

POLITICAS AGRARIAS PARA LA SOBERANIA ALIMENTARIA
Y UN MUNDO RURAL VIVO

CUADERNO 1.

ELEMENTOS BASICOS DE LAS POLITICAS AGRARIAS. OBJETIVOS BASICOS – FUNCIONES – MEDIDAS.



Fernando Fernández Such
Experto en Políticas Agrarias y
Desarrollo Rural
Noviembre 2017.



1. Razones para una política agraria pública.

Un economista liberal nos dirá que no hay razón de ser para una política agrícola especial, en cuanto que se trata de definir una política económica para un sector económico concreto. Cualquier economista liberal argumentará diciendo que el éxito de una política de desarrollo está en una correcta política macroeconómica basada en la estabilidad combinada con, la liberalización del mercado, y el dismantelamiento de los mecanismos de intervención pública. Sin embargo, la historia económica nos demuestra lo contrario. Sobre la base de análisis diferentes y buscando objetivos distintos, ningún gobierno a lo largo de la historia, ha renunciado a intervenir sobre un sector tan sensible como es el agrario.

Las justificaciones históricas para la intervención política en este sector han sido de diverso tipo. El primer conjunto de razones tiene que ver con su importancia social y económica. Algunos gobernantes entendieron que la alimentación era una cuestión de seguridad nacional y en este mismo sentido, asumieron que garantizar el abastecimiento de alimentos a la población era un objetivo político y social necesario. En la mayoría de los casos, los países y sus gobiernos analizaron la importancia del sector agropecuario en la economía nacional, al ser sin lugar a duda la principal fuente de empleo e ingresos para muchos países – recordemos que en alrededor de 100 países del mundo el sector agropecuario representa más del 25% de la población activa agraria, más del 25% del PIB y más del 40% del valor de las exportaciones - Pero, además, otros gobernantes también comprobaron cómo el sector primario, era uno de los sectores más interconectado en el seno de una economía nacional, y decidieron estratégicamente desarrollar el proceso de acumulación a partir del sector agrario. En otros casos, las políticas buscaban gravar al sector agrario para poder financiar el desarrollo de la industria, y en otras ocasiones incluso se trataba de desviar activos laborales hacia otros sectores.

Un segundo conjunto de razones, tienen que ver con el propio comportamiento de la agricultura y la ganadería como sectores económicos, y cuyo análisis dio origen a la formulación de leyes específicas. Básicamente nos referimos a tres. **La ley de King** – formulada por el economista inglés del siglo XVII - viene a explicar cómo los precios agrarios reaccionan de forma muy brusca a cualquier disminución y aumento de la oferta de producto. Casi se trata de una reacción desproporcionada. Por ello y desde siempre y en todo lugar y contexto, se



han arbitrado sistemas por parte de los países para permitir controlar la oferta¹ como el almacenamiento público o privado de producto, la retirada del mercado de ciertas cantidades de producto, o el control de la oferta. La segunda de las leyes básicas es la **Ley de Engel** - estadístico alemán - supone que la elasticidad, es decir, el incremento de la demanda de alimentos varía según el nivel de renta, pero este incremento tiene límite, es decir, crece mucho en los países menos desarrollados cuando mejoran las condiciones de vida, pero se estanca en un determinado punto de renta. La tercera **ley corresponde a Turgot** - político francés del siglo XVIII – que desarrolló la ley de rendimientos decrecientes y afirma que la productividad del suelo aumenta con la incorporación de innovaciones tecnológicas, pero solo hasta un determinado punto, a partir del cual y si superamos los límites – sobre todo ecológicos - la productividad empieza a disminuir.

A estas leyes, es necesario incorporar algunas nuevas todavía por definir pero que son evidentes. Nos referimos por ejemplo a la **ley de Caín y Abel**², se fija en el hecho de que el comportamiento de los sectores agrícola y ganadero en determinados contextos pueden ser opuesto, y en el contexto actual en el que el incremento desmesurado de la producción de carne industrial en los países del norte requiere destinar inmensas proporciones de tierra a la producción de proteína en el sur, eso empobrece a los agricultores y agricultoras y enriquece a los sectores ganaderos industriales.

Uno de los problemas es que mientras que durante decenios los analistas económicos de cualquier orientación tuvieron claro que la inversión en el desarrollo de la agricultura, la ganadería y el resto de sectores primarios, era la mejor de las estrategias para el desarrollo económico nacional y casi se consideraba como un prerrequisito imprescindible, a partir de mitad de los 80 y sobre todo a lo largo de toda la década de los 90, la mayoría de los economistas ortodoxos consideran que esto ya no es así y que la inversión debe centrarse en crear las condiciones adecuadas para favorecer la internacionalización del sector y por lo tanto la liberalización de los mercados internacionales. Este planteamiento implica la consideración de que lo que de ninguna forma resulta eficiente es invertir en agricultura familiar.

Sin embargo, el informe sobre pobreza rural elaborado y presentado por FIDA en el año 2001³ y que tuvo una segunda edición en el año 2011, destapó una realidad ocultada por los organismos internacionales y que supuso la entrada en la escena de un nuevo argumento a favor de las políticas agrarias. A pesar del proceso de urbanización, el 70% de los hogares pobres y que pasan hambre en el mundo son rurales y esto hace insostenible e ineficaz el modelo de desarrollo⁴. Esta argumentación ha ido tomando peso de la mano de los organismos internacionales y con el estallido de la crisis alimentaria de 2008, sus razones se han hecho más poderosas. A pesar de todo ello el balance actual en el impulso de las políticas agrarias sigue siendo negativo, y tras dos décadas de desmantelamiento de las políticas agrarias – las décadas de los 80 y 90 fueron las de la liberalización - su reactivación requiere en un primer momento de un incremento de la inversión pública, y que el sector agropecuario vuelva a ser prioritario para el gasto público. Así la FAO estima que es necesario elevar el gasto

¹ En la crisis de los precios agrarios que se desató en el año 2008 y que se prolongó hasta 2012, los stocks de cereales estaban por debajo del 20% a nivel mundial y una de las medidas generalizadas fue la activación de los mecanismos de almacenamiento público que habían sido abandonados por la mayoría de los países del mundo. Sin embargo, a partir de la crisis alimentaria de 2008, más de 100 países del mundo volvieron a desarrollarlas.

¹ Nombrada así por Lourdes Viladomiu. Miembro de Saó. Grupo de Reflexión Rural

³ Informe FIDA – FAO – BM. La pobreza rural en el mundo 2001

⁴ Informe FIDA – FAO – BM. La pobreza rural en el mundo. 2011.



público en el medio rural y en el sector agrario en torno a un 20%.⁵ El Informe del Banco Mundial titulado *“Informe sobre el Desarrollo Mundial 2008: Agricultura para el desarrollo”* renovó el interés por la agricultura como base para reducir la pobreza y el hambre, apuntaba la necesidad de activar políticas agrarias adecuadas⁶.

El tercer grupo de razones para activar las políticas agrarias llegaron con la crisis alimentaria de 2008. Más de 50 países casi al mismo tiempo entraron entre febrero de 2008 y julio del mismo año en crisis alimentaria. Se centró la atención pública en la difícil situación de la agricultura y tanto la FAO como el resto de organismos internacionales lanzaron llamados políticos de urgencia. La diferencia de esta crisis alimentaria con otras anteriores radicaba; por un lado en su carácter global, y por otro en el hecho de que la liberalización de los mercados agrarios habían traído consigo la financiarización de los mercados de alimentos, lo que se traduce en la entrada de productos financieros especulativos y fondos de inversión sobre promesas de futuro que juegan a la escasez sobre las cosechas. A partir de este punto, la crisis alimentaria pasa a formar parte de la crisis económica global y se hace estructural. Entre el año 2009 y 2011 se organizaron varias cumbres especializadas para debatir las causas y consecuencias y prácticamente todos los gobiernos del mundo incluidos algunos de los países desarrollados introdujeron medidas específicas que significaban en la práctica la reactivación de las políticas agrarias⁷. En todas las declaraciones se resalta el papel de la agricultura campesina y familiar en la superación de la crisis alimentaria global. La inversión en agricultura familiar y campesina como parte de la solución a la crisis global está en las agendas y en el año 2014, la FAO declaró Año Internacional de la Agricultura Familiar.

Pero tenemos que añadir un cuarto grupo de razones. El desarrollo de la agricultura, la ganadería, la pesca y otros sectores primarios están vinculados de manera absoluta a lo que sucede en el entorno rural. El proceso de urbanización ha dejado al descubierto problemas estructurales importantes, como el desequilibrio territorial y sus repercusiones en las estrategias de desarrollo de cada país. El mundo rural es mucho más que agricultura y ganadería y las políticas agrarias tienen que incidir en este entorno puesto que las condiciones de vida en este medio son esenciales para su supervivencia. Es en este marco en el que adquieren de nuevo importancia las políticas de desarrollo rural integral, o las políticas de desarrollo sostenible rural. Por último, y en un contexto marcado fuertemente por el cambio climático, y siendo que tanto el medio rural como reservorio de patrimonio natural, como el sector primario como sector que interactúa sobre recursos naturales básicos es esencial introducir esta variable como razón de peso para la reorientación de las políticas agrarias. Desde hace ya años somos conscientes que los agricultores y ganaderas, producen mucho más que alimentos para el conjunto de la sociedad, aportan un conjunto de bienes y valores diversos que van desde la retención de CO₂, hasta la conservación del paisaje, la cultura o la conservación de las semillas. Todos estos elementos entran a formar parte de la configuración de las nuevas políticas agrarias.

⁵ La FAO impulsa una campaña por la inversión y gasto público en el medio rural y el sector agrario que se conoce con el lema de “More and Better”

⁶ El “Informe sobre el Desarrollo Mundial 2008: Agricultura para el Desarrollo”, a pesar de ser cauto sobre la intervención estatal en muchas circunstancias, sí concede “el uso sensato de los subsidios a los insumos para contrarrestar los riesgos que supone la adopción de nuevas tecnologías y lograr economías de escala para reducir los precios de los insumos” Dichas intervenciones son a menudo vistas como último recurso (en casos de grave fracaso del mercado donde las innovaciones institucionales por parte del sector privado son poco probables), pero al mismo tiempo se reconoce cada vez más ampliamente el hecho de que ésta es precisamente la situación que se está dando, especialmente en zonas del África subsahariana.

⁷ Las respuestas políticas a la crisis el catálogo de medidas ha sido muy amplio



2. Aproximación al proceso de formulación y contenido de la política agraria.

Llegado a este punto, conviene recordar de forma esquemática las funciones del estado respecto a las políticas agrarias, la definición de los instrumentos y los componentes básicos que la forman

a. La función del estado en las políticas agrarias

Conviene repasar una serie de **funciones** que los estados han tratado de cumplir en el desarrollo de las políticas agrarias: La Función de coordinación de las políticas, y de los diferentes actores e instituciones que intervienen en el sector agropecuario y en el sector de la alimentación, es básica. Esta función de coordinación debe estructurarse de forma que se generen espacios de participación real de todos los agentes. Para que los espacios de concertación y participación sean efectivos es necesario delimitar en cada caso la representatividad y su funcionamiento de forma que no se genere una maraña institucional inoperante. Además, si bien en otro tiempo tuvo sentido que los Ministerios de Agricultura tuvieran todo el peso de la coordinación, en este momento, el papel de coordinación debe ser interministerial puesto que cada vez más las políticas agroalimentarias por las que abogamos son transversales y en muchos casos tienen que ver con el desarrollo efectivo de derechos humanos como el de la alimentación y administraciones como la educativa.

Otra de las funciones del estado es el de promover un marco legal apropiado para el desarrollo agroalimentario, que apoye de forma clara un determinado modelo productivo coherente con la realidad estructural del campo y del medio rural, y que genere dinamismo social y económico. Al tiempo que proporciona el grado adecuado de protección a los intereses de los productores y productoras, debe proteger otros intereses como los de los consumidores y consumidoras o el medio ambiente.

Otra función es el desarrollo de instituciones adecuadas para el impulso de la actividad agropecuaria y el desarrollo rural. Estas instituciones deben actualizarse y responder al conjunto de razones que sustentan la necesidad de una política agraria y rural de nuestro tiempo. El sector agropecuario es de los sectores que exige mayor cantidad de instituciones para su correcto funcionamiento. Desde bancos agrícolas, a comisiones de comercialización, institutos de estabilización de precios o sistemas de almacenamiento o comunidades de regantes, juntas de usuarios o comisiones de titulación, etc.

Además, el estado debe cumplir una función en cuanto promotor de infraestructuras agrarias. Estas infraestructuras son fundamentales para el desarrollo del sector agropecuario y el funcionamiento de la estructura productiva. Esta política de infraestructuras conlleva una elevada inversión y el incremento del gasto público. Desde la instalación de regadío, hasta la construcción de balsas de regulación en tránsito, o la adecuación de caminos rurales o mejora de accesos. Son muchas las infraestructuras ligadas al sector en las cuales, no invierte el sector privado, o si interviene lo hace subvencionado en muchos casos.

Otra función tiene que ver con la mejora y regulación del sistema de comercio. Al ser un sector de enorme sensibilidad a los cambios en la oferta y con múltiples grupos sociales afectados, el correcto funcionamiento de la cadena agroalimentaria es complejo. Desde la producción a la distribución existen una gran cantidad de medidas que los gobiernos pueden desarrollar para lograr un correcto y equitativo funcionamiento. Por último, la función controladora y



sancionadora es importante dentro de la política agraria puesto que entran varios intereses en juego que son necesarios preservar; intereses medioambientales, intereses sanitarios, y también la protección de los derechos de las personas asalariadas en el campo, o los derechos de las comunidades campesinas frente a las agresiones externas, así como los derechos a la salud y de los consumidores.

Las funciones enumeradas se traducen en una amplia cantidad de medidas de política agraria a implementar. No obstante, y de acuerdo con la doctrina clásica en Políticas Agrarias, existen cuatro grandes **bloques** en los cuales las distintas medidas se pueden agrupar: políticas de recursos. Incluye la tierra, el agua, las semillas, y la gestión de la biodiversidad, también incluye las políticas activas para mejorar la calidad del suelo. Estas políticas inciden tanto en el acceso, el control, la gestión, la distribución e implica el desarrollo normativo e institucional y desde luego el aparato sancionador y administrativo. Este bloque está permeado necesariamente por los objetivos ambientales de sostenibilidad – mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático. Políticas de precios y mercados, lo que incluye tanto el comercio exterior como el comercio interior y el control del correcto funcionamiento de toda la cadena agroalimentaria para que los productos lleguen a su destino manteniendo la equidad en todos los eslabones. Este apartado de las políticas agrarias ha sido el más cuestionado en la etapa de la liberalización y es justo el que más apoyo recibe tanto por parte de los productores y productoras como de los consumidores⁸. La política de fomento y apoyo a la producción. Incluyen todas las medidas e instituciones de apoyo al campesinado en la mejora de los métodos de producción o la transformación de estos hacia métodos más sostenibles. En este capítulo suelen incorporarse todos los programas de acceso a insumos y crédito para la agricultura y de innovación tecnológica a través de los servicios de extensión agraria. Por último, la política alimentaria y consumo. Incluye todo el catálogo de medidas y políticas que tienden a vigilar la calidad alimentaria desde todos los puntos de vista, en muchos países las medidas para el control de la extensión de plagas y enfermedades animales y las zoonosis son importantes, pero también se incluyen todas las normas relativas a las medidas sanitarias en la transformación y comercialización. Finalmente, la Política de Desarrollo Rural. Este bloque incorpora todas las medidas relacionadas con la revitalización y reactivación del medio rural como espacio de vida y trabajo con futuro. El desarrollo rural es clave para el equilibrio territorial y para la cohesión social. Las medidas de desarrollo rural van desde la promoción de la diversificación económica – la generación de empleo, la revalorización de los recursos endógenos, a la promoción social o la garantía de los derechos ciudadanos en el entorno rural. La política de desarrollo rural que se desarrolló a partir de la década de los 70, se ha matizado con la incorporación de calificativos como sostenible o integral. De esta forma, hoy hablamos de desarrollo sostenible del medio rural, o de desarrollo rural integral.

b. La estructura de las políticas agrarias y las medidas.

Las políticas agrarias nacionales se estructuran siguiendo un esquema general más o menos común. Los bloques de países o los gobiernos de manera individual, suelen formular Políticas Nacionales Agrarias que en ocasiones llevan otros nombres en función del aspecto que se pretende remarcar (Política de desarrollo rural y agropecuario. O Política Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria) Estas políticas abarcan en ocasiones políticas de desarrollo

⁸ El resultado de la encuesta PAC lanzada por la Comisión Europea en febrero de 2017 y que se hizo público en julio del mismo año, desvela que el 87% de los productores y el 85% de los consumidores consideran que esta debe ser uno de los principales campos de actuación de la PAC a partir de 2020.



rural – políticas estrictamente agropecuarias – políticas medioambientales – políticas forestales y políticas alimentarias.

Incluyen en su formulación una serie de objetivos generales, objetivos específicos, principios rectores de la política agraria nacional, normalmente conectados con preceptos constitucionales, y a continuación líneas estratégicas o estrategias de actuación a partir de las cuales se desprenden las estrategias nacionales, los programas y proyectos concretos. Las políticas nacionales suelen estar refrendadas o aprobadas por Leyes ordinarias y por Decretos Leyes y en un tercer nivel por Decretos, Órdenes o Resoluciones. A partir de una Política Nacional se formulan una serie de leyes ordinarias que regulan o bien las estrategias definidas en la ley o bien aspectos concretos dentro de la política nacional que por su entidad o complejidad requieren desarrollo legislativo.

Para la ejecución de las políticas nacionales es necesario contar con Programas y Proyectos. Las Estrategias o Programas Nacionales están dirigidos a un tema transversal (extensión agraria, formación...) o a un sector productivo concreto (arroz, leche, café) Requieren la participación del sector y la disponibilidad elevada de recursos puesto que su ámbito es nacional. Los Proyectos suelen estar acotados temporal y geográficamente a una región o zona del país en la cual se interviene desde diferentes perspectivas y ámbitos, Su financiación es limitada y requiere una actividad intensa de la administración a través de personal dedicado a ello. En ocasiones los proyectos abordan un tema muy específico que trata de resolver una necesidad o dificultad concreta y coyuntural o bien iniciar con carácter de experimental determinadas acciones.

c. Impactos económicos de la Política Agraria

Una de las primeras cuestiones que es necesario abordar a la hora de la definición de una política agraria coherente y global, es la necesaria implicación macroeconómica. No podemos olvidar que estamos ante un sector sumamente imbricado en la estructura económica, sobre todo de los países menos desarrollados. Las relaciones entre la agricultura y la macroeconomía plantean varias cuestiones importantes para la política y el planeamiento estratégico. ¿Puede una buena política agrícola diseñarse y ponerse en práctica independientemente del marco macroeconómico? A la inversa, ¿existen circunstancias en las cuales la política macroeconómica debe modificarse para que la política agrícola pueda cumplir sus objetivos? Si es así, ¿cuáles son los beneficios y costos para la economía en su conjunto? ¿Será del más amplio interés de la sociedad alcanzar esas modificaciones en el marco macroeconómico? ¿Existen otros sectores, tales como la industria, que también se benefician del ajuste de las políticas macroeconómicas en una dirección favorable al crecimiento agrícola? ¿Algunas de las opciones macroeconómicas oponen la agricultura al resto de la economía? Finalmente hablamos de balanza comercial y política comercial tanto en lo referido al comercio mundial (control de importaciones y exportaciones) como al comercio interior. El principal argumento en el proceso de eliminación de las políticas agrarias ha sido la reducción del gasto público y la liberalización comercial.

Sin embargo, no todo el gasto público tiene la misma naturaleza y no todas las medidas que incrementan el gasto público tienen las mismas repercusiones. Aplicado a la política agraria, vamos a tratar de diferenciarlas en un catálogo bastante común de medidas, para ser conscientes que no todas las medidas tienen el mismo impacto sobre el sector y sobre el gasto público.



TIPOS DE MEDIDAS DE POLITICA AGRARIA EN FUNCION DE SU REPERCUSION SOBRE EL GASTO PUBLICO		
Inversión Pública	Medidas fiscales	Transferencias o subvenciones
<ul style="list-style-type: none"> - Infraestructuras de regadío, mejora de caminos rurales, embalses, almacenes públicos o instalación de básculas de peso... - Medidas de inversión en formación y capacitación agraria y por lo tanto de mejora de las capacidades de los recursos humanos - Inversión en los servicios públicos de las zonas rurales - Servicios o centros de investigación en el sector agropecuario y de I+D aplicado al sector - Servicios dedicados a la transferencia tecnológica al campesinado - Concentración parcelaria - Adecuación de centros públicos de maquinaria agrícola para la preparación de tierras - Servicios de promoción y facilitación del comercio exterior agrario - Sistemas de almacenamiento público 	<ul style="list-style-type: none"> - Reducción de impuestos al consumo sobre determinados productos básicos de producción nacional. - Reducción de los impuestos a las importaciones de determinados productos - Reducción de los impuestos sobre la compraventa de tierras - Reducción o aumento de los impuestos o tasas sobre el agua de riego - Impuestos sobre el carburante agrícola - Reducción de los impuestos sobre la importación o consumo de insumos y maquinaria agrícola - Reducción de los impuestos sobre el transporte de productos - Aranceles a la importación de determinados productos - Limitar las exportaciones de determinados productos - Pago por servicios ambientales - Eliminación del pago de los impuestos reales sobre transmisión y titulación de tierras de reforma agraria 	<ul style="list-style-type: none"> - Subvenciones a la producción de determinados rubros estratégicos - Subvenciones ligadas a determinadas prácticas agrarias sostenibles - Subvenciones a la exportación de determinados productos - Programas de Bonos familiares de alimento o transferencias de renta condicionada para familias campesinas o rurales pobres - Crédito subvencionado para la inversión agrícola - Entrega de tierras de reforma agraria - Entrega de paquetes de insumos agrícolas o de bonos productivos que permiten la compra de insumos en determinadas distribuidoras o almacenes - Precios garantizados para los campesinos y campesinas. - Compra pública de cosechas a los productores y productoras nacionales - Entrega de semillas e insumos a precios inferiores al mercado

Fuente. Elaboración propia. Fernando Fernandez.

d. Esquema general y contenido de la política agraria

A partir de todo lo dicho podemos construir un esquema general de bloques y aspectos que contiene una política agraria. El abanico de medidas puede ser amplísimo y siempre quedará determinado por los objetivos generales. Sin ánimo de recoger la totalidad de las medidas, algunas de las posibles serían:

- Política Comercio internacional.
 - En función de las prioridades de la política agraria, las medidas irán dirigidas a establecer aranceles a la importación, cuotas de importación totales o contingentes arancelarios y restricciones o impuestos a la exportación o lo contrario, es decir eliminación de los instrumentos de política comercial.
 - En contextos más regulatorios y en mercados regionales integrados se trata de establecer medidas de control de la oferta de manera que se establezcan cuotas de producción o mercado



- Política cambiaria. Manejar la tasa de cambio de la moneda en función del interés en favorecer o no las importaciones y exportaciones.
- Política fiscal.
 - Aplicar subidas o bajadas de impuestos a determinados productos nacionales o importados, que conformen la canasta básica o no, que estén dirigidos a la alimentación humana, animal o a la industria de transformación o energética.
 - Aplicar subidas o bajadas de impuestos al consumo de determinados productos que por razones de salud o medioambientales se consideran oportunos apoyar o penalizar.
 - Aplicar subidas o bajadas de impuestos a los insumos, bienes y maquinarias agrícolas, en función de si es necesario favorecer la importación o el consumo nacional.
 - Aplicar subidas o bajadas fiscales a la propiedad de la tierra en función del tamaño, destino y uso de la misma y en función si se quiere primer o no el arrendamiento, la transferencia, la compra, la titulación definitiva o si se pretende aflorar los contratos de comodatos o aparcería sobre las tierras agrícolas
- Política de regulación de precios. La política de precios suele equilibrar los intereses de los campesinos y campesinas por lograr precios remuneradores, y los intereses de los consumidores y consumidoras sobre todo de las ciudades de acceder a precios adecuados. Las medidas que inciden en los precios deben estar basadas en análisis muy certeros de la cadena de comercialización para saber en que eslabón existen las dificultades.
 - Precios de garantía (Fijados para establecer umbrales de precios) para los campesinos y campesinas
 - Medidas de control de precios en destino para controlar los incrementos al consumo.
 - Control de las reservas alimentarias públicas y liberalización al mercado progresiva.
 - Compra pública de cosechas para controlar el precio
 - Sistema de mercados públicos o populares
 - Sistemas de bonos de alimentación para adquirir en el comercio minorista a un precio pactado
 - Acuerdos interprofesionales sobre productos concretos
 - Política de control de la competencia (sobre todo sobre las distribuidoras)
- Políticas de Tierras. Estas políticas implican la definición inicial del carácter de la tierra como bien, es decir su régimen jurídico y titularidad para luego establecer las limitaciones a la propiedad y uso en función de principios como el medio ambiente o el carácter social limitando el tamaño o poniendo límite al latifundio o al minifundio. Las primeras opciones tienen que ver con el carácter de la reforma agraria; reformas agrarias redistributivas o reformas agrarias asistidas de mercado
 - Limite al latifundio/ Concentración parcelaria
 - Medidas de captación de tierras pública y medidas de distribución de la tierra
 - Medidas de salvaguarda en los derechos de tenencia de la tierra
 - Compatibilidad con los derechos consuetudinarios
 - Titulación definitiva y saneamiento en los límites y derechos
 - Medidas favorables a la distribución de la tierra a las mujeres.



- Política de Agua. Las políticas en materia de agua y recursos hidráulicos incluyen la definición del carácter jurídico del bien y la definición en las competencias de uso y disfrute, así como el régimen de concesiones de los derechos. El establecimiento de las unidades de gestión basado en unos criterios u otros forma parte importante de la política de aguas. Los derechos de agua pueden otorgarse en función de una serie de criterios y el caso contrario a las políticas de soberanía alimentaria implica crear un mercado de derechos sobre el agua
- Establecimiento de usos prioritarios
- Sistemas de gestión integrada de cuencas
- Establecimiento de una política de regadíos y dentro de ella delimitación de zonas prioritarias
- Derechos sobre el uso del agua y tasas al uso del agua priorizando unos destinos u otros (incluyendo el tipo de producción)
- Políticas financieras para el desarrollo agropecuario. El acceso a la financiación de los agricultores y agricultoras es un elemento importante dentro de la política agraria. En este punto una de las primeras cuestiones es establecer un acceso garantizado a favor de las mujeres campesinas. Los Estados suelen poner en marcha instituciones o productos específicos para el financiamiento rural que tratan de hacer más accesible el crédito para un sector que en general tiene dificultades mayores para obtenerlo en la banca comercial.
- Creación de Bancos Agrícolas públicos o apoyo de bancos agrícolas privados
- Negociar con la banca especializada productos específicos para pequeños agricultores y agricultoras con un interés bonificado
- Regulación de los contratos bancarios para garantizar los derechos del campesinado
- Regulación de las tasas bancarias para establecer límites.
- Establecer seguros combinados agrícolas que garanticen la cosecha y permitan establecer prendas pignoratias en los préstamos. Regulación de las garantías agrarias en los préstamos
- Favorecer la creación de cooperativas de crédito agrícola
- Favorecer la creación y puesta en marcha de sistemas de crédito blando y social a través de fondos de microcréditos o fondos rotatorios en especie
- Establecer líneas de redescuento o financiación mediante bonos
- Establecer líneas de crédito a la producción, a la preparación de la tierra o incluso a la cosecha para determinados productos estratégicos o que vivan condiciones especiales de dificultad provocados por una plaga o enfermedad o catástrofe.
- Tasas de interés sobre los depósitos bancarios del sector y reinversión condicionada de parte de los beneficios bancarios en determinadas entidades sobre todo aquellas que tienen capital pública
- Prohibición o control sobre los productos financieros ligados a inversiones en materias primas alimentarias
- Políticas de tecnología agrícola. Se incluyen todas las políticas dirigidas a favorecer y fomentar la investigación tecnológica y en este sentido las opciones van desde una investigación ligada al conocimiento campesino hasta la investigación centrada exclusivamente en biotecnología. Unida a la política sobre investigación está la política de transferencia que se desarrolla a través de los servicios de extensión



agraria y formación. La institucionalidad adecuada y los servicios existentes para garantizar una adecuada transferencia son fundamentales para el éxito de las políticas.

- Dentro de este capítulo se incluyen en algunos países las medidas de política que tienen que ver con los recursos genéticos estableciendo tanto los derechos de los agricultores y agricultoras, como de las empresas obtentoras y de toda la cadena involucrada.
- Se incluye en su caso la regulación de los centros de semillas o de los bancos de germoplasma
- Se incluye la normativa de certificación, comercialización y distribución de semillas
- Políticas de apoyo a la producción. Las decisiones a tomar a la hora de definir las políticas de fomento de la producción y la dirección de las mismas condicionan la estructura productiva puesto que no solo influyen en los rubros concretos de producción, sino en el modelo de unidad productiva (tamaño, orientación, etc...) sino también en el modelo o sistema de producción (diversificado/monocultivo, ecológico/convencional...) Por otra parte, en este punto se incluyen toda la política que dirige la transformación y comercialización.
- Subvenciones a la producción, comercialización, puesta en marca y desarrollo de la agroindustria transformadora
- Subvenciones ligadas a la renta agraria
- Medidas agroambientales para reorientar la producción hacia la sostenibilidad. En este capítulo existen una gran cantidad de medidas que los estados desarrollan y que van desde el fomento del pastoreo o ganadería extensiva, desintensificación de la producción, uso racional del riego, conservación o compatibilidad de la producción ganadera o agrícola con determinadas especies, conservación de pozos naturales o espacios boscosos, límites a la extensión de la frontera agrícola o fomento de determinadas medidas de lucha contra la erosión como el laboreo con curvas de nivel o barreras naturales a las escorrentías...
- Subvenciones directas o indirectas a la compra de insumos, bienes o equipos en la agricultura, así como a la introducción de mejoras productivas
- Medidas dirigidas al fomento de la comercialización y distribución de alimentos del campesinado a través de la creación de la red de mercados o plazas y del acceso a ellas
- Sistemas de almacenamiento público y gestión de reservas alimentarias
- Dentro de este capítulo se incluyen también todas las medidas dirigidas al fomento y control de la agricultura orgánica. Normativa, control, certificación, y otras cuestiones conexas.
- Política de desarrollo rural. Cada vez de manera más frecuente la política de desarrollo rural constituye un pilar básico de las políticas agrarias. En algunos países se incluye en ella todas las medidas que tienen que ver con el desarrollo de servicios públicos en el medio rural, las infraestructuras en el medio rural y condiciones para mejorar la calidad de vida de las personas que habitan este entorno, y en otros casos, son políticas que establecen las estrategias de desarrollo rural basadas en la sinergia entre actividades socioeconómicas relacionadas en el medio rural para mejorar la calidad de vida. Este segundo enfoque es el que se impone cada vez más.



➤ Políticas de seguridad alimentaria, nutricional y consumo. Incluyen todas las normas relacionadas con la calidad alimentaria, la seguridad de los alimentos y el abastecimiento al consumo:

- Medidas higiénico-sanitarias que regulan la producción, pero sobre todo la transformación y comercialización de los productos y que suelen estar armonizadas con el Codex Alimentarius
- Normativa sobre etiquetado y embalaje.
- Normativa sobre aditivos, conservantes, y productos declarados prohibidos o permitidos a lo largo de todo el proceso productivo.
- Se incluye también toda la política desarrollada para el abastecimiento a las ciudades que incluye los centros de acopio, mercados y normativa de acceso
- Políticas, medidas y leyes de control sobre plagas y enfermedades tanto vegetales como animales y la normativa para el control de las zoonosis

e. *Coherencia de las políticas agrarias con otras políticas de estado*

Todo el conjunto de políticas que forman parte de la política agraria tiene que ser coherentes e integrarse con otras políticas nacionales, en especial como la política de género, con la política medio ambiental, la política de competencia, con la política educativa y con la política sanitaria. El desarrollo de la soberanía alimentaria no tiene que ver solo con el desarrollo concreto y acorde de una política agraria coherente, sino que incide en otras muchas políticas de estado.

Política Comercial. Las normas internacionales sobre el comercio agrícola, institucionalizadas por la OMC y otros acuerdos comerciales de carácter regional, perpetuadas por los países del G8 y fomentadas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional e instituciones financieras regionales, ha minado gravemente la soberanía alimentaria de los pueblos. A pesar de la intención neoliberal de los acuerdos, los estados pueden limitar su aplicación imponiendo sus criterios; Básicamente existen tres opciones aplicables; la primera es utilizar el mecanismo de la salvaguarda especial para determinados productos estratégicos, este mecanismo entra dentro de las medidas de trato especial y diferenciado que pueden aplicar los gobiernos de países en desarrollo para fomentar su agricultura, dentro de este bloque de medidas un conjunto de países propuso en el marco de Doha la llamada “caja del desarrollo”⁹ para completar las otras tres cajas establecidas en el acuerdo agrícola. Esta propuesta ha sido y es ampliamente debatida. Además de estas medidas, a la firma de los acuerdos cada gobierno informó el nivel arancelario para cada producto, el conjunto de medidas comerciales, así como las subvenciones declaradas en cada una de las cajas, de forma que las negociaciones posteriores se hacen a partir de este nivel inicial, el ritmo de desmantelamiento depende de la voluntad política de cada estado y en este sentido hay gobiernos mucho más dispuestos a sacrificar su agricultura que otros. Por último, la crisis alimentaria ha puesto de relieve como en casos de urgencia los estados se saltan los contenidos de la OMC y aplican las medidas que pueden. Todo lo anterior, no niega la valoración absolutamente negativa del proceso de liberalización comercial, y tan solo que pretende decir, que, en gran medida, existe un margen amplio de potestad y responsabilidad de los gobiernos para mantener o no un determinado sistema injusto.

Política de la Competencia. La concentración de poder en la cadena agroalimentaria es cada vez mayor y el control se ha desplazado hacia la gran distribución de alimentos que han



pasado a dirigir todo el proceso desde la producción hasta la venta al por menor. Esta concentración de poder permite no solo orientar la producción a través de sistemas integrados y piramidales, sino imponer precios, calidades, variedades, zonas de producción e incide en la situación nacional al actuar directamente sobre los mercados internacionales. La política de competencia de los estados a pesar de ser un principio del capitalismo es extremadamente débil y pese a la existencia de tribunales y comisiones que vigilan la competencia, su eficacia para la defensa de los sectores campesinos deja mucho que desear. El debate instalado en el contexto de la PAC está en la necesaria excepción de la materia agraria de la política y derecho de competencia de la propia Unión Europea, y países tan destacados como Francia lo defienden de manera clara. La otra alternativa la representan países como Alemania, que son partidarios de estructurar medidas para el control de la competencia de forma que los sectores agrarios utilicen este concepto precisamente para hacer más transparente y justo la cadena alimentaria.

Política financiera. La regulación del estado de los mercados financieros ha pasado de ser un tema objeto de propuesta de los movimientos sociales y algunos economistas reconvertidos a ser un debate abierto en el seno de las instituciones internacionales. Desde la extensión de la crisis financiera a pesar de estar en las agendas ha sido tapado y callado en todas las declaraciones finales. No obstante, es necesario decir que en este momento una política a favor de la soberanía alimentaria exige al menos el control sobre determinados productos financieros o fondos para evitar la especulación y la volatilidad de los precios internacionales. Sin embargo, los gobiernos no están pudiendo frenar el proceso y pese a la propuesta de Francia planteada unos días antes de la reunión del G-20 en París, al final ha vuelto a triunfar el Banco Mundial quien lanzó un fondo financiero precisamente para controlar la volatilidad. Mientras las entidades bancarias comerciales ya se han sumado a este tipo de fondos y los ofrecen a las mismas organizaciones agrarias y cooperativas agrícolas y ganaderas como una forma de invertir en su propio beneficio contribuyendo de esta forma al alza de los productos agrarios que venden. Este proceso exige medidas políticas que lo zanjen por atender contra el derecho a la alimentación con carácter global.

Política de género. La política de género debe estar transversalizada en la política agraria de ahí que su abordaje como política sea diferente, no obstante, en muchos casos los gobiernos han creado o bien Ministerios de Igualdad o bien Secretarías de estado de igualdad que dependen de otros ministerios. La justificación básica de su necesidad es obvia a partir de los principios de justicia e igualdad, pero en el caso de su aplicación en el desarrollo de las políticas agrarias es importante por dos razones: la primera porque la discriminación de género está muy generalizada en el sector agrícola, y la segunda porque además de las cuestiones sobre justicia e igualdad, las evidencias muestran que los sesgos de género contra las mujeres impiden el desarrollo agrícola y perjudican el logro del derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria. El sesgo de género se manifiesta de varias formas, incluyendo el limitado acceso a la tierra, al agua cuando se exige el pago por la misma, al crédito y la poca atención de los servicios de investigación y extensión a las necesidades de las mujeres como productoras. Pero además en la práctica cotidiana existen gran cantidad de situaciones en las cuales la exclusión de las mujeres es evidente; la exclusión de las mujeres de la mayor parte de las decisiones concernientes a los sistemas de riego, o en las decisiones respecto a lo que plantar, o vender, o desde luego a su dificultad para participar en los órganos de decisión de organizaciones agrarias y cooperativas¹⁰.

¹⁰ Ver, por ejemplo, FAO, *SEAGA Macro Handbook: Gender analysis in macroeconomic and agricultural sector policies*, FAO, Roma, Borrador, marzo de 2002, págs 39-40



Los sesgos a veces han sido incorporados en los códigos y las leyes, los cuales, por ejemplo, reconocen únicamente a la cabeza de la familia para muchos propósitos u otorgan a las mujeres derechos diferentes en herencias o divorcios. De igual modo, los sesgos están presentes en los códigos tradicionales¹¹, no escritos, de conducta y resolución de conflictos, lo mismo que en el diseño y la operación de los servicios y proyectos agrícolas. Los servicios de extensión agrícola, por ejemplo, tratan casi exclusivamente con agricultores masculinos y los agentes de extensión no programan sus visitas en horarios convenientes para las mujeres, a la luz de las responsabilidades hogareñas que tienen además del trabajo en el campo. La formación hacia el campesinado casi nunca incluye como aspecto el género de forma que se pueda trabajar con los campesinos hombres las cuestiones relativas a las actitudes y valores cotidianos. Diversos estudios han demostrado que el tiempo de la mujer rural es sumamente escaso y, por eso, muy valioso. Como consecuencia, la sensibilización entre las familias agrícolas sobre las maneras de repartir el tiempo necesario para las faenas del hogar es importante. La educación de las mujeres es uno de los factores principales para reducir la pobreza en las zonas rurales.

Para disminuir el sesgo de género en el corto y mediano plazo, y reducir también sus efectos sobre el crecimiento económico, se requieren reformas fundamentales en las instituciones y la legislación, en las maneras de diseñar y llevar a cabo los programas y proyectos rurales, y en el monitoreo y la evaluación de estas actividades y de las reformas de las políticas. Se necesitan grandes esfuerzos de capacitación y fortalecimiento institucional, acompañados por un fuerte apoyo político. Lo que está claro a estas alturas es que proyectos aislados para el mejoramiento de las cuestiones de género pueden ser poco útiles, ya que permanecen las otras barreras a la participación de las mujeres. Por lo tanto, el único enfoque viable es el del eje transversal del género, empezando con exhaustivos diagnósticos de género para todo el sector agropecuario¹²

A pesar de que la mayoría de los gobiernos tienen compromisos explícitos de integrar el género en las estrategias agrícolas, la capacidad institucional para llevar a cabo análisis de género en el sector agrícola como un todo ha sido escasamente fortalecida. Muchos de los análisis de género se orientan a asuntos de nivel micro, sin vínculos con los procesos y las prioridades agrícolas globales. Existe aún la necesidad de reforzar la capacidad para realizar análisis sectoriales de género en la mayoría de los Ministerios de Agricultura. Un estudio del Banco Mundial¹³ muestra que la capacidad de análisis de género es generalmente escasa en los Ministerios de Agricultura. Habría que aprovechar la llegada al poder de determinados gobiernos más abiertos y sensibles al tema, para poder desarrollar con los Ministerios de Agricultura una evaluación de su capacidad para integrar ese aspecto al proceso de la política agrícola (investigación y definición de estrategias, y formulación y aplicación de políticas).

BIBLIOGRAFIA:

- Banco Mundial. Informe Mundial sobre desarrollo. Agricultura para el desarrollo. Washington. 2008

¹¹ En Uganda la ley civil prevé iguales derechos en el divorcio, pero las normas tradicionales no escritas prevalecen en la división de la propiedad conyugal por lo cual las mujeres divorciadas no pueden retener el acceso a la tierra¹³. ... en los estados de la India la mayoría de las hijas no heredan la tierra, a pesar de que legalmente tienen derecho. ... en Bihar, India, algunas mujeres de la etnia Ho permanecen solteras para mantener ese acceso

¹² IFAD, *Rural Poverty Report: The Challenge of Ending Rural Poverty*, Oxford Univ. Press, Oxford, Reino Unido, 2001, pág. 86.

¹³ Banco Mundial, *Gender, Growth and Poverty Reduction*, Washington, D.C. 2002



- Banco Mundial, *Gender, Growth and Poverty Reduction*, Washington, D.C. 2002
- Campaña. Erradicate Hunger. Documento de trabajo. Políticas y acciones para erradicar el hambre y la desnutrición. 2009
- Camhi, R., Castro, R. y Soto. S. (2003) "Programa Chile Solidario: Análisis y Comentarios". Libertad y Desarrollo. Serie Informe Social Nº 74.
- Castillo Valero, JS. UCM. ETSIA. Apuntes de política agraria. Madrid. ETSIA 2009
- Melo, O. y J. López (2006): "Chile: Análisis de Políticas y Programas de Compensación". Proyecto GCP – RLA – 152 – IAB. Bloque Comercio FAO / BID. Santiago, Diciembre 2006.
- FAO. Evaluación intermedia de los Programas de Hambre 0 de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, Perú y Venezuela
- FAO – BM. Políticas de desarrollo agrícola. Principios y conceptos. Roma 2004. División de apoyo a las políticas públicas. EASYPOL.
- FAO, *SEAGA Macro Handbook: Gender analysis in macroeconomic and agricultural sector policies*, FAO, Roma, Borrador, marzo de 2002, págs 39-40
- FAO – BM. Evaluación Internacional del papel del conocimiento de la ciencia y la tecnología en el sector agropecuario. Roma 2009.
- FAO. Macroeconomía y políticas agrarias. Roma 2002. División de apoyo a las políticas públicas. EASYPOL
- FIDA (2004): "Experiencias innovadoras en los proyectos del FIDA en la República del Perú Evaluación temática" Junio de 2004. Informe No 1497-PE. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. Roma.
- Gascón J y Montagut X. ¿Cambio de Rumbo en las políticas agrarias latinoamericanas"? Icaria. Barcelona 2010
- Guanziroli, C. (2006). "PRONAF dez anos depois: Resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural". Disponible en:
<http://www.anpec.org.br/encontro2006/artigos/A06A169.pdf>
- IFAD, *Rural Poverty Report: The Challenge of Ending Rural Poverty*, Oxford Univ. Press, Oxford, Reino Unido, 2001.
- Informe Oxfan Internacional. Invertir en la pequeña agricultura es rentable. Informe 129. Junio 2009
- Kjöllnerström, M. (2004). Competitividad del sector agrícola y pobreza rural: El papel del gasto público en América Latina, CEPAL, Red de Desarrollo Agropecuario, Unidad de Desarrollo Agrícola, División de Desarrollo Productivo y Empresarial.
- Leonhart R y Wolpold Boison M. Los derechos económicos, sociales y culturales y las políticas agrarias en América Central. Fian Internacional. Enero 2001
- Maldonado, J; R. Moreno y J. X. Varas (2006): "Políticas de compensación y apoyo a la Agricultura Familiar en Colombia". Proyecto GCP – RLA – 152 – IAB. Bloque Comercio FAO / BID. Santiago, Diciembre 2006.
- Sampaio, Y.; T. Vital y G. Duarte (2006): Políticas de Apoio e Compensação à Agricultura Familiar no Brasil: uma avaliação do PRONAF, do Bolsa Família e da Aposentadoria Rural. Proyecto GCP – RLA – 152 – IAB. Bloque Comercio FAO / BID. Santiago, diciembre 2006.
- Soto Barquero, F. Rodríguez Fazzone, M. Políticas para la agricultura familiar en América Latina y Caribe. FAO – BID. Santiago de Chile. 2007. División de apoyo a las políticas públicas.
- Thomas Pijnenburg, Marvin Ortega, Jaime Espinosa, Paul Melman, Yadira Sanchez, Eduardo Centeno. Informe final de la evaluación del programa PRORURAL. Managua. Nicaragua 2008.
- Villatoro, Pablo (2005): "Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina". Revista CEPAL nº 86. Agosto, 2005.



- Wong, S. (2006): "Análisis de Políticas de Apoyo y Programas de Compensación a la Agricultura Familiar en Ecuador". Proyecto GCP – RLA – 152 – IAB. Bloque Comercio FAO / BID. Santiago, Diciembre 2006.
- Yúnez Naude, A. (2006): "México: Políticas compensatorias para la agricultura familiar frente a los impactos de los TLC". Proyecto GCP – RLA – 152 – IAB. Bloque Comercio FAO / BID. Santiago, Diciembre 2006.
- X. Diao, S. Fan. S. Kanyarukiga and B. Yu (2007) *Agricultural Growth and Investment Options for Poverty Reduction in Rwanda*. IFPRI Discussion Paper 00689. International Food Policy Research Institute. Washington, D.C.

PAGINAS WEB CONSULTADAS

- Ministerio de Agricultura Ganadería, acuicultura y pesca de Ecuador. www.magap.gov.ec
- Ministerio de Agricultura y Ganadería y forestal de Nicaragua. www.mafor.gov.ni
- Ministerio de Agricultura de Chile. www.minagri.gov.cl
- Ministerio de Tierras y Desarrollo Agrícola de Bolivia. www.agrobolivia.gov.bo
- Secretaría de Agricultura y Ganadería de Honduras. www.sag.gov.hn
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia. www.minagricultura.gov.co
- Ministerio de Agricultura y Ganadería de Paraguay. www.mag.gov.py
- Ministerio de Agricultura, ganadería y pesca de Argentina. www.minagri.gob.ar
- Ministerio de Agricultura y Ganadería de El Salvador. www.mag.gov.sv
- Ministerio de Agricultura y ganadería de Perú. www.minag.gov.pe
- Secretaría de estado de agricultura, ganadería, desarrollo rural pesca y alimentación. www.sagarpa.gov.mx