

Esta legislación está muy bien considerada por muchos que creen que las restricciones en la venta o transferencia de propiedad violan los nuevos principios de "libre mercado". Ahora, como en el modelo de Estados Unidos, la propiedad puede estar en manos de individuos o de una entidad legal. De cualquier modo, aún no está claro de qué manera decidirán los beneficiarios cómo quieren ejercer su propiedad.

B. Cobertura

1. Límites de tamaño

El minifundio mide menos de una hectárea²¹⁷, el latifundio, por su parte, está definido como una propiedad que mide de 100 a 2.000 hectáreas, dependiendo de su situación, facilidad de riego y su inclinación²¹⁸. El Poder Ejecutivo, sin embargo, puede a través de la Secretaría de Recursos Naturales, garantizar excepciones que excedan el límite máximo de tamaño²¹⁹.

2. Alquiler

El alquiler de tierras recibidas en la reforma agraria es ahora legalmente permitido²²⁰. No hay limitaciones en el alquiler de tierras que no hayan sido recibidas en la reforma agraria. IFAD reporta que 56% de la tierra en Honduras está alquilada, y agrega que en gran parte de América Latina, los términos en los cuales se alquila la tierra, son generalmente más favorables para los propietarios²²¹.

3. Compra y venta de propiedades y uso apropiado de la tierra

La tierra recibida durante la reforma agraria de Honduras no es gratis, los beneficiarios tienen que pagar por ella. La nueva ley otorga un plazo de 20 años para pagar. Hasta que esta obligación haya sido establecida, hay una primera hipoteca de la tierra a favor del Estado por la cantidad de la adjudicación²²².

Los beneficiarios pueden heredar la propiedad, hipotecarla o venderla. Sin embargo, hasta que desembolsen la deuda, sólo pueden vender la tierra a otro individuo que calificaría para recibir tierra de la misma reforma agraria²²³. Una vez cubierta la deuda, la tierra puede ser trans-

ferible libremente. Esta solución compromete al libre mercado y la comercialización del título, y es quizás una manera muy ingeniosa para evitar un retorno al latifundio. La ley impone otra condición: el dueño debe trabajar la tierra²²⁴.

Para desanimar a las cooperativas agrarias de que vendan su tierra, el artículo 70 de la Ley de Modernización impone un impuesto. Si la cooperativa decide vender más de 100 hectáreas a alguna persona o entidad que no sea beneficiaria de la Reforma Agraria, entonces el comprador tendrá que pagar 20% del valor en impuestos.

Esto se hace para desalentar a las cooperativas a que vendan sus tierras y para evitar que un mismo dueño compre grandes porciones de tierra. Desafortunadamente, como el impuesto está calculado sobre el valor de la venta, la ley deja abierta la posibilidad de efectuar la transacción a precio "oficial" para evadir impuestos.

Cuando el beneficiario muere, cualquier deuda que quede de la propiedad es condonada²²⁵. Por esto, la nueva ley combina el acceso a la tierra con una especie de seguro de vida, que asegura que los herederos reciban sus bienes libres de deudas.

El período para la propiedad adversa tanto en tierra nacional como en tierra ejidal ahora es de tres años, siempre y cuando la tierra esté ocupada y sea utilizada²²⁶. La anterior ley requería diez años. Es por esto que la nueva ley beneficia mucho más al dueño de la propiedad²²⁷.

Sumario y simplificaciones sobre los cambios efectuados en Honduras

Herencia	Restricciones eliminadas.
Hipoteca	Restricciones eliminadas.
Requerimientos de uso de la tierra	El dueño debe trabajar o utilizar la tierra, pero la amenaza de expropiación ha disminuido.
Venta o transferencia	Muchas restricciones han sido eliminadas, pero la venta o transferencia es sólo para quienes cumplan con los criterios de la reforma, hasta que la tierra este completamente pagada.
Tamaño de la tierra	Los latifundios aún pueden ser expropiados como antes. Limitaciones de tamaño continúan.
Alquiler	Ya no hay restricciones, sólo que el dueño tiene que haber pagado su tierra antes de alquilar.
"Función social"	Continúa en la ley, pero su nueva interpretación no es clara.

C. Implementaciones e impacto

1. Los históricamente desfavorecidos

Uno de los propósitos de esta nueva ley es promover el acceso a la tierra de aquellos que han sido históricamente desfavorecidos²²⁸. Aproximadamente tres cuartas partes de los grupos campesinos participaron en la concertación y en el diseño de esta legislación. Curiosamente la medida ha tenido oposición por parte de otros grupos campesinos, quienes no participaron en la concertación²²⁹, y quienes reclaman ser la mayoría de trabajadores rurales²³⁰. Juan Ramón Martínez, presidente del Instituto Nacional Agrario (INA), renunció por oponerse a la ley²³¹. Dos días antes de que la ley sea promulgada, 40.000 campesinos salieron a protestar²³². La Iglesia Católica había establecido que la antigua reforma agraria estaba muy lejos de ser completa²²³. Después de la promulgación,

hubo choques entre los campesinos y las fuerzas públicas²³⁴, pero desde aquellos choques el país se ha calmado.

Por primera vez, la nueva legislación de Honduras otorga los mismos derechos de acceso a la tierra a hombres y mujeres²³⁵. Un estudio reveló que las mujeres son las que ganan el sustento en 50% de los hogares²³⁶. Sin embargo, sólo un 35% de las mujeres poseían el título de la propiedad que ocupaban²³⁷. Al conocerse esta información, se inició una campaña política, alentando a las mujeres a hacer valer sus contribuciones a la manutención de la familia y a exigir que sus títulos les sean reconocidos²³⁸. Además, sólo un 4% de todos los beneficiarios de la reforma agraria eran mujeres²³⁹. Se espera que esta nueva ley dé solución a todos estos problemas.

Mientras la nueva legislación permite la libre transferencia de tierra, el único incentivo para la redistribución sería penalizar la práctica de conservar una posesión de tierra a través de un impuesto propuesto²⁴⁰. Para que el impuesto sobre la tierra sea efectivo, la Nación tiene que tener un catastro adecuado²⁴¹. En Honduras no existe un catastro nacional que comprenda varios aspectos. Por esto puede ser difícil lograr la activación del mercado de tierra de este modo. Además, el crédito del Gobierno a los grupos históricamente desaventajados ha sido discontinuo²⁴².

Ahora, los préstamos sólo serán posibles a través del sector privado, ofrecidos a porcentaje de mercado sólo a quienes cumplan con los requisitos como para poder acceder a un crédito. En consecuencia, la ley tiene sus detractores entre los abogados de grupos campesinos.

Los críticos están preocupados por la consolidación del mercado de tierras. La nueva ley hace que la venta de tierra sea más fácil para las cooperativas. Estas organizaciones están bajo presión para pagar grandes deudas comerciales, en 1991 por lo menos diez cooperativas vendieron su tierra a compañías multinacionales, principalmente a Standard Fruit y Tela Railroad (ambas compañías comercializadoras de plátanos).

Para darle un mayor impulso al mercado de tierra, el Gobierno hondureño ha anunciado la creación de un nuevo banco de tierra. Se espera que este establecimiento pueda solucionar algunas de las quejas relacionadas a la modernización de la ley y signifique una verdadera fuente de ingresos para los pobres²⁴³.

Especialmente al tratarse de crédito agrícola, la nueva legislación le quita autoridad al INA para asistir a pequeños agricultores a que obtengan

crédito oficial del Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANADESA)²⁴⁴. Ahora, presumiblemente los agricultores se acercarán a BANADESA de modo directo. Con respecto a los grupos indígenas, no queda muy claro qué impacto tendrá esta nueva legislación. Los indígenas en Honduras tradicionalmente han utilizado sus tierra de modo comunitario, haciendo que el uso individual sea inapropiado²⁴⁵.

2. Comercio e inversión

El riesgo de expropiación bajo esta legislación es menor al que había bajo la antigua ley. Sólo los agricultores cuyas tierras excedan el tamaño permitido para un propietario individual, o aquellos que tengan sus tierras abandonadas más de 18 meses (o dos años en caso de desastre natural) correrán el peligro de que sus propiedades les sean expropiadas²⁴⁶. Ahora, los dueños de tierras pueden alquilar aquellas tierras que no sean utilizadas anormalmente²⁴⁷, lo cual hace que la tierra desperdiciada sea utilizada evitando el riesgo de la expropiación.

Haciendo que la tierra sea un bien susceptible de venta y compra, pero permitiendo la compra sólo a aquellos beneficiarios cualificados, Honduras trata de evitar el retorno al latifundio y trata de promover un mercado activo de tierra dirigido a los históricamente desfavorecidos.

Mas allá de los asuntos relacionados con la tierra, la nueva legislación elimina el control de precio a los productos agrícolas y privatiza las facilidades de almacenaje del Instituto Hondureño de Mercado Agrícola (IHMA). Las restricciones para la inversión extranjera de madera también han sido eliminadas²⁴⁸.

3. El medio ambiente

Pese a que la nueva ley establece que las propiedades deberán ser contempladas como libres de condición, los propietarios no podrán tomar libre ventaja de la producción de madera. Una provisión especial dice que cualquier tala de árboles, en tierras públicas o privadas, requiere un permiso de la Administración Forestal Estatal²⁴⁹. No obstante, es extraña la manera como esto está estructurado. Los propietarios tienen total derecho sobre las ganancias forestales de sus tierras, siempre y cuando trabajen de acuerdo con cualquier plan de manejo aprobado por el gobierno²⁵⁰.

La nueva legislación elimina la participación del Estado en el procesamiento y comercialización de la madera y otros productos derivados de la misma²⁵¹ y desmantela la gran caravana de exportación²⁵². También esta prevista la eliminación paulatina de comisiones pagadas al Gobierno por concepto de exportaciones y se exige que las tarifas de los troncos cortados reflejen el costo de la deforestación²⁵³. En términos generales, la tierra que esté en manos privadas y que no sea utilizada está sujeta a la expropiación bajo la reforma agraria, y puede ser vendida a beneficiarios²⁵⁴. De cualquier modo, la ley estipula que las áreas forestadas no equivalen a tierra en desuso²⁵⁵. La nueva ley quita los incentivos para la deforestación simplemente para preservar los derechos de propiedad²⁵⁶.

VI. Comparaciones entre las cuatro legislaciones agrarias

A. Cobertura

A continuación sigue un sumario de lo que cada país ha hecho en cada una de las mayores restricciones a los derechos de propiedad.

Sumario y simplificaciones en los cambios sobre la herencia

Nicaragua	Permitida como antes.
Perú	Ahora permitida.
México	Ya no hay restricciones. La herencia está permitida, pero sin permitir mini-fundios.
Honduras	Ahora permitida.

Sumario y simplificaciones en los cambios sobre la hipoteca

Nicaragua	Permitida como antes.
Perú	Ahora permitida. Condiciones especiales si el lote no es de menos de cinco hectáreas.
México	Aún hay prohibiciones para las comunidades ejidales y las viviendas.
Honduras	Restricciones eliminadas.

Sumario y simplificaciones en los cambios de requerimiento sobre el uso de la tierra

Nicaragua	No hay, como antes. Pero aún existe el peligro de expropiación.
Perú	No hay requerimientos particulares. La tierra que no se usa puede ser expropiada.
México	Como antes, la tierra que no se usa, vuelve a manos del Estado.
Honduras	El dueño está obligado a trabajar su tierra.

Sumario y simplificaciones en los cambios sobre venta y transferencia de propiedad

Nicaragua	Ya no hay restricciones, no se necesitan aprobaciones gubernamentales.
Perú	Ya no hay restricciones.
México	Aún hay prohibiciones para comunidades ejidales y viviendas. Ahora la propiedad individual puede ser transferida o vendida.
Honduras	Muchas restricciones han sido eliminadas. Pero sólo se puede vender o transferir a aquellos individuos calificados por la reforma agraria, hasta que la tierra haya sido completamente pagada.

Sumario y simplificaciones en los cambios del tamaño de tierra

Nicaragua	Latifundios aún sujetos a la expropiación, igual que en la antigua legislación.
Perú	Continúan las restricciones.
México	Aún hay límites pero menos estrictos. Los latifundios siguen siendo ilegales.
Honduras	Continúan restricciones de tamaño.

Sumario y simplificaciones sobre cambios relacionados al alquiler de la tierra

Nicaragua	Alquiler es controlado, no hubo cambios.
Perú	Ya no hay restricciones.
México	Ahora se permite alquilar la propiedad individual. Muchas restricciones para tierras ejidales, pero no todas fueron removidas.
Honduras	Eliminaron restricciones, pero el dueño debe haber pagado toda su tierra por completo, antes de alquilarla.

Sumario y simplificaciones en los cambios de la "función social" de la tierra

Nicaragua	Siguen en la ley, pero la nueva interpretación queda poco clara.
Perú	La tierra es tomada como una mercancía, un bien económico, no un bien social.
México	El concepto permanece, pero las implementaciones han sido cambiadas.
Honduras	El concepto permanece, pero las implementaciones han sido cambiadas.

Sumario del status presente de la ley de propiedad agraria

Pais	Herencia	Hipoteca	Reglas para uso de la tierra	Transferencia de propiedad	Límite de tamaño	Alquiler	Función social
Nicaragua	Permitida	Permitida	Ninguna, pero amenaza de expropiación si no se usa.	Libertad de transferencia	Límites continúan	Existe control para alquilar.	Continúa no- ción, pero la nueva interpre- tación no es clara.
Perú	Permitida	Permitida si son más de cinco hectáreas	Ninguna, pero amenaza de expropiación si no se usa.	Libertad de transferencia	Límites continúan	No hay restricciones.	La tierra es un bien económico, no un bien social.
México	Permitida sin latifundios	Permitida para propiedad privada, no para ejidos	Tierra sin uso vuelve a manos del Estado.	Propiedad privada puede ser transferible, pero los ejidos no.	Límites continúan	Casi no quedan restricciones para tierras ejidales.	Las aplicaciones han cambiado, pero no- ción continúa.
Honduras	Permitida	Permitida	El propietario tiene que trabajarla.	Transferencia libre sólo en algunos casos, hasta que la propiedad haya sido pagada.	Límites continúan	No hay restricciones para tierra no hipotecada.	Las aplicaciones han cambiado, pero no- ción continúa.

B. Implementaciones e impacto

1. Los históricamente desfavorecidos

Los derechos de privatización o individualización de la propiedad podrían tomarse como la evolución natural de la economía hacia los principios de mercado de base. Alternativamente, también pueden ser los frutos de un cambio legal impuesto²⁵⁷. En ambos casos, las políticas tratan de fijar un balance entre la seguridad de la propiedad privada y las necesidades sociales que limitan esa seguridad²⁵⁸. La política social, profundamente arraigada en las legislaciones de América Latina, sigue siendo un factor muy importante, especialmente entre aquellos que son históricamente desfavorecidos.

La creación de la propiedad individual significa dos cosas: el fin de ciertos derechos, y la eliminación de muchos otros derechos de uso que ejercían otras personas. Esto coloca al nuevo propietario en una situación de poder en relación a los demás miembros de la comunidad. Por ejemplo, en Kenya, este tipo de proceso hacía que generalmente el dueño de la propiedad sea el marido, eliminando así la protección que tenían las mujeres en el uso de tierra familiar bajo los sistemas indígenas²⁵⁹. Si la tierra se convierte en un bien, puede ser vendida pese a que las mujeres y los niños hagan una considerable parte del trabajo agrícola²⁶⁰. Para estos grupos la privatización de la tenencia crea inseguridad.

Existe mucho conocimiento y experiencia sobre el desarrollo de la comunidad en África, donde los países buscan renovar los sistemas indígena de tenencia de la tierra usando conceptos legales modernos. En la parte Oeste del Continente, en los países de habla inglesa, particularmente en Nigeria y Ghana, las Cortes desarrollaron un sistema común de "tierra familiar" tomando elementos de varios sistemas de propiedad basados en el linaje. ¿Cómo se puede proceder en un caso así? Los jueces al tratar de reorganizar este tipo de sistemas, muchas veces caían en analogías del concepto inglés de propiedad compartida y propiedad común. Las Cortes permitían las transacciones en las tierras de familia, si existía el consentimiento de todos los que estuvieran implicados. Para esto era necesario tener una idea clara sobre el concepto de "familia", es decir de aquellas personas cuya participación era necesaria para lograr una transacción efectiva. Aún si la definición hubiese sido tan lúcida como para estar libre de cualquier ambigüedad —lo cual

no era posible— en la práctica era muy difícil conseguir todas las firmas necesarias. Además, cualquier recurso legal se efectuaba con el concepto legal occidental: la confianza. Varias personas eran registradas como depositarias del linaje, clan o cualquier otro tipo de grupo. Este modelo fue introducido en Nigeria Occidental en 1959 y adoptado en Kenya en 1968²⁶¹.

En un proyecto que trabaja en tierras bajas, con los indígenas de la selva del Brasil, el Banco Mundial encontró que “la regularización de la tierra en sí misma, no será suficiente para proteger la seguridad de las tierras indígenas. Aún en aquellos proyectos donde grandes cantidades de tierra eran puestas a un lado, los pueblos indígenas seguían siendo vulnerables a la destrucción de sus fuentes base y de su integridad cultural”²⁶².

Los mercados formales de tierra con títulos comerciales pueden presentar problemas a las poblaciones indígenas. Por ejemplo, el método más común de adquisición de tierras, la compra, es problemático para los indígenas de las regiones bajas de América del Sur, porque los indígenas son productores de subsistencia y por lo tanto no están integrados por completo a la economía de mercado²⁶³. Del mismo modo, las poblaciones indígenas pueden tener nociones de la ocupación y de la pertenencia diferentes a aquellas de la ley formal. Muchos habitantes de regiones bajas de América del Sur, se perciben a sí mismos como ocupantes de la tierra en la que habitan, pero no se consideran los dueños de las mismas, en sentido en que no reclaman uso exclusivo²⁶⁴. Por el contrario, los colonos toman a la ocupación como una titulación para uso exclusivo en conformidad con la ley formal²⁶⁵.

La mayoría de los grupos indígenas y tribus sudamericanos fueron desposeídos de sus tierras mucho tiempo antes de la reforma agraria. Muchos de ellos ahora son trabajadores sin tierra, o pequeños agricultores en tierras que muchas veces son demasiado pequeñas como para satisfacer sus mínimas necesidades de subsistencia. Las leyes y programas de reforma agraria, que muchas veces comenzaron en los sesentas y los setentas, fueron creados con la intención de dar asistencia a los arreglos comunales de la agricultura de indígenas, pero estos esfuerzos han recibido muy poco apoyo durante las últimas dos décadas y la redistribución de la tierra no ha proseguido. Para esta gente, cualquier paso para promover la equidad, de los derechos de la tierra, en relación al resto de la población nacional, sería un avance²⁶⁶. Para las comunidades indígenas

que aún ocupan tierras tradicionales, la legislación podría reconocer y proteger estos derechos, si es que existe una política que tienda a darles mayor seguridad²⁶⁷.

Hacer que la propiedad sea transferible libremente significa que la consolidación de grandes posesiones sería posible. Además, si no existe un beneficio automático a través de la eficiencia, esto no sucederá muy fácilmente. Después de todo la garantía a los intereses de la libre pertenencia permite que el mercado determine la posesión. La propiedad se desplazará hacia su faceta más productiva, asumiendo que el mercado marche correctamente. En general las grandes extensiones de tierra no necesariamente son más productivas que otras. Además, no es muy probable que la propiedad sea consolidada automáticamente por los dueños de grandes extensiones²⁶⁸, pese a que los gobiernos permitan que tal posibilidad exista legalmente.

La conclusión de que la consolidación de pertenencia de grandes extensiones no es muy probable, depende en la presunción de que el mercado esté funcionando correctamente y de que los dueños de pequeñas extensiones puedan sacar mejores ventajas de una economía de escala. Desgraciadamente quizá este no será el caso. Por ejemplo, los dueños de porciones pequeñas de tierra en América Latina podrían tener menos capacidad para absorber el riesgo, que aquellas personas que tienen grandes extensiones. Podrían tener además menos acceso al capital. Si estas posibilidades son verdaderas, entonces tendríamos que esperar que la consolidación de grandes extensiones sí ocurra.

La individualización en la tenencia puede tener un impacto muy negativo en los derechos de la mujer. Bajo un sistema tradicional de pertenencia, todos los miembros de una determinada comunidad tienen intereses sobre la propiedad común. En Kenya, la individualización de la tenencia hizo que, por lo menos en algunos casos, las mujeres sean desposeídas, pasando todos sus derechos de propiedad a los hombres. En esos casos, las mujeres que corrieron mayor peligro fueron aquellas que no recibían ganancias de la agricultura, las viudas y las mujeres que sólo tenían hijas²⁶⁹.

Las mujeres rurales en particular tienen necesidades especiales en cuanto a un cambio en los derechos de propiedad. Probablemente necesitarán un mayor acceso a la propiedad colateral, si es que los gobiernos desean hacer que el crédito comercial pueda ser solicitado también por ellas²⁷⁰.

La liberación de la ley de propiedad podría formar parte de un programa más amplio de democratización de la política económica. Pero la liberalización por sí sola no podría ser un instrumento de reorganización social. La reforma deberá estar ligada a cambios en el sector bancario para darle una mayor participación a la política económica y para, tal vez, crear bancos que sean especializados para tratar con agricultura a pequeña escala.

2. Comercio e inversión

Pese a que los países latinoamericanos han tratado de luchar contra las barreras de los mercados internacionales, el mercado de la tierra es el más imperfecto desde el punto de vista económico, inclusive más que el mercado laboral. Pero la activación de los mercados de tierra es muchas veces recomendada para dar acceso a los históricamente desfavorecidos, para suavizar algunas presiones de las tierras frágiles, para promover la productividad agrícola y alentar una política ambientalista sostenible.

Tradicionalmente, la reforma agraria se ha dado en lugares en que los mecanismos de mercado fallaron en la repartición efectiva de recursos debido a las barreras del mercado. En contraposición, la activación de mercados de tierra busca cambiar la estructura del mercado para remover las barreras, o para trabajar alrededor de ellas, en lugar de buscar una relocalización de recursos a través de un proceso político. Entonces ¿qué se necesita para lograr que el mercado de tierra sea efectivo y cuáles son los pasos involucrados en esto?

El cuerpo de datos de casos que se estudian para descubrir cómo trabajan realmente los mercados de tierra es cada vez más voluminoso, mientras la literatura teórica al respecto también va aumentando²⁷¹. Los tres principales obstáculos con los que se enfrenta el mercado de tierra son: 1) demanda insuficiente (carencias de los pequeños agricultores para comprar tierra o para pagar altos costos de transferencia. 2) poca tierra en oferta (a precios que puedan pagar los pequeños agricultores) y 3) administración gubernamental (problemas legales, fiscales y trabas burocráticas incluyendo la falta de registros adecuados).

En América Latina, en realidad, hay dos mercados: un mercado formal caracterizado por la tenencia de títulos y bajas comisiones; y el mercado informal caracterizado por posesiones indocumentadas

especialmente por parte de los históricamente desfavorecidos. Muchas veces las políticas de desarrollo económico tratan de integrar a ambos mercados, con la idea de que los desfavorecidos tengan acceso a la tierra a través del mercado formal. Existen muchos mecanismos que tienen que ir junto con la otorgación de títulos para que esto sea posible.

Estos mecanismos incluyen: impuestos sobre la tierra, Bancos hipotecarios, sistemas de catastro y de titulación (ligados a través de un sistema de información) extensión y educación, programas de compra de tierras, eliminación de subsidios para ganado y capital para equipo, programas de tierra para infraestructura y otros mecanismos políticos²⁷². La eliminación de restricciones en la tierra y la titulación no reactivarían por sí solas el mercado de la tierra. De cualquier modo sería más fácil que los objetivos se cumplieran si formaran parte de un programa más completo que abarque todo el problema del mercado de la tierra incluyendo otros instrumentos políticos²⁷³.

El programa de USAID Fundación del Centavo (FUNDACEN) en Guatemala subraya por lo menos dos problemas existentes en los mercados de tierra y los programas de compra, fuera del registro y el problema que significa comercializar con los títulos²⁷⁴. En primer lugar, nunca hay fondos para que organizaciones no gubernamentales (ONGs) como FUNDACEN puedan iniciar los proyectos. En segundo lugar, las ONGs locales generalmente ya tienen muchas de las cualidades que organizaciones más grandes como la FUNDACEN tuvieron que adquirir a gran costo. Por ejemplo, las ONGs más pequeñas conocen la calidad y el uso de los suelos, mercados, caminos y otros datos. Por lo tanto, éstas pueden ser las estructuras organizacionales preferibles que nivelen los futuros programas de compra de tierra.

USAID ha documentado programas de bancos de tierras que han sido altamente efectivos en El Salvador (con programa de alquiler con opción a compra) y en la República Dominicana (con mecanismos temporales y reversibles)²⁷⁵. En ambos casos, la misión de USAID ha podido usar iniciativas del sector privado para implementar el programa con casi un 100% de comisiones colectables y título, o sin costo colectable. Y cuando los que usan el programa paguen, los programas se vuelven sostenibles a largo plazo sin tener un continuo soporte financiero donado.

En algunas casos, sin embargo, la eliminación de restricciones en las propiedades y la eliminación de barreras en el comercio, no necesariamente producen los efectos deseados. En Kenya, la privatización de la

tenencia, para promover mercados de tierra no dió como resultado la compra de propiedades "económicamente viables"²⁷⁶. En vez de eso, los vendedores sólo vendieron una porción de su propiedad, quedándose con lo demás como seguro contra la temida escasez de tierra²⁷⁷. Muchos compradores adquirieron tierra con la idea de invertir, para tener algo que respalde los préstamos, por propósitos especulativos, o pensando en las futuras necesidades de sus hijos. Muchas de las compras han sido hechas por personas que no tienen entradas provenientes de la agricultura, y no por gente que tiene muchas tierras y las quiere expandir²⁷⁸. Mientras esto es algo muy positivo para la macroeconomía porque reconoce la productividad, poniendo a disposición casas de retiro para ciudadanos urbanos, dando el riesgo de la diversificación a aquellos que no eran agricultores tradicionalmente, esta práctica puede tener un impacto negativo en los pequeños agricultores locales.

En el caso de Kenya, las propiedades no estaban seguras pese a que las restricciones habían sido removidas. Podría decirse que los beneficios del mercado de la tierra no han aparecido. Esto indica la necesidad que hay por hacer que la liberación de los derechos forme parte de una estrategia más amplia para promover el desarrollo económico y las oportunidades, especialmente entre los grupos vulnerables.

3. El medio ambiente

La literatura escrita sobre los intereses ganados por el riesgo de la inversión es muy relevante a los cambios que han ocurrido en los cuatro países. La titulación de tierra también da incentivos a los propietarios individuales para que consideren las prácticas agrícolas y ambientalistas²⁷⁹. Además, la gente que tiene seguridad en la tenencia de su tierra, puede depender menos en las reservas, y por lo tanto puede pensar en plantar árboles y otras plantas de larga vida²⁸⁰. Por el contrario, si pierden la seguridad en su propiedad, pierden los incentivos para plantar árboles²⁸¹. Podríamos decir que esto es especialmente cierto en la tierra de la reforma agraria, ya que sus propietarios no pueden transferirla sin autorización gubernamental. Un estudio empírico puede probar que esto es extremadamente valioso en términos ambientalistas.

Los recientes cambios en los derechos sobre la tierra, en estos cuatro países examinados, convierten a los beneficiarios de la reforma agraria en propietarios libres de condición, lo cual les da más motivos para

cuidar la tierra y no dañarla, de lo cual se puede anticipar que habrá un uso más amistoso y ambientalista de la tierra.

De cualquier manera, los programas de reforma agraria y de colonización en América Latina que están auspiciados por el Gobierno, muy a menudo están en conflicto directo con los objetivos que buscan preservar los recursos naturales²⁸². Muchas veces exigen que los dueños "utilicen" toda su tierra o se arriesguen a perderla. Esto significa que muchas veces los dueños deforestan la tierra para probar que la están utilizando²⁸³. Es interesante que en Honduras se ha tratado de hacer que la forestación sea aceptada bajo la nueva ley como una forma de uso de la tierra. Este tipo de políticas deberían desanimar a la gente a que corte árboles sólo como una forma de protegerla de la expropiación, tomando en cuenta que siempre haya un libre acceso al mercado para obtener el valor completo de la madera cortada.

Tal vez lo más importante es que los gobiernos tengan la opción de explorar políticas que promuevan el mercado de la tierra dentro de las tierras ya existentes, en vez de extender la frontera agrícola hacia áreas forestadas²⁸⁴, como la creación de titulación comerciable tal como se hizo en Nicaragua, Perú, México y Honduras. Los gobiernos también tienen que examinar los efectos que ha tenido la relajación de derechos y la manera en la que estos cambios han enfriado el mercado de tierra²⁸⁵. Hacer que los títulos sean comerciables desde el punto de vista legal, es un prerequisite para poder tener un mercado de tierras legal y formal, que a su vez quite los incentivos para la deforestación. También permitiría que los individuos compren tierra en un lugar que sea apropiado para la agricultura, no en el lugar en el que el gobierno haya decidido poner a los beneficiarios²⁸⁶.

Sin embargo, ningún sistema de tenencia de la tierra, ni siquiera aunque hubiera intereses registrados de la libre tenencia, asegura que no habrá destrucción de la tierra. Por ejemplo, los agricultores algunas veces tienen que aumentar la producción a corto plazo para poder sobrevivir, pese al costo de las fuentes a largo plazo²⁸⁷. Los arreglos de tenencia comunal pueden venirse abajo si el apoyo técnico es muy pobre o si hay sobreproducción²⁸⁸. Además el hecho de que el Gobierno sea el propietario, no lleva a un manejo ambientalista ni a un uso sostenible de los recursos²⁸⁹. Finalmente, la seguridad al acceso y la tenencia de áreas forestadas, ya sea bajo un sistema formal de concesión, derechos de usufructo, o intereses sobre la propiedad, llevará a los agri-

cultores hacia un uso de la tierra más comercial y sostenible desde el punto de vista ambientalista. La normalización de tenencia en áreas forestadas puede hacer que aumenten las inversiones a largo plazo, que se opte por la práctica de una forestación sostenida, y se aumente la plantación de árboles.

VII. Conclusiones y recomendaciones para mejorar las reformas legislativas

Una mirada a las experiencias vividas en Nicaragua, Perú, México y Honduras basta para darse cuenta de que ha llegado el momento para que América Latina haga una revisión de las antiguas reformas agrarias y entre al mercado. Aquellos que no tienen tierras podrán ser tratados como pequeños agricultores potenciales dentro de las economías de mercado y no así como beneficiarios políticos que dependen de las agencias gubernamentales, las cuales además de ser paternalistas, muchas veces no tienen fondos²⁹⁰. Las mujeres, los pobres y los grupos indígenas tienen necesidades especiales. Además los gobiernos tendrán que poner en la balanza las necesidades del sector privado, contra las necesidades de los históricamente desfavorecidos y las metas de una política con miras a un ambientalismo sostenible.

La abolición de ciertas restricciones en la propiedad agraria es un elemento lógico en la modernización de la economía. Muchas veces se toma incluso como un prerrequisito para el desarrollo económico. Pero la eliminación de las restricciones por sí sola no es necesariamente una garantía de progreso económico. Mientras esta medida puede dar una mayor seguridad de pertenencia, otros factores pueden hacer que la inversión sea menos atractiva. Políticas bancarias inapropiadas, la falta de un sistema de catastro y registro de propiedad, la capacidad total de crédito y asistencia técnica²⁹¹, y los precios de los productos, todos estos