



HAL
open science

Políticas públicas que promueven la agroecología y producción orgánica en América Latina

Jean François Le Coq, Maria Mercedes Patrouilleau, Eric Sabourin, Paulo
Andre Niederle

► **To cite this version:**

Jean François Le Coq, Maria Mercedes Patrouilleau, Eric Sabourin, Paulo Andre Niederle. Políticas públicas que promueven la agroecología y producción orgánica en América Latina. in III Conferência Internacional de Agricultura e Alimentação em uma Sociedade Urbanizada, Sep 2018, Porto Alegre, Brasil. hal-02794344

HAL Id: hal-02794344

<https://hal.science/hal-02794344>

Submitted on 5 Jun 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Third International Conference
**AGRICULTURE AND FOOD
IN AN URBANIZING SOCIETY**

17 - 21 SEPTEMBER 2018 | PORTO ALEGRE | BRAZIL



**Public policies that promote agroecology and organic agriculture
in Latin America**

**Políticas públicas que promueven la agroecología y producción orgánica
en América Latina**

Jean François Le Coq¹, Maria Mercedes Patrouilleau², Eric Sabourin³, Paulo Andre Niederle⁴

¹ CIRAD, Umr Art-Dev, MUSE and CIAT Cali, jflecoq@cirad.fr

² INTA, Instituto de Prospectiva y Políticas Públicas, patrouilleau.mm@inta.gob.ar

³ CIRAD, Umr Art-Dev, MUSE and University of Brasilia (CDS & MADER) eric.sabourin@cirad.fr

⁴ UFRGS-PPGS-PGDR, pauloniederle@gmail.com

Abstract. This paper deals with public policies and public actions that promote agroecology in Latin America and the Caribbean. In this context, agroecology is considered as an alternative agri-food system to face the social, health and environmental problems caused by the conventional agricultural system. Public policy instruments and an enabling institutional environment are essential to support the development of agroecology. However, the institutionalization of this concept and its integration into public policies represents a very hard challenge in Latin America. In the academic field, few studies have analyzed the processes of construction of policies for agroecology. Results presented here are derived from a regional comparison carried out between 2016 and 2017 by the Public Policies and Rural Development Network in Latin America (www.pp-al.org/en).

Keywords: agroecology, organic farming, public policies, institutionalization

Resumen. La comunicación trata de políticas y acciones públicas que promueven la agroecología en América Latina y el Caribe. En este contexto, la agroecología es considerada como un sistema productivo y alimentario alternativo para enfrentar los problemas sociales, de salud y ambientales provocados por el sistema agropecuario convencional. Instrumentos de políticas públicas y ambiente institucional propicio son fundamentales para apoyar el desarrollo de la agroecología. Sin embargo, la institucionalización del concepto de agroecología latinoamericana y su integración en políticas públicas representan un desafío en latinoamericana. En el campo académico, pocos estudios analizan los procesos de construcción de políticas a favor de la agroecología. Los resultados aquí presentados son el fruto de un estudio regional realizado entre 2016 y 2017 en el marco de la Red Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina (www.pp-al.org/es).

Palabras-claves: agroecología, producción orgánica, políticas públicas, institucionalización, América Latina.

Introducción

En América Latina y el Caribe, la agroecología pretende constituir una alternativa a los sistemas agroalimentarios convencionales. Los movimientos sociales, que han logrado formar coaliciones para incidir en las políticas públicas, son quienes impulsan dicha perspectiva. Para tanto, 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 todas las bases del sistema agroalimentario convencional. La implementación de instrumentos de políticas que promueven la agroecología, así mismo que los efectos que ellos generan, dependen, por lo tanto, del contexto político-institucional específico a cada país.



Third Internacional Conference
**AGRICULTURE AND FOOD
IN AN URBANIZING SOCIETY**

17 - 21 SEPTEMBER 2018 | PORTO ALEGRE | BRAZIL



Esta comunicación trata de políticas y acciones públicas que promueven la agroecología en América Latina y el Caribe. 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. Los resultados aquí presentados son el fruto de un estudio regional realizado entre 2016 y 2017 en el marco de la Red *Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina* (Sabourin et al, 2017). La investigación fue conducida a partir de un marco analítico-conceptual común con el objetivo de comparar como se diseñan e implementan políticas públicas frente a los diferentes arreglos institucionales y políticos que caracterizan los Estados latino-americanos. En este sentido, hay que destacar, por ejemplo, que el desarrollo de la agroecología y el manejo de los procesos de transición o conversión representan un verdadero desafío dado el peso y las diferentes posiciones y papeles de los actores en cada escenario, como el agronegocio, la agricultura familiar y los grupos indígenas y campesinos, así como los consumidores y gestores de las políticas.

Los resultados evidencian que la producción de instrumentos a favor de la agroecología involucra estructuras flexibles y plurales de gobernanza. En este sentido, es notorio en todos los contextos el papel esencial de las redes de gestión del conocimiento agroecológico y de las redes de circuitos cortos que se desarrollaran en la escala territorial. Esto indica que las principales políticas son más bien formuladas y gestionadas a la escala del territorio, visto que la cooperación territorial favorece la gestión colectiva de los bienes comunes que constituyen el fundamento principal de la propuesta agroecológica.

Referencial teórico y metodología

Con el fin de entender como han aparecido las políticas y herramientas a favor de la Agroecología y la agricultura orgánica, elaboramos un marco analítico a partir de la teoría institucional y de la ciencia política, los cuales nos permiten identificar las variables más relevantes que afectan los procesos de cambio institucional y la emergencia de políticas que promueven la agroecología. En este sentido, seguimos la concepción institucionalista de que diferentes arreglos de dispositivos institucionales producen diferentes efectos en términos sociales y económicos. Además, considerando que la producción de políticas no es un proceso aislado de las relaciones entre Estado y Sociedad, deriva que las políticas son diferenciadas (así como sus efectos) en virtud de cómo se organizan estas relaciones (Pierson, 2016).

La construcción del Estado, como estructura institucional específica, responde a un intrincado juego de poder entre múltiples actores sociales. Estos disputan el control de las estructuras organizativas que colocan el Estado en acción, tales como ministerios, departamentos, secretarías etc. Estas estructuras también poseen una autonomía relativa para producir políticas públicas, de manera que los gestores actúan como un grupo específico, una elite administrativa con capacidad de producir y ajustar las leyes, reglamentos administrativos y rutinas técnicas a sus propios objetivos. En efecto, la producción de los instrumentos de políticas públicas depende del juego de fuerzas entre los diferentes actores para controlar los recursos materiales y discursivos en el proceso de producción y legitimación de las políticas. Considerando que este juego de poder es diferenciado entre los diferentes países, mientras que



Third International Conference
**AGRICULTURE AND FOOD
IN AN URBANIZING SOCIETY**

17 - 21 SEPTEMBER 2018 | PORTO ALEGRE | BRAZIL



focalicen la promoción de la agroecología, es esperado que las políticas no actúan de la misma manera.

Sin embargo, además de diferencias importantes, interesa a una análisis institucional comprender cuales son los factores que guardan similitudes y que encaminan para algún grado de convergencia entre los instrumentos de políticas públicas (Mahoney y Rueschmeyer, 2003; Pierson y Skocpol, 2008). En general, las investigaciones acerca de este tema destacan los variables siguientes: 1) el rol de las ideas y de los conceptos, que subyacen a los cambios de políticas (Surel, 1998; Palier y Surel, 2005), y constituyen el «cemento» que une las coaliciones de causas que influyen las decisiones de políticas (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993; Weible et al., 2009); 2) los eventos claves (crisis climática, económica, financiera, geopolítica) que influyen en los cambios institucionales creando bifurcaciones (Mahoney y Thelen, 2010); 3) el rol y el peso relativo de los grupos de interés (movimiento social, sindicatos agrícolas, gremios, asociaciones de productores) (Surel, 1998) y sus capacidades para crear alianzas que les permiten influir en la decisiones públicas (Weible et al. 2009); 4) los tipos de regímenes políticos y de acción de gobierno, ya que especialmente en países de baja institucionalidad, éstos inciden en la efectiva implementación de las políticas, en su ciclo de existencia y en su estabilidad (Medellín Torres, 2004).

En nuestra investigación, a partir de este marco y con una perspectiva comparada, construimos una matriz común de indicadores institucionales para ocho países de América Latina y el Caribe (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, El Salvador, México y Nicaragua). Considerando la limitaciones de la investigación para tratar de todos los elementos institucionales considerados arriba, en nuestra matriz elegimos cuatro variables a partir de las cuales construimos la análisis presentada en este artículo: a. el origen de las políticas, b. los actores involucrados en este proceso, c. las trayectorias institucionales desde la creación de los instrumentos de acción pública y sus efectos para el desarrollo o la promoción de la agroecología y d. los regímenes políticos y de gobierno según el grado de consolidación política e institucional que hayan logrado (su territorialidad y la institucionalización del orden).

Concepciones y promotores de los modelos alternativos de producción agropecuaria

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 1). 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.



Third International Conference
**AGRICULTURE AND FOOD
 IN AN URBANIZING SOCIETY**

17 - 21 SEPTEMBER 2018 | PORTO ALEGRE | BRAZIL



Tabla 1: 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 consumida 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).

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. Por su vez, 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.

De otra manera, **la agroecología política** surge con apoyo en los desarrollos teóricos y experimentales de investigadores como Miguel Altieri (1995) y Stephen Gliessmann (2007), 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



Third Internacional Conference
**AGRICULTURE AND FOOD
IN AN URBANIZING SOCIETY**

17 - 21 SEPTEMBER 2018 | PORTO ALEGRE | BRAZIL



medioambientales y sociales (Petersen, Mussoi y DalSoglio, 2013). Este modelo de 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 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.

La agroecología política sostenida por los movimientos sociales también busca modificar 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.

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 (un tipo de pago por servicios ambientales) aplicados a la agricultura en Costa Rica (2007); el Plan de Agricultura Sostenible en Chile (2015).¹

La investigación también señaló que, 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

¹ A pesar de estos avances, la producción agroecológica sigue siendo dispersa y limitada. Resulta marginal, salvo en Cuba donde representa el 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.



Third International Conference
**AGRICULTURE AND FOOD
IN AN URBANIZING SOCIETY**

17 - 21 SEPTEMBER 2018 | PORTO ALEGRE | BRAZIL



por sistemas de aprendizaje y gestión del conocimiento. En segundo lugar, para compensar los menores rendimientos y los mayores costos de producción, del trabajo², 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).

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.

El estudio mostró tres principales tipos de institucionalización de políticas: la integración de la agroecología en políticas sectoriales o programas existente (Argentina), la elaboración de una política nacional específica (Brasil, Nicaragua, El Salvador) y la institucionalización indirecta a través de otros conceptos, generalmente la producción orgánica (Argentina, Chile, Cuba, El Salvador, México, Nicaragua), o la agricultura sostenible (Chile, Costa Rica, México).

Las formas, la trayectoria, el grado y los efectos de la institucionalización dependen básicamente de tres elementos: i) la capacidad del movimiento social de la agroecología para crear una coalición amplia con capacidad de participar de los procesos de producción de las políticas, ii) la ocurrencia de crisis de la agricultura convencional (económica, financiera o ambiental) que crean oportunidades para la acción política de estas coaliciones, y iii) la capacidad de respuesta de los Estado nacionales frente a las presiones de los movimientos de la agroecología y las crisis de la agricultura convencional.

Instrumentos de política en apoyo de la agroecología

Una amplia variedad de instrumentos de políticas promueve 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 a 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, Costa Rica 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

² El hecho de producir insumos a partir de los recursos de la finca reduce los consumos intermediarios, pero aumenta la cantidad de trabajo requerida.



Third International Conference
**AGRICULTURE AND FOOD
IN AN URBANIZING SOCIETY**

17 - 21 SEPTEMBER 2018 | PORTO ALEGRE | BRAZIL



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 para la venta directa). 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 (Costa Rica, 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.

Una aplicación política activa pero compleja en regímenes de baja institucionalidad

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, vinculados con los regímenes políticos y de gobierno que enmarcan las políticas.

En el conjunto de países considerado encontramos situaciones diferentes. La mayoría de los países (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica) corresponden al tipo de régimen político de “obediencia porosa” (Medellín Torres, 2004), de mediana autonomía gubernamentativa, en la medida en que existe unidad del poder político (el Estado controla todo el territorio nacional) pero el orden institucional es incompleto, presenta fisuras que hacen que no todas las instituciones sean estables y valoradas económica y socialmente; la institucionalidad se encuentra permeable al poder de presión de intereses, de modo que el gobierno tiene dificultades para mantener una unidad de acción en sus políticas a lo largo del tiempo y sobre determinadas áreas de acción que no responden a los intereses de los actores más poderosos. Por ejemplo, Brasil atravesó uno de los más importantes procesos de institucionalización de las políticas a favor de la agroecología, con mucha participación de los movimientos sociales



Third Internacional Conference
**AGRICULTURE AND FOOD
IN AN URBANIZING SOCIETY**

17 - 21 SEPTEMBER 2018 | PORTO ALEGRE | BRAZIL



y las organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, las mismas se ven debilitadas a partir del nuevo contexto post destitución de la Presidenta Dilma Rouseff. En Argentina es muy baja la importancia de las políticas para la agroecología del Ministerio de Agricultura a lo largo de los distintos gobiernos. En estos países, donde hay cierto desarrollo de políticas y modelos agroecológicos, éstos compiten de manera desigual con las políticas que apoyan a los actores y empresas del agronegocio.

De otro modo, Cuba correspondería a una situación de "obediencia sólida" (Medellín Torres, 2004), lo que implica decir que la territorialidad es completa y la institucionalidad del orden es plena, y la forma de producción agroecológica es la más extendida, aunque con las dificultades propias de su baja inserción internacional en los mercados. Por su vez, dentro de los regímenes políticos de "obediencias endeblas", en donde podemos incluir Nicaragua, El Salvador y también México, las políticas que nominalmente se sancionan y se diseñan con el nombre de agroecología (caso de Nicaragua) tienen finalmente dificultades para ponerse en práctica.

La posibilidad de mostrar que la producción agroecológica puede proporcionar alimentos baratos a los más pobres es un desafío importante, ya que este es un argumento que también reivindican el agronegocio y la agricultura orgánica y requiere de afinar los instrumentos de información y verificación. También es prioritario promover la contribución de la agroecología a la salud pública, la equidad social y económica, 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. 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.

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. Pero el territorio no se gestiona sino es en un marco de cierta autonomía gubernamental del Estado y de una cierta continuidad institucional y de los programas de gobierno. Estos atributos son frecuentemente difíciles de garantizar para los regímenes de gobierno en la Región. 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.



Third International Conference
**AGRICULTURE AND FOOD
IN AN URBANIZING SOCIETY**

17 - 21 SEPTEMBER 2018 | PORTO ALEGRE | BRAZIL



Conclusiones

En muchas instituciones y documentos se manifiesta una percepción limitada de la agroecología, al considerarla solamente como un conjunto de prácticas; sin embargo, la agroecología incluye el diseño de los sistemas agro-alimentarios y del territorio, entre otros aspectos, así como los ciclos de recursos naturales y la biodiversidad. Es por eso que, hoy en día, frente a la convergencia de crisis (financieras, geo-políticas, climáticas), la adopción de prácticas agro-ecológicas deja pensar que ellas son alternativas sostenibles y resistentes (o resilientes) para enfrentar las consecuencias de las futuras crisis del planeta o de la humanidad en particular climática y ambiental.

En términos de incidencia en políticas públicas, al nivel técnico-científico es prioritario visibilizar más los aportes de la agricultura agro-ecológica y orgánica a nivel continental integrando los criterios económicos, sociales, ambientales, de salud y no sólo publicitando experiencias locales o la dimensión técnico-productiva agropecuaria mono-sectorial. En ese sentido se necesitan más esfuerzos para coordinar agendas entre movimientos sociales a favor de la agroecología y de la agricultura orgánica frente al sector muy organizado del agro-negocio “verde” y del sector corporativo de la gran agricultura productivista convencional aún más poderoso.

En este artículo se ha evidenciado el papel esencial, para el desarrollo de la agroecología, de las redes de gestión del conocimiento agroecológico y de las redes de circuitos cortos; en particular, su eficiencia y pertinencia cuando son pensadas y manejadas en la escala territorial. En el mismo sentido, las propuestas de apoyo para el desarrollo de la agricultura agroecológica necesitan ser formuladas a la escala del territorio y no del sistema técnico de la unidad de producción o aún menos a la escala de la parcela cultivada. El territorio es la escala del manejo de los recursos naturales y de los paisajes, de la vida social, de las redes de gestión del conocimiento y de los mercados locales, regionales y nacionales. En estos territorios, los instrumentos a favor de la agroecología necesitan adoptar una estructura flexible, con un diseño operacional que permita su adaptación por los agricultores, comunidades y sus organizaciones en frente de los distintos contextos económicos, sociales y ecológicos.

Agradecimientos: Los autores agradecen a los equipos que participaron del estudio regional “Políticas públicas a favor de la agroecología en LAC”, al CIRAD por el apoyo financiero a este estudio y a la Oficina Regional de la FAO en América Latina por el financiamiento del libro <https://www.pp-al.org/es/actualites/livre-sur-les-pp-d-agroecologie-a-telecharger>



Third Internacional Conference
**AGRICULTURE AND FOOD
IN AN URBANIZING SOCIETY**

17 - 21 SEPTEMBER 2018 | PORTO ALEGRE | BRAZIL



Referencias

ALTIERI M. A. *Agroecology: The Science of Sustainable Agriculture*. 2nd Edition. CRC Press, 448p. 1995.

GLIESSMAN S. *Agroecology: the ecology of sustainable food systems* 2nd Edition CRC Press. Boca Ratón. 2007.

MAHONEY J.; RUESCHEMEYER D. *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, New York Cambridge University Press, 2003, *Political Science*.

MAHONEY J., THELEN K. A theory of gradual institutional change. *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power*, n°1, 2010

MEDELLÍN TORRES, P. La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad, Serie Políticas Sociales 93, CEPAL, Santiago de Chile, 2004.

PALIER B., SUREL Y. Les «trois I» et l'analyse de l'État en action. *Revue française de science politique*, n°55 (1), 2005 : 7-32.

PETERSEN, P.; MUSSOI, E.; DAL SOGLIO, F. Institutionalization of the agroecological approach in Brazil: advances and challenges. *Agroecology and Sustainable Food Systems*, v. 37, n. 1, 2013.

PIERSON P.; SCKOPOL T. El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea, *Rev. Urug. Ciencia. Política* v.17, n.1, 2008 : 7-38,

SABATIER P. A., JENKINS-SMITH H. C. (Eds) *Policy Change and Learning : An Advocacy Coalition Approach. Theoretical Lenses on Public Policy*. Boulder: San Fransisco, Oxford: Westwiew Press, 1993

SABOURIN E., PATROUILLEAU M. M., LE COQ J.-F., VAZQUEZ 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/>.

SUREL Y. Idées, intérêts, institutions dans l'analyse des politiques publiques. *Pouvoir*, n°87, 1998 : 161-178.

THELEN K; MAHONEY J. *Advances in Comparative Historical Analysis*. New York: Cambridge University Press, 2015.

WEIBLE C. M., SABATIER P. A., MCQUEEN K. Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework. *Policy Studies Journal*, n°37:1, 2009: 121-140.