacto con advocacy@oxfaminternational.org

Esta publicación está sujeta a *copyright* pero el texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del *copyright* solicita que cualquier uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. La reproducción del texto en otras circunstancias, o su uso en otras publicaciones, así como en traducciones o adaptaciones, podrá hacerse después de haber obtenido permiso y puede requerir el pago de una tasa. Debe ponerse en contacto con policyandpractice@oxfam.org.uk.

La información en esta publicación es correcta en el momento de enviarse a imprenta.

Publicado por Oxfam GB para Oxfam Internacional con ISBN 978-1-78077-378-0 en julio 2013.

Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, Reino Unido.

OXFAM

Oxfam es una confederación internacional de 17 organizaciones que trabajan juntas en 94 países, como parte de un movimiento global a favor del cambio, para construir un futuro libre de la injusticia que supone la pobreza:

Oxfam Alemania (www.oxfam.de)
Oxfam América (www.oxfamamerica.org)
Oxfam Australia (www.oxfam.org.au)
Oxfam-en-Bélgica (www.oxfamsol.be)
Oxfam Canadá (www.oxfam.ca)
Oxfam Francia (www.oxfamfrance.org)
Oxfam GB (www.oxfam.org.uk)
Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk)
Oxfam India (www.oxfamindia.org)
Intermon Oxfam (www.intermonoxfam.org)
Oxfam Irlanda (www.oxfamireland.org)
Oxfam Italia (www.oxfamitalia.org)
Oxfam Japón (www.oxfam.jp)
Oxfam México (www.oxfamexico.org)
Oxfam Novib (www.oxfamnovib.nl)
Oxfam Nueva Zelanda (www.oxfam.org.nz)
Oxfam Quebec (www.oxfam.qc.ca)

Para más información, escribir a cualquiera de las organizaciones o ir a www.oxfam.org.