PANEL DE REFORMAS AGRARIAS REDISTRIBUTIVAS
COMENTARIO A LA PONENCIA PRELIMINAR DE KLAUS DEININGER

Miguel Urioste
Fundación TIERRA
15 de mayo de 2002

1. Marco conceptual del desarrollo rural

Entendemos el Desarrollo Rural como el ensanchamiento de las oportunidades de la población rural en el plano económico, alimentario, educativo y de salud, en su dimensión de desarrollo humano. El desarrollo rural alude a la calidad de vida de la población que vive en el campo, implica equidad, en su sentido amplio (social, cultural, étnico y político) además de lo específicamente económico o agropecuario. Supone también lograr seguridad alimentaria. Es el resultado de políticas y acciones públicas integrales con enfoque expresamente territorial y espacial, al contrario de las políticas tradicionales de sesgo exclusivamente sectorial agrícola o ganadero. El desarrollo rural es, por definición, integral o multisectorial (holístico), de largo plazo (varias décadas) y con claro enfoque territorial (cuencas, mancomunidades municipales, regiones), y supone el adecuado acceso a los activos productivos -especialmente de tierra, agua y bosque- además de otros como educación, salud, comunicación, transporte, información, energía, financiamiento y mercados.

2. La nueva ruralidad

En muchos países de América Latina y El Caribe, la nueva ruralidad se caracteriza por la desagriculturización, el multiempleo y el abandono de los espacios rurales. Muchos gobiernos y algunas agencias -especialmente en el marco de las Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERP, PRSP en inglés)- confunden el desarrollo rural con políticas de lucha contra la pobreza. Sin embargo, no son conceptos sinónimos. En estas ERP el desarrollo rural sigue siendo visto como gasto social y no como inversión productiva que requiere de acciones públicas redistributivas -especialmente en el acceso a los recursos naturales por parte de la población excluida- para lograr capacidades para mayor generación de excedentes y acumulación. Estas ERP no explicitan su reconocimiento a que en la región existe control hegemónico de vastos espacios territoriales por parte de grupos de poder y que esto obliga a la población rural a desplegar estrategias de sobre vivencia basadas en el frágil empleo temporal urbano-rural, en actividades como la artesanía, el comercio informal, la migración y los cultivos de temporada, sin riego, en suelos erosionados y con poca productividad. Esta nueva ruralidad –ignorada por las ERP- está caracterizada por la dispersión, la diáspora, el fraccionamiento del núcleo familiar, la desintegración comunal, el marcado individualismo, el “sálvese quien pueda” y el empobrecimiento generalizado sin opciones alternativas de empleo rural ni urbano. No es atractivo ser agricultor campesino-indígena. Muy pocos quieren seguir siéndolo.

3. El ajuste estructural

La situación anteriormente descrita no es fruto del azar sino el resultado provocado por las políticas del ajuste estructural de inicios de los años ochenta que determinaron una apertura indiscriminada de los mercados nacionales a las importaciones de productos agropecuarios de países que subsidian a sus agricultores y que, de esa manera, alcanzan mayor productividad y competitividad. El ajuste estructural ha determinado que en dos décadas se haya producido una especie de "selección darwiniana de las especies" en la que sobrevivieron únicamente los agricultores más rentables y exitosos, con acceso a conocimientos, tecnología, tierra y agua, y que con mucho esfuerzo conquistaron nichos de exportación. El resto, la gran mayoría de campesinos-indígenas-pequeños agricultores, fueron desplazados de las áreas rurales y de los mercados internos que antes abastecían, se refugiaron en agriculturas de subsistencia y acabaron obligados al multiempleo y a la diversificación de sus fuentes de ingreso, al extremo que ahora casi la mitad del ingreso rural de los campesinos de la región es generado por las actividades agrícolas o pecuarias. Muchos campesinos están en una encrucijada: a) abandonar sus parcelas improductivas, escapar de la guerra y de la extrema pobreza y emigrar a las ciudades o b) demandar y ocupar tierras baldías –en otras regiones- que están en manos de propietarios que no las cultivan, para trabajarlas expandiendo la frontera agrícola de manera desordenada y con graves impactos ambientales. Las ERP no han señalado explícitamente la necesidad de multiplicar la inversión pública para cambiar las condiciones productivas de los habitantes rurales, permitiéndoles mayor y mejor acceso a activos que generen capacidad privada para producir riqueza.

4. Concentración en el uso y la propiedad de los recursos naturales

Acabada la amenaza del comunismo y ante el derrumbe del socialismo real –y paradójicamente coincidiendo con una etapa de gobiernos democráticos- los diferentes gobiernos de América Latina abandonaron explícitamente los procesos de reformas agrarias. De la misma manera, en la década de los ochenta, los organismos multilaterales como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y otros, comenzaron a quitar su respaldo a estos procesos y, en la práctica, fueron portavoces de la ideología del mercado de tierras. Argumentaron que el mercado era la única herramienta, no arbitraria ni corrupta, para impulsar el acceso de los pobres a la tierra. De esta manera promovieron, durante dos décadas, políticas de acceso a la tierra por la vía exclusiva de las "reformas agrarias asistidas por el mercado". Esta posición, apoyada por varios organismos multilaterales, se tradujo en políticas públicas nacionales que en la práctica han favorecido a los terratenientes y continúa teniendo enorme impacto negativo en el proceso de reconcentración de la propiedad de la tierra y de los bosques en la región de América Latina. Esta reconcentración en la propiedad de los recursos se ha convertido en un factor de inestabilidad social que genera violencia y guerra interna en varios países y que empobrece cada vez más a la mayoría de los pobladores rurales.

5. Las reformas agrarias han perdido su dimensión política

La justificación científica o académica para promover el acceso a la tierra y a otros activos es fundamental. Pero no es sólo un asunto de productividad, rentabilidad, competitividad o de cadenas productivas. El acceso, uso y propiedad de la tierra, el bosque y el agua, para el conjunto de la población rural, es una tarea pendiente en los procesos de construcción democrática en el continente latinoamericano. Pero no sólo de democracia en términos jurídicos o políticos de ciudadanía, sino -y fundamentalmente- de democracia económica. No es casual que la población más pobre de América Latina sea la población rural indígena o mestiza. Por eso es que las reformas agrarias no pueden dejar de ser procesos explícitamente políticos acompañados de argumentos, datos empíricos y razones técnicas que les den sustentabilidad. Primero es necesario tener claro qué es lo que se quiere hacer, es decir, definir la prioridad de la reforma agraria como política pública dentro de una estrategia de desarrollo rural de largo plazo, para luego definir el cómo, es decir, las diferentes y mejores formas de acceso a los recursos naturales, su utilización y la seguridad jurídica de la propiedad mediante la titulación. Las diferentes formas de acceso como el reparto, el arriendo, el alquiler, la compra-venta, pueden combinarse de acuerdo a circunstancias particulares pero deben, en todos los casos, conducir a un actualizado y transparente registro y catastro de la propiedad rural.

6. Los indígenas y el acceso a los recursos naturales

En América Latina subsiste la exclusión étnica y el racismo muy a pesar de las repúblicas y su varias reformas agrarias inconclusas, abandonadas y ahora languidecientes. Particularmente los indígenas de Centro América y de los países andinos han sido desplazados de la propiedad de la tierra y el bosque, no por ser improductivos, no “porque la tierra en manos del indio es tierra muerta” -como decían los sostenedores del orden feudal del siglo XIX- sino porque precisamente con la acumulación en el control de los recursos naturales, los grupos blancos-mestizos aumentan su control político. En estos países existe una directa relación entre ser indígena, estar desposeído de la tierra y ser extremadamente pobre. Por ello es que la reforma agraria -en un país de mayorías indígenas- no puede quedarse en el reconocimiento del derecho de propiedad de la tierra sino que debe avanzar en reconocimientos territoriales al acceso y uso de los indígenas sobre el conjunto de los recursos naturales. Está planteada la necesidad de articular la propiedad comunitaria de la tierra-territorio para los pueblos indígenas, regulado y manejado de acuerdo a sus usos y costumbres, con la jurisdicción político administrativa de los municipios indígenas, los resguardos o las entidades territoriales indígenas.

7. El impuesto a la tierra latifundiaria

Varios países de la región han impulsado cambios en las leyes agrarias y tributarias para que el impuesto progresivo a la tierra inculta funcione como mecanismo redistributivo. Teóricamente el autoavalúo del predio y el impuesto cargado sobre esa tierra, debería desalentar la tenencia de grandes fundos sin

trabajar. Las normas existen, pero en la práctica este mecanismo no ha funcionado en ningún país de la región porque los grupos de propietarios de tierras han encontrado maneras de burlarlas mediante la disminución –a niveles insignificantes- del monto del impuesto. A pesar de las normas tributarias recién implementadas, estos propietarios pagan impuestos municipales muy bajos por la tierra. Este impuesto a la tierra no se ha convertido en estímulo para trabajarla y en muchos casos los terratenientes prefieren mantenerla inculta para obtener ganancias especulativas. Mientras en América Latina existen millones de pobres rurales que no pueden acceder a una parcela, enormes superficies de tierras de "engorde" están esperando para ser vendidas cuando los gobiernos realicen inversiones en infraestructura. El impuesto a la tierra no resolverá esta dicotomía. Los gobiernos no tienen la voluntad o la fuerza suficiente para cobrar ese impuesto y expropiar las tierras que no pagan impuestos.

8. Municipio y reforma agraria

En general, allí donde las reformas agrarias han estado ligadas a procesos descentralizadores, éstas han funcionado mejor. En cambio, cuando las instituciones públicas encargadas de impulsar el proceso se han mantenido centralizadas, los niveles de participación de la población local han sido muy bajos. Reformas agrarias sin participación ni control ciudadano por lo general fracasan en manos del burocratismo y de la corrupción afincada en la administración central. Al mismo tiempo existe el riesgo de que las elites locales de los municipios rurales, que muchas veces son simultáneamente autoridades municipales y grandes propietarios de la tierra, burlen el proceso redistributivo y constituyan un bloqueo a la democratización en el acceso a los recursos naturales.

El municipio rural es la jurisdicción político administrativa ideal para desarrollar programas de reagrupamiento de las tierras, resolución de conflictos de propiedad vía conciliación, actualización del registro y del catastro de la propiedad de la tierra y creación de espacios de concertación social, tan necesarios en las reformas agrarias. Sin embargo, se requiere una estructura institucional nacional y órganos públicos nacionales con alta jerarquía, autonomía y capacidad de decisión para impulsar reformas agrarias.

9. Relanzamiento de las reformas agrarias

No es suficiente promover proyectos de titularización o de regularización del derecho propietario de la tierra, tal como se viene haciendo en varios países de la región. El problema no es solamente de inseguridad jurídica, falta de títulos y catastros. Ciertamente que existe inseguridad jurídica en la región, pero, el principal problema sigue siendo la inexistencia de oportunidades iguales para acceder a los recursos naturales. Se trata por tanto de un doble problema. Por un lado, están las reformas agrarias abandonadas hace dos décadas y que no construyeron adecuados sistemas catastrales, en las que los títulos de propiedad fueron falsificados, o no han sido actualizados como fruto de la sucesión hereditaria o de los contratos de compra y venta de predios. Por otro lado, sigue

pendiente en la región –salvo muy contadas excepciones- el problema de la inequidad en el acceso. La propiedad de la tierra no sólo que es jurídicamente insegura sino que sigue siendo altamente inequitativa. Ambos problemas deben enfrentarse conjuntamente v corregir además los acelerados procesos de minifundización por la vía del reagrupamiento de predios, mediante estímulos directos a los productores.

10. Recuperación de las tierras ilegales

Varios países de la región, que en el pasado implementaron reformas agrarias, produjeron simultáneamente procesos de apropiación ilegal de tierras por parte de partidarios de gobierno, grupos de poder y otros que accedieron a grandes fundos gracias al favoritismo político, la doble titulación -mediante reparto gratuito- y extendidos mecanismos de corrupción funcionaria. No existe credibilidad ni legitimidad social en los procesos de regularización del derecho propietario cuando no se sanciona económica, penal y socialmente a los acaparadores de tierras obtenidas ilegalmente. Los procesos de "saneamiento" o de "regularización" de derechos propietarios pueden lograr -con firme decisión política y a muy bajo costo- la recuperación de enormes extensiones de tierras que podrían ser dotadas o distribuidas, a precios concesionales, a campesinos o indígenas sin tierras. Para hacerlo, es fundamental que exista decisión política. Pretender hacerlo por medio de procesos burocráticos y administraciones públicas desmotivadas, es insuficiente.

11. El fetichismo jurídico

Particularmente en los países andinos, existe una práctica común de adoración de ídolos o fetiches. Uno de esos fetiches son las normas, decretos, reglamentos y leyes que pareciera que están hechas para complicar y hacerlo todo prácticamente inentendible. Esta herencia del autoritarismo ibero-católico de la cultura virreynal -expresada en la inclinación a sobre regular toda actividad humana por medio de estatutos legales- tiende a creer que con la mera existencia de instituciones y leyes se resuelven los problemas (Mansilla HCF) y que, por consiguiente, hay que crear más instituciones y leyes para fomentar las reformas agrarias y el desarrollo rural. Durante décadas, los campesinos-indígenas de los países andinos han estado deambulando por oficinas públicas y de abogados, tratando de acceder a títulos de propiedad sobre sus tierras. No lo han logrado debido a la sobre regulación existente. Grandes conflictos sociales emergen como resultado de la complejidad de estas normas. Un consistente esfuerzo para simplificar trámites agrarios, puede ayudar a des-entrabar los procesos casi paralizados de las reformas agrarias, presos de una *judicialización* y una maraña de tramitadores legales.