



Revista de Fomento Social, 52 (1997), 387-401

Reforma agraria y mercado de tierras en Iberoamérica

La cuestión agraria sigue siendo un elemento clave en toda reflexión sobre las perspectivas de desarrollo del subcontinente latinoamericano. Partiendo de las experiencias más recientes de reforma agraria, y recorriendo de forma sintética los fenómenos que actualmente se están produciendo en el mercado de la tierra, la autora elabora una serie de propuestas generales tendentes a mejorar la condición del muy numeroso estrato campesino latinoamericano.

—Beatriz B. GALAN (*)—

(*) Consultora legal de la FAO

NOTAS

Introducción

La aplicación de políticas de economía de mercado y de modernización de la agricultura en Iberoamérica, ha conducido a la movilidad económica de la tierra. Al considerar la tierra como un factor de producción, las nuevas políticas retoman la idea del mercado como fundamento teórico para explicar la distribución de la tierra, productos y servicios.

Pero en la práctica, en los países de la región iberoamericana, el funcionamiento del mercado de tierras en el contexto de la modernización agrícola, presenta imperfecciones que producen beneficios a grandes y medianos propietarios (en general empresas de exportación de productos primarios) e imposibilitan acceder al recurso a los pequeños agricultores y campesinos sin tierra. Persisten índices altos de pobreza y una estructura agraria polarizada (concentración de grandes propiedades con aumento de minifundios), situación que los procesos de reforma agraria no lograron erradicar y que empeora con las medidas subsiguientes del «ajuste estructural» y con la globalización.

Para corregir los sesgos de políticas bastante unilaterales, se impone la aplicación de políticas diferenciadas en apoyo del sector campesino, en particular de la agricultura familiar, que propicien un mercado de tierras con reglas de juego claras que mantengan el equilibrio entre interés público y derechos privados. Una reforma agraria basada en el mercado, tendrá que incluir como incentivo, además del apoyo financiero al sector campesino, la mejora de la infraestructura, (red viaria, fluvial, marítima, de comunicaciones y servicios básicos, etc.) lo que facilitará el acceso a la tierra y su uso apropiado en condiciones equitativas.

El presente artículo pretende ofrecer un punto de reflexión que ayude a tomar conciencia de la nueva problemática económica y social planteada en el estrato campesino, y que acreciente la necesidad de establecer políticas adecuadas para lograr una participación activa de los campesinos en un mercado orientado hacia el desarrollo agrícola sostenible.

La reforma agraria y sus efectos en el desarrollo rural de los países de Iberoamérica

Con las múltiples diferencias de contexto entre países así como entre las regiones de un mismo país, en general, los programas de reforma agraria

aplicados en Iberoamérica a partir de los años 50 en muchos países, no han logrado alterar en forma sustancial la estructura bimodal de tenencia de la tierra, persistiendo un alto índice de concentración de tierras y minifundios (1).

Si el objetivo inicial de los programas de reforma agraria pretendía proveer de tierras a los campesinos, faltó voluntad política para modificar los patrones de distribución de tierras. Los programas se concentraron más en actividades de colonización jugando el Estado un papel asistencial y paternalista. Escasean los casos de latifundios transformados en cooperativas de reforma agraria, como experiencias satisfactorias y duraderas, y predominan las experiencias de pequeños colonos que en sus nuevos asentamientos procuran agruparse en diversos tipos de asociaciones para resolver sus problemas más apremiantes.

Hubo lentitud y burocracia en los trámites de regularización de la tenencia y titulación. Los programas en general, carecieron de apoyo financiero, infraestructura y asistencia técnica adecuada y oportuna para los beneficiarios de la reforma agraria. Muchos de ellos se encontraron con una porción de tierra pero sin la posibilidad de emplear insumos apropiados, sin acceso a los mercados ni a una financiación que repercutiera en la eficiencia y en el ahorro, y sin una tecnología para una producción sostenible, con creación de empleo eficiente, toda una situación que incidió en la perspectiva oportunista y en la degradación de las tierras.

La tenencia de la tierra se vio afectada también, de alguna manera, con las políticas de otros países que, al mantener precios artificialmente elevados para los cereales utilizados en la producción ganadera, aumentaron los incentivos para la producción y exportación de estos sustitutos de los cereales. Esta situación ocurrió en algunos países donde la expansión de la producción de soja hizo subir los precios de la tierra llevando a pequeños agricultores a la venta de sus parcelas

(1) El índice de concentración media de la tierra en la década del 80, conforme al coeficiente Gini (medida que indica la diferencia entre la distribución efectiva y una distribución equitativa ideal teniendo en cuenta que cuanto mayor es la proximidad a 1, mayor es la divergencia) fue de 0,8 siendo mayor a 0,9 en Paraguay, México y Venezuela. Estimaciones efectuadas en 1980 sobre el porcentaje de campesinos sin tierra respecto a la población agrícola activa indicaron un 32% en Brasil, 57% en República Dominicana, 43% en Guatemala, 50% en México y 33% en Nicaragua (FAO, *Potencialidades del desarrollo agrícola y rural en América Latina y el Caribe*. Anexo II, Roma, 1988).

a los grandes productores de soja desplazándose aquellos a otras zonas para colonizar nuevas tierras (2).

La venta de las tierras de reforma agraria o la cesión de su uso a grandes propietarios y a agricultores con mayores recursos, facilitó la reconcentración de tierras, como ocurrió con los procesos de reforma agraria de **Bolivia, Brasil, Colombia, Chile** hasta 1973, **Ecuador, México, Paraguay, Perú y Venezuela**, y con las posteriores reformas improvisadas e interrumpidas, como las de los gobiernos radicalizados de **Chile y Perú**.

Las reformas agrarias más recientes (década de los 80), por ejemplo en **El Salvador** y en **Nicaragua**, lograron redistribuir tierras y organizaron cooperativas de productores. Pero en la práctica sus resultados fueron limitados, en parte por conflictos bélicos y en parte por irregularidades en las expropiaciones, y dificultades en los procesos de legalización y titulación con la consiguiente inseguridad en la tenencia de la tierra. Tal situación retrajo las inversiones para la conservación del recurso y las medidas para estimular su productividad.

Concepto y caracterización del mercado de tierras

Desde el punto de vista técnico el mercado de tierras consiste en la interacción de dos fuerzas: la oferta y la demanda de tierras, de las cuales surge el precio, que es la renta que se espera obtener del desarrollo de actividades productivas (agropecuarias). Se caracteriza por su especificidad, como base de la empresa agrícola y no tan negociable como otros factores productivos. La situación económica, política y social, determinada por la realidad regional y nacional, influye sobre los precios de la tierra.

El desarrollo del mercado de tierra guarda relación directa con el propio desarrollo agropecuario, y también con la demanda de otros sectores (por ejemplo, la mayor demanda de alimentos y de materias primas genera la necesidad de intensificar las inversiones en la producción agropecuaria o de incorporar nuevas tierras, lo que incide en la demanda y oferta de tierras).

La economía campesina, constituida por unidades a la vez de producción y consumo con mano de obra familiar, considera a la tierra como un factor productivo que garantiza la subsistencia y cumple la función de espacio de

(2) FAO, *Agricultura: hacia el año 2000* (Doc. C 93/24), 1993, Roma.

desarrollo de la vida familiar y de núcleo que se vincula con la comunidad compartiendo valores sociales, culturales y religiosos (factores extra económicos). La protección contra el riesgo se realiza mediante la diversificación de la producción y del empleo (ocasional o permanente) dentro o fuera del sector agrario. Este tipo de economía se vincula al mercado por la venta de parte de su producción o de la mano de obra, y por la oferta o demanda de tierra, si la situación se lo permite, entrando en competencia con las actividades comerciales agropecuarias, la importación de alimentos y materias primas, sobre todo en los procesos de apertura económica. En general, enfrenta con dificultad esa competencia al no disponer de recursos financieros (y del recurso tierra) para poder elevar su productividad y tiene que ceder vendiendo barato sus productos y comprando caro los bienes que no produce.

Hay dos tipos de mercado: el legal (sobre terrenos privados, con inscripción en el registro) y el ilegal (venta de tierra públicas a particulares y ventas de parcelas asignadas por la reforma agraria) (3), dando lugar respectivamente a mercados de tierras formal e informal. Desde el punto de vista de la documentación de las transacciones, de los derechos de propiedad y de la difusión de información, los mercados de tierra tienden a ser muy locales e informales.

La mayor o menor perfección del mercado viene dada por el grado de competencia a que están sometidos los productores, según la información que reciben (sobre costos de producción, precios, calidad) y la movilidad de los recursos productivos (trabajo y medios de producción) de una esfera de actividad económica a otra.

Mercado de tierras en las reformas agrarias y frente a la modernización agrícola

El mercado de tierras surge en los países iberoamericanos al dictarse las primeras leyes sobre propiedad privada de la tierra, a mediados del siglo XIX. La tierra pierde el carácter tradicional social que tenía (cuando no era un factor productivo escaso habiendo otras oportunidades de empleo para el pequeño productor y cuando las propiedades comunales indígenas eran reconocidas),

(3) FAO, *Desarrollo rural, con especial hincapié en la tenencia de la tierra y los ingresos fuera de la explotación*, Comité de Agricultura (Doc, COAG/97/5), Roma, 1997.

para asumir un carácter económico (4). Dada la estructura agraria de contraste, con extensas propiedades y minifundios, el mercado en sus primeros tiempos se caracterizó por su rigidez.

Los programas de reforma agraria no prestaron mayor interés al mercado de tierras como política de acceso al recurso por los campesinos. Con todo, resultaron un factor importante para su desarrollo ulterior, a través de la fijación periódica del precio de la tierra, la parcelación de grandes propiedades y la infraestructura vial, facilitando las operaciones de compraventa de las tierras. Fueron los propios beneficiarios de esos programas quienes, al ofrecer en venta sus parcelas, aumentaron la demanda de tierra, y el precio, que llegó a un valor superior al de su propia renta. Se incentivó así un intercambio mercantil, que absorbió a la reforma agraria.

En varios países se lleva a cabo un mercado informal al transferirse tierras públicas en venta a particulares (**Bolivia, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Venezuela**) y por la venta ilegal de tierras asignadas mediante la reforma agraria (**Bolivia, Perú, Nicaragua, Venezuela**).

Los mercados de tierras nacen por ley (**Chile**), o por la dinámica del desarrollo capitalista de la agricultura, negociando la tierra en el mercado, según su futura ganancia productiva y por interés especulativo, a la vez que dejan a la mayor parte de la agricultura familiar, la de los pequeños productores y campesinos (**Brasil**), desprotegidos, carentes de servicios y sin capacidad de autofinanciamiento.

La aplicación de medidas de ajuste estructural durante la década de los 80, y de políticas que favorecieron la apertura, a partir de los años 90 (globalización, disminución de los presupuestos públicos, desregulación de mercados, prioridad de las privatizaciones, remodelación de esquemas institucionales), favoreció a los estratos de grandes y medianos productores, y a determinadas áreas y rubros productivos, marginando a los estratos mayoritarios de productores rurales, con consecuencias en el deterioro ecológico y en el incremento de la polarización económica.

El enorme costo social de la modernización agrícola se tradujo en aumento de la pobreza y la marginalidad social del sector. La proporción de población rural

(4) UNICAMP-FAO, *Mercado y política de tierras*, Universidad Estadual de Campinas, Instituto de Economía, Campinas, Brasil, 1996.

de la Región cuyos ingresos y consumo quedaban en 1988 por debajo de los niveles de pobreza se calculó en 61%. Los pequeños agricultores llegaron a un 38% de la población rural y los campesinos sin tierra pasaron el 30% (5).

Principalmente el impacto se sintió más en países de población rural importante en los que faltó voluntad política para ejecutar estrategias de desarrollo rural (**Bolivia, Ecuador, Paraguay, Perú** y algunos de **América Central**).

Bajo la orientación de organismos económicos internacionales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional), los gobiernos en sus ajustes macroeconómicos, dictan medidas de desreglamentación, simplificación y descentralización del mercado de tierras para convertirlo en libre.

Quienes ofrecen en venta tierras son en general los afectados por esas medidas (pequeños agricultores) al verse privados de apoyo estatal (créditos, tecnología, capacitación), y los agricultores que se jubilan sin dejar sucesores. Quienes las adquieren son comerciantes, agencia inmobiliarias, profesionales o grandes propietarios (**Brasil, Chile, Perú, Nicaragua, Venezuela**). La oferta es menor que la demanda en la medida que el costo de manutención de tierras ociosas es bajo y el poder político y económico de los propietarios es mucho mayor que el de los que demandan tierras.

Las reglas de la oferta y la demanda en el mercado de tierras no dan oportunidades al campesino sin tierra para acceder a ella (**Bolivia, Ecuador, Paraguay, Perú, Nicaragua**). El sector beneficiado resulta ser el de los grandes capitales y nuevos empresarios incorporados a la agricultura (por ejemplo, en **Chile**), desplazándose la producción hacia la agroindustria y la exportación.

Se observa que en los casos en que las comunidades recibieron apoyo crediticio y técnico, por intermedio de organizaciones no gubernamentales, el mercado de tierras se dinamiza (como en **Bolivia**, a partir de 1990).

Existen experiencias de combinación de políticas de reforma de la tierra con estrategias de mercado para lograr que pequeños agricultores y campesinos sin tierra puedan acceder al recurso (**Colombia**). El mercado colombiano de tierras se dinamiza mediante la promoción de la oferta y el apoyo a la demanda a través de procesos participativos que fomentan la negociación voluntaria de tierras entre sus vendedores y sus compradores. Se adquieren tierras directamente

(5) IFAD, *The state of world rural poverty: an inquiry into its causes and consequences*, Roma, 1992.

porque hay adjudicación a campesinos y ciudadanos, objeto de programas especiales. Para la compra de tierras por familias campesinas se establece un subsidio del 70% del valor de compra. Pero si el mercado no funciona se prevé la intervención estatal y en ciertos casos la expropiación con fines de redistribución. Por lo tanto es un mercado imperfecto, interferido por el subsidio como apoyo inicial.

Un estudio sobre el mercado de tierras en Colombia destaca cuatro sistemas productivos que presentan diferencias en la forma de operación de ese mercado: a) *agricultura comercial consolidada* (con predominio de la mediana propiedad y relaciones de grupo de carácter impersonal): existen mercados con gran variedad de transacciones (amplios) en los que cualquiera puede comprar y vender (abiertos); b) *agricultura comercial con expansión de la frontera*: el mercado tiene mayor importancia en la adquisición de tierras (mediante colonización de baldíos seguida de la concentración de predios por mecanismos de mercados o extraeconómicos); c) *ganadería extensiva* y d) *agricultura campesina*: en los dos últimos predominan las relaciones familiares y de grupo, juegan un papel importante en el acceso a la tierra: las herencias y la compraventa de tierras (6).

Algunos países han creado organismos específicos para la operaciones de tierras facilitando a los pequeños agricultores préstamos para la compra (Banco de Tierras en **El Salvador**; Fondo de Tierras en **Honduras**). Estos mecanismos de administración de tierras tienden a que los grupos del sector reformado se conviertan en empresas, proceso que requiere productividad, diversificación y competitividad.

En **México** las políticas neoliberales y las modificaciones legales agrarias representan un cambio en el modelo de desarrollo y en el papel del mundo rural y de los campesinos dando por terminado el reparto de tierras, facilitando la privatización y concentración de la tierra, y el establecimiento de nuevas formas de relación del Estado con los productores. Los minifundios se van convirtiendo en unidades agrícolas vinculadas a la empresa capitalista y al resto de la economía, fundamentalmente a través de las relaciones de mercado.

Estas medidas determinaron un crecimiento desigual a favor de los grandes

(6) FAO-INCORA, *Sistema de seguimiento y evaluación del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria*, Proyecto FAO, TCP/COL/4553 (A), Bogotá, Colombia 1996.

propietarios con actividades de exportación y profundizaron la pobreza en la mayor parte de la población rural, en particular entre los indígenas despojados de sus tierras comunales o relegados, a veces, en las tierras menos fértiles, en el siglo XIX. Para enfrentar esos problemas se aplicaron programas sociales (subsidios directos a la producción y créditos blandos), que no resolvieron el problema de base o que no han tenido efectividad desencadenando estallidos (levantamiento de Chiapas en 1994).

El mercado de tierras mexicano se presenta bajo diferentes tipos según la legalidad o ilegalidad de las transacciones de tierras de ejidos y comunidades o la clase de actores sociales. Junto a un mercado de tierras de grandes propiedades privadas se desarrolla otro relacionado con la preservación de las comunidades campesinas, ligadas al mercado a través de su producción, de la venta de la fuerza laboral y del comercio de bienes y servicios. Pero las nuevas políticas no tuvieron en cuenta que para los ejidatarios y comuneros la tierra es mucho más que una mercancía y no contemplaron el sentido del patrimonio familiar de las parcelas protegiendo la producción comunitaria.

Limitaciones del mercado de tierras como forma de acceso a la tierra. Problemas de infraestructura

Las experiencias de mercados de tierras en algunos países de la Región ponen en evidencia limitaciones y distorsiones.

Las políticas de tierras no han previsto un ordenamiento territorial orientado hacia el desarrollo rural con impulso de mejorar las infraestructuras básicas, posibilitando la transformación de productos agropecuarios en centros urbanos menores. Las zonas urbanas y rurales, en general, no ofrecen los servicios públicos necesarios para relacionarlas complementariamente; en el caso de las zonas rurales, se consideró que a su población relativamente escasa y dispersa, no compensaba dotarla con los servicios más elementales por el costo elevado. Los gobiernos han desatendido la coordinación entre diversos medios de transporte (incluyendo el fluvial, marítimo y ferroviario), mejorándolos con miras a reducir el transporte por tonelada; y, a la vez que siguen presentando proyectos como la hidrovía de Sudamérica, en su segunda fase, demasiado costosos y con riesgos ecológicos, descuidan modernizar (con un costo relativamente bajo para algunos

trayectos de comercio frecuente) el transporte fluvial o el ferroviario (7).

El espacio geográfico no tiene una ocupación racional al no haberse efectuado un análisis objetivo de los recursos naturales y de los asentamientos, uniendo capacidades de producción con tamaño de las comunidades, medios adecuados de transporte (en cuanto al costo por tonelada y seguridad en el tráfico) y costos ambientales (8). Tampoco existen aún suficientes ciudades intermedias (núcleos urbanos) o no hay conexión entre éstas y los núcleos de población menores para ofrecerles servicios, principalmente transporte, con instalaciones aptas (redes ferroviaria, fluvial y de carreteras) (9).

Entre las limitaciones del mercado de tierras, y en perjuicio de los pequeños agricultores y campesinos sin tierra, apuntamos las siguientes:

- Pobreza rural (desigualdad social y de ingresos, en perjuicio de la población campesina).
- Desigualdades estructurales: alto grado de concentración de la tierra (latifundios improductivos).
- Insuficiente disponibilidad de tierras y degradación de los recursos naturales.
- Demanda de tierra en expectativa de ganancias especulativas, que eleva los precios e impide la entrada al mercado de los pequeños agricultores y campesinos sin tierra.
- Inseguridad en la tenencia por falta de titulación y sistemas adecuados de registro y catastro con datos actualizados.

(7) HUGHES, J. y HUSZAR, P., *The South American Hidrovia Debate*. Según los autores, estimaciones del Banco Mundial reflejan que aproximadamente 14 mil millones de dólares por año deberán ser invertidos hasta el año 2005 para remediar las dificultades de infraestructura de transportes.

(8) Cabe señalar que en la actualidad existe un proyecto de construcción de una hidrovía en la cuenca de los ríos Paraná/Paraguay, que recibiría financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de los países del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). El proyecto, que trae aparejado altos intereses económicos, incluyendo los de los productores de soja del Pantanal (Brasil), ignora los costos ambientales que implicaría la construcción del canal en esa zona de gran importancia ecológica (HUGHES, J. y HUSZAR, P. op.cit.)

(9) CARBONELL DE MASY, R., «Políticas económicas y ética en la Región de América Latina y el Caribe», en *Revista de Fomento Social*, 200 (1995), pp. 473-492.

- Falta de remodelación institucional en función de la coherencia y complementariedad de sus fines, así como también de la coordinación entre los subsectores públicos y los particulares.
- Falta de tributación adecuada sobre la tierra.
- Falta de acceso al crédito o de garantías necesarias para la compra de tierras por parte de los pequeños agricultores y campesinos sin tierra.
- Falta de infraestructura básica indispensable (redes viaria, ferroviaria, fluvial, riego), transporte y servicios de asistencia técnica y capacitación.
- Debilidad de las organizaciones (cooperativas por ejemplo) y movimientos campesinos, para negociar en los mercados.

Para ofrecer soluciones a estos problemas ha surgido una nueva tendencia en el análisis del modelo agrícola, cuyas características fundamentales son las de una **agricultura**:

- **ampliada**, que trascienda la producción primaria vinculada a otros agentes económicos en diferentes formas de integración horizontal y vertical, es decir, una agricultura que dependa estrechamente de unos servicios eficaces y eficientes;
- **contractual**, que fomente las asociaciones y alianzas entre diferentes agentes productivos, favorezca los contratos privados (como arrendamiento y aparcería) y establezca vínculos con la comunidad empresarial y con las asociaciones de agricultores;
- **flexible**, que tenga en cuenta la existencia de modelos de mercados que guarden relación entre sí (tierra-crédito, tierra-mano de obra, mano de obra-crédito) y que los hogares rurales son una «empresa multisectorial»;
- **basada en el conocimiento y el capital humano**;
- **reflejo de la feminización del medio rural**; con mayor número de agentes de extensión femeninos, asesoramiento especial sobre acceso de la mujer a la tierra, insumos y al crédito;
- **sostenible**, que integre la utilización y conservación de los recursos y con nuevas matrices tecnológicas que correspondan a su heterogeneidad productiva, facilite la producción y garantice el desarrollo sostenible;
- **urbana**, que produzca alimentos dentro de los confines de las ciudades contribuyendo a la seguridad alimentaria requerida por la creciente urbanización (no necesariamente en megalópolis), sin costos elevados de transporte por tonelada;

- **globalizada**, que refleje la influencia cada vez mayor de la competencia internacional (10).

Conclusiones

La gran heterogeneidad económica y social de los países y regiones dentro de un mismo país, requiere de los gobiernos, políticas diferenciadas que tengan en cuenta las características de los productores y regiones a fin de crear las condiciones para que los campesinos tengan una inserción provechosa en una economía de mercado abierta al exterior.

Las experiencias de programas de reformas agrarias de décadas pasadas y la aplicación de medidas de modernización con mercados libres de tierra, llevan a concluir que será necesario un nuevo enfoque en las políticas de tierras cuyos beneficiarios serán los productores excluidos del proceso de modernización agrícola, que encuentren empleo en la producción primaria, en la industrial o en los servicios, sin la concentración demográfica en las grandes ciudades.

En países con amplia población rural y donde aún persiste el latifundio rentista con propietarios que especulan, la reforma agraria reviste importancia para aliviar la pobreza rural, siendo aconsejable tanto desde el punto de vista de la eficacia como de la equidad y más aún al considerar las relaciones con el sector rural no agrícola.

La dinamización del mercado de tierras dentro de un programa de reforma agraria, busca que el proceso de transferencia de la propiedad tienda a convertirse en transacciones directas entre campesinos que demandan la compra de tierras y propietarios que las ofrecen en venta, disminuyendo la intervención del Estado. Las medidas de intervención del Estado deberían orientar el funcionamiento del mercado (ordenamiento agrario, arrendamientos y aparcerías, tributación), sirviendo para dotar a una parte de la población

(10) Durante la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, convocada por la FAO en Roma, en 1996, los países suscribieron el compromiso de garantizar un entorno político, social y económico propicio para crear mejores condiciones para erradicar la pobreza, debiéndose producir cambios hacia el nuevo modelo agrícola: FAO, *Declaración de Roma y Plan de Acción de la Cumbre Mundial de la Alimentación*, Roma, 1996 y Doc. COAG/97/5.

campesina de recursos productivos (tierra y capital) y, a la vez, contribuir a la modernización.

Sólo el facilitar la adquisición de tierras en sí no resuelve los problemas de pobreza rural y sus consecuencias; también es necesario aplicar políticas de mejoramiento de la renta, reduciendo los costos por unidad de superficie. Fundamentalmente se requiere disponer de una infraestructura básica, el acceso a los insumos y un sistema adecuado de servicios que una a los productores, estimule las inversiones privadas y mejore el rendimiento.

Al comparar las necesidades de servicios sociales y de infraestructuras que posibiliten el acceso a los mercados en zonas rurales, con los actuales recursos financieros que tienen los gobiernos, el sector público resulta incapaz de fomentar el desarrollo rural con aumento de la productividad y el empleo, de manera duradera (11).

Una producción orientada desde y hacia el mercado puede convivir con el sostenimiento de una estructura agropecuaria con base en la empresa familiar eficiente, como lo han demostrado las experiencias de Estados Unidos y Europa occidental. La producción familiar pone énfasis en la diversificación y es fuente de trabajo y de empleo. Por su flexibilidad estructural la empresa familiar se ha convertido en un eslabón fundamental de la modernización de ciertas cadenas agroindustriales, en lo que respecta al proceso productivo y a las fuentes de renta (12).

Las expectativas de ganancias especulativas podrán disminuir con la implantación de esquemas de política fiscal con incidencia en favorecer otras formas de acceso al uso de la tierra. El arrendamiento podría ser una alternativa a la reforma agraria redistributiva que haría disminuir la demanda por la adquisición de tierras reduciendo el precio de mercado, como ha ocurrido en Argentina.

(11) CARBONELL DE MASY, R., *El cooperativismo agrícola y rural en la Región de América Latina y el Caribe. Propuestas de un programa de la FAO para la promoción*, FAO, Roma, 1994, pág. 31.

(12) C.E. GUANZIROLI, «Lineamientos de política agraria y desarrollo sostenible para el fortalecimiento de la agricultura familiar en Brasil», *Revista Reforma Agraria, Cooperativas y Colonización*, FAO, 1995, Roma.

Propuestas

Las políticas de tierras requieren ser reformuladas en un marco más amplio que lo hecho hasta el momento. Al respecto, para ampliar el acceso a la tierra y crear un clima propicio para la inversión, se proponen, como aspectos fundamentales a tenerse en cuenta en una intervención en el mercado de tierras:

- Compromiso político para llevar a cabo reforma agraria en favor del sector campesino, en el marco macroeconómico actual, para eliminar la especulación con la tierra, incentivar la oferta potencial de tierras no utilizadas o con baja productividad asentando a familias de campesinos sin tierra.
- Un modelo de descentralización económica y política con coordinación institucional, que permita el traspaso de la responsabilidad en la construcción y mantenimiento de las obras de infraestructura básica y que, a la vez, refuerce la capacidad de la agricultura familiar.
- Garantía hipotecaria y acceso a mecanismos de crédito apropiados para la compra de tierras vinculando cualquier forma de organización de los productores con la obtención de créditos cuya garantía debería relacionarse con la propiedad de la tierra o de las mejoras, comprometiendo así la responsabilidad de los productores.
- Apoyo a la participación de los campesinos en organizaciones (de productores familiares, cooperativas de crédito) para canalizar ahorros, comercializar sus productos, abastecerse de insumos e invertir en maquinarias.
- Creación de infraestructuras básicas, de servicios, de información, tecnología y mejora de las existentes; suministro de insumos y capacitación como factor clave para estimular la inversión, aumentar la transparencia de los mercados y promover prácticas ambientalmente sostenibles.
- Titulación a quienes poseen tierras sin reconocimiento legal para permitir que la tierra sea objeto de negociación con mayores garantías.
- Tributación progresiva en función del uso y tamaño de la tierra más que por la producción.
- Modernización del sistema de registro y catastro de tierras.
- Creación de Bancos de Tierras o Fondos Nacionales de Tierras, formados por tierras fiscales y adquiridas para su venta posterior a los campesinos minifundistas con aptitud de productores agrícolas. En estos casos podría considerarse la vía de subsidios del sector público.

La posibilidad de consolidar estos cambios estará determinada por el nivel de compromiso y eficiencia estatal para mantener el equilibrio entre los derechos privados y el interés público. Con justicia en la distribución de tierras y aguas se logrará reducir la estructura bimodal de tenencia de la tierra, como indicábamos al comienzo de este artículo, así como la desigualdad social y una mayor sustentabilidad en el uso de tales recursos.

Una determinada voluntad política desde una perspectiva amplia debe eliminar la ambigüedad de situaciones confusas y provisionales, pendientes de apoyos en las elecciones, que han acrecentado el improvisado uso de la tierra (para evitar la reforma agraria o para acelerarla), con la masiva desaparición de bosques, incluso de los nativos irrecuperables.

Sólo con políticas coherentes son viables un mercado de tierras, el acceso a participar en ese mercado, la consolidación de la población rural (incluidos los campesinos) y el desarrollo agrícola sostenible.