

# GOBERNANZA Y TENENCIA DE TIERRAS Y RECURSOS NATURALES EN AMERICA LATINA



Octavio Sotomayor

10 de octubre de 2008



# GOBERNANZA Y TENENCIA DE TIERRAS Y RECURSOS NATURALES EN AMERICA LATINA

Octavio Sotomayor

10 de octubre de 2008

Este documento ha sido realizado bajo contrato con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Este documento está basado en un estudio realizado por la Unidad de Gestión y Tenencia de la Tierra (NRLA) de la División de Tierras y Aguas de la FAO en vistas a la preparación de las Directrices voluntarias sobre una gobernanza responsable de la tenencia de la tierra y otros recursos naturales.

*Las posiciones y opiniones presentadas son aquéllas del autor y no constituyen en ningún momento la posición oficial de la FAO.*

Fotografía: FAO

## Indice de abreviaturas

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CIREN	Centro de Información de Recursos Naturales
CONADI	Corporación Nacional de Desarrollo Indígena
COPART	Comisión Paritaria sobre Derechos Relativos a la Tierra de los Pueblos Indígenas
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FEPP	Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
GPS	Global Positioning System
IBIO	Banca de Inversión y Operación
JBIC	Japan Bank for International Cooperation
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
MINAE	Ministerio de Ambiente y Energía
MST	Movimiento de Trabajadores Rurales Sin Tierra
ODM	Objetivos del Milenio
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de Naciones Unidas
PACTA	Proyecto Piloto de Acceso a la Tierra
PRONAMACHCS	Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos
PTT	Programa de Transferencia de Tierras
SNV	Netherlands Cooperation Organisation
SRA	Secretaría de la Reforma Agraria
WBCSD	World Business Council for Sustainable Development

## Indice

<b>Resumen</b>	<b>1</b>
<b>Antecedentes</b>	<b>3</b>
<b>1. Gobernanza, tenencia de tierras y recursos naturales en América Latina:</b>	
<b>Aspectos conceptuales</b>	<b>3</b>
1.1 Una breve reseña histórica	3
1.2 El problema de la tierra: perspectivas de análisis	5
1.2.1 ¿Qué es más eficiente desde el punto de vista económico?	6
1.2.2 ¿Hacia adonde van las estructuras agrarias?	7
1.2.3 ¿Cuál es el rol de la política de tierras en la política sectorial?	8
1.2.4 Emergencia de nuevos actores: pueblos indígenas y mujeres rurales	8
1.3 El concepto de gobernanza	9
<b>2. Nuevos mecanismos de gobernanza en tenencia y gestión de tierras y recursos naturales</b>	<b>12</b>
2.1 Las Reformas Agrarias	12
2.2 Reparto de tierras de frontera agrícola	14
2.3 Los Fondos de Tierras	14
2.4 Seguridad de la tenencia	20
2.5 Inversiones para “mejorar” las tierras	22
2.6 Parques Nacionales y comunidad	26
<b>3. Conclusiones</b>	<b>28</b>
3.1 La vigencia de las reformas agrarias	28
3.2 Los límites de los Fondos de Tierras	28
3.3 Los sistemas de apoyo a la agricultura son indispensables	29
3.4 La importancia de aplicar nuevos esquemas de gobernanza	30
3.5 La confianza como factor clave para construir el futuro	32
<b>Bibliografía</b>	<b>33</b>

### **Lista de recuadros**

Recuadro 1	La Reforma Agraria en Brasil
Recuadro 2	El Programa Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras de México
Recuadro 3	Los Fondos de Tierras en Centroamérica
Recuadro 4	El Fondo de Tierras y Aguas Indígenas de Chile
Recuadro 5	El caso de INDUPALMA en Colombia
Recuadro 6	El Programa de Saneamiento de Títulos de Chile
Recuadro 7	El método “bola de nieve” para seleccionar actores en un programa de innovación tecnológica ejecutado bajo un enfoque de redes sociales en México
Recuadro 8	Asistencia Técnica Horizontal: el caso de Perú
Recuadro 9	Negocios Inclusivos en Ecuador
Recuadro 10	Control Social en Chile y México
Recuadro 11	Gestión de Parques Nacionales: el caso de Costa Rica

### **Índice de cuadros**

Cuadro 1	Fondos de Tierras en algunos países de América Latina
Cuadro 2	Criterios y experiencias de gobernanza

## Resumen

El presente estudio caracteriza las tendencias sobre buen gobierno de sistemas de tenencia de recursos naturales en América Latina, con especial énfasis en el tema de la tierra. Junto con dimensionar el estatus del tema en el nivel de las macro políticas, se ha sintetizado el debate sobre tenencia de tierras y recursos naturales en general y se han analizado nuevos enfoques y experiencias públicas y privadas aplicadas en desarrollo de mercados, asistencia técnica, control social y gestión de parques nacionales. El objetivo final ha sido analizar los alcances que puede ofrecer este tema para la acción de FAO.

Al analizar cómo los países han resuelto el problema del acceso a la tierra se identifican tres grandes situaciones: países con reformas agrarias activas, países que tuvieron reformas agrarias en el pasado y en donde el problema de la tierra sigue siendo objeto de debate público y países post-reforma agraria, en donde en general las políticas de acceso a la tierra no forman parte del dispositivo de políticas públicas. Esto evidencia que en la región hay que aplicar estrategias que combinen el enfrentamiento de problemas estructurales (acceso a la tierra) y funcionales (seguridad de la tenencia, mejoramiento de la competitividad), estableciendo un *trade off* que dependerá de la realidad política, social y económica de cada país. Las experiencias con los fondos de tierras, por su parte, sugieren que son útiles para resolver conflictos sociales, aunque en todos los casos se aprecian bajas coberturas y un impacto limitado.

Otra conclusión del estudio es que para mejorar la gobernanza de los recursos naturales en la región es esencial mejorar la gestión pública. Todas las experiencias analizadas evidencian la importancia de que las políticas de tenencia de tierras sean parte de dispositivos de política más amplia, que tengan una amplia base de legitimidad y una proyección en el largo plazo. Es clave tener un sistema de fomento que apoye a los productores que han recibido tierras, así como a miles de otros pequeños productores y minifundistas que se ven obligados a competir bajo esquemas de economías abiertas, sin ningún apoyo estatal. En tal sentido, debe revertirse la tendencia al desmantelamiento institucional de los Ministerios de Agricultura que se observan en muchos países desde hace algunos años.

Finalmente, el estudio constata la conveniencia de abandonar un esquema único de gobernanza aplicable a cualquier caso, apelando a la creatividad de la población en situaciones sociales concretas. Hay que evitar propuestas tecnocráticas para hacer las reformas institucionales y darle énfasis a procesos amplios de diálogo y participación. La dicotomía entre Estado o sociedad civil es una alternativa falsa, que conduce a que ambos ámbitos operen en forma separada. El examen de los mecanismos utilizados para darle una mayor gobernabilidad a los programas también evidencia la importancia asignada a la operación de redes sociales, basadas en esquemas de auto-regulación y de cooperación. Los métodos “bola de nieve” para seleccionar beneficiarios, los esquemas horizontales de asistencia técnica campesino-campesino, los concursos campesinos, los sistemas cruzados de micro-crédito, los encadenamientos productivos entre agroindustrias y proveedores, los mecanismos de control social y la operación por cadena agroindustrial o por *clusters* revelan nuevas formas de operación de tipo *win win*, que han demostrado ser más efectivas para lograr los impactos deseados.

Junto con poner en marcha estos “nuevos” mecanismos de gobernanza, consideramos que es indispensable asentar en la región una cultura del diálogo, la negociación y la concertación social y política, de modo de encarar con éxito los formidables desafíos de gobernabilidad, desarrollo económico y sustentabilidad que enfrentan todos los países de la región.



## **Antecedentes**

El presente estudio apunta a dos grandes objetivos. Por una parte, caracterizar las tendencias sobre buen gobierno de sistemas de tenencia de recursos naturales en América Latina, con especial énfasis en el tema de la tierra. Junto con dimensionar el estatus del tema en el nivel de las macro políticas empleadas por los gobiernos para impulsar el desarrollo agrícola y rural, intentaremos sintetizar el debate sobre tenencia de tierras y recursos naturales en general. Definiremos desde el inicio que nuestro análisis se ha centrado en el problema del acceso y la tenencia de tierras, entendiendo que éste es el principal recurso sobre el cual descansa la agricultura y que la tierra incorpora en forma implícita a otros recursos naturales, especialmente el agua y la biodiversidad. Aún así, en la sección final del estudio ampliaremos el enfoque, de modo de incorporar nuevas experiencias públicas y privadas aplicadas a la administración de dichas tierras y recursos naturales. Eligiendo entre muchas áreas temáticas, el informe se ha centrado en experiencias de desarrollo de mercados, asistencia técnica, control social y gestión de parques nacionales.

Por otra parte, el estudio pretende analizar los alcances que puede ofrecer este tema para la acción de FAO. En tal sentido, se busca identificar países que están interesados por el tema, ya sea porque los temas de tierras están presentes en la discusión pública o porque están ejecutando programas específicos orientados a mejorar la gobernanza de los sistemas de tenencia de tierras y de recursos naturales.

## **1. Gobernanza, tenencia de tierras y recursos naturales en América Latina: Aspectos conceptuales**

### **1.1 Una breve reseña histórica**

Para reflexionar acerca de este tema partiremos identificando tres grandes etapas en la historia agraria reciente de América Latina, que generan un contexto específico a partir del cual se desprenden los criterios de “buen gobierno” para administrar los recursos naturales.

- Una primera fase, iniciada a fines de los 50, en donde el Estado juega un rol central en la política agrícola, que es aplicada bajo un modelo de sustitución de importaciones que busca la industrialización de cada país. Las políticas agrícolas se centran en la ejecución de reformas agrarias y de grandes proyectos de desarrollo, que incluyen infraestructura, crédito y asistencia técnica, entre otros componentes. En dichos proyectos se difunden paquetes tecnológicos que son aplicados en cada rubro en forma estándar (Revolución Verde): los agricultores son vistos como soportes pasivos cuya función es aplicar los nuevos conocimientos que provienen de las estaciones experimentales. Las empresas agroindustriales y los movimientos sociales está en fase de constitución, razón por la cual las intervenciones dirigidas a fomentar el desarrollo agrícola son de responsabilidad de los organismos públicos. Dado estos factores, hablamos de una época en donde se identifica un sólo problema (aumentar la producción agrícola), una sola solución (los paquetes tecnológicos de la Revolución Verde) y un sólo actor (el Estado).

- La segunda fase, implementada en la década de los 80 y los 90, se caracteriza por la detención de los procesos de Reforma Agraria y por una drástica reducción del tamaño del Estado, lo cual contribuye a reducir el impacto de los programas públicos aplicados en el medio rural. En esta etapa muchos países impulsan un proceso de apertura comercial que busca especializar a la producción local en función de sus ventajas comparativas, lo que junto al desarrollo agroexportador, genera una fuerte competencia en el mercado doméstico. En muchos países predomina una visión liberal exacerbada que le otorga un rol central al mercado para asignar los recursos, estrategia que objetivamente favorece a los agricultores y empresas de mayor tamaño, en desmedro de los sectores rurales más pobres.
- La tercera fase se inicia en esta década y se caracteriza por el surgimiento de nuevos problemas que condicionan el desarrollo agrario (medio ambiente, inocuidad de alimentos, pobreza, equidad territorial). Como la agricultura incide directamente en el medio ambiente, la salud pública, el desarrollo regional o los equilibrios sociales, se produce una de-sectorización progresiva de las políticas agrícolas. Estas ya no se hacen solamente en los Ministerios de Agricultura, sino que deben negociarse con los Ministerios de Salud o Medio Ambiente, las organizaciones de consumidores, las ONG ambientales y/o las regiones. El sector deja de operar solamente con una racionalidad económica de corto plazo: adquieren una importancia progresiva los temas de calidad, responsabilidad social y desarrollo sustentable, que en mayor o menor medida, empiezan a ser internalizados por las empresas y los productores.

Durante esta etapa se expresan fuerzas que se han gestado en la fase anterior -las ONG y los movimientos sociales-, que poco a poco, y con más éxito en ciertos países que en otros, logran generar una agenda agraria más inclusiva y más compleja que aquella de la etapa anterior. La empresa privada sigue jugando un rol central en el proceso de desarrollo económico, pero también ocupan un espacio relevante el Estado y los actores sociales. El enfoque lineal o secuencial de decisión (concepción -> evaluación -> decisión -> implementación) deja de ser válido, para ser reemplazado por un enfoque basado en un proceso de interrelaciones múltiples, realizado a través de una red de actores organizados, tanto públicos como privados, que combina modalidades de cooperación y competencia. A través de su experiencia concreta, todos los actores involucrados definen y ajustan sus modos de operación y sus funciones exactas, vale decir, juegan un rol creativo. La innovación es pensada como un proceso colectivo de creación técnica, en donde los fenómenos de aprendizaje colectivo juegan un rol central. Se genera así un entorno caracterizado por múltiples problemas, varias soluciones y diversas instituciones públicas y privadas para resolverlos, lo cual configura un nuevo escenario en el que se despliegan los esquemas de gobernabilidad. En tal sentido, la legitimación de la acción pública ya no sólo es el resultado de la eficacia o la pertinencia de las decisiones de la autoridad, sino que también depende de la transparencia, de la “manera” de decidir.

## 1.2 El problema de la tierra: perspectivas de análisis

El problema de la tenencia de la tierra tiene una nueva connotación en América Latina. En la mayor parte de los países el sistema latifundio minifundio ha desaparecido bajo el impulso de políticas de reforma agraria, del reparto de tierras de frontera, de la fragmentación por ventas o herencias y/o de procesos de modernización productiva. Todo ello ha generado una gran fragmentación de la propiedad rural y una distribución muy heterogénea de los recursos de tierra, en donde hay 77,5 millones de pequeños productores minifundistas y de habitantes rurales sin tierras en condiciones de pobreza,<sup>1</sup> que ejercen una presión creciente sobre los recursos naturales. Paradójicamente, la región todavía se caracteriza por poseer extensas áreas territoriales sin intervención humana, muchas de las cuales han sido destinadas a reservas naturales que hoy adquieren relevancia desde el punto de vista global.

Todos estos cambios han terminado por generar nuevas estructuras agrarias, más dinámicas y fragmentadas, en donde la desigualdad social resultante mantiene la vigencia del problema del acceso a la tierra como tema de política pública. La tierra sigue siendo un factor esencial para lograr una mayor equidad social, una mayor eficiencia económica global y una mayor sustentabilidad de la agricultura regional.

¿Qué aspectos nuevos debe considerar una política de tenencia de tierras y de recursos naturales, en el contexto actual de América Latina? Esta es la pregunta de fondo que se han hecho en los últimos años muchos investigadores y autoridades de gobierno, y que ha sido analizada en artículos académicos,<sup>2</sup> en conferencias internacionales<sup>3</sup> y en proyectos concretos ensayados para abordar el problema de la tenencia de la tierra.

Estas experiencias evidencian las posibilidades y los límites de las estrategias implementadas. Existen lecciones aprendidas, tales como la importancia de abrir espacios de participación social, de brindar seguridad jurídica a los propietarios o de aplicar modelos específicos, propios de la realidad nacional de cada país. Por otro lado

---

<sup>1</sup> Martine Dirven, "Alcanzando las metas del milenio: una mirada hacia la pobreza rural y agrícola". CEPAL, Serie Desarrollo Productivo, N° 146. Santiago de Chile, enero de 2004.

<sup>2</sup> Aunque existe una vasta literatura, nosotros nos hemos basado en siete textos de carácter general, que ilustran el debate de los últimos 15 años: Hans P. Binswanger, Klaus Deininger and Gershon Feder. "Power, distortions, revolt and reform in agricultural land relations." Working papers, Agricultural Policies, The World Bank, julio de 1993; A. de Janvry, N. Key y E. Sadoulet. "Agricultural and rural development policy in Latin America: new directions and new challenges". Documento de trabajo N° 815, Departamento de Agricultura y Recursos Económicos, Universidad de California, Berkeley, 1997; Absalón Machado y Ruth Suárez (Coordinadores). "El mercado de tierras en Colombia ¿Una alternativa viable?" CEGA-IICA, julio de 1999; Carlos Jaramillo. "El mercado rural de tierras en América Latina: hacia una nueva estrategia". En: Políticas Agrícolas. Los mercados de tierras rurales de América Latina. Número especial, Bogotá, Colombia, 2000; Stephen Baranyi, Carmen Diana Deere y Manuel Morales. "Estudio del alcance de la investigación sobre políticas de tierras en América Latina". The North-South Institute, IRDC, febrero de 2004; Sergio Gómez. "Reforma Agraria en América Latina. Una mirada al pasado y perspectivas". Ponencia a ser presentada en seminario "La actualidad de la Reforma Agraria en Latinoamérica y el Caribe", organizado por CLACSO para el 19 al 26 de octubre de 2008. Santiago, septiembre de 2008 (primera versión), y; Paolo Groppo. "Acceso a la tierra y demás factores productivos: elementos para la construcción de una propuesta en América Latina". Borrador de discusión, FAO, s.f.

<sup>3</sup> FAO, Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural "Nuevos desafíos y opciones para revitalizar las comunidades rurales". Porto Alegre, Brasil, 7 al 10 de marzo de 2006; FAO, "Consulta de Expertos en Reforma Agraria en América Latina", 11 y 12 de diciembre de 2006, Santiago de Chile.

aparecen temas nuevos, tales como el carácter multifuncional del medio rural, la importancia de la sustentabilidad ambiental, el reconocimiento de derechos históricos a los pueblos indígenas, los equilibrios entre géneros o la importancia del empleo extra-agrícola.

Intentando aportar al debate, consideramos que para identificar aspectos nuevos de una política de tenencia de tierras<sup>4</sup> es importante tener presente cuatro líneas de reflexión conceptual.

### **1.2.1 ¿Qué es más eficiente desde el punto de vista económico?**

De acuerdo a la ciencia económica, el mercado debe canalizar fluidamente la tierra hacia aquellos usos que reporten un mayor valor económico y social. Sin embargo, los estudios recientes señalan una gran disparidad en la intensidad de uso de las tierras. En mayor o menor proporción, todos los países de la región registran amplias extensiones de tierras improductivas o dedicadas a la ganadería extensiva. La subutilización de estas tierras se explica por las dificultades de gestión de explotaciones de grandes extensiones, poco capitalizadas y localizadas en zonas aisladas que requieren de una gran inversión en infraestructura. También operan otros factores, por ejemplo protegerse frente a la inflación, acceder a créditos subsidiados o capturar beneficios tributarios. En contraste con los segmentos de tierras subutilizadas, existen sectores en donde las tierras son cultivadas más intensamente, ya sea por un sector de agricultura empresarial moderna y vinculada a los mercados, ya sea por agricultores de escasos recursos cuya economía descansa en el trabajo familiar.

Existe así un debate acerca del tamaño óptimo en agricultura. Algunos opinan que el funcionamiento reciente de los mercados de tierra en América Latina no ha seguido patrones definidos que permitan pronosticar el predominio de un tamaño de explotación sobre otros.<sup>5</sup> Otros autores opinan que la pequeña propiedad sería más eficiente pues implica fincas administradas por sus propietarios, con menos costos de supervisión de los trabajadores contratados, como sucede en las grandes explotaciones.<sup>6</sup> Bajo este enfoque, que compartimos, el dilema entre eficiencia y equidad se resuelve a favor de los pequeños productores que quieren acceder a la propiedad de la tierra, proporcionando la base de legitimidad y los criterios de orientación para abordar el diseño de políticas de tenencia de tierras.

---

<sup>4</sup> Como lo hemos señalado al inicio, al hablar de tierras estamos dando cuenta de los otros recursos naturales, tales como el agua y la biodiversidad. Debe señalarse que en la tradición de América Latina la propiedad del suelo y del agua están jurídicamente enlazadas, siguiendo el antiguo derecho agrario ibérico. Sólo en Chile existe desde 1981 una legislación (Decreto con fuerza de ley N° 1.122) que permite transar derechos de agua en forma separada del suelo, generando dos mercados que operan en forma independiente.

<sup>5</sup> Ramón López y Alberto Valdés. "Fighting Rural Poverty in Latin América" En: Ramón López y Alberto Valdés, colaboradores. *Rural Poverty in Latin America*. Washington DC., Banco Mundial, 1997.

<sup>6</sup> Klaus Deininger y Manuel Rojas. "Nueva ruralidad y el tema de tierras". En: Edelmira Pérez y María Adelaida Farah (Compiladores), *Desarrollo Rural y Nueva Ruralidad en América Latina y la Unión Europea*. Universidad Javeriana, Colombia, septiembre de 2004. Esta misma tesis ha sido planteada, en un nivel más conceptual, por Marcel Mazoyer y Laurence Roudart. "Histoire des Agricultures du Monde. Du néolithique à la crise contemporaine". Éditions du Seuil, novembre 1997.

### 1.2.2 ¿Hacia adonde van las estructuras agrarias?

Aunque los datos que poseemos no son claros, creemos que asumir una visión dinámica de la estructura agraria latinoamericana es relevante por cuanto permite situar la política de tierras en un horizonte de más largo plazo.

En México, según datos de la Encuesta Nacional de Empleo, a principios de la década del 2000 la actividad agropecuaria se desarrollaba en 3.3 millones de unidades productivas agropecuarias, cifra que refleja una contracción de la estructura agraria, si consideramos que en el año 1991 había 4.3 millones de explotaciones.<sup>7</sup> El reciente Censo Agrícola realizado en Chile también señala una pérdida de explotaciones, y por lo tanto un incremento progresivo de las escalas de producción. En los últimos diez años se produjo una disminución de 6,4% en el número total de explotaciones censadas, cifra que alcanza a valores del -20% en algunas regiones de agricultura moderna orientadas a la exportación.<sup>8</sup>

Aunque faltan datos para emitir un juicio definitivo sobre estas tendencias, las conclusiones que podrían sacarse son importantes. En tal sentido, las cifras de México y Chile señalan que ambos países siguen la tendencia internacional planteada por los países más desarrollados, en donde está en marcha desde hace muchos años un proceso activo de disminución de explotaciones agropecuarias. Aparentemente esta tendencia no sería la misma en Colombia, en donde las cifras de 1984 y 1996 sugieren que se habría acentuado una estructura bi-modal de tenencia de la tierra, en donde las grandes extensiones y el minifundio aumentaron, en desmedro de la mediana propiedad.<sup>9</sup> Este mismo fenómeno se ha producido en muchos otros países de la región, tales como Nicaragua y Honduras, en la zona centroamericana, o Paraguay, Bolivia y Ecuador, en Sudamérica.

Una discusión análoga, muy ideologizada, se realizó en Europa en la segunda mitad del siglo XX, siendo Suecia el primer país en donde se evidenció una tendencia a la disminución de explotaciones, antes de 1950. En 1962, el censo francés de población mostró que la población activa agrícola había disminuido a razón de 3,5% anual en los ocho años precedentes, lo cual generó un gran impacto entre los especialistas e hizo evolucionar este debate. Hoy día la disminución del número de explotaciones agrícolas en Europa es un fenómeno generalizado y ampliamente estudiado.<sup>10</sup>

Aclarar este tema en el caso de los países de América Latina también es importante: una visión dinámica de la estructura agraria supone que los problemas del sector rural no se resuelven exclusivamente en el marco sectorial, si no que lo hacen en un contexto más amplio, en donde es determinante la capacidad del resto de la economía para integrar a esa población rural que migra hacia las ciudades en busca de mejores oportunidades de vida. Esta visión no excluye políticas públicas agrarias activas, que jueguen un rol para moderar esas tendencias estructurales, y se contraponen a enfoques

---

<sup>7</sup> SAGARPA, "Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006". México, D.F., 2001.

<sup>8</sup> INE, Censo Nacional Agropecuario y Forestal 2007. Santiago, Chile. ([www.ine.cl](http://www.ine.cl))

<sup>9</sup> Absalón Machado, "Una visión renovada sobre la reforma agraria en Colombia". En: Absalón Machado y Ruth Suárez (Coordinadores). "El mercado de tierras en Colombia ¿Una alternativa viable?" CEGA-IICA, julio de 1999.

<sup>10</sup> J. Klatzmann, "L'agriculture française", Editions du Seuil, 1978, pág. 162.

que asumen una visión más estática de la estructura agraria, en donde la retención de la población rural en el campo es definida como un “objetivo nacional”.<sup>11</sup>

### **1.2.3 ¿Cuál es el rol de la política de tierras en la política sectorial?**

Otro elemento de base para analizar el problema de la tierra dice relación con la importancia relativa que éste tiene respecto de los otros problemas de la política sectorial que deben enfrentar los gobiernos de la región. La apertura comercial y la globalización ejercen un creciente presión sobre las explotaciones y las empresas agroindustriales, lo cual obliga a los gobiernos a desplegar grandes esfuerzos para proveerlas de bienes públicos (sanidad, promoción comercial, innovación o infraestructura) y de bienes privados (asistencia técnica, crédito, inversión predial, otros) que mejoren su competitividad.

Las políticas de tierras es parte de un dispositivo de políticas públicas más amplio, que es esencial para darle gobernabilidad a cada realidad sectorial. En tal sentido, el análisis de las políticas de tenencia de tierras y de recursos naturales no puede formularse en forma aislada. Por un lado, está la ya clásica necesidad de hacer intervenciones públicas complementarias (asistencia técnica, crédito, riego, otros) a las políticas de reformas agrarias, para asegurar la viabilidad económica de los nuevos campesinos asentados. Por otro, está el costo alternativo que tienen estas políticas de tierras *vis a vis* otras intervenciones públicas que también son necesarias para el segmento de los que ya son propietarios. Desde el punto de vista del formulador de políticas, existe una competencia por los recursos presupuestarios, existe un *trade off* entre la inversión en compra de tierras versus otros programas.

Pero también hay que considerar la dimensión política, vinculada a lo social y lo ambiental. En muchos casos el problema de la tierra ha generado delicados conflictos sociales, tal como lo ilustran los casos de Brasil, Bolivia, Colombia, El Salvador, Guatemala, México o Nicaragua. También hoy adquieren relevancia las consecuencias ambientales que surgen de determinadas políticas de tierras. Para clarificar qué es lo socialmente más rentable no existe una receta única, sino que es necesario situarse en cada contexto nacional y en cada dispositivo de política agrícola.

### **1.2.4 Emergencia de nuevos actores: pueblos indígenas y mujeres rurales**

El análisis de los problemas de tierras en la región también se ha visto modificado con la emergencia, a fines de la década del 80, de los movimientos indígenas que reclaman sus derechos ancestrales sobre la tierra y los recursos naturales, así como sobre su lengua, su cultura, su autonomía y participación social.

En 1990 existían unos 40 millones de indígenas en América Latina y el Caribe, un 10% de la población total, distribuidos en todos los países excepto en Uruguay.<sup>12</sup> Esta población se reparte en 400 grupo étnicos con lenguas, formas de producción y de organización social y visiones de mundo diferentes, que implican una gran riqueza para la identidad y diversidad de las sociedades latinoamericanas.

---

<sup>11</sup> La expresión la hemos sacado del debate acerca del impacto del TLCAN sobre el agro mexicano. Véase: Andrés Rosenzweig, “El debate sobre el sector agropecuario en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, CEPAL, enero de 2005.

<sup>12</sup> W. Partridge, J. Uquillas y K. Johns. Including the excluded: ethno development in America Latina and Caribbean. Paper presented at World Bank Conference on Development, Bogotá, 1996.

Aunque una parte importante de esta población vive en las grandes ciudades, estas etnias mantienen una relación estrecha con sus tierras ancestrales, en donde viven sus parientes y a las cuales retornan en un ir y venir entre el campo y la ciudad. La producción de estas familias se desarrolla normalmente en estrechas superficies de terreno, localizadas en zonas geográficas frágiles y aisladas, razón por la cual buena parte de ella está orientada al autoconsumo. Esta interacción con el medio natural les ha permitido acumular valiosos conocimientos técnicos para manejar sus recursos naturales, lo cual plantea un gran desafío para las ciencias agronómicas y de gestión predial: como aprovechar estos conocimientos para mejorar la capacidad productiva de estas explotaciones, de modo de colaborar reducir la pobreza y mejorar la sustentabilidad ambiental. A ello se suma el desafío de mejorar el acceso a la tierra y los recursos naturales, y en forma más general, el del reconocimiento de sus derechos políticos y culturales.

La relevancia de la mujer en los procesos de producción agrícola constituye otro fenómeno nuevo, que obliga a repensar las políticas de acceso y gestión de recursos naturales. Aunque existen dificultades para obtener una visión estadística actualizada, algunos estudios han sistematizado cifras censales de varios años, que indican que las mujeres ocupan el lugar principal en el 6,6% de las explotaciones de Guatemala, el 9,4% en Paraguay y el 13,7% en República Dominicana, hasta llegar al 20,6% en Perú y al 24,3% en Chile.<sup>13</sup> Estos mismos estudios señalan que la desigualdad de géneros en la propiedad de la tierra se debe a la preferencia masculina en la herencia, el privilegio del hombre en el matrimonio y el sesgo de género en programas estatales de asignación de tierras. Considerando la importancia que tiene la propiedad de la tierra en la dinámica familiar interna (entre otros aspectos, toma de decisiones, violencia intrafamiliar, autonomía económica), algunos países han promovido en la última década reformas legales para mejorar la equidad entre géneros (derechos de herencia, regímenes de co-propiedad, titulación conjunta entre cónyuges) y le han asignado mayor prioridad a las mujeres jefas de hogar en los procesos de asignación de apoyos estatales. Con todo, es obvio que estas tendencias son aún incipientes y que queda mucho por hacer en este ámbito para alcanza un desarrollo más equilibrado.

### 1.3 El concepto de gobernanza

Adoptaremos como punto de partida la definición conceptual propuesta por FAO en sus recientes análisis de este tema: *“Gobernanza is the system of values, policies, and institutions by which a society manages its economic, political and social affairs through interactions within and among the state, civil society and private sector. Land governance concerns the rules, processes and organizations through which decisions are made about access to land and its use, the manner in which the decisions are implemented, and the way that competing interests in land are managed”*.<sup>14</sup>

Esta perspectiva supone un enfoque amplio para abordar el desafío de la administración de los recursos naturales, pues la noción de gobernanza va más allá del gobierno, para involucrar a todos los actores de la sociedad civil. Siguiendo las múltiples connotaciones que tiene este concepto en el debate mundial, después de su

---

<sup>13</sup> C. D. Deere y M. León. The Gender Asset Gap: Land in Latin America. World Development, Vol. 31, N° 6, June, 2003. pp. 925-947.

<sup>14</sup> FAO, “Towards good land governance”. FAO Land Tenure Policy Series, Draft version 0.1. Rome/Nairobi, 2008.

aparición en la Cumbre de la Tierra de Río Janeiro (1992), la idea de gobernanza expresa una nueva filosofía de la acción pública que consiste en hacer del ciudadano un actor importante en el proceso de desarrollo. En la medida en que se apela a todos los actores, su emergencia en el debate académico y político es una respuesta a la “crisis de gobernabilidad” que hoy afecta a diversos países y regiones del mundo.

Contrastando estos antecedentes con los criterios de medición utilizados por los estudios especializados, analizaremos el problema de la gobernanza de tierras y recursos naturales desde cuatro perspectivas:<sup>15</sup>

- **Calidad regulatoria:** existencia de un marco legal claro, estable y seguro para regular conflictos en la gestión de recursos naturales.
- **Voz y *accountability*:** Legitimización de la acción pública, en donde ésta no sólo es el resultado de la eficacia, la pertinencia o la aceptación de las decisiones de la autoridad, sino que también de la transparencia, de la “manera” de decidir; valorización de los diversos *stakeholders* en los procesos de toma de diseño de dichas políticas. Responsabilización de los funcionarios públicos por sus acciones.
- **Control de la corrupción:** honestidad de los funcionarios estatales, de la clase política, de las empresas y de los dirigentes sociales. Niveles de transparencia en la ejecución de los presupuestos públicos y privados.
- **Efectividad de la acción gubernamental,** entendida como la capacidad de los organismos estatales para administrar y gestionar los recursos naturales, considerando: (i) el acceso a tierras para la población que carece de ellas; (ii) la seguridad jurídica a la tenencia; (iii) el “mejoramiento” de las tierras productivas destinadas a la agricultura, y; (iv) la gestión de áreas territoriales de importancia ambiental.

A ello hemos sumado dos criterios complementarios que surgen de las nuevas tendencias que se observan en la gestión de las políticas públicas aplicadas al sector agropecuario latinoamericano:

- **Coordinación público-privada:** alianzas entre el Estado y el sector privado (empresas, ONG, movimientos sociales) para implementar la política sectorial, y más específicamente, para implementar programas vinculados al acceso y gestión de tierras y recursos naturales.
- **Visión de Estado, perspectivas de largo plazo:** existencia de estrategias de largo plazo, cuya implementación vaya más allá de los ciclos políticos. Esto implica consensos políticos y sociales más amplios acerca de lo que hay que hacer. En ese contexto, se trata de dimensionar el status del tema gobernanza de tierras y recursos naturales y los compromisos políticos de largo plazo que se han establecido en torno de él.

---

<sup>15</sup> Estos cuatro primeros criterios provienen de los estudios anualmente realizados por el Banco Mundial para medir los niveles de gobernabilidad en el mundo desde 1996 y han sido adaptados a la realidad de la temática a estudiar. World Bank. “Governance Matters 2008, Worldwide Governance Indicators, 1996-2007”. En: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)



Ambos temas son relativamente nuevos y están en pleno desarrollo. La vinculación con el sector privado responde a la necesidad de los gobiernos de establecer vínculos con las empresas privadas para la gestión de la política sectorial, en un mundo cada vez más complejo y globalizado, y ello se refleja en los trabajos por *clusters* y/o cadenas agroalimentarias, implementados en muchos países con diversos grados de éxito.<sup>16</sup> Las empresas privadas, por su parte, establecen nuevos vínculos con la comunidad, las ONG y el gobierno, incentivadas por la obtención de sellos de calidad tales como RSE, BPA, HACCP, ISO, FSC y muchos otros estándares internacionales crecientemente exigidos en el mercado mundial.

En relación a las políticas de largo plazo, deben valorarse los esfuerzos realizados por diversos países en orden a definir estrategias más consensuadas de política agrícola.<sup>17</sup> Aunque estas experiencias se aplicaron en diferentes contextos políticos y bajo modalidades diversas, estos planteamientos expresan una búsqueda de direccionamiento estratégico para el sector agrario de cada país y reflejan la voluntad política de los gobiernos para buscar nuevos mecanismos que mejoren la gobernanza de cada realidad sectorial. Entre otras enseñanzas, estas experiencias evidencian que para la gobernabilidad del sector agrorural es positivo abrir canales de participación, a fin de lograr una mayor legitimidad de las políticas públicas. Pero también dichas experiencias enseñan que para concretar los planteamientos y lograr los objetivos buscados es fundamental contar con recursos presupuestarios efectivos, aplicados en forma persistente en el tiempo. Este punto es de la mayor importancia: no basta con planteamientos de política coherentes y bien formulados. Se precisa también de recursos presupuestarios, de voluntad política y de capacidad de gestión para llevarlas a la práctica.

---

<sup>16</sup> Entre las primeras -aglomeraciones de empresas de una misma zona geográfica- destacamos las experiencias brasileñas de fomento al sector de agronegocios. Entre las segundas destacamos las experiencias las Comisiones Nacionales por Rubro en Chile o los Comités Sistema-Producto en México, que promueven el trabajo de todos los integrantes de una cadena agroindustrial, en función de una agenda de trabajo pública-privada. Véase como referencia: Sergio Martínez, “La Experiencia de la Cadena de Valor Global del Limón Mexicano”. CONALIM. Presentación en power point, Seminario de Expertos FODEPAL “Alianzas, Cadenas Productivas y Competitividad para un Desarrollo Rural Sustentable”, Campus Mederos, UANL, Monterrey, México. 24 al 26 de agosto, 2004. ([www.rlc.fao.org/prior/desrural/alianzas/semina/smartinez.pps](http://www.rlc.fao.org/prior/desrural/alianzas/semina/smartinez.pps))

<sup>17</sup> Entre otras experiencias mencionamos el Acuerdo Nacional para el Campo firmado en México en 2003 y las experiencias realizadas en Chile, Honduras, Ecuador y Perú para definir Políticas de Estado para el sector agrícola, a través de diversas modalidades de consulta. Véase: MINAGRI, “Una Política de Estado para la Agricultura, período 2000-2010”, Santiago, Chile, 2001; SAG, “Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Medio Rural de Honduras 2003-2021”, Tegucigalpa, Honduras, 2003; MAG, “Políticas de Estado para el Sector Agropecuario Ecuatoriano 2006-2016”, Quito, Ecuador, 2006; MINAG, “Política de Estado para la Agricultura 2007-2017”, Lima, Perú.

## 2. Nuevos mecanismos de gobernanza en tenencia y gestión de tierras y recursos naturales

Dentro de las nuevas orientaciones para lograr una efectiva modernización de la agricultura, los gobiernos y los organismos internacionales han impulsado diversos proyectos e instrumentos para mejorar el acceso a la propiedad de la tierra y la gestión de los recursos naturales. También se observan algunas experiencias impulsadas por el sector privado.

### 2.1 Las Reformas Agrarias

Tal vez la intervención más fundamental en los mercados de tierras de la región han sido aquellas relacionadas con los procesos de reforma agraria. Expertos en el tema las clasifican en dos clases, dependiendo de la intensidad de la redistribución alcanzada. *“Las primeras son las siete reformas “profundas,” protagonizadas por México (1910-28), Bolivia (en los años 50), Cuba (en los años 60), Chile (1964-73), Perú (en los años 70), Nicaragua (en los años 80) y El Salvador (en los años 80). Estas reformas se destacaron por redistribuir una proporción importante de la tierra agrícola -entre el 22% y el 60%- y beneficiar a una proporción similar de las familias rurales. Todas estas reformas fueron realizadas en contextos de alto conflicto social y, en la mayoría de los casos, involucraron la expropiación forzosa de grandes extensiones de tierra.” La segunda clase consiste en aquellas reformas iniciadas a principios de la década del sesenta, impulsadas por la Alianza del Progreso y el ambiente reformista de la época.*<sup>18</sup>

Las reformas moderadas se aplicaron en países tales como Chile (1962-1965), Ecuador, Venezuela, Brasil y Colombia, y aunque no distribuyeron una proporción sustancial de la tierra rural, sirvieron para reducir la importancia del latifundio y para crear nuevos segmentos de propietarios surgidos de la colonización de tierras baldías.

Al amparo de ambos tipos de reformas agrarias surgieron grandes organismos estatales de apoyo, que implementaron programas paternalistas y con claros sesgos políticos. Los beneficiarios no recibieron títulos de propiedad individual y en muchos casos fueron obligados a organizarse en asentamientos o cooperativas. Dichos procesos generaron un bajo dinamismo productivo y una baja recuperación de los créditos concedidos a los beneficiarios, otorgados a largo plazo y a bajas tasas de interés.

Después de un tiempo en donde el debate pareció clausurado, en la década de los 70 y 80, el tema ha vuelto a emerger en la región, especialmente en Brasil, cuyas singularidades están haciendo posible una reforma agraria de especial interés. Desde el punto de vista político, dicha reforma es viable dado la existencia de extensos territorios de frontera agrícola,<sup>19</sup> de muchas grandes propiedades improductivas y de movimientos sociales activos, que luchan por la tierra. Por otra parte, la idea de una reforma agraria cuenta con un sólido respaldo político y con el apoyo de las clases

---

<sup>18</sup> Carlos Jaramillo, op. cit.

<sup>19</sup> En tal sentido, es sugerente la idea señalada por una autoridad brasileña, quién señala que en su país *“la reforma agraria no es un problema agrícola, es un problema territorial. No atañe a un solo sector, sino que es un problema país”*. Luis Carlos Guedes, Ministro de Agricultura, Pecuaria y Abastecimiento, citado en: FAO, Informe Final, Consulta de Expertos en Reforma Agraria en América Latina, 11 y 12 de diciembre de 2006, Santiago de Chile.

medias urbanas, que ven en este proceso una forma de hacer reformas sociales para disminuir la pobreza e incrementar el tamaño del mercado interno.<sup>20</sup> En otros países de la región, tales como Bolivia, Venezuela y Paraguay, el tema es parte importante de la discusión pública.

### **Recuadro 1. La Reforma Agraria en Brasil**

Desde su regreso a la democracia en 1985, Brasil ha sido uno de los principales países de América Latina en emprender una reforma agraria en forma activa. Aunque ese año se aprobó un Plan Nacional de Reforma Agraria, el incremento de las ocupaciones de tierras por parte del Movimiento de Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST) llevó al gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) a incrementar considerablemente el ritmo de expropiación de tierras y la organización de asentamientos de reforma agraria. Aunque sus resultados sean objeto de controversia, no cabe duda de que durante la época de Cardoso se expropió más tierras y se benefició a más familias que durante los treinta años de reforma agraria precedentes. Según los datos oficiales, entre 1995 y septiembre de 2002, 635.035 familias se beneficiaron de la reforma agraria, cifra que baja a 218.534 si hacemos la comparación con el período 1964-1994. La superficie expropiada, equivalente a unos 20 millones de hectáreas, corresponde a aproximadamente seis por ciento de la superficie agrícola útil registrada en el Censo Agrícola de 1995/96.<sup>21</sup>

La Reforma Agraria de Brasil se acompañó de apoyo crediticio, a través de PROCERA, así como diversas iniciativas para modernizar el catastro de la propiedad rural y para crear un registro nacional de la propiedad. Para descentralizar la reforma agraria, se impulsó el proyecto piloto Cédula da Terra, para implementar la reforma agraria asistida por el mercado, financiado parcialmente por el Banco Mundial en cinco estados del Noreste. En 1998, se creó asimismo el Banco da Terra con la esperanza de que el programa de reforma agraria asistida por el mercado se ampliara a escala nacional. Al sustituir la expropiación estatal de las tierras por la negociación directa entre comprador y vendedor, el proceso se hizo menos conflictivo y el precio de la tierra disminuyó, pues los hacendados recibían el pago completo en efectivo en lugar de recibirlo parcialmente en bonos del gobierno, y también porque los beneficiarios compraron la tierra a un costo menor puesto que debían reembolsar al gobierno los fondos financiados para realizar la compra.

El Banco da Terra difiere del programa Cédula da Terra en el hecho de que la lucha contra la pobreza no es uno de sus objetivos. Por consiguiente, pueden participar en él beneficiarios con ingresos familiares más elevados que los permitidos en la Cédula da Terra. Además, todo el financiamiento se realiza en forma de préstamos. El programa de la Cédula da Terra cuenta con un plan flexible de financiamiento de préstamos-subsidios según el cual cada beneficiario recibe una suma fija; el importe utilizado para comprar la tierra se considera un préstamo, mientras que el resto constituye un subsidio. La parte de subsidio está destinada a cubrir los costos de asentamiento, la adquisición de asistencia técnica y las inversiones en infraestructura. El financiamiento ofrecido por el gobierno para la compra de la tierra debe ser reembolsado en un período de 20 años a una tasa de interés del cuatro por ciento. La Cédula da Terra se proponía beneficiar a 15.000 familias en un período de tres años (de 1998 a 2000) con 400.000 hectáreas de tierra.

El impulso a la reforma agraria ocupó un lugar importante en la plataforma electoral del Presidente Lula, razón por la cual se creó, en 2003, el II Plan Nacional de Reforma Agraria. Este Plan tiene la particularidad de haber sido diseñado en coordinación con los movimientos sociales y otras entidades del campo, y a diferencia del enfoque anterior, se propone integrar las acciones bajo un enfoque de desarrollo territorial sostenible, articulando a los asentamientos con otros programas públicos dirigidos a la agricultura campesina y a las comunidades tradicionales.<sup>22</sup> Por otra parte, este Plan se propone un fuerte incremento de cobertura, disponiendo los recursos para atender a 520.000 familias entre 2004 y 2007.

---

<sup>20</sup> Stephen Baranyi, Carmen Diana Deere y Manuel Morales, op. cit.

<sup>21</sup> Stephen Baranyi, Carmen Diana Deere y Manuel Morales, op. cit.

<sup>22</sup> Ministerio de Desarrollo Agrario-INCRA, op. cit.

## 2.2 Reparto de tierras de frontera agrícola

La política de adjudicación de tierras estatales también ha sido un factor determinante de la estructura agraria de todos los países de la región. Antiguamente la entrega de grandes extensiones de tierras de frontera a personas influyentes fue el principal factor determinante de la extrema concentración de la propiedad. En las últimas décadas esta política se ha utilizado crecientemente para aliviar las presiones sociales, sea a través de programas de colonización dirigida o a través de la regularización de la tenencia a colonos establecidos *de facto* en tierras estatales. Estas políticas, unidas a la incapacidad de los Estados para regular el acceso a las tierras públicas, han incentivado nuevas olas migratorias de colonización espontánea, reduciendo sustancialmente la disponibilidad de tierras.

Los países más activos en materia de colonización en las últimas décadas han sido Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Paraguay y Venezuela. En la mayoría de los casos, los proyectos de colonización han beneficiado a grupos relativamente reducidos de la población demandante de tierras. Además, han atraído masas migratorias difíciles de controlar, contribuyendo a la destrucción indiscriminada de los recursos naturales y ocasionando conflictos con las poblaciones indígenas.<sup>23</sup>

Esta opción no necesariamente implica conflictos sociales en sentido tradicional del término, esto es, aquellos que se originaban de la expropiación de tierras al segmento de grandes propietarios. Sin embargo, por su connotación ambiental, ella es crecientemente resistida a nivel local e internacional, lo que implica nuevos tipos de conflictos sociales y nuevos tipos de costos políticos. Estos hechos, sumados a la menor disponibilidad de tierras, hacen que esta opción de política sea finalmente limitada.

## 2.3 Los Fondos de Tierras

Constituyen la opción empleada en los últimos años para resolver los problemas de acceso y han sido promovidos fundamentalmente por el Banco Mundial. Su objetivo es proporcionar crédito para la compra de tierras a pequeños compradores que ordinariamente no tendrían acceso a recursos del mercado de capitales. En tal sentido, estos fondos promueven transacciones voluntarias de tierras, en donde los gobiernos median entre compradores y vendedores, procurando evitar una subida artificial de los precios de la tierra. Para tal efecto, se busca apoyar la subdivisión de grandes extensiones así como difundir información de precios entre los agentes del mercado, que le otorgue una mayor transparencia a estas transacciones. Existen experiencias de este tipo en Guatemala, El Salvador, Honduras, Ecuador, México, Chile, Brasil y Colombia. Para referirse a ellos también se ha usado la expresión “reformas agrarias asistidas por el mercado” y/o “reformas agrarias administrada por las comunidades”.

Estos Fondos han recibido diferentes tipos de críticas. Por una parte, se ha señalado que la carencia de un contexto institucional adecuado impide un buen funcionamiento del mercado, lo cual clausura la posibilidad de participación de los campesinos pobres. Una de estas limitaciones institucionales está referida a la existencia de una fuerte asimetría de información entre vendedores y compradores, pues las instituciones no

---

<sup>23</sup> Carlos Jaramillo, op. cit.

son capaces de garantizar los derechos de propiedad (registros) y de caracterizar los terrenos (catastros), los costos de transacción son muy elevados (por la incertidumbre legal, la burocracia y los impuestos) y existe desconfianza en el excesivo centralismo para la resolución de conflictos (tribunales). También se ha observado que cuando estos fondos operan en contextos de alta conflictividad social se generan presiones políticas sobre los organismos estatales que finalmente resultan en compras de tierras a precios artificialmente altos. Otra limitación está referida a la ausencia de programas de financiamiento de largo plazo para la compra de tierras agrícolas, lo cual reduce la participación de los campesinos y los concentra además sólo en el segmento más acomodado. Pero quizás la limitación más evidente está referida al alto costo de estos programas: éstos sólo resuelven la situación de un número muy limitado de beneficiarios, y los altos costos de la tierra y del capital de trabajo necesario para su explotación señalan con claridad que dichos fondos no constituyen solución a una escala nacional. Ellos son válidos fundamentalmente para resolver conflictos acotados.

En una línea similar a la anterior, hay que destacar la existencia de iniciativas privadas que apunta a mejorar la distribución de la tierra, entregando créditos de largo plazo a beneficiarios de bajos ingresos para que adquieran la tierra en el mercado. Quizás la experiencia más conocida en esta área es la del Fondo Ecuatoriano *Populorum Progressio* (FEPP), una fundación privada con finalidad social, sin fines de lucro, ecuménica y auspiciada por la Conferencia Episcopal Ecuatoriana, creada en 1970. A través de este mecanismo, entre 1977 y 2001 el FEPP ayudó a 10.885 familias a acceder a 55.300 hectáreas, una cantidad importante si se considera que en 25 años de reforma agraria se entregaron aproximadamente 500.000 hectáreas en el país.<sup>24</sup> Adicionalmente, el FEPP apoyó la titulación de aproximadamente 500.000 hectáreas de tierras, beneficiando a 4.800 familias indígenas y afroecuatorianas, y legalizó alrededor de otras 55.000 hectáreas de tierras no indígenas para cerca de 1.800 familias. En forma complementaria, el FEPP ha entregado crédito, infraestructura de riego y asistencia técnica para la puesta en producción de las tierras asignadas y regularizadas. Para tal efecto, el FEPP ha organizado una empresa especializada en comercio justo (CAMARI) y una cooperativa de ahorro y crédito (CODESARROLLO), entre otras empresas especializadas.

---

<sup>24</sup> FEPP-Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra-FIDA. “El costo de la tierra. ¿Pueden los fondos para la adquisición de tierras ser útiles a los pobres? Enseñanzas de la experiencia del Ecuador”. Febrero de 2005.

## Recuadro 2. El Programa Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras de México

Este programa es impulsado por el gobierno mexicano (Secretaría de la Reforma Agraria - SRA) y el Banco Mundial desde el año 2005, y está orientado a apoyar a los jóvenes de entre 18 y 39 años de edad que viven en ejidos y comunidades, a quienes se les apoya con capacitación y financiamiento para que instalen proyectos productivos en tierras adquiridas o rentadas. El objetivo es arraigar a estos jóvenes en su lugar de origen, abriendo nuevas oportunidades de ingreso y empleo. El proyecto también busca beneficiar a agricultores mayores de 65 años, interesados en vender o rentar sus tierras a los más jóvenes, así como en recibir beneficios de administración patrimonial y de seguridad social. En el proceso y diseño del proyecto se ha prestado atención específica a la participación e inclusión de los pueblos indígenas.<sup>25</sup>

El Programa Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras se aplica en 12 estados del país en cuyas regiones es necesario estimular el desarrollo económico y social a través de la instalación de proyectos productivos para competir en el mercado de los agronegocios. El programa se desarrolla en dos etapas. En la primera, la SRA selecciona y capacita a los jóvenes a través de proyectos-escuela realizados en forma grupal, en los que se proporciona capacitación técnica, empresarial, ambiental, agraria y en desarrollo humano para que emprendan su propio negocio; en esta etapa, los beneficiarios reciben una beca de capacitación como estímulo a fin de que den prioridad a su adiestramiento. En la segunda fase, se apoya financieramente la instalación del proyecto y la compra o la renta de los derechos parcelarios, derechos que pueden ser cedidos por sus propios familiares o vecinos. En esta etapa los solicitantes pueden recibir subsidios para la compra de derechos parcelarios (por hasta US\$ 17.200) y el arriendo de derechos parcelarios (por hasta US\$ 5.300), junto a apoyo crediticio a 10 años plazo, a tasas de interés de mercado negociadas con las instituciones financieras. También el programa subsidia y financia con créditos bancarios el desarrollo de proyectos agro-empresariales (equipamiento, infraestructura y capital de trabajo) y la gestión y asesoría técnica.<sup>26</sup>

Durante el año 2007 el Programa ejerció US\$ 46 millones, de los cuales el 56% se han utilizado para capacitar a 7.500 jóvenes interesados en ejecutar proyectos. El saldo restante se ha depositado en diversas entidades financieras, como fondo de garantía para compra de tierras y la ejecución de proyectos agro-empresariales, atendiendo 850 solicitudes de jóvenes emprendedores rurales. Aunque este programa está en plena fase de implementación y por lo tanto es difícil emitir un juicio evaluativo, es interesante el foco que este Programa pone en los jóvenes rurales y en la conexión entre éstos y la población rural en edad de jubilar, necesitada de beneficios sociales. Este modelo es por tanto una respuesta al proceso de envejecimiento de la población rural de México.<sup>27</sup> Aunque esta tendencia se repite en todos los países de América Latina, existe poca experiencia en la ejecución de programas análogos de instalación de jóvenes agricultores en medio rural.<sup>28</sup> Otro rasgo interesante es que exista una línea de subsidios para incentivar los arriendos de derechos parcelarios.

<sup>25</sup> [www.sra.gob.mx/internet/informacion\\_general/programas/fondo\\_tierras/index.html](http://www.sra.gob.mx/internet/informacion_general/programas/fondo_tierras/index.html).

<sup>26</sup> Secretaría de Reforma Agraria. Reglas de Operación del Programa Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras. Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial, lunes 31 de diciembre de 2007.

<sup>27</sup> De acuerdo al Registro Agrario Nacional del año 2000, los mayores de 50 años corresponden al 55% de los ejidatarios del país. El 24,5% de ellos tienen 65 años o más. Para un análisis del proceso de envejecimiento de la población rural de América Latina y de sus consecuencias en materia de política, véase: Martine Dirven, "El mercado de tierras y la necesidad de rejuvenecimiento del campo en América Latina: un primer esbozo de propuestas". División de Desarrollo Productivo y Empresarial, CEPAL, mayo 2001.

<sup>28</sup> La Federación Nacional de Cafeteros de Colombia impulsa un programa de este tipo (Proyecto Modelos Innovadores-Jóvenes Caficultores) con el apoyo del BID, iniciado en 2006. Su objetivo es lograr que en una primera fase 1.000 jóvenes accedan a la tierra bajo esquemas asociativos, para lo cual se ha creado una empresa incubadora (ACCESO Café Ltda.) que canaliza los recursos de la banca privada para comprar las tierras, hace la negociación de las fincas y el seguimiento financiero, entre otras gestiones. Véase: [www.cafedecolombia.com/proyectosocial/jovenescaficultores](http://www.cafedecolombia.com/proyectosocial/jovenescaficultores).

### Recuadro 3. Los Fondos de Tierras en Centroamérica

Estos Fondos de Tierras tienen su origen en los movimientos sociales que sacudieron a Centroamérica en la década de los 80 y vienen a reemplazar a la estrategia seguida en ese entonces, consistente en responder a la demanda de tierras a través de reformas agrarias basadas en expropiaciones de tierras. En el contexto de los modelos neoliberales que se implementan durante los noventa en esos países, se aplica una nueva estrategia de distribución de tierras basada en el mercado, en donde se establecen programas de crédito para la compra de tierras y el desarrollo de empresas agrícolas.

- El Salvador: los Acuerdos de Paz firmados en 1992 mandatan a una institución especializada, el Banco de Tierras, para que financie la compra de tierras a ex combatientes y a población civil contemplada en dichos Acuerdos, mandato que se ejecuta a través del Programa de Transferencia de Tierras (PTT).
- Guatemala: Como parte de los Acuerdos de Paz de 1996, Guatemala crea una Comisión Paritaria sobre Derechos Relativos a la Tierra de los Pueblos Indígenas (COPART), conformada por delegados del gobierno y dirigentes de más de 350 organizaciones indígenas y campesinas. En ese contexto surge el Fondo de Tierras en 1999, como entidad descentralizada orientada a facilitar el acceso a la tierra a campesinos pobres y a ejecutar proyectos productivos de fomento. Para estos efectos el apoyo financiero contempla un crédito agrario para la compra de tierras y un subsidio para facilitar la capitalización de las empresas. Desde el año 2004, el Fondo de Tierras y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, MAGA, unificaron esfuerzos para crear el Fideicomiso de Arrendamiento de Tierras, con el propósito de apoyar a las familias en situación de pobreza o extrema pobreza. A través del programa se otorga el financiamiento para el arrendamiento de tierras y la ejecución de proyectos productivos de corto plazo; dotación de insumos, apoyo técnico para la producción y comercialización agrícola, que contribuyan a la generación de empleo e ingresos que reduzcan su vulnerabilidad social.
- Honduras crea el Proyecto Piloto de Acceso a la Tierra (PACTA) cuyo fin es brindar acceso a la tierra a pequeños productores por medio de transacciones de compra-venta entre agentes privados. El programa tiene un carácter experimental y apunta a crear empresas sostenibles, con el apoyo del gobierno, instituciones financieras, organizaciones de desarrollo local y proveedores privados de servicios (asistencia técnica, capacitación). Para tales efectos PACTA otorga créditos a tasas de mercado, a un plazo máximo de 10 años. Como la decisión de otorgar el préstamo es de cada entidad financiera, el PACTA no puede seleccionar arbitrariamente a los beneficiarios, lo cual ha favorecido la credibilidad del programa.<sup>29</sup>

En el caso de Guatemala y Honduras estos programas han funcionado como programas de crédito propiamente tal, mientras que en El Salvador estos préstamos han sido condonados por razones políticas.<sup>30</sup> La experiencia de Guatemala evidencia la relevancia de contar con derechos de propiedad legalmente reconocidos y de un marco institucional para garantizar la seguridad de dichos derechos. También se señala la importancia de integrar las políticas de tierra con las políticas de crédito y asistencia técnica, de eliminar incentivos sectoriales que distorsionan la asignación eficiente de los recursos y de contar con una estabilidad macroeconómica que evite la acumulación de tierras con propósitos de especulación.<sup>31</sup>

<sup>29</sup> T. Korcowski, H. Reyes et al. "PACTA. Desarrollo rural en Honduras por medio del acceso a tierras y el fomento de empresas productivas". En Breve N° 75, Banco Mundial, julio 2005.

<sup>30</sup> Javier Molina. "Acceso a la tierra por medio del mercado: experiencias de Banco de Tierras en Centroamérica". Estudios Agrarios, s.f.

<sup>31</sup> CNOC-CONGCOOP. "FONTIERRAS, el modelo de mercado y el acceso a la tierra en Guatemala. Balance y Perspectivas". Guatemala, septiembre de 2002.

#### Recuadro 4. El Fondo de Tierras y Aguas Indígenas de Chile

Este Fondo es implementado por la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) desde 1994 y se ha concebido como respuesta a los múltiples conflictos de tierras originados del proceso de reducción de las comunidades mapuches efectuado entre 1884 y 1929. Para tal efecto, CONADI dispone de un subsidio de hasta US\$ 40 mil por persona natural y de hasta un 75% de ese monto por persona adulta, cuando se postula como comunidad. El mecanismo de selección considera como variables principales la existencia de ahorro previo, tamaño del grupo familiar y condición socioeconómica.

Entre 2004 y 2007 CONADI compró y transfirió 47.184 hectáreas a 4.681 familias indígenas. El Fondo de Tierras y Aguas también contempla un programa de traspaso de tierras fiscales que han sido ocupadas de hecho por comunidades indígenas de diferentes etnias (aymará, atacameño, quechua, colla, mapuche, kawésqar, yagán, rapa nui). Entre ambas fechas se regularizaron 218.959 hectáreas, beneficiando a 23.223 familias.<sup>32</sup> En todos estos programas CONADI ha invertido entre ambas fechas un total de alrededor de US\$ 154 millones, que provienen del presupuesto fiscal. En el transcurso de 15 años de funcionamiento del Fondo se han detectado diversos problemas operativos:<sup>33</sup>

- La inexistencia de una cuantificación inicial y de datos objetivos ha dado origen a reclamaciones de tierra que no pueden procesarse legalmente y que no son abordables desde un punto de vista presupuestario. Este problema se ha resuelto en los últimos años a través de estudios que han identificado la demanda potencial de tierras y aguas.
- Se ha propagado la idea populista de que los límites de las tierras reclamadas estaban dados hasta adonde alcanzara la memoria de los ancianos de las comunidades. Por lo general esa memoria señalaba un límite territorial indemostrable desde el punto de vista legal e irrealizable prácticamente. Ello condujo a grandes presiones políticas sobre CONADI y una gran frustración de las comunidades.
- Se ha generado la confusión entre territorio (un concepto político) y tierra (un concepto económico), lo cual ha dado origen a la idea de que es posible reconstituir el territorio ancestral a partir de las compras de tierras de CONADI. Mas allá de lo que ello implica en términos de la integridad del Estado chileno, ello no es posible dado la restricción de los presupuestos y el hecho de que hay dueños de tierras que simplemente no quieren vender sus propiedades.
- Dado el criterio de privilegiar compras de tierras en conflicto, se ha producido una especulación en el mercado de tierras que ha encarecido cada vez más la tierra. En 1994 CONADI compró a un promedio de US\$ 456 la hectárea y en el año 2000 se pagó US\$ 2.600. Algunas alianzas entre comunidades indígenas, dueños de grandes propiedades y especuladores de tierras han conformado un círculo vicioso de lamentables consecuencias para el presupuesto de CONADI. Un estudio realizado sobre este tema concluyó que existe un sobre pago respecto de las tasaciones y/o respecto de los precios de mercado, con valores que fluctúan entre 70% y 460%.<sup>34</sup>
- Han habido deficiencias en la implementación de mecanismos para apoyar el desarrollo agrícola y mejorar la productividad de las tierras entregadas a las comunidades.

Más recientemente, se ha acusado a CONADI de actuar apartándose de los mecanismos administrativos regulares, presionada por acciones ilegítimas tales como “tomas” ilegales de terrenos. En forma más general, también se ha hecho la crítica de que la entrega de tierras no ha resuelto el problema de la pobreza, lo que es efectivo y es un desafío muy importante. Con todo, es un hecho irrefutable que la tierra, junto a la lengua y la organización al interior de la comunidad, son los factores determinantes de la reproducción de la cultura y la sociedad mapuche. Esta realidad, junto a la necesidad de reparar conflictos de tierras de antigua data, justifica la plenamente la operación de este Fondo.

<sup>32</sup> Guillermo Dascal, Cristián Moscoso y Juan Pacheco. “Informe Final Programa de Tierras y Aguas Indígenas”. DIPRES-MIDEPLAN-CONADI, junio 2008.

<sup>33</sup> CONADI, “La Política de Tierras de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena”. CONADI-MIDEPLAN, Santiago de Chile, 1999.

<sup>34</sup> Eduardo Díaz, Carlos Cares y María Eugenia Castro. “Estudio de Precios de Mercados de Tierras y Análisis de Bases de Datos del Programa de Predios en Conflicto y Subsidio”. Universidad de la Frontera, Temuco, Chile, mayo de 2000.



### **Recuadro 5. El caso de INDUPALMA en Colombia**

Otra experiencia de interés es la del Programa Expansión de la Frontera Palmera, impulsado por INDUPALMA, una empresa agroindustrial creada en 1961, productora de aceite crudo de palma, con 10.000 hectáreas plantadas de palma y una planta extractora que procesa 60 toneladas hora de fruto.<sup>35</sup>

INDUPALMA está ubicada al nor-este del país, en el corredor Barranca-Catatumbo, una zona en donde operan grupos guerrilleros y paramilitares en conflicto con el gobierno, lo cual ha afectado directamente a INDUPALMA. En 1977 su gerente general fue secuestrado, hecho que se entremezcló con una negociación con los sindicatos y la guerrilla que determinó altos costos laborales. A inicios de la década de los noventa la empresa estuvo a punto de desaparecer: del 100% de sus ingresos, el 84% debían gastarse en costos laborales exigidos por sus sindicatos. Luego de esta crisis, INDUPALMA cambió su enfoque e implementó una nueva estrategia de desarrollo empresarial. Entre otros elementos, INDUPALMA fomentó la creación de Cooperativas de Trabajo Asociadas, para externalizar la realización de las faenas agrícolas. En una primera fase sólo se contrató la realización de labores agrícolas entre los trabajadores, posteriormente se les vendió la maquinaria y finalmente se implementó un plan para que éstos compraran tierras e invirtieran en plantaciones.

Con el apoyo de FINAGRO, un banco local, INDUPALMA ha adquirido 9.620 hectáreas adquiridas, procediendo a asignarlas en lotes de 10 ha. por campesino. Se opera a través de créditos de inversión para compras de tierras, a 10 o 12 años plazo, en donde la empresa garantiza contratos de compra de las cosechas hasta por 28 años.<sup>36</sup> Actualmente INDUPALMA ha constituido una Banca de Inversión y Operación de proyectos de palma (IBIO) que ha sido clave para potenciar las inversiones en tierras y plantaciones; para los próximos años se estudia ampliar la plantación a 45.000 hectáreas adicionales. Estos campesinos también reciben apoyo técnico para estructurar y ejecutar estos proyectos de inversión, de modo de desarrollar una mentalidad empresarial para convertirlos en verdaderos propietarios.

Esta experiencia es singular puesto que se trata de un programa de compra de tierras promovida por una organización económica articulada al mercado, sin intermediarios ni apoyos externos que subsidien las operaciones. El programa está basado en la capacidad del negocio palmero para generar ingresos necesarios para la mantención de las familias asignatarias, pagar la tierra y ejecutar los programas de inversión. En tal sentido, es significativo que los estudios realizados por este organismo señalan que una familia campesina asociada vive con 3,5 hectáreas plantadas con palma, quedando el resto del terreno destinado a generar los excedentes para compra de tierras e inversión.

Otro rasgo interesante es que INDUPALMA dispone de un Banco de Tierras, esto es, un sistema de información mediante el cual se busca establecer un canal de comunicación tanto con dueños de tierras que deseen ofrecerlas a INDUPALMA para diferentes fines (siembra de palma, administración o venta) como con compradores de tierras que deseen acceder a esta fuente de información. Este servicio se dirige a propietarios de tierras y a inversionistas interesados en realizar negocios y proyectos de cultivo y procesamiento de palma. En forma sencilla y gratuita, la base de datos del Banco de Tierras permite que cualquier persona registre los detalles específicos de su predio y que este registro sea notificado de manera automática a un grupo de direcciones de correo electrónico configurables. Finalmente, la asociación de una empresa privada con grupos cooperativos configura un modelo de gobernanza innovador, estableciendo una relación económica *win-win* capaz de generar un proceso de crecimiento económico autosostenido.

---

<sup>35</sup> Véase: [www.indupalma.com](http://www.indupalma.com)

<sup>36</sup> Miguel Faduz. "Alianzas para la paz: el modelo INDUPALMA". Informe de consultoría, abril de 2001

## 2.4 Seguridad de la tenencia

Algunas estimaciones señalan que alrededor del 50% de los agricultores de la región no tienen títulos seguros sobre sus tierras.<sup>37</sup> Por tal razón, todos los especialistas están de acuerdo en la relevancia que tiene la seguridad de la tenencia de tierras para el desarrollo agrario latinoamericano. Por una parte, ello implica una adecuada caracterización de los recursos de tierras (catastros), que permita generar información sobre la cantidad, ubicación, calidad y valor de dichos recursos.<sup>38</sup> Además de reducir las asimetrías de información en el mercado de tierras y de servir de apoyo a los programas de regularización de su tenencia, los catastros tienen externalidades positivas (tributación, competitividad, ordenamiento territorial, otros) que justifican su priorización por parte de los poderes públicos. Por otra parte, la seguridad de la tenencia depende de sistemas jurídicos capaces de garantizar los derechos de propiedad, en forma expedita e imparcial. La seguridad jurídica sobre la tierra es indispensable para acceder al crédito, asegurar la estabilidad de los procesos de inversión, hacer una adecuada gestión de los recursos naturales y desarrollar un mercado dinámico de ventas, arriendos y otras transacciones de tierras.<sup>39</sup>

A diferencia del problema del acceso a la tierra, el desafío de la seguridad de la tenencia es un tema más manejable para los gobiernos. Ello se refleja en los múltiples proyectos de titulación aplicados en las últimas décadas, promovidos por el BID (Banco Interamericana de Desarrollo) y el Banco Mundial en la mayor parte de los países de la región. Como lo señala un especialista, en los últimos años estos proyectos vienen experimentando mejoras operativas, distinguiéndose “*de los anteriores por: i) la utilización de metodologías modernas, eficientes y equitativas en el proceso de titulación, en particular el método conocido como “barrido” sistemático por zonas, el cual permite economías de escala en la visita al campo y la realización de las labores de mapas catastrales, otorgamiento de título y registro legal en un proceso integrado, ii) el requisito de inscribir sin excepción los títulos en el registro público y iii) la preocupación de modernizar las instituciones de registro y catastro (véase apartado siguiente). Además, sus metas son menos ambiciosas y complejas que en el pasado y buscan avanzar gradualmente hacia sistemas más sólidos de propiedad de la tierra.*”

*“Aunque la nueva ola de proyectos de regularización de tenencia promete subsanar muchas de las deficiencias de esfuerzos anteriores, los resultados de los nuevos proyectos todavía están por ser evaluados. Evidentemente, el “barrido” sistemático ha disminuido considerablemente los costos y ha facilitado el acceso equitativo de toda la población al proceso de titulación. No obstante, los documentos oficiales de proyecto siguen registrando un amplio rango de costos totales por título, lo cual refleja la ausencia de metodologías comunes de implementación y la adaptación a realidades*

---

<sup>37</sup> Ramón López y Alberto Valdés, op. cit.

<sup>38</sup> El Catastro INCRA de Brasil señala que sólo el 50,86% del área total del territorio brasileño se encuentra catastrada. Véase: Ministerio de Desarrollo Agrario-INCRA. “Brasil. II Plan Nacional de Reforma Agraria”. Brasilia, 2006.

<sup>39</sup> En su estudio “El acceso a tierras a través del arrendamiento”, Alain de Janvry, Karen Macours y Elisabeth Sadoulet demuestran que los mercados de arriendo de tierras mejoran la eficiencia y la equidad, pero que a diferencia de Europa, tienen un bajo desarrollo en América Latina. Mientras que en Bélgica, Francia o Alemania los valores superan el 60%, en la región sólo el 12% de la tierra está bajo arriendo, con valores que van desde el 2% en México hasta el 21% en Uruguay. En: BID, “El acceso a la tierra en la agenda de desarrollo rural”. Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington, julio de 2002, pp. 29-76.

*nacionales diversas. En algunos casos, se registran costos aparentemente altos por título que obedecen en buena parte a restricciones legales que impiden la adopción de metodologías de barrido”.*<sup>40</sup>

### **Recuadro 6. El Programa de Saneamiento de Títulos de Chile**

En el año 1977 se crea el Programa de Saneamiento de Títulos, ejecutado por el Ministerio de Bienes Nacionales con el fin de agilizar las labores de saneamiento de títulos de propiedades particulares urbanas y rurales. Hasta ese entonces esta función se realizaba mediante resoluciones judiciales, lo que hacía de este proceso un trámite muy lento y por lo mismo, poco solicitado por la población. Este Programa contemplaba un subsidio para resolver la carencia de títulos (o la tenencia imperfecta de ellos) por parte de la población más pobre, considerando que ello impedía que las familias se incorporaran plenamente al proceso productivo, al tener limitaciones para participar en programas de asistencia técnica y crediticia.

Con el propósito de ampliar sus actividades en el sector rural, en 1992 el Gobierno de Chile suscribió un convenio de préstamo con el Banco Mundial. Este proyecto incluyó un componente de titulación que apuntaba a regularizar 43.500 propiedades en 4 años. Entre 1996 y 1997 el Ministerio de Bienes Nacionales realizó un catastro de propiedades en situación irregular que determinó un número aproximado de 65.000 casos (de los cuales 29.000 rurales), cifra que muchos especialistas consideraron subestimada por problemas de diseño de dicho catastro. Las dificultades para determinar la demanda potencial se acentúan si se considera que el tema del saneamiento es por definición dinámico, pues las propiedades se van traspasando de generación en generación y siempre es necesario regularizar dicho traspaso. Los criterios de elegibilidad de los beneficiarios del Programa han sido: (i) tener posesión de la propiedad de manera exclusiva y continua por más de 5 años; (ii) no tener juicios pendientes, ni discusión sobre la propiedad del bien raíz; (iii) tener la propiedad delimitada con cercos o cierres; (iv) la propiedad no debe superar un avalúo de US\$ 50.000; (v) ser acreditado como beneficiario de escasos recursos por la municipalidad.

En 2002, luego del término de este préstamo, el Programa sufre diversas reformulaciones. Por una parte, se intenta darle una lógica de desarrollo territorial, intentando abordar integralmente unidades territoriales delimitadas, lo cual implica un trabajo de focalización de los gobiernos locales y el establecimiento de alianzas con municipios y otros organismos estatales (vivienda social, mujeres, otros) para brindar una atención más integral. Por otra, se empieza a pedir aportes de contraparte, sobre todo a la población que tiene mayores recursos, considerando que el valor promedio de cada saneamiento alcanza los US\$ 378. Finalmente, el Programa empieza a operar a través de Comités Pro-títulos de Dominio, que agrupan a vecinos que aportan parte del costo del saneamiento.<sup>41</sup>

Esta experiencia fue revertida en 2004. Por una parte, el Programa no contó con los equipos profesionales necesarios para absorber los requerimientos operativos exigidos por este enfoque. Por otra, la experiencia indicó que existía una demanda efectiva atomizada y dispersa, que correspondía a los niveles de avance que este tema ha alcanzado en el país. Por tales razones, actualmente el Programa opera a través de llamados anuales por ventanilla, que captan una demanda de 13.000 casos por año, de los cuales un 50% corresponde a regularización de tierras.

Un último rasgo del caso chileno dice relación con el hecho de que las propiedades rurales se encuentran bien caracterizadas. Este trabajo es realizado por el Centro de Información de Recursos Naturales (CIREN), una institución pública que proporciona información sobre el estado de los recursos naturales renovables (clima, recursos hídricos, suelos) y de la división de la propiedad rural, para lo cual cuenta con una base cartográfica actualizada, basada en ortofotos y en imágenes satelitales de alta resolución.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> Carlos Jaramillo, op. cit.

<sup>41</sup> Ministerio de Bienes Nacionales. Evaluación del Programa de Gestión Territorial de Regularización. Santiago, 2002.

<sup>42</sup> Véase: [www.ciren.cl](http://www.ciren.cl)

## 2.5 Inversiones para “mejorar” las tierras

La búsqueda de mecanismos para valorizar las tierras que ya están en manos de pequeños productores es una línea de trabajo que tiene relevancia en prácticamente todos los países de la región. Además de las crecientes exigencias por alcanzar mayores niveles de competitividad, ella es válida por dos consideraciones: por una parte, existen limitaciones objetivas, políticas y financieras, para resolver los problemas estructurales de acceso a la tierra. Por otra, estos mecanismos pueden tener un impacto en los ingresos de millones de familias campesinas que producen sin apoyo técnico y crediticio de programas públicos, lo cual configura una demanda social y un potencial de producción que es equivalente, en términos de política pública, a la “creación” de nuevas tierras.

La mayor parte de los países de la región cuentan con programas de inversión para mejorar la dotación y la gestión de los recursos productivos. Muchos de estos programas han sido apoyados por organismos internacionales (BID, BM, FIDA, FAO, otros), otros funcionan con presupuesto fiscal y finalmente existe un segmento emergente de programas impulsados por el sector privado. Todos ellos están enfocados a desarrollar la agricultura y otras actividades económicas en medio rural, a mejorar la infraestructura y a incrementar el capital social de las comunidades locales. Como se observa en el Cuadro 1, estos proyectos abarcan un sinnúmero de temáticas.

Todos estos programas tienen en común una creciente preocupación por el mejoramiento de la gobernanza y el logro de un mayor impacto, razón por la cual se ha buscado una mayor participación de las organizaciones de productores y otras entidades del sector privado. El objetivo es lograr un mayor impacto, promoviendo una mayor distribución de responsabilidades entre todos los actores y un mayor empoderamiento de los beneficiarios. Por tal razón, en el debate sobre estos programas ocupan un lugar central los temas asociados a tercerización de los servicios públicos, redes sociales, mecanismos de control social, encadenamientos productivos y micro-crédito.

### **Recuadro 7. El método “bola de nieve” para seleccionar actores en un programa de innovación tecnológica ejecutado bajo un enfoque de redes sociales en México**

Este método consiste en seleccionar a un primer conjunto de productores líderes tecnológicos (nodos focales) a quienes se les pide nombrar a sus contactos de referencia para efectos de información técnica y comercial, o simplemente por amistad. Ambos grupos conforman una “primera ola”, que sirve a su vez para identificar una “segunda y una tercera ola” que es incorporada al programa de asistencia técnica. Este mecanismo se detiene cuando se agotan los recursos y/o cuando la repetición reiterada de nombres saturan el sistema.<sup>43</sup> Una de las virtudes de este mecanismo es que son los propios productores -y no los funcionarios del programa público- quienes segmentan el universo potencial de beneficiarios, generando un mecanismo de auto-regulación que contribuye al éxito de la experiencia. Otro aspecto interesante es que esta segmentación se hace según la capacidad de innovar, según la capacidad de gestión comercial o según los lazos de amistad, originando subredes sociales específicas (social, técnica, comercial, de gestión). Dicha segmentación hace posible un programa de asistencia técnica diferenciado en función de las capacidades y/o los lazos entre los beneficiarios.

---

<sup>43</sup> Manrubio Muñoz, Roberto Rendón et al. Redes de innovación. Un acercamiento a su identificación, análisis y gestión para el Desarrollo Rural. Universidad Autónoma Chapingo-Fundación Produce Michoacán, México, 2004.

### Recuadro 8. Asistencia Técnica Horizontal: el caso de Perú

En materia de asistencia técnica Perú dispone de dos formatos de intervención que son de interés. Por una parte, el Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS) financiado por el Japan Bank for International Cooperation (JBIC) y por el tesoro de la nación, que provee de infraestructura a las comunidades andinas, bajo una lógica de manejo de cuencas: riego, conservación de suelos, reforestación y apoyo productivo.

Por otra parte, el esquema de transferencia horizontal (campesino-campesino) “Yachaq/Yachachiqs” utilizado en algunos proyectos del gobierno apoyados por FIDA y COSUDE. Este enfoque tiene especial interés porque su carácter horizontal permite potenciar el intercambio tecnológico entre técnicos y campesinos, movilizandolos las capacidades cognitivas de los actores locales. También este enfoque permite llegar en forma más barata a las comunidades, ampliando las coberturas de los programas de asistencia técnica.<sup>44</sup>

En las comunidades campesinas de la zona altoandina de la sierra sur del Perú existen líderes comunales natos, formados en la práctica (prueba-error), que se distinguen frente a otros por sus mayores conocimientos en el área de las prácticas tecnológicas para manejar los recursos naturales. Estos líderes son los que promueven y transmiten los conocimientos, saberes y prácticas locales, ayudando a la recuperación de tecnologías tradicionales y a la innovación tecnológica. Estos líderes, denominados Yachachiq, gozan de un reconocimiento y respeto por parte de las familias y autoridades de la comunidad. Por ello, cuando se hacen convocatorias para eventos de capacitación, promovidos por instituciones de apoyo externas, son rápidamente identificados y propuestos como representantes comunales.

Al observar este valioso capital humano, algunas instituciones regionales del Departamento del Cusco desarrollaron un programa de capacitación de campesino a campesino en el área de riego, en los años 1985 a 2000, metodología que es retomada en 1997 por el Proyecto MARENASS, ejecutado por el Ministerio de Agricultura con el apoyo de del FIDA. Esta la metodología se caracteriza por:

- La identificación de los líderes campesinos (Yachachiqs) a nivel de las comunidades campesinas.
- El reforzamiento de sus capacidades a través de expertos (Yachaq) y programas de pasantías a otras zonas de la región (interaprendizaje).
- Cuando los Yachachiqs retornan de los programas de capacitación con expertos y pasantías, recrean estos conocimientos y los van aplicando en sus parcelas y luego enseñando a las familias vecinas de su comunidad.
- Este proceso se ve reforzado con concursos entre familias y entre comunidades para mejorar la infraestructura productiva. Para ello los Yachachiqs, se convierten en capacitadores y también en dinamizadores de estos concursos.<sup>45</sup>
- Además de sus lazos con el proyecto, los Yachachiqs operan también como vínculos entre las familias y las directivas comunales.

Esta metodología es eficiente y de bajo costo. A través de más de 4,000 Yachachiqs, se ha dado servicio de asistencia técnica (a diciembre de 2005) a 36,644 familias campesinas. Entre otros resultados, se ha logrado la construcción de 2,033 ha de andenes y terrazas, optimizar el uso de agua de riego en 5,965 ha., producir y plantar 2 millones de plantas de especies forestales frutícolas y sembrar 6,329 ha. con forrajes. En el área de la vivienda, se han construido 23,247 fogones mejorados. Esta metodología se aplica actualmente en otros proyectos de la región, tales como corredor Puno Cusco, Sierra Sur, MASAL, IAA, ITDG en Perú, y Proyecto Patacamaya y PROMARENA en Bolivia.

<sup>44</sup> C. Sotomayor. “Origen de la metodología de capacitación de campesino a campesino – Yachaq – Yachachiqs”. Minuta técnica, Lima, Perú, s.f.

<sup>45</sup> Véase: MASAL-MARENASS. “Los concursos campesinos en la promoción del desarrollo en la Sierra Sur del Perú”. Cusco, abril de 2008.

### Recuadro 9. Negocios Inclusivos en Ecuador

El enfoque sobre los Negocios Inclusivos busca impulsar redes solidarias de bienestar para poblaciones en situación de pobreza, a través de su inclusión en los procesos y sistemas productivos bajo una lógica de mercado. La metodología propuesta por el enfoque de Negocios Inclusivos es una oportunidad para empoderar y desarrollar a poblaciones vulnerables, a través de esquemas de colaboración público-privada.

Este enfoque busca generar negocios que, al tiempo que benefician las comunidades y personas de bajos ingresos, también beneficia a la empresa participante de la iniciativa (o institución pública). Este enfoque busca promover que las familias de bajos ingresos se inserten en nuevas actividades productivas, logrando modos de vida más seguros, y al mismo tiempo, nuevos mercados para las empresas. Estas soluciones empresariales, al recuperar sus costos iniciales y convertirse en soluciones que se financian por sí mismas, pueden crecer y difundirse más allá de las limitadas posibilidades de los mejores proyectos de filantropía corporativa que abundan actualmente.

La práctica de los Negocios Inclusivos ha sido oficialmente reconocida por la Organización de Naciones Unidas (ONU) como un ejercicio positivo dentro del camino a la consecución de los objetivos del milenio (ODM). A nivel internacional se ha conformado una asociación llamada Consejo Empresarial Mundial para el Desarrollo Sostenible (*World Business Council for Sustainable Development, (WBCSD)*) integrada por 175 grandes empresas del mundo, cuya actividad afecta diariamente a la vida de más de 2.500 millones de personas y que se han comprometido con aportar a la integración al mercado a grupos vulnerables. Las empresas afiliadas al WBCSD quieren impulsar la contribución de los negocios al desarrollo.<sup>46</sup> Esta línea de trabajo está actualmente siendo apoyada en forma activa por el Banco Interamericano de Desarrollo y por el Servicio de Cooperación Holandés (SNV), quienes en 2006 firmaron un convenio para fomentar la implementación de Negocios Inclusivos en ocho países de la región, entre los que se incluye Ecuador.<sup>47</sup>

Debe señalarse que en Chile y México se aplican programas análogos, en el sentido de que fomentan encadenamientos para articular a grupos de proveedores con una agroindustria que demanda una determinada materia prima (con plazos, modalidades de operación y estándares técnicos definidos). Este instrumento, denominado Programas de Proveedores, permite incorporar el enfoque de mercado en la asistencia técnica, pues ésta es entregada por la agroindustria.<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> World Business Council for Sustainable Development. “Negocios para el Desarrollo. Soluciones empresariales para apoyar el logro de los Objetivos del Milenio”. Suiza, julio de 2006 ([www.wbcsd.org](http://www.wbcsd.org)).

<sup>47</sup> Véase: SNV-WBCSD, “Alianza para los Negocios Inclusivos. Negocios Inclusivos, Iniciativas Empresariales Rentables con Impacto en el Desarrollo”. ([www.inclusivebusiness.org](http://www.inclusivebusiness.org)).

<sup>48</sup> Véase: [www.corfo.cl](http://www.corfo.cl), Sección “Todos nuestros programas de apoyo”, Instrumento “Programa de Proveedores”. Para mayores antecedentes: Martínez, H., Namdar M. et. al. “Asesoría Técnica en la Agricultura Chilena: Estado del Arte, Perspectivas”. Informe presentado en la Conferencia Internacional de INDAP “Sistemas de innovación y Asesoría Técnica en Agricultura: Nuevas Miradas, Nuevas Perspectivas”, Santiago, CEPAL, 13 y 14 de noviembre de 2007.

### Recuadro 10. Control Social en Chile y México

Uno de los desafíos en la construcción de obras de infraestructura es lograr una alta calidad técnica de las obras construidas, lo cual implica desarrollar una aptitud o una capacidad para obtener un producto o servicio conforme a un perfil determinado. Este desafío se hace mayor cuando se opera a través de sistemas tercerizados, en donde el organismo estatal responsable (en este caso, INDAP) subcontrata a los consultores que diseñan los proyectos y a las empresas encargadas de construirlos. Reducir la incertidumbre y los riesgos acerca de la definición de dichos productos o servicios supone una confianza en la capacidad de la empresa constructora. Esta incertidumbre sólo puede ser reducida o eliminada a través de la definición y aplicación de técnicas y de procedimientos institucionales de certificación y de control que creen confianza entre los actores.

Tal como en otros procesos de certificación, la implantación de Sistemas de Participación y Control Social está asociada a las asimetrías de información que existen entre los agricultores que impulsan las obras y las empresas constructoras, encargada de su materialización. Para solucionar este problema INDAP ha diseñado un Sistema de Participación y Control Social que promueve la participación organizada de los productores involucrados en proyectos de riego, sujetándose a determinadas normas y regulaciones. Estas experiencias han sido aplicadas por INDAP desde mediados de los 90, inspirándose de un modelo mexicano.<sup>49</sup> El sistema aplicado por INDAP ha funcionado de la siguiente forma:<sup>50</sup>

- La asamblea de agricultores elige el Comité de Proyecto, constituido por tres personas que representen los intereses de los productores. La elección del Comité debe quedar en acta con la firma de todos los participantes de la asamblea
- Se firma un Convenio entre el Comité de Proyecto e INDAP, donde se indican los deberes y derechos de las partes. El Comité debe:
  - Reunir los antecedentes de los productores participantes (identificación del productor, nombre del predio, rol del predio, ubicación y superficie, situación legal del predio, contribuciones).
  - Reunirse con el consultor para asegurarse que el proyecto responda a los intereses de los productores
  - Participar en la selección de la empresa constructora
  - Realizar inspecciones a la obra en construcción, en lo posible en presencia del constructor y/o de un funcionario de INDAP, y manifestar sus observaciones
  - Recibir conforme la obra entregada
  - Dar cuenta periódica a la asamblea del trabajo realizado por el Comité
  - Velar por el cumplimiento del aporte propio que deben hacer los productores

La experiencia acumulada ha permitido detectar problemas que se repiten en forma frecuente: utilización de materiales en dosis inadecuadas (cemento, otros); utilización de materiales y equipos de mala calidad (motobombas, cañerías, otros) o que no corresponden con las especificaciones técnicas inicialmente contempladas en el proyecto; incumplimiento de especificaciones técnicas de las obras (ancho de canales, marcos partidores, otros); localización inadecuada de las obras. Entre otros resultados, este sistema permite construir obras de riego como realmente lo desean los productores, recoger la experiencia de los agricultores, valorizando con ello sus conocimientos empíricos, lo cual eleva la calidad de las obras y al mismo tiempo contribuye a reforzar su identidad y autoestima, detectar a tiempo problemas y soluciones, facilitar la consolidación de las organizaciones de regantes y facilitar un diálogo dinámico y responsable con los consultores, las empresas constructoras y las autoridades

<sup>49</sup> SARH-PROCAMPO-Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Contraloría Social en PROCAMPO. Áreas de Temporal y Unidades de Riego. Manuales de Capacitación, DF, México, 1993.

<sup>50</sup> Para mayores antecedentes, véase: INDAP. "Sistema de Participación y Control Social del Servicio de Riego Campesino". Santiago, noviembre de 1996

## 2.6 Parques Nacionales y comunidad

Todos los países de la región latinoamericana cuentan con importantes áreas territoriales destinadas a parques nacionales, muchos de los cuales empiezan a ser objetos de nuevas formas de gestión. Conservar la diversidad biológica y al mismo tiempo generar actividades económicas que impulsen el desarrollo social constituye el principal paradigma que domina actualmente a la disciplina del manejo y administración de áreas naturales protegidas y de áreas forestales.

Estos temas han sido analizados en diversas conferencias internacionales, tales como el V Congreso Mundial de Parques realizado en Durban en 2003.<sup>51</sup> En esa oportunidad se plantearon nuevas metas relacionadas con las comunidades locales, los pueblos indígenas y la conservación:

- Las áreas protegidas deben manejarse como parte de un ecosistema más amplio, ya sea paisaje terrestre o marino, e involucrar a la sociedad como un todo y no solamente a los profesionales y expertos
- La conservación debe respetar los derechos humanos, y por tanto debe generar un impacto positivo en la vida de las personas
- Se debe dar mayor atención a los vínculos entre diversidad biológica y biodiversidad cultural, así como a las condiciones que fortalecen a las comunidades locales

En el área de la gobernanza, este evento recomendó cuatro modalidades de gestión: gubernamental, co-manejo (participación de múltiples interesados directos), privada y comunitaria (áreas conservadas por comunidades). Siguiendo estas orientaciones, muchos países de América Latina están abriendo la gestión de sus áreas patrimoniales a las comunidades aledañas, muchas de ellas indígenas, que ven así la posibilidad de encontrar otras fuentes de ingreso. Países como México, Costa Rica, Venezuela, Bolivia, Panamá, Chile, Brasil o Argentina están llevando a cabo diversas experiencias que buscan encontrar soluciones a los problemas del deterioro ambiental y de pobreza rural.

---

<sup>51</sup> [www.iucn.org/themes/wcpa/wpc2003](http://www.iucn.org/themes/wcpa/wpc2003)



### **Recuadro 11. Gestión de Parques Nacionales: el caso de Costa Rica**

Uno de los modelos que han desarrollado un enfoque innovador de la conservación de la naturaleza, que incorpora explícitamente al componente humano, es el del Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca Manzanillo (Regama), en Costa Rica.<sup>52</sup>

Esta experiencia se desarrolla en el Caribe costarricense, una región caracterizada por su riqueza biológica y cultural, en donde hay una sociedad civil activa que ha dado luchas exitosas en el plano ambiental y laboral.

Aunque el Refugio data de 1985, su implementación progresiva generó un conflicto entre grupos locales, organizaciones conservacionistas y funcionarios de gobierno, por cuanto surgieron diferencias de opinión acerca del futuro del área. Ello originó una negociación que tuvo como resultado la elaboración de un Plan de Manejo para el Refugio, con la participación de diversos especialistas y la comunidad local. El Refugio se dividió en 15 zonas, 9 terrestres y 6 marino-costeras, que fueron gestionadas a través de Comités Zonales, coordinados por una estructura mixta en donde participaron todos los involucrados.

Uno de los aspectos positivos de esta experiencia es que se ha trabajado durante ocho años en la construcción de un Plan de Manejo diseñado en forma participativa, que define los ejes de gestión del Refugio. Ello ha permitido una buena relación entre la población local y el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), así como avances objetivos en las acciones de protección del capital natural. Entre las debilidades detectadas se encuentran:

- Mejorar la información sobre las estructuras de toma de decisión y co-manejo
- Fortalecer las estructuras organizativas comunitarias
- Abordar integralmente los temas de conservación y desarrollo, que garanticen la sostenibilidad ambiental y social
- Retomar el tema de la redistribución de los beneficios derivados de la conservación.

Con todo, esta experiencia permite demostrar la validez del enfoque que incorpora a las comunidades locales en la gestión de estas áreas de conservación, el cual está siendo aplicado en otros parques de Costa Rica y en la mayor parte de los países de la región.

---

<sup>52</sup> Vivienne Solís y Marvin Fonseca. “Gobernabilidad en el Manejo de Áreas Silvestres Protegidas en Costa Rica: La Experiencia de Manejo Conjunto del Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca Manzanillo (Regama)”. Coope Sol i Dar R.L., Costa Rica, s.f.

### 3. Conclusiones

#### 3.1 La vigencia de las reformas agrarias

Al analizar cómo los países han resuelto el problema del acceso a la tierra, en una visión de conjunto se identifican tres grandes situaciones:

- Países con reformas agrarias activas, en donde este proceso está vigente y se ejecuta a grandes escalas, a través de expropiaciones y/o a través de compras de tierras. La experiencia de Brasil es paradigmática, pues combina ambas modalidades y el tema de la reforma agraria es un asunto nacional, aunque estos procesos también empiezan a ser impulsados en otros países, sobre todo en Venezuela, Bolivia y Paraguay.
- Países que tuvieron reformas agrarias en el pasado y en donde el problema de la tierra sigue siendo objeto de debate público. Las actuales políticas públicas están centralmente acotadas a la entrega de tierras en zonas de frontera agrícola y/o a la titulación de propiedades rurales. También existen bancos de tierras promovidos por el Estado y/o por el sector privado. Los países de referencia son Colombia, Ecuador, Perú, México, Guatemala y Honduras, entre otros.
- Países post-reforma agraria, en donde Chile podría ser el país de referencia. El debate está políticamente clausurado, no existe frontera agrícola y los programas de titulación de tierras han saneado buena parte de la superficie total. Las políticas de acceso a la tierra no forman parte del dispositivo de políticas públicas, con la excepción de un fondo de tierras y aguas indígenas, de programas permanentes de saneamiento de títulos y de líneas de créditos hipotecarias para la compra de tierras. Con sus especificidades, en esta categoría también podríamos considerar a Uruguay y Argentina.

Considerando lo anterior, queda en evidencia que en la región latinoamericana hay que aplicar estrategias que combinen el enfrentamiento de problemas estructurales (acceso a la tierra) y funcionales (seguridad de la tenencia, mejoramiento de la competitividad), estableciendo un *trade off* que dependerá de la realidad política, social y económica de cada país. La experiencia de Brasil señala que las reformas agrarias tienen vigencia cuando ellas son parte de un proyecto nacional y son por tanto respaldadas por amplios sectores políticos. En el otro extremo, la experiencia de Chile y de otros países de la región evidencia la inviabilidad política de procesos de este tipo, sea porque no existe una demanda social articulada -la estructura agraria ya está fragmentada- o porque ellos generan incertidumbre sobre la estabilidad del sistema de propiedad, afectando la inversión y finalmente la competitividad del sector.

#### 3.2 Los límites de los Fondos de Tierras

La experiencia de los fondos de tierra muestra su utilidad para resolver conflictos sociales, como lo ilustran los casos de Centroamérica y Chile. Más allá de los diversos problemas operativos detectados, estos fondos están colaborando para resolver complejos conflictos sociales. Con todo, los costos de esta política determinan que ellas sean de baja cobertura en términos de familias beneficiarias, y por tanto de impacto limitado. Aunque las experiencias privadas también son de alcance acotado, la

experiencia del FEPP de Ecuador revela la función que pueden desarrollar en esta área las ONG y los organismos de cooperación internacional, haciendo un aporte efectivo a la solución de este problema. Los casos de México (Programa Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras) y de la Federación de Cafeteros de Colombia son de interés por estar explícitamente orientados a la instalación de jóvenes agricultores sin tierras y a la población de más de 65 años. También nos parece sugerente la experiencia de INDUPALMA, que opera sin subsidios y vincula el pago de la tierra a una actividad productiva realizada bajo un esquema de integración vertical con una agroindustria directamente vinculada al mercado. Este caso señala un camino para aquellos organismos que impulsan Negocios Inclusivos en la región pues los logros alcanzado por INDUPALMA señalan que el problema del acceso a tierras puede ser parte de esta estrategia.

**Cuadro 1. Fondos de Tierras en algunos países de América Latina**

País	Nombre Programa	Año Inicio	Has. compradas	Nro. Familias	Subsidio/beneficiario (en US\$)
Guatemala	FONTIERRA	1999	54,611 <sup>1</sup>	9,874	2,500
El Salvador	PTT	1992	91,000 <sup>2</sup>	32,000	1,800
Honduras	PACTA	2002	1,108 <sup>3</sup>	414 <sup>3</sup>	Hasta 3,500
Chile	CONADI-FTA	1994	47,184 <sup>4</sup>	4,681 <sup>4</sup>	40,000 <sup>4</sup>
Ecuador	FEPP	1970	55,300	10,885	s.i.
México	Joven Emprendedor Rural y Fondo Tierras	2005	-	850 <sup>5</sup>	17,200 (compra) 5,300 (arriendo)
Colombia	INDUPALMA	2002	9,620	960 <sup>6</sup>	Crédito de mercado

Notas: 1: A octubre del año 2001; 2: Durante un período de 4 años (1992-1995); 3: A julio 2005  
4: Entre 2004 y 2007; 5: Jóvenes rurales capacitados en 2007; 6: Estimación propia

Los límites de ambos mecanismos -reformas agrarias y fondos de tierras- hacen necesario prestar atención al diseño de esquemas institucionales que incentiven los arriendos de tierras. Es necesario desarrollar formas de acceso a la tierra que sean políticamente más viables, más flexibles y más baratas que la compra subsidiada de tierras. Para lograr un desarrollo dinámico del mercado de tierras es esencial garantizar los derechos de propiedad y contar con esquemas institucionales para enfrentar conflictos por tierras. Este aspecto es indispensable para impulsar cualquier política de acceso a tierras, de inversión productiva y de sustentabilidad ambiental. Considerando la importancia que tiene para las familias rurales la posesión de títulos de domino, así como los adelantos tecnológicos que se observan en esta área (GPS, cartografía satelital, otros), cabe preguntarse si acaso es factible proponerse metas ambiciosas para lograr un avance sustantivo en los próximos años y así marcar la diferencia.

### 3.3 Los sistemas de apoyo a la agricultura son indispensables

Para mejorar la gobernanza de los recursos naturales en la región es esencial mejorar la gestión pública. Todas las experiencias analizadas evidencian la importancia de que las políticas de tenencia de tierras sean parte de dispositivos de política más amplio, ojalá expresados bajo la forma de Políticas de Estado, que tengan una amplia base de legitimidad y una proyección en el largo plazo. Por una parte, es clave tener un sistema de fomento que apoye a los productores que han recibido tierras, así como a miles de otros pequeños productores y minifundistas que se ven obligados a competir bajo esquemas de economías abiertas, sin ningún apoyo estatal. En tal sentido, debe revertirse la tendencia al desmantelamiento institucional de los Ministerios de Agricultura que se observan en muchos países desde hace algunos años. Esta

obligación implica que los gobiernos deben hacer un *trade off* entre invertir sus recursos presupuestarios (siempre limitados) en programas públicos de fomento versus políticas de tierras, decisión que sin duda es compleja y que depende finalmente de cada realidad local.

### **3.4 La importancia de aplicar nuevos esquemas de gobernanza**

La revisión de experiencias también señala la conveniencia de abandonar un esquema único de gobernanza aplicable a cualquier caso, apelando a la creatividad de la población en situaciones sociales concretas.

- Hay que evitar propuestas tecnocráticas para hacer las reformas institucionales y darle énfasis a procesos amplios de diálogo y participación. Como lo ilustra la experiencia centroamericana, la participación de los beneficiarios en la selección de los terrenos es clave para la buena operación de los fondos de tierras.
- La dicotomía entre Estado o sociedad civil es una alternativa falsa, que conduce a que ambos ámbitos operen en forma separada. El nuevo enfoque debe apuntar a fortalecer al Estado y a la vez valorar el aporte de los organismos no estatales, procurando establecer alianzas estratégicas entre todos los actores.
- El examen de los mecanismos utilizados para darle una mayor gobernabilidad a los programas indica la importancia asignada a la operación de redes sociales, basadas en esquemas de auto-regulación y de cooperación. Los métodos “bola de nieve” para seleccionar beneficiarios, los esquemas horizontales de asistencia técnica campesino-campesino, los concursos campesinos, los sistemas cruzados de micro-crédito, los encadenamientos productivos entre agroindustrias y proveedores, los mecanismos de control social y la operación por cadena agroindustrial o por *clusters* revelan nuevas formas de operación de tipo *win win*, que han demostrado ser más efectivas para lograr los impactos deseados. Todas estas experiencias tienen en común el hecho de que movilizan los recursos cognitivos locales, aprovechan el capital social, distribuyen el poder y fomentan la auto-responsabilidad, logrando con ello controlar la corrupción y mejorar la efectividad de los programas públicos y privados.
- El análisis de las experiencias de gestión de parques nacionales con la participación de las comunidades locales es operativamente viable y contribuye a potenciar la conservación del patrimonio, aportando con elementos culturales que enriquecen dicha gestión. Para potenciar esta línea de trabajo debe explorarse la posibilidad de fomentar estas experiencias bajo un enfoque de Negocios Inclusivos y otras fórmulas de asociación entre el Estado, los grupos de base, las ONG y las empresas privadas.

**Cuadro 2. Criterios y experiencias de gobernanza**

CRITERIO	EXPERIENCIAS	COMENTARIOS
Calidad regulatoria	Programa Titulación en Chile	Programa que se ejecutado en forma persistente en el tiempo, apoyado en la certeza jurídica sobre la propiedad de la tierra
Voz y <i>accountabilty</i>	Parques en Costa Rica	Sistema efectivo de participación de las comunidades locales para la gestión del parque
Control de la corrupción	Control Social en Chile y México	La participación de los usuarios apunta de reducir eventuales problemas de corrupción, y al mismo tiempo hace mas efectiva la aplicación de los subsidios públicos
Efectividad de la acción	Indupalma en Colombia	La adecuada gestión de negocios realizada por la organización de productores ha permitido avanzar en forma efectiva en la adquisición de tierras
	Asistencia Técnica Horizontal en Perú	Programa que valoriza los recursos cognitivos locales, haciendo posible un incremento de las coberturas
	Método” bola de nieve” en México	Enfoque que valoriza los recursos cognitivos locales para mejorar el impacto de los programas de asistencia técnica
Coordinación público-privada	CSP México Com. Nacionales de Rubro en Chile	Mecanismo para mejorar la coordinación público privada por cadenas agroindustriales
	Negocios Inclusivos en Ecuador	Programa implementado por empresas privadas en coordinación con el gobierno y el BID
	PDP Chile México	Programa subsidiado por el Estado para mejorar integración entre agroindustrias y proveedores
Visión de Estado	Políticas de Estado en Chile, Honduras, Ecuador y Perú	Mecanismos de dialogo para otorgar direccionamiento estratégico al sector agrícola
	Reforma Agraria en Brasil	Proceso que cuenta con un amplio respaldo político y social
	Fondos de Tierras en Centro América	Instrumentos que buscan resolver conflictos civiles, y que por tanto han sido respaldados por amplios sectores políticos del país

### **3.5 La confianza como factor clave para construir el futuro**

Junto con poner en marcha estos “nuevos” mecanismos de gobernanza, consideramos que es indispensable asentar en la región una cultura del diálogo, la negociación y la concertación social y política, de modo de encarar con éxito los formidables desafíos de gobernabilidad, desarrollo económico y sustentabilidad que enfrentan todos los países de la región. Hemos llegado a un momento histórico en donde los distintos actores comienzan a entender que las soluciones deben ser pensadas, discutidas, negociadas y acordadas entre todos aquellos que están involucrados en el desarrollo del mundo rural. Esta constatación ha sido la principal herencia política de la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural realizada en Brasil en marzo de 2006, la cual “resuena” con otros planteamientos realizados por FAO (Desarrollo Territorial Participativo y Negociado) y por muchas otras personas e instituciones que buscan un desarrollo creciente y más equilibrado del sector agrícola y rural latinoamericano.

## Bibliografía

Avendaño, Octavio. *De la Solución al Riego Agrícola a la Participación en el Desarrollo Local. Sistema de Participación y Control Social del Servicio de Riego de INDAP en Proyecto de Riego de Los Caleos. Comuna de Nogales, V Región.*

En: [www.ciudadania.uchile.cl](http://www.ciudadania.uchile.cl)

Babarovic, Ivo. 1987. *Campesinado Mapuche y Procesos Socio-económicos Regionales*. Documento de Trabajo No. 34, Grupo de Investigaciones Agrarias, Santiago de Chile.

Baranyi, Stephen., Deere, Carmen Diana. & Morales, Manuel. 2004. *Estudio del alcance de la investigación sobre políticas de tierras en América Latina*. The North-South Institute, IRDC.

Binswanger, Hans P., Deininger, Klaus. & Feder, Gershon. 1993. *Power, distortions, revolt and reform in agricultural land relations*. Working papers, Agricultural Policies, The World Bank.

Calderón, Rodrigo. 2007. Sistema de control social de INDAP recibe premio a la transparencia y probidad. June 7, 2007. En: [www.indap.cl](http://www.indap.cl)

CONADI. 1999. *La Política de Tierras de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena*. CONADI-MIDEPLAN. Santiago de Chile.

CNOC-CONGCOOP. 2002. *FONTIERRAS, el modelo de mercado y el acceso a la tierra en Guatemala. Balance y Perspectivas*. Guatemala.

Dascal, G., Moscoso, C. & Pacheco, J. 2008. *Informe Final Programa de Tierras y Aguas Indígenas*. DIPRES-MIDEPLAN-CONADI.

Deere, C. D. & León, M. 2003. The Gender Asset Gap: Land in Latin America. *World Development*, Vol. 31, N° 6, June, 2003. pp. 925-947.

De Janvry, A., Key N. & Sadoulet. E. *Agricultural and rural development policy in Latin America: new directions and new challenges*. Documento de trabajo N° 815. Departamento de Agricultura y Recursos Económicos, Universidad de California, Berkeley.

De Janvry, A., Macours, K. & Sadoulet, E. 2002. El acceso a tierras a través del arrendamiento. In BID. *El acceso a la tierra en la agenda de desarrollo rural*. Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington. pp. 29-76.

Deininger, Klaus & Rojas, Manuel. 2004. Nueva ruralidad y el tema de tierras. In Pérez Edelmira & Farah María Adelaida (edit). *Desarrollo Rural y Nueva Ruralidad en América Latina y la Unión Europea*. Universidad Javeriana. Colombia.

Díaz, Eduardo., Cares, Carlos. & Castro, María Eugenia. 2000. *Estudio de Precios de Mercados de Tierras y Análisis de Bases de Datos del Programa de Predios en Conflicto y Subsidio*. Universidad de la Frontera. Temuco, Chile.

Dirven, Martine. 2001. *El mercado de tierras y la necesidad de rejuvenecimiento del campo en América Latina: un primer esbozo de propuestas*. División de Desarrollo Productivo y Empresarial, CEPAL.

Dirven, Martine. 2004. *Alcanzando las metas del milenio: una mirada hacia la pobreza rural y agrícola*. CEPAL. Serie Desarrollo Productivo, No. 146. Santiago de Chile.

Faduz, Miguel. 2001. *Alianzas para la paz: el modelo INDUPALMA*. Informe de consultoría.

FAO. 2008. *Towards good land governance*. FAO Land Tenure Policy Series, Draft version 0.1. Rome, Nairobi.

FAO. 2006. Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural “Nuevos desafíos y opciones para revitalizar las comunidades rurales”. 7 al 10 de marzo de 2006. Porto Alegre, Brasil.

FAO. 2006. *Informe Final, Consulta de Expertos en Reforma Agraria en América Latina*. 11 y 12 de diciembre de 2006, Santiago de Chile.

FEPP-Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra-FIDA. 2005. *El costo de la tierra. ¿Pueden los fondos para la adquisición de tierras ser útiles a los pobres? Enseñanzas de la experiencia del Ecuador*.

Gómez, Sergio. 2008. *Reforma Agraria en América Latina. Una mirada al pasado y perspectivas*. Ponencia a ser presentada en seminario “La actualidad de la Reforma Agraria en Latinoamérica y el Caribe”, organizado por CLACSO para el 19 al 26 de octubre de 2008. Santiago, septiembre de 2008 (primera versión).

Grosso, Paolo. *Acceso a la tierra y demás factores productivos: elementos para la construcción de una propuesta en América Latina*. Borrador de discusión, FAO, s.f.

INDAP. 1996. *Sistema de Participación y Control Social del Servicio de Riego Campesino*. Santiago de Chile.

INE. 2007. *Censo Nacional Agropecuario y Forestal 2007*. Santiago, Chile.  
En: [www.ine.cl](http://www.ine.cl)

Jaramillo, Carlos. 2000. El mercado rural de tierras en América Latina: hacia una nueva estrategia. In *Políticas Agrícolas. Los mercados de tierras rurales de América Latina*. Número especial. Bogotá, Colombia.

Klatzmann, Joseph. 1978. *L'agriculture française*. Editions du Seuil. Paris.

Korcowski, Thomas., Reyes, Hiska. et al. 2005. PACTA. Desarrollo rural en Honduras por medio del acceso a tierras y el fomento de empresas productivas. *Breve* No 75. Banco Mundial.

López, Ramón. & Valdés, Alberto. 1997. Fighting Rural Poverty in Latin America. In López, R. & Valdés, A. (collaborators). *Rural Poverty in Latin America*. Banco Mundial. Washington DC.



Machado, Absalón. 1999. Una visión renovada sobre la reforma agraria en Colombia. In Machado, Absalón. & Suárez, Ruth. (Coordinadores). *El mercado de tierras en Colombia ¿Una alternativa viable?*. CEGA-IICA.

MAG. “Políticas de Estado para el Sector Agropecuario Ecuatoriano 2006-2016”, Quito, Ecuador, 2006.

Martínez, H., Namdar M. et. al. 2007. *Asesoría Técnica en la Agricultura Chilena: Estado del Arte, Perspectivas*. Informe presentado en la Conferencia Internacional de INDAP “Sistemas de innovación y Asesoría Técnica en Agricultura: Nuevas Miradas, Nuevas Perspectivas”, Santiago, CEPAL, 13 y 14 de noviembre de 2007.

Martínez, Sergio. 2004. *La Experiencia de la Cadena de Valor Global del Limón Mexicano*. CONALIM. Presentación en PowerPoint, Seminario de Expertos FODEPAL “Alianzas, Cadenas Productivas y Competitividad para un Desarrollo Rural Sustentable”, Campus Mederos, UANL, Monterrey, México. 24 al 26 de agosto, 2004. En: [www.rlc.fao.org/prior/desrural/alianzas/semina/smartinez.pps](http://www.rlc.fao.org/prior/desrural/alianzas/semina/smartinez.pps)

MASAL-MARENASS. 2008. *Los concursos campesinos en la promoción del desarrollo en la Sierra Sur del Perú*. Cusco.

Mazoyer, M. & Roudart, L. 1997. *Histoire des Agricultures du Monde. Du neolithique à la crise contemporaine*. Éditions du Seuil. Paris.

MINAG. *Política de Estado para la Agricultura 2007-2017*. Lima, Perú.

MINAGRI. 2001. Una Política de Estado para la Agricultura, período 2000-2010. Santiago, Chile. En: [www.odepa.gob.cl](http://www.odepa.gob.cl)

Ministerio de Desarrollo Agrario-INCRA. 2006. *Brasil. II Plan Nacional de Reforma Agraria*. Brasilia.

Ministerio de Bienes Nacionales. 2002. *Evaluación del Programa de Gestión Territorial de Regularización*. Santiago.

Molina, Javier. *Acceso a la tierra por medio del mercado: experiencias de Bancos de Tierras en Centroamérica*. Estudios Agrarios, s.f.

Muñoz, M., Rendón, R. et al. 2004. *Redes de innovación. Un acercamiento a su identificación, análisis y gestión para el Desarrollo Rural*. Universidad Autónoma Chapingo-Fundación Produce Michoacán. México.

Ormeño, Hugo. & Osses, Jorge. 1972. Nueva Legislación sobre Indígenas en Chile. *Cuadernos de la Realidad Nacional*. No 14. pp.15-45. Universidad Católica, Santiago de Chile.

Partridge, W., Uquillas, J. & Johns, K. 1996. *Including the excluded: ethno development in America Latina and Caribbean*. Paper presented at World Bank Conference on Development. Bogotá.

Rosenzweig, Andrés. 2005. *El debate sobre el sector agropecuario en el Tratado de*

*Libre Comercio de América del Norte*. CEPAL.

SAG. 2003. *Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Medio Rural de Honduras 2003-2021*. Tegucigalpa, Honduras.

SAGARPA. 2001. *Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006*. México, D.F.

SARH-PROCAMPO-Secretaría de la Contraloría General de la Federación. 1993. *Contraloría Social en PROCAMPO. Areas de Temporal y Unidades de Riego*. Manuales de Capacitación. DF, México.

Secretaría de Reforma Agraria. 2007. *Reglas de Operación del Programa Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras*. Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial, lunes 31 de diciembre de 2007.

SNV-WBCSD. *Alianza para los Negocios Inclusivos. Negocios Inclusivos, Iniciativas Empresariales Rentables con Impacto en el Desarrollo*.

En: [www.inclusivebusiness.org](http://www.inclusivebusiness.org)

Solís, Vivienne & Fonseca, Marvin. *Gobernabilidad en el Manejo de Áreas Silvestres Protegidas en Costa Rica: La Experiencia de Manejo Conjunto del Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca Manzanillo (REGAMA)*. Coope Sol i Dar R.L., Costa Rica, s.f.

Sotomayor, Cesar. *Origen de la metodología de capacitación de campesino a campesino – Yachaq – Yachachiqs*. Technical minute. Lima, Perú. s.f.

World Bank. *Governance Matters 2008. Worldwide Governance Indicators, 1996-2007*. En: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

World Business Council for Sustainable Development. 2006. *Negocios para el Desarrollo. Soluciones empresariales para apoyar el logro de los Objetivos del Milenio*. Suiza. En: [www.wbcsd.org](http://www.wbcsd.org).

[www.ciren.cl](http://www.ciren.cl)

[www.corfo.cl](http://www.corfo.cl). Sección “Todos nuestros programas de apoyo”, Instrumento “Programa de Proveedores”.

[www.cafedecolombia.com/proyectosocial/jovenescagricultores](http://www.cafedecolombia.com/proyectosocial/jovenescagricultores).

[www.indupalma.com](http://www.indupalma.com).

[www.sra.gob.mx/internet/informacion\\_general/programas/fondo\\_tierras/index.html](http://www.sra.gob.mx/internet/informacion_general/programas/fondo_tierras/index.html).

[www.iucn.org/themes/wcpa/wpc2003](http://www.iucn.org/themes/wcpa/wpc2003)