

APORTES DE ACCIÓN CAMPESINA PARA LA REDEFINICIÓN DEL MARCO NORMATIVO, INSTITUCIONAL Y DE POLÍTICAS DEL SECTOR AGROALIMENTARIO

(20/09/2016)

EL CARÁCTER DE LA PROPUESTA

El equipo de trabajo del Observatorio Venezolano de Tierras, promovido por Acción Campesina, pretende aportar algunos elementos para la redefinición del marco normativo, institucional y de políticas que exige la crisis actual del sistema agroalimentario y agroproductivo del país y en particular de la producción agrícola

La caída de la producción de alimentos y otros productos de origen agrícola, del lado de la oferta, y la escasez y alto costo de los alimentos, del lado de la demanda, son hoy centro de la crisis económico social que sufrimos en Venezuela. Estos problemas constituyen un conjunto interrelacionado que no es posible afrontar con medidas parciales o sectoriales y que requiere una visión y una estrategia de conjunto.

Por otra parte en la producción agrícola aparecen un conjunto de problemas específicos, entre los cuales destacan: los relacionados con la tenencia de la tierra, el uso de los recursos naturales y la situación de pobreza y exclusión de la población vinculada a la dinámica de la producción agrícola. Sobre estos temas se requieren orientaciones particulares encuadradas en la estrategia general.

Esta contribución pretende aportar elementos en los dos ámbitos, pensando en el momento en que sea posible afrontar la crisis con las redefiniciones requeridas.

En lo fundamental se trata de contribuir a la elaboración de un consenso entre los actores sociales, económicos y políticos en torno a lo habría que hacer en la agricultura y el sector agroalimentario a partir de un cambio en la actual conformación político económica.

El actual documento es la última versión preliminar de un trabajo que es producto de un proceso de elaboración y discusión a partir de la experiencia y las propuestas realizadas en Venezuela y la experiencia internacional, así como las opiniones de expertos y sectores económicos. No es un documento final por el contrario es un aporte inicial

EL MARCO NORMATIVO ACTUAL, LA LEGISLACIÓN VIGENTE Y LOS CAMBIOS REQUERIDOS

La situación actual está caracterizada por una multiplicación de leyes, declarativas, confusas, imprecisas y con graves dificultades para su aplicación, casi todas ellas producto de leyes habilitantes, algunas con denominaciones y contenidos inconstitucionales, que ha conducido a un sistema legal complicado, abigarrado e inaplicable que genera y permite un Estado arbitrario y anómico

Frente a esta situación se requiere una **recuperación progresiva de la institucionalidad y el Estado de Derecho con un nuevo estilo de legislación** con normas precisas y aplicables

El punto de partida de la nueva institucionalidad no son las leyes sino los acuerdos y consensos sobre las orientaciones estratégicas, las políticas, los instrumentos y los programas que es necesario que instrumentar a partir de un cambio en el marco político y económico. Estas orientaciones una vez instrumentadas y probadas deben convertirse en leyes y normativas. La secuencia de la renovación del marco legal debe comenzar por **leyes más generales, siguiendo por leyes específicas y terminando con leyes programa.**

En algunos casos, como es todo lo relacionado con la **tenencia de la tierra**, son necesarios **cambios legales urgentes** para dar garantías a los productores para que se incorporen con entusiasmo a la recuperación de la producción interna

Los elementos fundamentales a desarrollar en este sentido son:

- Las exigencias de política macroeconómica
- Elementos para una nueva estrategia agroalimentaria con nuevos instrumentos y políticas
- Compromiso para mejorar las condiciones de vida y trabajo de la población vinculada a la agricultura
- Orientaciones básicas en materia de tenencia de las tierras agrícolas
- Lineamientos para la gestión ambiental, el cambio climático y la inocuidad de los alimentos

LAS EXIGENCIAS DE POLÍTICA MACROECONÓMICA

Es evidente la importancia que las distorsiones macroeconómicas tienen en la generación de los problemas de todas las cadenas agroproductivas y sus efectos sobre la producción agrícola y la población rural.

No es posible hacer una propuesta coherente sin afrontar esta realidad y plantear exigencias de política macroeconómica, mas aun en Venezuela donde la **producción agrícola ha sido una clara víctima las políticas macroeconómicas del rentismo petrolero.**

Las diferencias inmensas en las tasas de cambio existentes en el mercado, y que se aplican a la importación de diversos productos, acompañados de otras distorsiones fiscales y monetarias sin duda están el origen de muchos de los graves problemas actuales.

En este sentido es imperativo plantear que no es posible buscar salidas consistentes a la situación actual sin cambios significativos de la política macroeconómica

- En este marco resulta prioritario el **ajuste de la política cambiaria**, eliminando las extremas diferencias de las tasas de cambio y generando un **proceso de unificación cambiaria** a una tasa económicamente viable.
 - El establecimiento de **normativas y políticas para evitar la sobrevaluación** de la tasa de cambio y de nuevo el privilegio de las importaciones que ha sido el factor clave para la caída de la producción agroalimentaria de base interna
 - Dentro de esta orientación parecería necesario instrumentar **sistemas de compensación** para cadenas alimentarias vitales, muy sensibles a las devaluaciones bruscas pero que son vitales para la alimentación de la población, tales como la cadena del trigo y la producción animal basada en alimentos balanceados
- Por otra parte resulta claro que se requiere **una política equilibrada en el terreno fiscal y monetario** que elimine las graves distorsiones existentes en el gasto público, la liquidez monetaria y las tasas de interés. El notable déficit fiscal cubierto con emisión de dinero inorgánico y las tasas de interés fuertemente negativas deben ser corregidas.
 - Para el sector agroalimentario **la política fiscal debe garantizar los recursos públicos necesarios** para el desarrollo de las cadenas agro productivas, la producción agrícola y el desarrollo rural tal como lo indica la Constitución
- Adicionalmente se requiere una **nueva orientación respecto de la intervención del Estado en el ámbito económico** que limite los controles y la intervención directa como agente económico y privilegie los acuerdos con los agentes privados y normativas de estímulo y promoción.

UNA NUEVA ESTRATEGIA AGROALIMENTARIA

Hoy por hoy los enfoques sectorialistas que aíslan al sector agrícola no tienen vigencia frente a los problemas que plantean la dinámica macroeconómica, la de las cadenas productivas y de las relaciones con el exterior. Se requiere una visión estratégica del sector agroalimentario con un nuevo enfoque en relación al papel del estado

En este sentido se plantea la necesidad de una **estrategia agroalimentaria** para organizar y promover las **cadenas productivas** desde la producción hasta el consumo en beneficio del conjunto, con programas y proyectos específicos.

Este sector es la **clave de problemática social** desde su origen hasta su destino. En el origen están los sectores y áreas más pobres de la sociedad, vinculadas a la agricultura y en su destino también la población menos favorecida que gasta una fracción mucho más grande de su ingreso en alimentos.

Las **políticas agroalimentarias** van a ser la **clave del éxito** de cualquier proyecto político en el futuro cercano. Lo planteado es **una forma más eficaz de intervención del Estado en las cadenas** que garantice mejores resultados para productores y consumidores. Con menos regulaciones y controles administrativos, así como intervenciones directas como agente económico, que resultan costosas e ineficientes, y más acuerdos y concertaciones con los agentes de la cadena, orientadas y supervisadas por el sector público.

EL INSTRUMENTO CENTRAL: LOS ACUERDOS POR CADENA AGROALIMENTARIA

Esta orientación podría instrumentarse por medio de “**Acuerdos de Productividad para el Abastecimiento**” para las cadenas agroalimentarias más importantes, desde el punto de vista de la producción y el consumo, donde participen los agentes económicos de todos los eslabones de la cadena y el sector público involucrado.

Estos podrían conformar el **centro nuevo marco institucional y normativo del sector agroalimentario**, donde se establezcan todas las normas, políticas y programas requeridos en cada dinámica agro productiva.

Los Acuerdos deberían garantizar el **control de los abusos de posición de dominio** que pudieran presentarse en cada cadena, y en este sentido los organismos públicos involucrados deberían ser garantes de la equidad y las relaciones equilibradas entre los distintos agentes.

Esta orientación requiere que se **promueva y norme el desarrollo organizativo e institucional de todos los agentes** de las cadenas agroproductivas de tal forma que se garantice una participación real y equitativa de los actores económicos en los **Acuerdos**.

En este ámbito podría plantearse también promover y normar un **organización territorial de los productores agrícolas** por áreas o zonas.

MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL PARA EL SECTOR AGROALIMENTARIO

Se trata fundamentalmente del encuadramiento normativo e institucional para el desarrollo de la estrategia agroalimentaria planteada.

En este contexto resulta evidente que se requiere **un marco normativo e institucional que va mucho más allá del sector agrícola** y que debe incorporar elementos relacionados con la dinámica económica global, las relaciones con el mercado externo y el desarrollo de las cadenas agroproductivas.

Esto plantea la necesidad de **una legislación general para el sector agroalimentario y agroproductivo** que encuadre el resto de las normativas más específicas sobre aspectos, componentes o eslabones del sistema y que sustituya la Ley de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria.

Con esta orientación resulta claro que se requiere **un ente central con competencias en la elaboración de políticas públicas desde provisión de insumos para la producción primaria hasta la distribución minorista de alimentos**, incluyendo los aspectos relacionados con la nutrición.

Si lo vemos en el contexto actual se trataría de un ente que reúna las **competencias de los ministerios de agricultura y tierras y alimentación** con una presencia pre establecida en el servicio exterior del país.

Por otra parte se requeriría una reorganización, reorientación, eliminación o privatización progresiva, lo que más convenga al interés social y nacional, de la multitud de organismos y empresas existentes en el sector por la vía de políticas públicas y posteriormente encuadrándolas en leyes específicas en cada área

Dado el hecho de que el centro de la nueva institucionalidad son los **Acuerdos de Productividad por cadenas que integran los agentes económicos su participación estaría garantizada** y se convierte en un elemento central del nuevo marco normativo e institucional

ORIENTACIONES Y COMPONENTES

Algunos de los elementos de esos **Acuerdos y políticas** a desarrollar podrían ser los siguientes:

LOS PROGRAMAS INTEGRALES DE PRODUCCIÓN PARA EL IMPULSO DE LA PRODUCCIÓN Y LA PRODUCTIVIDAD

La orientación central es un desarrollo agrícola apoyado sobre las experiencias exitosas de organización que representan los **Programas Integrales de Producción**.

Estos programas conjugan la administración de líneas de financiamiento con la banca, compra colectiva y en escala de insumos estratégicos, organización del apoyo técnico al productor, la comercialización concertada de la cosecha y la integración de actividades económicas aguas arriba y abajo

Ellos han sido sin duda el factor clave en el incremento de la producción de cereales y el motor de los cambios en las técnicas de cultivo, así como el principal factor de incremento en los rendimientos y en la sustentabilidad de la agricultura mecanizada.

La propuesta es la **ampliación programada y promovida por el Estado de los programas integrales de producción** a otras áreas geográficas y cadenas productivas. Lo cual podría implicar lo siguiente:

- Extensión a nuevas áreas y organizaciones dentro de los sistemas productivos donde existe experiencia
- Mecanismos para la incorporación de pequeños productores a los programas y asociaciones
- Extensión a nuevos sistemas productivos y cadenas entre las cuales se podrían destacar: la cadena de la carne bovina, cadena del café, las cadenas de las frutas y hortalizas
- Organización de programas integrales de producción para circuitos exportadores

PROMOCIÓN DE LA COORDINACIÓN VERTICAL EN LAS CADENAS

La coordinación vertical es hoy la forma de organización dominante en los mercados más dinámicos y el centro de los éxitos en cadenas agroproductivas más exitosas en todo el mundo

En este sentido resulta prioritario un **programas de estímulo a la coordinación vertical en las cadenas de agroalimentarias y en particular en las de productos frescos** que involucre las cadenas de super e hiper mercados a partir de convenios de compra venta y acuerdos de estabilización de precios. Estos acuerdos tendrían como contrapartida para los agricultores, líneas de financiamiento, provisión de insumos estratégicos y apoyo técnico para la producción.

En este sentido el desarrollo de circuitos exportadores es otro de los campos en que la Coordinación Vertical es la clave del éxito y los estímulos del sector público particularmente importantes.

MODERNIZACIÓN DE LA RED DE DISTRIBUCIÓN DE ALIMENTOS

En esta dirección está planteado el desarrollo de la Coordinación Vertical de las grandes cadenas de distribución minorista, tal como lo indicamos en el punto anterior, pero la orientación central debe ser la **modernización y mejoramiento de la red comercial que abaste a los sectores más pobres y alejados**.

En este sentido dos líneas son importantes:

En 1er lugar la **promoción de cadenas de distribución privadas de pequeños comercios** y la reorganización y ampliación del **Sistema de Mercados Municipales** que acerque la red comercial a la población en ciudades importantes

En 2o lugar la **recuperación de la red comercial que abastece localmente a los sectores más pobres y alejados** con un programa de modernización y financiamiento de los comercios minoristas tradicionales, así como la incorporación de supermercados independientes. La red debería **incorporar progresivamente productos de consumo fresco y almacenamiento en frío**.

En este sentido una prioridad debe ser la **ampliación profundización y mejoramiento de la red comercial con apoyo público (Mercal, PDVAL)** por medio del desarrollo de mecanismos de coordinación vertical con la gran distribución privada en cada cadena. En este sentido se debería garantizar el abastecimiento haciendo que las **grandes distribuidoras privadas se integren en esta red y garanticen la disponibilidad de los alimentos** cuando se requieren.

Los Acuerdos de las distintas cadenas deberían contemplar **convenios para el abastecimiento de la Red Comercial para pequeños comercio privada y con Apoyo Público**.

Un elemento complementario en esta dirección debería ser el desarrollo de **mercados mayoristas abiertos y modernos** con mecanismos claros de información de precios y de acceso de los productores. Esta opción es paralela a la Coordinación Vertical y debe cubrir a rubros como frutas y hortalizas de consumo moderado, carne, quesos. Etc.

UN NUEVO MECANISMO DE INTERVENCIÓN EN LOS PRECIOS DE PRODUCTOS BÁSICOS

La intervención regulatoria en los precios agroalimentarios se limitará a un grupo de productos básicos para la alimentación, todos ellos con importante relación con el comercio exterior

Un sistema de precios flexible y previsible que garantice precios accesibles de los alimentos básicos. Se trata de un acuerdo de los agentes de los distintos eslabones, con la participación del Estado, que prevea incrementos de precio periódicos a lo largo de la cadena de tal forma que los aumentos en los productos básicos al consumidor los hagan cada vez más accesibles, es decir, que precio real al consumidor disminuya progresivamente.

Los elementos a tomar en cuenta en los casos señalados son: Evolución de la tasa de cambio, evolución de la inflación general y en alimentos, Evolución de los costos agrícolas y evolución de los precios internacionales

Que el incremento de los precios de los productos básicos para la alimentación de la población se ubique por debajo de la inflación es un factor clave para la disminución de la pobreza.

La aplicación de condiciones preferenciales para las importaciones para frenar presiones excesivas sobre los precios de algunos rubros puede ser un elemento de apoyo a la política de precios en cada cadena.

RACIONALIZACIÓN DE LAS IMPORTACIONES Y PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES

El tema de los flujos de productos desde y hacia el exterior es un elemento clave de las políticas agroalimentarias y uno de los componentes importantes de los **Acuerdos** de cada cadena. En ellos deben establecerse los niveles de importación deseables y las condiciones para que ellas se realicen

Se requiere la racionalización de las importaciones con **precios de referencia para materias primas básicas y aplicación de aranceles o impuestos para fiscales** que protejan frente a las fluctuaciones del mercado internacional y las distorsiones creadas por intervenciones y subsidios a nivel mundial. Los **Fondos Parafiscales** previstos en la Constitución pueden ser un instrumento de gran utilidad en este sentido

Por otra parte es indispensable **un sistema de Contingentamiento** de las importaciones de insumos agroindustriales que implique que las cuotas de importación en condiciones preferenciales tienen como contrapartida el apoyo efectivo al desarrollo de la producción interna y los programas previstos en los **Acuerdos**.

Adicionalmente se plantea la **promoción y estímulo de circuitos exportadores coordinados verticalmente** para las cadenas donde tengamos ventajas competitivas. En los Acuerdos de cada cadena la promoción de exportaciones debe ser un componente necesario.

El apoyo público a los circuitos debería tomar diversas formas por vía de condiciones de financiamiento, la cobertura de costos y ventajas fiscales o cambiarias.

La promoción de exportaciones debería contar con **apoyo a nivel de los países de destino**, tal como lo hacen muchos países de la región, por medio de ente mixto que funcione en estrecha relación con el servicio exterior del país

UN PROGRAMA DE FINANCIAMIENTO FOCALIZADO PARA LA PRODUCCIÓN Y LAS INVERSIONES REQUERIDAS

Desarrollo de un Programa Especial, con la participación de fondos de origen público y financiamiento de la banca multilateral y privada, con condiciones preferenciales preestablecidas en términos de plazos, tasas de interés y años muertos

En este sentido se plantea sustituir la cartera agrícola preferencial generalizada, que desvía buena parte de los recursos destinados a la agricultura hacia otros fines, por un **Programa Especial de financiamiento claramente focalizado hacia proyectos de inversión o producción previamente definidos en cada Acuerdo** con claros objetivos del mejoramiento de la producción, la productividad y la calidad de los productos. Los Programas de financiamiento no tiene porqué limitarse a la producción primaria y podrían ampliarse para alcanzar otros eslabones de la cadena incluyendo la modernización de la distribución minorista

A este fin es muy probable que se requiera un **agente financiero público o mixto** cuyo papel fundamental no debe ser el financiamiento básico de los proyectos sino la cobertura de las condiciones especiales con que ellos sean favorecidos.

Adicionalmente debe establecerse un mecanismo que garantice la **disponibilidad de financiamiento bancario privado mínimo** para la producción agrícola y especialmente para los Programas Integrales de Producción con estímulos para el sector financiero

GESTIÓN DE RIEGO EN LAS CADENAS PRODUCTIVAS

La introducción de un sistema de gestión de riesgo que permita compensar y estabilizar los principales eslabones de las cadenas frente a fenómenos naturales y climáticos que puedan afectarlos. Estos programas son hoy por hoy un elemento clave de las políticas de los países con sistemas agroalimentarios más sólidos y estables.

El mecanismo podría integrarse dentro de los **Acuerdos** y desarrollarse por medio de los **Programas Integrales de Producción** siendo financiado con la participación de los beneficiarios, la banca y el sector público. El ente financiero mixto o público mencionado en el punto anterior podría ser el responsable de su implementación

PROGRAMAS DE DESARROLLO CIENTÍFICO, TECNOLÓGICO Y ORGANIZACIONAL INTEGRADOS A LA DINÁMICA PRODUCTIVA

Los Acuerdos por cadena deben contener los **proyectos de investigación-desarrollo que es indispensable que sean desarrollados en cada circuito**, así como los recursos requeridos y las fuentes de financiamiento a las que se recurrirá. El acuerdo debe dar especial importancia a los proyectos que se presentarán para ser financiados con recursos públicos o internacionales.

La promoción y el apoyo público a los programas de capacitación técnica a los largo de toda la cadena, y especialmente en la producción agrícola, organizados entre las **universidades, los programas Integrales de**

Producción y los proveedores de tecnologías deben ser un componente fundamental en esta área. Las becas para los participantes deberían ser financiadas en conjunto por el sector público y privado.

En esta línea es importante destacar que el objeto no son solo innovaciones tecnológicas sino también **innovaciones organizativas** y aspectos intangibles del desarrollo productivo en materia de administración, relaciones laborales y cooperación

Una línea de importancia en esta dirección son los programas de capacitación y apoyo para **el desarrollo organizativo y la cultura de cooperación y participación**

En este marco habría que reorganizar progresivamente las instituciones públicas de investigación y desarrollo tecnológico para integrarse en esta dinámica y participar de los **Acuerdos** por cadena.

TRATAMIENTO DE LAS EMPRESAS EXPROPIADAS, INTERVENIDAS, OCUPADAS O DESARROLLADAS EN EL SECTOR AGROALIMENTARIO.

La existencia de un gran número de empresas en manos del sector público, que provienen del sector privado, o que han sido desarrolladas por organismos del Estado, en todos los eslabones de las cadenas agroalimentarias es un hecho central de la situación actual.

Casi todas estas empresas se encuentran en **situación crítica desde el punto de vista económico y financiero** y requiere sin duda cambios muy importantes a partir de un cambio del marco político económico.

Las orientaciones estratégicas de la política a desarrollar sobre ellas son un componente vital de lo requerido en un cambio

El objetivo es que pasen al sector privado garantizando su **eficiencia económica y su desarrollo**, en el marco de **evitar posiciones de dominio y promover el acceso de los agentes organizados** de las cadenas agroalimentarias donde se ubican

El principio central es que debe realizarse su **venta pura y simple** a quien presente la **mejor oferta** para el desarrollo de la empresa **de acuerdo a condiciones establecidas**. Las cuales tienen que no solo contener condiciones económicas sino también tecnológicas, organizativas, sociales y ambientales

En cualquier caso la **indemnización del propietario original** debe ser garantizada

LINEAMIENTOS PARA EL MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES DE VIDA Y TRABAJO DE LA POBLACIÓN VINCULADA A LA AGRICULTURA

LA DIGNIFICACIÓN DEL TRABAJO ASALARIADO EN EL CAMPO

Es indispensable desarrollar una nueva línea de política destinada a los asalariados del campo que hoy constituyen el grupo mayoritario de la población vinculada a la agricultura

Esta línea debe contemplar al menos siguientes aspectos:

- Un mecanismo que garantice una **remuneración mínima** adecuada para los trabajadores agrícola fijos, por jornal y a destajo así como **bonificaciones en función de los resultados económicos** que se obtengan en cada rubro de producción.
- **Calificación y capacitación de la mano de obra agrícola en íntima relación con el desarrollo productivo**. En este sentido la concesión de cursos y becas organizadas en conjunto con universidades y proveedores de tecnología en el marco de los Programas Integrales de Producción puede ser una opción.
- **Mejoramiento de condiciones de trabajo** en términos de transporte, vestido y calzado de trabajo, condiciones de higiene, seguridad laboral y alimentación etc.

- **Mecanismos para un mínimo de seguridad social** que podría instrumentarse a partir de un programa especial de pensiones jubilaciones o prejubilaciones manejados por los organismos del sector **y los Poderes Regionales y Municipales**

EL ACCESO DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES A UNA PRODUCCIÓN EFICIENTE Y ESTABLE

Diseño e introducción de **sistemas de producción para producciones familiares y pequeñas** articuladas a los Acuerdos de Productividad por cadena y los Programas Integrales de Producción.

En este sentido existen ya un conjunto de experiencias y de propuestas que pueden ser implementadas en el marco de los acuerdos, Entre ellos aparecen: La producción de café orgánico o gourmet, cacao de alta calidad, productos avícolas especiales, piscicultura, productos hortícolas o frutícolas artesanales licores artesanales, formas especiales de producción mecanizada

En esta dirección el desarrollo producciones destinadas a nichos de mercado en el país y en el exterior con productos de alto valor es una de las opciones más importantes

EL DESARROLLO Y MEJORAMIENTO DE LAS COMUNIDADES RURALES

Un programa de desarrollo rural dirigido al mejoramiento de la infraestructura, los servicios públicos, la vivienda y la diversificación de actividades económicas y culturales en las áreas agrícolas. Desarrollado en conjunto con el **Poder Regional y Municipal** y los Programas Integrales de Producción.

Algunos de los componentes podrían ser los siguientes:

- Vialidad Agrícola
- Mejoramiento de Centros Poblados
- Acueductos Rurales
- Electrificación
- Vivienda Rural
- Desarrollo Artesanal
- Desarrollo Turismo
- Ahorro y crédito
- Desarrollo de actividades culturales
- Recreación y Deporte

En esta línea de política el **papel protagónico debería ser el del Poder Regional y Municipal** y desarrollarse en coordinación con los Programas Integrales de Producción y los entes encargados del sector público.

La participación de las organizaciones territoriales de los productores agrícolas y las comunidades es también un aspecto esencial

PROGRAMAS DE PROTECCIÓN PARA LA PRODUCCIÓN FAMILIAR EMPOBRECIDA

En este sentido se requerirían **programas para las distintas formas de producción familiar en situación precaria** entre las que destacan:

- La producción familiar frutícola, hortícola y de raíces y tubérculos en situación precaria
- La producción familiar cafetalera y cacaoatera marginal
- Los restos de los Asentamientos Campesinos de Reforma Agraria
- Los productores en áreas de frontera agrícola y cuencas altas

La dirección de estos programas debe ser triple.

- Rescatar la producción de la familiar viable renovando plantaciones de cultivos permanentes o semipermanentes.
- Facilitar el traspaso a productores con mayor viabilidad económica de unidades de producción deterioradas por medio de apoyos públicos directos o sistemas de asociación
- Complementar el ingreso de la familia remunerando las labores dirigidas a la protección del ambiente y la reforestación, así como al mejoramiento de la producción en el solar domestico

APOYO A LA MUJER RURAL Y LA IGUALDAD DE GÉNERO

Programa especial para la mujer de las poblaciones vinculadas a la agricultura con componentes sociales y productivos. El mejoramiento del hogar y el fortalecimiento de la familia podrían ser elementos importantes,

Este programa al igual que el de Desarrollo Social el papel de los Estados y Municipios debería ser central

ORIENTACIONES BÁSICAS SOBRE LA TENENCIA DE LA TIERRA

REFORMA O SUSTITUCIÓN DE LA LTDA

La conveniencia una nueva ley sobre la materia o la Reforma de la LTDA depende del **contexto y el momento** en que ella se produzca

En el actual cuadro político e institucional es imposible cualquier iniciativa legislativa tenga alguna viabilidad y menos en una materia tan compleja como esta. En el marco de conflicto institucional actual cualquier **propuesta es inútil** y mientras más amplia peor.

Sin embargo todo hace pensar que se pueden producir cambios a corto plazo:

Un primer escenario es un cambio político a partir de un **nuevo gobierno** que comience a cambiar profundamente el marco político institucional y el modelo económico

Si pensamos en un nuevo marco político e institucional es muy posible que una **nueva ley sea lo deseable** para que ella se encuadre dentro de una nueva estrategia y política global para el sector agroalimentario y tenga el **nuevo estilo legislativo** requerido.

El alcance de la ley es un asunto a discutir, pero es posible que la nueva Ley solo se refiera a lo relacionado con la **tenencia de la tierra**.

Sin embargo otro escenario posible es un cambio menos radical donde se genere un **gobierno de transición** en el que se supere el conflicto de poderes actual y se abra la posibilidad de algunos cambios a pesar de no ser posible un nuevo marco político institucional y económico

En este caso la reforma de la LTDA es la opción más viable, pero su objetivo tiene que ser limitado para poder ser eficaz. Se trata entonces de proponer algunos cambios en la LTDA que eliminen las mayores amenazas y los entrabamientos mas importantes para los productores agrícolas. Una reforma integral muy difícilmente sería aplicable y eficaz

Las dos opciones no son contradictorias pues se aplican en contextos distintos, sin embargo la cuestión fundamental **es establecer cuáles son las nuevas orientaciones centrales** en esta materia.

OBJETIVOS: ¿CUÁL ES LA SITUACIÓN DESEABLE A FUTURO?

- La ley debe prever un proceso progresivo de esclarecimiento y regularización de la tenencia de las tierras de uso agrícola que conduzca a la propiedad plena de ellas por quienes las explotan en un plazo determinado.
- La ley debe fomentar la explotación adecuada de las tierras de uso agrícola y el acceso a la propiedad de ellas de nuevos productores económica y socialmente eficientes así como formas asociativas para su explotación favorables para los participantes y para un desarrollo agrícola sustentable.

¿CÓMO SE ESTABLECEN Y DELIMITAN LAS TIERRAS AGRÍCOLAS?

Para alcanzar el 1er objetivo es indispensable **definir y delimitar las tierras objeto de la ley** estableciendo diversas categorías de **Uso Agrícola**. Comenzando por la localización y delimitación de las **áreas de uso agrícola intensivo** y continuando con áreas de usos más limitados. El proceso debe ser progresivo en función de la intensidad de uso y con plazos preestablecidos.

El concepto fundamental es el uso actual, o posible en forma inmediata, y no la vocación o capacidad de los suelos que ha sido utilizado hasta ahora. La noción de **Sistemas de Producción Agrícola** puede ser de gran utilidad para la calificación y delimitación de tierras agrícolas

Cuando el sector público desarrolla un **proyecto de equipamiento o de riego** con un área de influencia determinada y con un proyecto de desarrollo las tierras afectadas deberían declararse de **Uso Agrícola Intensivo**

¿COMO TRATAR LAS DIFERENTES SITUACIONES DE TENENCIA EN LAS TIERRAS AGRÍCOLAS?

En función del 1er objetivo también es indispensable clarificar la situación de la tenencia de las tierras agrícolas comenzando por las **áreas de uso agrícola intensivo** y continuando con áreas de usos más limitados. Las tierras afectadas deben ser clasificadas en función de la **claridad y conflictividad de su situación actual**.

El proceso debe ser progresivo y con prioridades y plazos establecidos para cada tipo de situación de tenencia y uso agrícola. La actualización y adecuación del catastro de las tierras y su registro debe ser un proceso paralelo

El proceso debe concluir en plazo determinado (3 a 5 años) con una nueva base legal de reconocimiento de la propiedad agraria.

¿QUÉ PASA CON LAS TIERRAS PÚBLICAS AGRÍCOLAS EN TODAS SUS FORMAS?

Para hacer posible el 1er objetivo se requiere también que se produzca el traspaso al ente rector en materia de tenencia de todas las tierras de uso agrícola en manos públicas: propiedad del INTI, Tierras propiedad de la República de dominio privado; Tierras baldías con Uso Agrícola; Tierras baldías en jurisdicción de los Estados y ejidos Municipales

¿QUÉ CARÁCTER DEBE TENER LA PROPIEDAD DE LAS TIERRAS AGRÍCOLAS?

El proceso debe concluir con el otorgamiento o reconocimiento de la **propiedad plena de las tierras** sin otras limitaciones que las que afectan a la propiedad en general y las establecidas en la legislación sobre la producción agrícola, el cuidado del ambiente y los recursos naturales

El mecanismo a utilizar debe ser la **venta pura y simple** de las tierras públicas afectadas, El **reconocimiento de tierras de propiedad privada**. Adicionalmente se debe crear un Fondo de tierras públicas con uso insuficiente o que sean traspasadas al ente rector en materia de tenencia por compra o negociación amistosa

¿CÓMO SE PROMUEVE EL USO ADECUADO DE LA TIERRAS AGRÍCOLAS?

Se requiere un **marco normativo realista** que castigue el uso inadecuado o ineficiente de la tierra y cree estímulos para su uso apropiado con medidas que sean realmente aplicables. La definición del latifundio, exigida en la Constitución, debe estar asociada a las formas del impuesto predial a aplicarse

El Impuesto Predial es de muy difícil aplicación y se requiere estudiar distintas posibilidades. Una posible opción es implementarlo progresivamente y comenzar en **áreas de Uso Agrícola Intensivo**.

Este impuesto pareciera más factible si se concibe como una **contribución parafiscal** vinculada al **Fondo de Tierras** que debe crearse y que sin duda es un instrumento para impulsar la producción y la productividad agrícola

Es posible que también establecer un **bono de productividad** para los predios que tengan eficiencias destacadas en el marco de los **Programas Integrales de Producción y los Acuerdos de las Cadenas**.

La nueva normativa debe prever medidas para evitar el fraccionamiento excesivo de la pequeña producción agrícola que puede generar su inviabilidad económica.

ACCESO A LA TIERRA Y LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA Y TRASPARENCIA EN SU MERCADO

Mecanismo que garanticen el acceso a la producción agrícola y la propiedad de la **tierra de nuevos agricultores social y económicamente eficientes**, así como un **mercado de tierras agrícolas** transparente. Esto implica la creación de un **Fondo de Tierras** públicas con uso insuficiente así como un mecanismo de financiamiento para la adquisición de esas tierras.

Por otra parte debe plantearse la promoción y regulación de un **Mercado de Tierras Agrícolas** transparente y moderno con niveles de información adecuados al cual los interesados puedan acceder.

¿CÓMO DEBEN SER TRATADAS LAS ASOCIACIONES PARA LA EXPLOTACIÓN DE TIERRAS AGRÍCOLAS?

La eliminación de la prohibición de la tercerización y normas realistas en torno a la explotación indirecta de las tierras y los contratos agrarios.

Este sentido es necesario aceptar y hasta promover **formas asociativas en las explotaciones agrícolas** que resulten favorables para los participantes y para el desarrollo agrícola eficiente desde el punto de vista económico, social y ambiental.

Deben establecerse condiciones de **transparencia, equidad y duración definida** en los diferentes casos de asociaciones más frecuentes y de las nuevas que puedan surgir. Los **Acuerdos por cadena** pueden jugar un papel importante al respecto.

¿CÓMO TRATAR LAS TIERRAS AGRÍCOLAS CON ALTA PRESIÓN URBANA?

Una de las categorías de **uso agrícola** deben ser las tierras agrícolas con alta presión urbana ubicadas en áreas de alto crecimiento de la población.

Estas áreas requieren un tratamiento especial con normas especiales y proyectos particulares para cada caso, en coordinación con los Municipios y el ente encargado del desarrollo urbano.

¿CÓMO TRATAR LAS TIERRAS EXPROPIADAS INTERVENIDAS U OCUPADAS POR EL SECTOR PÚBLICO EN LOS ÚLTIMOS AÑOS?

La existencia de un gran número de predios expropiados, ocupados o invadidos con la participación del sector público es una realidad que hay que afrontar con políticas específicas.

El objetivo es que pasen al sector privado con propiedad plena garantizando su **eficiencia productiva** en manos de productores con disposición y capacidad para desarrollarlas.

El principio central es que debe realizarse su **venta pura y simple** a quien presente el mejor **proyecto para su desarrollo dentro de las condiciones que se establezcan**. Las cuales tienen que contener elementos económicos y también sociales y ambientales.

Los propietarios u ocupantes originales deben tener prioridad para su adquisición y en cualquier caso la **indemnización del propietario original** debe ser garantizada.

¿QUE INSTITUCIONES PÚBLICAS O MIXTAS DEBEN EXISTIR EN ESTA MATERIA?

Un Instituto de Administración de Tierras de carácter público para el proceso de regularización de la tenencia y la administración y seguimiento posterior de las tierras.

Un Fondo de Tierras constituido las con tierras públicas sin uso, adquiridas o traspasadas, los fondos producto de la venta pura y simple a los productores, Los fondos producto del impuesto predial. Con carácter de Fondo Parafiscal. El Fondo podría tener carácter mixto.

Tribunales Agrarios. Para la resolución de conflictos en los plazos establecidos y los que surjan posteriormente

Mercado de Tierras Agrícolas de carácter privado con regulaciones públicas, que garantice información oportuna y transparente en la materia. Algo como una Bolsa Inmobiliaria Agraria

LINEAMIENTOS PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL, EL CAMBIO CLIMÁTICO Y LA INOCUIDAD DE LOS ALIMENTOS

Otros aspectos que no se pueden dejar de lado son los referidos al desarrollo de agricultura sostenible desde el punto de vista ambiental y que proporcione alimentos sanos y de calidad.

GESTIÓN AMBIENTAL

Normas de estricto cumplimiento con relación al **uso racional del agua, los suelos y la cobertura vegetal** en el marco de la producción agrícola

CAMBIO CLIMÁTICO

Orientaciones y políticas para prevenir y realizar las adaptaciones necesarias frente a ese fenómeno

INOCUIDAD DE LOS ALIMENTOS

Desarrollo de **buenas prácticas** y mecanismos de **trazabilidad** en el marco de los Acuerdos de Productividad