

En las últimas décadas, numerosos países de América Latina han innovado sus legislaciones agrarias, particularmente en lo que respecta al régimen de propiedad de la tierra. Steven E. Hendrix, investigador del Centro de Tenencia de la Tierra de la Universidad de Wisconsin de los Estados Unidos, nos ofrece un análisis comparativo de las experiencias de modernización legislativa realizadas en Perú, Honduras, México y Nicaragua. El estudio va acompañado de recomendaciones pertinentes para otros países, como Bolivia, que ingresarán pronto en una revisión de su legislación agraria.

Colección  
Investigaciones y ensayos

ABID / CEASR / CID · Innovaciones a la legislación agraria en América Latina / Steven E. Hendrix

Centro de Tenencia de la Tierra  
Universidad de Wisconsin-Madison

## Innovaciones a la legislación agraria en América Latina

Los casos de Perú, Honduras, México y Nicaragua

Steven E. Hendrix

Asociación Boliviana de Iniciativas para el Desarrollo  
Club de Economía Agrícola y Sociología Rural  
Centro de Información para el Desarrollo

Bolivia, 1994

Centro de Tenencia de la Tierra  
Universidad de Wisconsin-Madison

**Innovaciones a la legislación  
agraria en América Latina**

Los casos de Perú, Honduras, México y Nicaragua

Steven E. Hendrix

Asociación Boliviana de Iniciativas para el Desarrollo  
Club de Economía Agrícola y Sociología Rural  
Centro de Información para el Desarrollo

Bolivia – 1994

Steven E. Hendrix  
Property Law Innovation in Latin America with Recommendations  
Land Tenure Center / University of Wisconsin-Madison / 1993  
Traducción de Moira Bailey

© Club de Economía Agrícola y Sociología Rural  
1994 / D.L. 4-1-6-94

Esta publicación es posible gracias al auspicio del Programa PL-480 en Bolivia

Producción: Centro de Información para el Desarrollo - CID  
Pedro Salazar 489 (Plaza Abaroa) Tel. 329644 Fax 370604  
Impreso en Bolivia

La reforma agraria ha devenido en nuestro país, y esta parecería ser la situación de otros países de América Latina, en dos extremos de tenencia de la tierra. Por un lado el micro-fundio y, por el otro, el macro-fundio o sea la reconcentración de la propiedad agrícola en pocos propietarios. A ello se unen otros factores, como la rigidez en el mercado de la tierra para los pequeños propietarios, lo que los inhabilita como sujetos de crédito, y la extrema dificultad de introducir, de manera masiva, innovaciones tecnológicas entre los campesinos, pese a existir un enorme conocimiento y avance en las ciencias agropecuarias.

El resultado es que las reformas agrarias de América Latina, impulsadas por los mecanismos internacionales y las tensiones internas de cada uno de los países, no han resuelto su objeto principal: redistribuir la riqueza y contribuir a crear las condiciones socio-económicas para que la agricultura sea uno de los motores del desarrollo económico y del bienestar social.

Frente a esta realidad surgen nuevas tensiones sociales internas y el caso más dramático se presenta, en estos momentos, con los levantamientos de Chiapas en México que demandan una nueva reforma agraria.

En el caso boliviano, "la marcha por la dignidad y el territorio", que determinó la dictación de los decretos de excepción para reconocer los derechos propietarios sobre la tierra a ciertos grupos étnicos del oriente

y el considerable deterioro de la base de recursos naturales que están forzando a una migración de las tierras altas a las tierras bajas, creando fuertes conflictos de intereses, apuntan hacia la definición de nuevas formas de otorgar el derecho a la tierra a miles de familias campesinas y aún no campesinas.

Por ello, investigaciones de tipo comparado, como la presente de Steven Hendrix, que analizan los cambios que se dan en algunos países de América Latina aquellos que transitaron casi de forma paralela con Bolivia en la dictación y aplicación de leyes de reforma agraria; son extraordinariamente importantes para ayudarnos en el debate y la búsqueda de soluciones a un problema que adquiere cada día una urgencia mayor.

ABID, por tanto, se complace en presentar este significativo aporte intelectual de un investigador de la Universidad de Wisconsin, cuya publicación es posible gracias a la autorización del autor y el financiamiento del Programa PL 480.

Hernán Zeballos H.  
PRESIDENTE DIRECTORIO ABID

No cabe duda que el tema sobre estructura agraria en Bolivia sigue en vigencia después de 40 años de la reforma agraria. La evidencia empírica del Segundo Censo Agropecuario, realizado en 1984, nos muestra que Bolivia tiene uno de los índices de concentración de tierras más alto del mundo y comparable con Colombia en el ámbito latinoamericano.

A nivel nacional, se creía que la concentración de tierras en Bolivia se daba por comparar el Altiplano con los Valles y el Oriente. Sin embargo, investigaciones recientes nos muestran que la concentración de tierras es un fenómeno nacional, departamental, provincial y hasta cantonal.

Existen muchas explicaciones al respecto, pero la de mayor peso es, sin duda, la falta de una modernización de las estructuras administrativas del país a las demandas del campesinado. Por ejemplo, encontramos que el extinto Consejo Nacional de Reforma Agraria y el Instituto Nacional de Colonización han distribuido tierras en las mismas regiones creando una duplicidad de propiedad. Asimismo, encontramos que se han distribuido extensiones mayores a las económicamente viables para cualquier tipo de empresariado. Agregamos a ello, que el mercado informal de tierras ha permitido la acumulación de capital para los especuladores y hombres públicos de todos los gobiernos desde la pro-

mulgación de la Ley Agraria. Por último, se conoce a detalle el sesgo a favor de los especuladores y en contra de los campesinos que requieren más de 20 hectáreas en zonas con potencial agrícola.

Todas estas experiencias, nos muestran que la regulación del Estado sobre la propiedad y la distribución de factores de producción, como la tierra, no ha seguido una modernización acorde a las demandas de los campesinos, del mercado externo e interno y del desarrollo agropecuario.

La existencia de una asimetría bimodal en la distribución de tierras es, por tanto, un fenómeno institucional que debe ser corregido. Muchos países como Perú, Honduras, Nicaragua y México están tratando de rectificar estas distorsiones creando un marco jurídico flexible, acorde con el tiempo y sobre todo con mayor sentido de equidad.

En este sentido, el Club de Economía Agrícola y Sociología Rural (CEASR) presenta el ensayo del señor Steven Hendrix. Su investigación nos ayuda a reflexionar sobre la complejidad del tema en cuestión. Nos muestra los intentos de cambio de legislación agraria en varios países latinoamericanos que mantienen una dualidad extrema en su estructura agraria. Nos muestra la preocupación de los Estados latinoamericanos por encontrar soluciones a un problema complejo donde persisten muchos intereses de tipo político y económico, y que están creando el mayor cuello de botella de su propio desarrollo.

Conscientes de los problemas en la actualidad, el Club de Economía Agrícola y Sociología Rural invita a Investigadores, Profesionales e Instituciones a presentar ensayos sobre la problemática económica y social del agro boliviano para su difusión. Estamos convencidos que la interpretación de los fenómenos sociales y económicos de nuestro país deben ser socializados, debatidos y corregidos a la luz de nueva evidencia empírica y experiencias internacionales.

Con esta presentación iniciamos la colección de ensayos para el Desarrollo Rural y agradecemos al señor Steven Hendrix por su permanente colaboración al CEASR. Asimismo, extendemos nuestro agradecimiento al Programa PL-480 por hacer realidad esta iniciativa.

Lic. Fernando Crespo Valdivia  
Secretario Ejecutivo del CEASR

Preparado para la Agencia de Desarrollo Internacional, Bureau para America Latina, Oficina de Desarrollo Rural, esta es una versión extendida de un trabajo originalmente preparado para la Conferencia Anual de la Asociación Interamericana Bar, que se llevó a cabo del 19 al 24 de abril de 1993 en Santiago de Chile. Steven E. Hendrix es el asesor legal sobre tenencia de la tierra de los proyectos *Lac Tech* y *Access II* del Centro de Tenencia de la Tierra, de la Facultad de Derecho de la Universidad de Wisconsin.

El autor aceptó con gratitud los comentarios y sugerencias de James Rioridan (Chemonics Internacional, proyecto *Lac Tech*, Washington D.C), Consultor Rafael Ravettino F. (Asesor del Banco Mundial, Lima Perú), Consultora Susan Bass (Instituto de Derecho Ambiental, cambio global de Tenencia de la tierra, proyecto Access II, Madison, WI), Douglas Sothgate (IDEA, Quito, Ecuador), Carlos Camacho (IDEA, Quito, Ecuador), Consultor Rolando Eyzaguirre (Instituto Libertad y Democracia, Lima, Perú), Consultor Julio Rendón Cano (Tegucigalpa, Honduras), Consultora Mireya Molina (Managua, Nicaragua), David Gibson (Departamento de Agricultura EE.UU, proyecto *Lac Tech*) y el Consultor Laureano del Castillo (Servicios Educativos Rurales, Lima, Perú).

Todas las posiciones, interpretaciones, recomendaciones y conclusiones expresadas en esta publicación pertenecen al autor y no necesariamente son compartidas por las organizaciones que apoyaron y cooperaron en su realización.

Resumen ejecutivo	11
Glosario de términos	15
I. Introducción	19
A. Políticas originales de reforma agraria y legislación en América Latina	21
1.- Definiciones y términos	21
2.- Función social, posesión y tierra	22
3.- Dotación y límites en los derechos de la propiedad rural	23
4.- Límites y propiedad del subsuelo	24
5.- Propiedad colectiva bajo reformas agrarias	25
6.- La mujer bajo la legislación de la reforma agraria	25
B. Agenda de una política moderna	26
II. Nicaragua: leyes 85, 86 y 88 (marzo 1990) y decreto 35-91 (agosto 1991)	29
A. Antecedentes	29

1.- Leyes 85 y 86	29	A. Antecedentes	55
2.- Ley 88	30	B. Cobertura	56
3.- Decreto 35-91	30	1.- Límites de tamaño	56
B. Cobertura de las leyes 85, 86 y 88 y decreto 35-91.	30	2.- Alquiler	56
C. Implementación e impacto	31	3.- Compra y venta de propiedad y uso apropiado de la tierra	56
1.- Los históricamente desfavorecidos	31	C. Implementación e impacto	58
2.- Comercio e inversión	32	1.- Los históricamente desfavorecidos	58
3.- El medio ambiente	33	2.- Comercio e inversión	60
III. Perú: Decreto Legislativo N° 653 "Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario" (agosto 1, 1991)	35	3.- El medio ambiente	60
A. Antecedentes	35	VI. Comparaciones entre las cuatro jurisdicciones	63
B. Cobertura	36	A. Cobertura	63
C. Implementación e impacto	37	B. Implementación e impacto	67
1. Los históricamente desfavorecidos	37	1.- Los históricamente desfavorecidos	67
2. Comercio e inversión	39	2.- Comercio e inversión	70
3. El medio ambiente	40	3.- El medio ambiente	72
IV. México: Artículo 27 de la Constitución (enero 3, 1992) "Ley Agraria" y "Ley Orgánica de los Tribunales" (abril, 1992)	43	VII. Conclusiones y recomendaciones para el mejoramiento de las reformas legislativas	75
A. Antecedentes	43	Notas finales	79
B. Cobertura	45		
C. Implementación e impacto	49		
1. Los históricamente desfavorecidos	49		
2. Comercio e inversión	50		
3. El medio ambiente	53		
V. Honduras: Decreto 31-92, "Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola" (marzo 5, 1992) (Diario Oficial "La Gaceta", abril 6, 1992).	55		

En la mayoría de las reformas agrarias latinoamericanas, los gobiernos crearon restricciones para la pertenencia rural. Muchas veces estas restricciones controlaban el tamaño de la propiedad y la facilidad para hipotecar, así como la herencia, venta y alquiler de la tierra e inclusive suponían un mandato en relación con el uso que se le debía dar a la tierra (agricultura). Los gobiernos tomaron estas medidas para evitar la reconsolidación y el retorno de los latifundios.

México, Honduras, Nicaragua y Perú han cambiado radicalmente sus antiguas legislaciones de reforma agraria desde 1990. En síntesis, cada uno ha eliminado por lo menos algunas restricciones relacionadas con las propiedades en la reforma agraria.

Las leyes de reforma agraria en América Latina fueron diseñadas para dirigir una política social. Más específicamente, estas leyes fueron concebidas para transformar la estructura agraria de latifundios a pequeñas parcelas pertenecientes a los productores.

Los programas de reforma agraria de América Latina generalmente proveen garantías a las tierras, pero sujetas a ciertas condiciones. No reparten títulos de hacienda libre de compromiso. Lo que sí proveen es algo similar al derecho de uso (usufructo) o una determinada vida de la propiedad con restricciones en la enajenación. El beneficiario tiene el derecho de utilizar la tierra siempre y cuando la trabaje. Si la tierra es

abandonada (o no utilizada para promover una "política social") el Estado podría controlarla y poseerla. El beneficiario generalmente no tiene derecho a hipotecarla. Algunas veces la tierra también puede ser pasada a los herederos a través de testamentos, asumiendo que los dueños subsiguientes continuarían utilizando la tierra en conformidad con los objetivos sociales del gobierno.

La Agencia de EE.UU. para el Desarrollo Internacional (USAID) ha establecido que apoyará las reformas políticas y económicas que generen empleo, que promuevan un desarrollo económico sostenible o con fines ambientalistas y que fortalezcan la libertad política y el buen gobierno. Las reformas de México, Perú y Honduras fueron diseñadas para lograr estas metas. Se espera que tengan este efecto en Nicaragua también.

Las experiencias de las cuatro jurisdicciones examinadas sugieren que la abolición de restricciones para las propiedades de la reforma agraria debe ser llevada a cabo con mucho cuidado. Hasta este punto es imposible cuantificar el impacto exacto que ha causado esta legislación, dado que las reformas son nuevas y su impacto continuará en las décadas venideras. Sin embargo los efectos plausibles son evidentes. Las necesidades especiales de las mujeres, los pobres y los grupos indígenas deben ser tomadas en cuenta. Más aún, los gobiernos deberán medir las necesidades del sector privado en relación a las necesidades de aquellos que han sido históricamente desfavorecidos y a las metas que supone una política ambientalista sostenible.

La abolición de restricciones en la propiedad agraria es una parte lógica de la modernización económica. Pero de cualquier modo, la abolición de las restricciones como medida única no garantiza progreso económico. La eliminación de las restricciones a la propiedad, por lo tanto, deberá ser uno de los elementos de una estrategia más amplia para lograr una revitalización económica.

En síntesis, los esfuerzos para modernizar las leyes de propiedad deberán considerar las siguientes guías operacionales sugeridas por las experiencias de Nicaragua, Perú, México y Honduras.

- 1.- Las restricciones a los derechos de hipoteca podrán ser eliminadas.
- 2.- En lugar de ordenar una forma de tenencia específica, tal como la pertenencia individual, las reformas deberán permitir que los campesinos decidan en cuál de las formas legales deben mantener su propiedad.
- 3.- Los países podrán examinar la creación de un derecho irrestringido

para vender o transferir la tierra.

- 4.- Los gobiernos deberán considerar el reconocimiento de la selvicultura como uso apropiado de la tierra conforme a una función social de la misma
- 5.- Los gobiernos deberán explorar la factibilidad de otorgar derechos sobre los minerales y el subsuelo a comunidades indígenas, en cuya tierra esté situada la riqueza del subsuelo.
- 6.- Los gobiernos deberán identificar áreas de monitoreo y evaluar el impacto de la modernización legislativa, observando muy especialmente aquellos que han sido históricamente desfavorecidos, el comercio, la inversión y el medio ambiente.

**Posesión adversa.-** Este es un medio de adquirir título completo sobre la tierra, en oposición a los demás, incluyendo al propietario, a través de ciertos actos durante un período de tiempo ininterrumpido. La mayoría de las jurisdicciones exigen que la posesión sea actual, visible, abierta, notoria, hostil, bajo reclamo de derecho, definida, continua, exclusiva, etc. El propósito de estos requisitos es poner en claro que esta posesión no está subordinada a los reclamos de otros.

**Tierra baldía.-** Es una tierra rural que no tiene dueño y que tampoco pertenece a un ejido. Esta tierra puede ser vendida o asignada por el gobierno a las municipalidades, en cuyo momento se convierte en un ejido.

**Catastro.-** Este término originalmente significaba inventario de impuestos y cálculo de la propiedad real. Recientemente el término ha sido extendido para incluir un registro físico de parcelas de tierra para múltiples usos. Los términos "catastro multipropósito" y "sistema de información de tierra multipropósito" se intercambian con facilidad, pero nunca por un mismo autor.

**Propiedades determinables.-** Este derecho de posesión existe siempre