

Ciudad de México,  
28 al 30 de Agosto  
del 2000

**Taller**  
**“Política Pública, Institucionalidad y**  
**Desarrollo Rural en**  
**América Latina y el Caribe”**

**Reformas Institucionales y Desarrollo**  
**Rural**

- un balance a partir de las experiencias  
de seis países -

Las informaciones y los puntos de vista que aparecen en el presente estudio son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no constituyen la expresión de ningún tipo de opinión de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO.



ORGANIZACION DE  
LAS NACIONES UNIDAS  
PARA LA AGRICULTURA  
Y LA ALIMENTACION

Oficina Regional para  
América Latina y el Caribe

versión al 17 de Agosto de 2000

Prefacio .....	3
I) Introducción: reconceptualizar la temática del desarrollo rural.....	4
II) Análisis País.....	5
2.1 Las interrogantes claves para la Región .....	5
2.2 Unos casos ilustrativos.....	7
BOLIVIA – e pluribus unum .....	8
BRASIL – la reforma agraria continua .....	11
CHILE – consolidando la liberalización.....	14
COLOMBIA – buscando el camino .....	17
MEXICO – tierra y libertad.....	21
PERÚ – enganchándose .....	25
III) Conclusiones.....	31

### Resumen Ejecutivo

En el ámbito del desarrollo rural se reconoce que “lo rural” no es necesariamente equivalente a “lo agrícola”. No se puede pensar exclusivamente en la agricultura como el medio de proveer sustento para la población rural, más bien el análisis tiene que incorporar las oportunidades fuera de los predios. Dentro del contexto del presente documento la pregunta es: ¿como puede influir la política pública en los procesos de desarrollo? En realidad se trata de dos interrogantes estrechamente vinculados pero distintos: el *qué* y el *cómo*. Saber el problema a solucionar es sino el primer paso. Por ende el lamento de muchos responsables de políticas a los asesores internos y externos es: "No me digan qué hacer. Sé qué hacer, no sé cómo hacerlo." El trabajo, entonces, presenta un análisis de las reformas institucionales más importantes emprendidas en materia de desarrollo agrícola – rural en seis países de la Región, seguido por una conclusión breve. Al final de cada sección país se encuentra un recuadro resumiendo las reformas más importantes.

## Prefacio

El año pasado la FAO elaboró estudios de caso sobre reformas institucionales en el ámbito rural en Bolivia (autor: Iván Cossio), Centro América (Carlos Pomareda), México (Alejandro Mohar), Paraguay (Enrique Rodriguez), Perú (Francisco Santa Cruz) y la República Dominicana (Manuel Colon). Todos los informes completos están disponibles en la página Web de la Oficina Regional de la FAO en la dirección siguiente:

<http://www.rlc.fao.org/prior/desrural/document/estudio.htm>.

El presente trabajo basa su análisis de Bolivia, México y Perú en esos estudios.

En los casos de Chile y Colombia, estudios comisionados por el BID y ejecutados a través de REDCAPA (Red de Instituciones Vinculadas a la Capacitación en Economía y Políticas Agrícolas en América Latina y el Caribe) han sido utilizados. La autora del informe sobre Chile es la Sra. María Elena Cruz, el de Colombia fue preparado por Edelmira Pérez C., Manuel Rojas R. y María Adelaida Farah Q.

FAO-RLC  
Frank Vogelgesang (Consultor)  
Santiago de Chile  
Agosto 2000

## I) Introducción: reconceptualizar la temática del desarrollo rural

A lo largo de las últimas décadas se ha ido desarrollando un nuevo clima intelectual que deja atrás conceptos anticuados y el cual es de mayor importancia para el tema aquí tratado. Nos referimos a un viraje de un sistema de creencias basados en un racionalismo instrumental constructivista a un racionalismo crítico-evolutivo. Este último, primero que nada, reconoce los límites de la mente humana en procesar toda la información relevante en una circunstancia dada, de acumular todo el conocimiento resultante, de tener una visión clara del futuro y de por ende estar en condiciones de identificar y diseñar las estructuras sociales, o sea, las instituciones deseadas.

Este importante cambio en la manera de interpretar el mundo lleva directamente a una nueva concepción del desarrollo económico por un lado y del funcionamiento del proceso político, el cual pretende influir en el desarrollo, por el otro.

En cuanto al **desarrollo** se entiende ahora que no es solo una serie de problemas técnicos, sino una transformación continua y profunda. Es decir, la preocupación primordial de los expertos en desarrollo no puede centrarse sólo en temas del desarrollo productivo, del cambio tecnológico, del ahorro y la inversión etc. Más bien debe partir de nuevos conceptos, como son: las instituciones-reglas que forman el tejido de la sociedad y determinan el comportamiento de sus elementos; la eficiencia adaptiva de los arreglos institucionales en vez de la eficiencia alocativa del "modelo económico"; la noción del capital social en vez de solamente el capital humano (la diferencia entre ambos se encuentra en las instituciones o, por así llamarlo, en el conocimiento no observable que guía la interacción social).

En otras palabras, el pensamiento tradicional trataba solamente los temas del segundo plano pero eliminó las partes más importantes, los procesos sociales y los procesos políticos. Por ello emerge la necesidad de preocuparse primero de las instituciones detrás de estos procesos. La pregunta central, entonces, es ¿cual será el tejido institucional ideal que define la forma y el funcionamiento de la sociedad? La respuesta apunta directamente hacia las instituciones del llamado sistema democrático de mercado, y, por implicación, al rol de la política pública en mejorar gradualmente tales instituciones con el fin de permitir un funcionamiento más eficaz de los mercados.

En el ámbito del desarrollo rural ¿como se manifiesta este viraje? En primer lugar se reconoce que "lo rural" no es necesariamente equivalente a "lo agrícola". No se puede pensar exclusivamente en la agricultura como el medio de proveer sustento para la población rural, más bien el análisis tiene que incorporar las oportunidades fuera de los predios.

En segundo lugar, en cuanto a la actividad agrícola misma se solía pensar en términos técnicos, como un sector productivo que mayormente requería de más y mejores insumos como son la transferencia tecnológica, los sistemas de riego, el crédito agrícola etc. Como resultado todavía se recogen estadísticas sobre el número de tractores empleados en un país en vez de enfocar, por ejemplo, en el porcentaje de títulos de propiedad de la tierra saneados.

En cuanto al entorno del **proceso político**, dentro del contexto del presente documento la pregunta sería: ¿como puede influir la política pública en los procesos de desarrollo? En realidad se trata de dos interrogantes estrechamente vinculados pero distintos: el *qué* y el *cómo*. Saber el problema a solucionar es sino el primer paso. Por ende el lamento de muchos responsables de políticas a los asesores internos y externos es: "No me digan qué hacer. Sé qué hacer, no sé cómo hacerlo."

La preocupación central, entonces, es con el procedimiento de la confección de políticas, donde reformas deben ser entendidas como un proceso evolutivo el cual es político en cada

una de sus etapas. Las llamadas fallas de políticas públicas no pueden ser visto simplemente como causados por falta de capacidad técnica o de voluntad política, sino como los resultados alcanzables dentro de las limitaciones impuestas por juegos estratégicos.

Así las cosas, una enseñanza positiva puede ser interpretar las reformas estructurales del pasado con todas las fallas que han tenido y por lo incompleto que estén, como piedras adicionales en el mosaico que se va armando en la región latinoamericana en el camino hacia sociedades más modernas y prósperas.

En el capítulo siguiente se presenta un análisis de las reformas más importantes emprendidas en materia de desarrollo agrícola – rural en seis países de la Región, seguido por una conclusión breve en el Capítulo III.

## II) Análisis País

### 2.1 Las interrogantes claves para la Región

Para la mayoría de los países de la región la década de los noventa ha traído cambios en sus sistemas de gobernación así como en la forma como se relacionan los miembros de la sociedad entre sí. En algunos casos estos cambios han sido profundos, por ejemplo en el Perú, donde solo con el fuerte mejoramiento de la situación de seguridad interna a principios de los noventa fue posible iniciar un proceso reformativo radical. En otros países el progreso resultó ser más elusivo.

Pero a pesar de experiencias muy distintas, los desafíos que se presentan en la región pueden ser subsumidos *de grosso modo* en siete áreas temáticas. Frente a este marco conceptual las reformas emprendidas en los países individuales demuestran un interesante paralelismo, pero también importantes divergencias en el tratamiento de los problemas.

Después de presentar brevemente las áreas temáticas, el apartado que sigue da una ilustración de estos rasgos comunes tanto como de las diferencias. Las interrogantes clave, entonces, son:

#### 1) participación social/profundización de la democracia

El tema de la participación social surge como el eje central dentro de la preocupación por reformas institucionales, no obstante cierto uso inflacionario del término “participativo”. Con él se pueden englobar los puntos centrales vinculados al desarrollo de la democracia, como son los sistemas de representación electoral, la garantía de los derechos ciudadanos y la libertad económica y política. La importancia de la participación social yace fundamentalmente en dos aspectos, estrechamente vinculados a las dos caras de la acción social: por un lado, la asociación voluntaria de agentes privados para ciertos fines resulta crucial en la construcción de una sociedad civil. El segundo punto, menos visible pero no menos importante, es el papel de la “participación” como el ojo vigilante e independiente de la sociedad sobre el sector político y administrativo.

Referente a la formación de capital social y la construcción de una sociedad civil, el énfasis está en lo que a veces se denomina el tercer sector: ni público, ni privado. Las categorías empleadas al respecto obviamente son ambiguas, lo cual demuestra la creciente erosión de los límites tradicionales entre “el estado” y “la sociedad” en muchos de los países del mundo, más acentuado aún en las sociedades más desarrolladas.

Es preferible la distinción entre gobierno y administración pública propiamente tal, una esfera privada propiamente tal y lo que podrías llamar la sociedad política. Es allí donde se ubican las llamadas acciones sociales como los movimientos masivos, las asociaciones políticas,

estructuras de gobernación local, iglesias, escuelas, sociedades científicas y asociaciones comerciales. Es allí donde los llamados ONG (Organizaciones No Gubernamentales), OSC (Organizaciones de la Sociedad Civil) y OPNG (Organizaciones Públicas No Gubernamentales) encuentran su campo de acción, o dicho de forma más concreta, una manera descentralizada/localizada de involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones en cuanto a la acción pública necesaria (provisión de bienes y servicios públicos).

Es conveniente, sin embargo, aclarar un punto en cuanto a los esfuerzos de promover una sociedad civil en el sentido descrito: la importancia de evitar recaer en una suerte de pensamiento corporativista que ahora subdividirá la sociedad en los tres sectores o diferentes organizaciones. Mas bien, el punto es que las organizaciones de la sociedad civil no quedan atrapados en su rol de organización como tal, sino que llegan a ser instituciones estables e importantes dentro de ella.

Por último, a todo esto vale recordar que entidades sociales, como son las asociaciones, los gremios, etc. no son entes *sui generis* sino compuesto por individuos, lo cual tiene como principal consecuencia que fenómenos sociales solo pueden ser entendidos analizando los comportamientos de los individuos.

## 2) reformas gerenciales al sector público rural

Lo que con frecuencia fue presentado como reformas institucionales, en realidad han sido reestructuraciones gerenciales o organizacionales del sector público rural (SPR). Se han formado nuevas agencias y cerrado otras, ciertas entidades han cambiado de nombre pero seguían con los mismos recursos humanos y organización interna. Los ministerios de agricultura en muchos casos han redefinido sus funciones, han disminuido en algunos casos de forma radical el número de funcionarios, etc. En este campo, una eventual solución debería apuntar hacia una adecuación de la estructura del SPR con el fin de incorporar el nuevo enfoque de la economía rural ampliada y las políticas territoriales, en vez de sectoriales, que lo acompañan. En términos más concretos, esto implica que el SPR debería reflejar la heterogeneidad que surge de la distinción entre lo rural y lo agrícola propiamente tal por un lado y la importancia de generar oportunidades económicas fuera de la producción primaria por el otro lado, poniendo además énfasis en los conceptos de la gobernación local.

## 3) procesos de descentralización

El complejo tema de la descentralización ha sido abordado nominalmente en varios países desde hace muchos años, sin embargo los logros por lo general han sido limitados. Generalmente hablando, parece que dos ideas complementarias son poco reconocidas hasta ahora: primero, que un estado fuerte y a la vez limitado en sus acciones no es una contradicción y, segundo, que en el tema de la organización federalista de un país la subsidiariedad debería ser el principio rector, o sea, que la toma de decisiones se efectúe lo más cercano a la gente posible. Son tres, entonces, las frentes donde los avances son urgentes: la descentralización fiscal, la desconcentración administrativa y la descentralización política.

## 4) instituciones de mercados

El sistema de mercado depende de ciertas instituciones, particularmente las que definen el qué y el cómo efectuar transacciones: los derechos de propiedad y la libertad de los contratos. Estas instituciones pueden ser concebidos como bienes públicos, lo que significa que la responsabilidad para su provisión recae en el estado. La importancia de las

instituciones de mercado propiamente tales se puede ilustrar con el ejemplo de los derechos de propiedad sobre la tierra: la ausencia de la institución de la propiedad formalizada significa que no existen los bienes económicos para transar, por ende no se forman precios significantes y aún se vendan y compren tierras en mercados *spot*, el mercado de tierras como institución no surge.

#### 5) apropiación territorial del Estado

Con apropiación territorial del Estado nos referimos al hecho de que en América Latina es común que el Estado esté ausente en ciertas regiones y en ciertos sentidos, lo cual significa que el estado de derecho no penetra toda la sociedad de forma equitativa, con las consecuencias negativas en cuanto a la imposición de la ley y la rendición de cuentas.

#### 6) instrumentos de políticas

Las nuevas realidades requieren una reevaluación de los instrumentos tradicionales. Durante la década pasada se pudo observar un mayor uso de programas y proyectos especiales, algunos de los cuales son examinados a continuación.

#### 7) otros cambios legales

Hay que tomar en cuenta también otras áreas, por ejemplo la legislación ambiental o los acuerdos de comercio internacional, que afectan directamente las economías rurales.

En la mayoría de los países durante la década de los noventa se pudo observar un cierto dinamismo en varias o en todas estas áreas en diferentes grados de intensidad. Los cambios no siempre han significado un avance hacia las metas definidas, el proceso de reforma institucional mostró no ser una línea recta, muchas veces hubo de tomar un paso por atrás, para después poder dar dos pasos adelante, hecho que queda en evidencia en el capítulo siguiente.

### **2.2 Unos casos ilustrativos**

Dentro del esquema anterior, cada país muestra áreas sobresalientes en sus esfuerzos reformadores y a éstas enfocamos nuestra atención, concentrándonos en lo que ocurrió durante la década pasada. Tal enfoque requiere cierto grado de abstracción, pero bajo esta limitación las justificaciones básicas para los ejemplos escogidos son: **Bolivia**, por sus reformas en el ámbito de participación popular; **Brasil** por sus importantes esfuerzos en el tema agudo de la reforma agraria; **Chile**, por su experiencia más larga en reformas de mercado comparado con sus pares; **Colombia**, por el despegue menos fuerte de las reformas hasta la fecha; **México**, por sus reformas en materia de tenencia de la tierra y también por instrumentos novedosos; y **Perú**, por sus reformas relativamente radicales en materia de mercados de tierra y estructura del Ministerio de Agricultura.

Al final de cada apartado se encuentran un recuadro resumiendo las reformas más importantes de cada país.

## **BOLIVIA – e pluribus unum**

Los hechos más destacables durante la década pasada guardan relación con los temas de participación popular y tenencia de la tierra.

**Descentralización y participación popular:** En cuanto al primer interrogante, en 1994 la Ley de Participación Popular (LPP) inició un radical proceso de descentralización por la vía municipal, complementado en 1995 con la Ley de Descentralización Administrativa (LDA) que continuó ese proceso en el nivel departamental. Como resultado, actualmente en Bolivia rige un sistema de gestión pública descentralizada que consta de tres niveles: nacional, departamental y municipal. Este proceso produjo una radical reorganización del Estado, reconfiguró el escenario institucional y político, descentralizó la gestión pública y la abrió a la participación social.

Si bien estos cambios son contundentes, no son los únicos ya que al mismo tiempo, de manera silenciosa y casi natural, se han generado condiciones nuevas y más favorables para construir democracia e impulsar el desarrollo rural. En general se crean condiciones para fortalecer la capacidad de gestión local con participación campesina en la planificación, la asignación de inversiones y gestión del desarrollo municipal. Estos cambios tuvieron mayor impacto en el nivel municipal que en el departamental, y en los municipios predominantemente rurales más que en los urbanos.

La contundencia de sus impactos permite afirmar que en Bolivia se está construyendo una nueva institucionalidad para el desarrollo rural basada en la descentralización, la valoración del municipio que se convierte en la unidad básica del nuevo sistema de gestión pública descentralizada, y la participación y control social en la gestión municipal.

Otro aspecto clave en el tema de la descentralización es el de la apropiación estatal del territorio. Con la descentralización el Estado boliviano por primera vez se ha “apropiado” de todo el territorio nacional, y ha comenzado a construir institucionalidad pública allí donde en los hechos nunca tuvo presencia el Estado. Esta apropiación del territorio no busca – al menos no prioritariamente – sentar soberanía en el sentido militar o geopolítico, sino que obedece a la necesidad de construir instituciones y desarrollar capacidad de gestión en territorios recién incorporados al Estado.

**Reestructuraciones del sector público:** Las mencionadas innovaciones legales originaron cambios fundamentales en las entidades estatales, dando lugar al rediseño de la organización de ellas y la instauración de un sistema de gestión pública descentralizada que consta de tres niveles. Estos cambios coincidieron también con los cambios de gobierno durante la década de los noventa, donde asumió la presidencia del país el Presidente Gonzalo Sanchez de Lozada en 1993 y el Presidente Hugo Banzer en 1997.

Mencionamos los cambios más importantes: primero fue disuelto el Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios y sus funciones transferidas a un número de Secretarías Nacionales<sup>1</sup>. Las Secretarías Nacionales de Desarrollo Rural y de Asuntos Etnicos fueron ubicadas dentro del Ministerio de Desarrollo Humano, la de Agricultura y Ganadería en el Ministerio de Desarrollo Económico, y la de Recursos Naturales y Medio Ambiente en el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente.

En este caso la búsqueda de integralidad de las políticas públicas no fue exitosa y, por el contrario, en el nivel nacional fragmentó la institucionalidad estatal, dando lugar a superposiciones y vacíos en la asignación de competencias, dispersó las acciones estatales

---

<sup>1</sup> La Reforma del Poder Ejecutivo de 1993 estableció la existencia de Secretarías Nacionales que dependían de los Ministerios. A partir de 1997, las Secretarías Nacionales fueron reemplazadas por los Viceministerios.

y redujo aún más la capacidad para formular políticas y ejecutarlas con eficacia. Esto se debió a que la división institucional se convirtió en fragmentación porque no se institucionalizaron mecanismos de coordinación entre Secretarías Nacionales y a que la definición de sus competencias no fue suficientemente precisa. Esta fue una de las razones porque al entrar la nueva administración en 1997 se creó el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (MAGDR) que reemplazó a las Secretarías Nacionales de Agricultura y de Desarrollo Rural. Estas reversas son a la vez ilustrativas por la tan común falta de consistencia en los procesos políticos en la Región.

Sin embargo, otra innovación institucional importante fue la siguiente: junto con la promulgación de la Ley de Participación Popular se creó la Secretaría Nacional de Participación Popular, cuya principal responsabilidad fue conducir la implementación de la Ley. Entre 1994 y 1995 esta Secretaría fue parte del Ministerio de Desarrollo Sostenible, pero en 1996 pasó al Ministerio de Desarrollo Humano. Pese a esos cambios de ubicación esta Secretaría mantuvo en todo momento un rol protagónico y un alto perfil político e institucional. Por ello y por el gran impacto de la LPP en las áreas rurales, entre 1994 y 1997 esta Secretaría fue una pieza clave de la institucionalidad para el desarrollo rural.

**Tenencia de la tierra:** La reforma más importante fue la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (conocido como Ley INRA), que fue presentado en 1996 por el gobierno de Sánchez de Lozada y debatido en el marco de importantes movilizaciones y presiones de organizaciones de empresarios agrícolas, organizaciones campesinas e indígenas. En distintos momentos de ese debate se lograron consensos frágiles en torno a varios aspectos, pero en la mayoría de los casos esos acuerdos no perduraron y fueron rotos por alguna de las partes. Por ello la Ley finalmente aprobada sólo tuvo el apoyo de la Central Indígena del Oriente Boliviano (CIDOB). En términos de reestructuración del aparato estatal la ley tuvo importantes impactos, estableciendo el siguiente marco institucional:

- la Superintendencia Agraria, entidad autárquica que regula y controla el uso y gestión de la tierra en términos sostenibles, precautelando por el beneficio colectivo de la sociedad;
- la Comisión Agraria Nacional (CAN) con participación de los actores directamente involucrados en el tema. La CAN tiene potestad para proponer y proyectar políticas agrarias para la distribución, agrupamiento y redistribución de las tierras. En cada departamento se establece una Comisión Agraria Departamental (CAD);
- la Judicatura Agraria al interior del poder judicial, como el órgano responsable de la administración de justicia agraria;
- el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) bajo cuya responsabilidad está la administración de tierras.

**Evaluación de las medidas:** los avances en la implementación de la Ley INRA están por detrás de las expectativas, manifestándose principalmente en que el catastro rural ha cubierto superficies menores que las previstas y que el saneamiento técnico-jurídico es todavía muy reducido. Este atraso tiene algunas causas comprensibles y casi inevitables como, por ejemplo, el hecho que se trata de una nueva institucionalidad en construcción que tiene bajo su responsabilidad un tema particularmente importante, complejo y sensible para el desarrollo rural. Otro punto importante es que la implementación de la Ley se opone a intereses de propietarios de grandes extensiones que tienen mucho poder económico y político y también que una parte de los campesinos desconfían debido a factores como el desconocimiento de la Ley, el temor a perder sus tierras porque no tienen títulos de propiedad, la existencia de conflictos de linderos entre parcelas familiares y entre comunidades, el temor de que el saneamiento no sea transparente y dé lugar a abusos de

funcionarios y/o de vecinos que poseen propiedades grandes y pueden influir en las decisiones de las instituciones, etc.

## Cuadro 1

### BOLIVIA - LAS PRINCIPALES REFORMAS RURALES DE LOS AÑOS NOVENTA

<b>Principales Cambios Legislativos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1994: Ley de Participación Popular (LPP)</li> <li>• 1995: Ley de Descentralización Administrativa (LDA)</li> <li>• 1996: Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (Ley INRA)</li> <li>• 1999: Ley de Municipalidades</li> </ul>
<b>Impactos Directos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• LPP inició proceso descentralizador por vía municipal</li> <li>• LDA profundizó descentralización al nivel departamental</li> <li>• Ley INRA define régimen de administración de tierras y establece la estructura orgánica del Servicio Nacional de Reforma Agraria</li> <li>• Ley de municipalidades adecua la legislación municipal con la LPP</li> </ul>
<b>Evaluación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La legislación en cuanto a la descentralización transformó radicalmente la organización del Estado, establecieron un sistema de gestión pública descentralizada de tres niveles, las áreas rurales se incorporaron a la jurisdicción municipal, cambiaron los roles de los actores locales y, los municipios se convirtieron en las unidades básicas de la gestión pública de la participación social;</li> <li>• La LPP mejora las condiciones para construir democracia e impulsar el desarrollo rural</li> <li>• Los avances de la Ley INRA son insatisfactorias en cuanto al catastro rural, el saneamiento técnico-jurídico y número de familias que se beneficiaron</li> </ul>
<b>Principales Reformas del SPR</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1993 en adelante, gobierno de Sanchez de Lozada: fue disuelto el Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios y sus funciones transferidas a las Secretarías Nacionales; además se crea la Secretaría Nacional de Participación Popular, pieza clave para la institucionalidad rural</li> <li>• 1997 en adelante, gobierno de Banzer: se crea el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (MAGDR), que reemplazó a las Secretarías Nacionales de Agricultura y de Desarrollo Rural; también se crea el Servicio Departamental Agropecuario (SEDAG)</li> </ul>
<b>Evaluación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se fragmentó la institucionalidad estatal porque no se institucionalizaron mecanismos de coordinación entre Secretarías Nacionales y porque la definición de sus competencias no fue suficientemente precisa</li> <li>• Una limitación fundamental para que las entidades estatales del sector agropecuario y rural se adapten al proceso de descentralización, es la inexistencia de vínculos suficientes entre los tres niveles de gestión pública (nacional, departamental y municipal)</li> </ul>

## **BRASIL – la reforma agraria continua<sup>2</sup>**

Uno de los problemas políticos y económicos más complejos del mundo rural brasileño es el tema de la estructura de la tenencia de la tierra. Analizar ciertos rasgos sobresalientes de las medidas tomadas al respecto por el sector público hace posible ilustrar algunas preocupaciones actuales como son la institucionalidad pública, el financiamiento público rural y el proceso de reforma agraria.

**Institucionalidad Pública:** el cuadro de organismos públicos encargados del tema de la tierra siempre ha sido caracterizado por una marcada volatilidad institucional. El INCRA (Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria) fue eliminado durante la década de los ochenta pero experimentó su propia resurrección pocos años después.

En los años noventa se dio un cambio fundamental en la creación de dos ministerios distintos, el Ministerio de Agricultura y Abastecimiento y el Ministerio de Desarrollo Agrícola. Dentro del Ministerio de Desarrollo Agrícola hoy en día está situado el ya mencionado INCRA el cual primero formaba parte del Ministério Extraordinário de Política Fundiária cuando este fue fundado en abril 1996. Menos de cuatro años después, en enero del 2000, al constituirse el Ministerio en su forma actual, el INCRA migró al portafolio de agencias de este último. En el pasado reciente las autoridades han hecho un esfuerzo importante para aumentar la eficacia y la transparencia de las actividades de los distintos entes públicos evidenciados, por ejemplo, en algunos cambios organizacionales fundamentales del INCRA, organismo clave en el proceso de reforma agraria. Al respecto se puede mencionar el proceso reciente de reemplazo de los Superintendentes Regionales del INCRA a través de concursos competitivos.

**Banco da Terra y la reforma agraria:** el Banco de la Tierra fue creado en febrero de 1998 y experimentó su último cambio regulatorio con un decreto en mayo del 2000. Según un comunicado oficial se trata de "un nuevo programa para la ejecución de una de las políticas más eficaces de distribución de ingresos y de combate a la pobreza: la reforma agraria."

El programa pretende dejar la decisión sobre qué parcela comprar y a qué precio en manos de los potenciales beneficiarios, que son los trabajadores rurales que pueden comprobar un mínimo de cinco años de experiencia agropecuaria y "preferiblemente aquellos asalariados, parceleros, posesionarios, arrendatarios y agricultores propietarios de inmuebles cuya área no alcanza la dimensión de una propiedad familiar y que sea comprobadamente insuficiente para generar los ingresos suficientes para el sustento de la familia". La descentralización de las operaciones, que fueron delegados a los Estados, es una de las características más importantes del programa y se espera de por esta vía poder atender a las singularidades de cada región.

**Programa Cédula da Terra:** se trata de un proyecto para asistir a las comunidades interesadas en la adquisición de tierras y también en obras de infraestructura con recursos del Banco Mundial y del INCRA, siendo agentes financieros el Banco do Brasil y el Banco do Nordeste do Brasil.

Durante el ejercicio del año 1998, en los cinco estados donde se lleva a cabo el programa como proyecto piloto (Minas Gerais, Pernambuco, Bahia, Ceará e Maranhão), fueron asentadas 6.826 familias en un área de 180.618,3 ha, con recursos financieros totales para

---

<sup>2</sup> Las siguientes observaciones se basan principalmente en información proporcionada por el Gobierno de Brasil en su página Web en la siguiente dirección: <http://www.brasil.gov.br/>

la compra de tierras de R\$ 32,9 millones (actualmente, un US dólar vale aproximadamente 1.8 Real).

**Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – PRONERA:** Creado en 1998, el Programa Nacional de Educación en la Reforma Agraria es un esfuerzo de fortalecer la educación de los asentados de la reforma agraria, utilizando metodologías específicas para el campo y así contribuir al desarrollo rural sustentable.

Los objetivos específicos del programa son:

- educación de jóvenes y adultos trabajadores rurales en áreas de asentamientos de la reforma agraria, incluyendo la escolarización primaria;
- la formación continua de los educadores;
- la formación técnico - profesional con énfasis en las áreas de producción y gestión rural;
- elaboración de materiales didácticos - pedagógicos.

Durante el año 1998 se logró atender a unos 94 mil personas en 1.500 asentamientos de la reforma agraria.

**PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar):** este programa, transferido desde el Ministerio de Agricultura al entonces Ministerio de Política Fundiaria en 1999, ahora se encuentra bajo la Secretaría de Agricultura Familiar dentro del Ministerio de Desarrollo Agrícola. Es un programa de apoyo al desarrollo rural a través del fortalecimiento de la agricultura familiar, ejecutado de forma descentralizada y que tiene como protagonistas los pequeños agricultores y sus organizaciones. El PRONAF promueve negociaciones de políticas públicas con los órganos sectoriales, el financiamiento de obras de infraestructura y servicios de los municipios, la producción de la agricultura familiar (crédito rural) así como la formación profesional de los agricultores.

Los recursos financieros administrados por el PRONAF son de consideración: entre 1996 y 1998 fueron canalizados 4.12 mil millones de R\$ en unos 1.4 millones de contratos. El

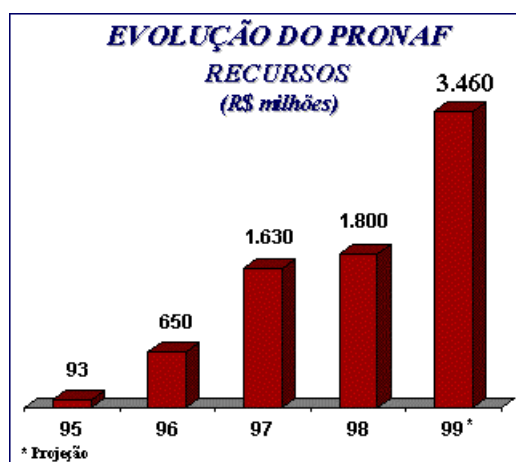


gráfico (Fuente: <http://www.brasil.gov.br/>) además muestra un aumento dramático de los recursos financieros del programa en los últimos cinco años. Suponiendo que las proyecciones para el 1999 se han materializado, los recursos destinados al PRONAF han crecido por el factor 37 durante el lapso.

Tomando en consideración que se trata de solamente uno de los programas destinadas al mundo rural y la agricultura, y añadiendo el monto de más de R\$ 11 mil millones (más de 6 mil millones USD) que el Ministerio de Agricultura y Abastecimiento gastará como

apoyo a la cosecha del 2000/2001 (representando un crecimiento de 36% comparado con el ejercicio anterior), la percepción generalizada de que el gobierno brasileño ha reducido de forma drástica los fondos públicos disponibles para la agricultura y las zonas rurales del país durante la década de los noventa, conclusión que se basa principalmente en las reducciones en los subsidios sectoriales que fueron, por ejemplo, la consecuencia de reformas institucionales como la extinción de Instituto de Azúcar y Alcohol (IAA) y del Instituto Brasileño de Café (IBC), se presenta en una luz más relativa.

## Cuadro 2

### BRASIL - LAS PRINCIPALES REFORMAS RURALES DE LOS AÑOS NOVENTA

<b>Principales Reformas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• la re creación del INCRA (Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria) después de haber sido eliminado durante la década de los ochenta;</li> <li>• la creación del Banco da Terra en 1998, básicamente un programa de crédito público a la reforma agraria</li> <li>• la instalación de tres importantes programas: <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ el Programa Cédula da Terra es un proyecto para asistir a las comunidades interesadas en la adquisición de tierras y también en obras de infraestructura con recursos del Banco Mundial y del INCRA</li> <li>◆ el PRONERA (Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária) fue creado en 1998 y es un programa para fortalecer la educación de los asentados de la reforma agraria;</li> <li>◆ el PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar) es un programa dentro del nuevo Ministerio de Desarrollo Agrícola con el fin de promover negociaciones de políticas públicas con los órganos sectoriales, el financiamiento de obras de infraestructura y servicios de los municipios, la producción de la agricultura familiar (crédito rural) así como la formación profesional de los agricultores</li> </ul> </li> </ul>
<b>Evaluación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• el tema de la tenencia de la tierra rural sigue siendo una de las principales preocupaciones para el campo brasileño;</li> <li>• el sector público agrícola – rural demuestra una marcada volatilidad institucional</li> <li>• los recursos financieros públicos destinados a las economías rurales son considerables</li> </ul>

## CHILE – consolidando la liberalización<sup>3</sup>

**Diferentes fases de reformas:** El caso chileno se destaca por los esfuerzos tempranos de liberalizar y privatizar la agricultura y el medio rural en general durante las décadas de los 70 y 80. Sin embargo, dos fases distintas son observables: durante los primeros 10 años del gobierno militar a partir del 1973 se formaban mercados de tierras y agua, se liberalizaban los mercados laborales y financieros, se privatizaban empresas y servicios y el nivel de intervención del estado fue bastante limitado, hasta se ha destacado una ausencia deliberada de políticas sectoriales. Sin embargo, con una severa crisis económica durante los años 1982/83 la tónica de las políticas públicas cambió en varias áreas significantes, como son la introducción de bandas de precios para trigo, aceite vegetal y azúcar en el año 1984 o una política más activa de promoción de exportaciones.

Con la llegada del gobierno democrático en 1990 esta tendencia a un papel más fuerte de la acción pública se incrementó de forma notable. Se puede decir que la década de los noventa se caracteriza por el ordenamiento, fortalecimiento y modernización del sector público agrícola-rural y por una reevaluación de consideraciones de equidad y política social manifestándose en un aumento significativo de la inversión pública asignada al sector rural pasando de alrededor de US\$ 152 millones en 1990 a una cifra superior a los US\$ 630 millones anuales en 1998.

**Cambios de la institucionalidad pública:** La política agraria enunciada para este período distingue los aspectos propiamente productivos, de aquellos destinados a superar los problemas de pobreza rural, ambas políticas teniendo campos de acción diferentes. Esta distinción en las políticas se expresa en la institucionalidad que apoya su puesta en práctica. La coordinación de las acciones de fomento productivo agrícola es de competencia del Ministerio de Agricultura, mientras la que se refiere a las acciones sociales cruzan además a varios otros ministerios como el de Planificación y Cooperación, de Educación, de Salud y de Vivienda y Urbanismo.

En cuanto al fomento productivo se han identificado las siguientes áreas prioritarias: riego, suelos degradados, fito y zoo sanidad, innovación tecnológica, modernización de la gestión, perfeccionamiento y desarrollo de mercados y desarrollo forestal. En esta vertiente, el presupuesto del Ministerio de Agricultura subió durante los años noventa en términos reales en un 175 por ciento, un aumento fuerte, en buena medida producto de compromisos surgidos por los acuerdos con el MERCOSUR. Al mismo tiempo, el presupuesto del Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP), organismo que se preocupa del desarrollo productivo de los productores campesinos con mayores potencialidades así como de los segmentos pobres rurales a través de su Servicio de Desarrollo Local de Comunidades Rurales Pobres (PRODESAL), ha aumentado en un 150 por ciento en el mismo lapso.

El desarrollo rural *per se* es abarcado por entes no vinculados directamente a la agricultura como el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) y PRORURAL (véase más adelante).

**Descentralización:** Chile ha sido tradicionalmente un país de un alto nivel de centralización. En esta área los avances durante la última década han sido mayormente de carácter de desconcentración administrativa. Chile cuenta con trece regiones. Los Gobiernos Regionales están encabezados por los Intendentes, que ejercen las funciones de Gobierno Interior en

---

<sup>3</sup> Adicionalmente al informe de M.E. Cruz, este subcapítulo contiene información proveniente del artículo "The Impact of the New Economic Model on Latin America's Agriculture (Vogelgesang et al. *World Development*, Septiembre 2000

representación del Presidente de la República. El Gobierno Regional es el responsable del cumplimiento de las tareas vinculadas a la administración del desarrollo social, cultural y económico de la región. El gabinete del Gobierno Regional está conformado por los Gobernadores Provinciales y por los Secretarios Regionales Ministeriales (SEREMI) de todos los ministerios, incluyendo entonces el de Agricultura. Todas estas autoridades son designadas por el gobierno central.

**Otros/Instrumentos:** Por la preocupación de una persistente pobreza rural surgió a fines de 1997 la Red de Cooperación Institucional para Zonas de Pobreza Rural, denominado PRORURAL. La idea de este programa es que el tratamiento de la pobreza rural debe ser una responsabilidad de un conjunto de ministerios e instituciones, debe situarse en territorios específicos y coordinar políticas e instrumentos públicos.

El programa no propone la instauración de una nueva institucionalidad, sino que se basa en coordinaciones de la ya existente, a nivel central, regional y zonal (definiendo zonas como grupos de comunas). En las regiones es el propio intendente quien preside el Comité Ejecutivo Regional. En el programa participan seis ministerios y cinco instituciones que efectúan acciones en el sector rural.

Los logros del programa se esperan en un mediano a largo plazo y sus principales iniciativas son: i) la generación de actividades productivas, por la vía tanto de una inversión pública adecuadamente focalizada, como de inversión privada; ii) fortalecimiento de la institucionalidad regional y local; iii) continuar con la inversión en servicios y en infraestructura social y productiva; iv) fortalecer la inversión social y la red asistencial del gobierno.

### Cuadro 3

#### CHILE - LAS PRINCIPALES REFORMAS RURALES DE LOS AÑOS NOVENTA

<b>Principales Cambios Legislativos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1990: Llegada del gobierno democrático</li> <li>• 1994: Ley Marco de Bases Generales del Medio Ambiente, creación de la Comisión Nacional de Medio Ambiente (CONAMA)</li> <li>• 1998: Nueva Ley de Fomento Forestal</li> </ul>
<b>Impactos Directos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se hace obligatoria la evaluación ambiental para proyectos de inversión</li> <li>• Convenio sobre protección de la biodiversidad biológica y recursos naturales</li> <li>• Se financia el 75% de los costos de plantación estimados por la Corporación Nacional Forestal (CONAF) a los pequeños productores y en caso de suelos degradados</li> </ul>
<b>Evaluación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En los noventa no ha habido en Chile una reforma estructural de la legislación rural</li> </ul>
<b>Principales Reformas del SPR</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1990 a 1999 <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Los ejes de la reforma han estado en descentralización, modernización, desarrollo productivo, equidad, sostenibilidad y fondos concursables</li> <li>◆ Prioridades: Focalización en riego, suelos degradados, fito y zoo sanidad, innovación tecnológica, modernización de la gestión, perfeccionamiento y desarrollo de mercados y desarrollo forestal</li> <li>◆ Aumento real del presupuesto del Ministerio de Agricultura en 175% producto de los acuerdos con el MERCOSUR</li> <li>◆ Aumento de presupuesto de INDAP (Instituto de Desarrollo Agropecuario) en un 150% y rediseño en créditos y asistencia técnica</li> <li>◆ Apoyo al mundo rural de instituciones no vinculadas directamente a la agricultura (Fondo de Solidaridad e Inversión Social – FOSIS; Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo - SUBDERE, programa PRO-RURAL, etc.)</li> </ul> </li> <li>• 1990 a 1994: fortalecimiento de la institucionalidad debilitada en los 70 y 80</li> <li>• 1992 a 1997: crédito BID para potenciar accionar de ODEPA (Oficina de Estudios y Políticas Agrarias), SAG (Servicio Agrícola Ganadero) e INIA (Instituto de Investigaciones Agropecuarias)</li> <li>• 1990 a 1994: convenios de colaboración y apertura del sector agrícola a otros ministerios (Relaciones Exteriores, Economía y Hacienda) y al sector privado</li> </ul>
<b>Evaluación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modernización de los servicios fito y zoo sanitarios del SAG.</li> <li>• Modernización de la I&amp;D y transferencia tecnológica del INIA</li> <li>• Instalación del sistema de información geográfica en ODEPA</li> <li>• Aumento de recursos para riego, modernización tecnológica, desarrollo de recursos naturales y acceso a crédito</li> <li>• INDAP atiende a los campesinos con potencial agrícola y PRODESAL (Servicio de Desarrollo Local de Comunidades Rurales Pobres) se dedica a la superación de la pobreza</li> <li>• Gran dispersión de la actividad gubernamental. Dificultad en la coordinación</li> <li>• Baja capacidad para materializar la descentralización efectiva de la toma de decisiones</li> <li>• Uso político de los instrumentos de fomento rural, lo que dificulta una gestión técnica</li> </ul>
<b>Desafíos Urgentes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proceso de definición estratégica participativo y consensuado entre todos los agentes relevantes</li> <li>• Identificar sectores sociales a atender e incorporar a los usuarios en los sistemas de decisión (Estado dialogante que escucha la “voz del mercado”)</li> <li>• Consolidar la descentralización, en especial, es aspectos de toma de decisión</li> <li>• Incorporar la gestión como elemento sustantivo de rol de asistencia técnica</li> <li>• Evaluar nuevos instrumentos de fomento como seguros contra pérdidas</li> </ul>

## COLOMBIA – buscando el camino

En el caso colombiano se puede destacar un cierto déficit en cuanto a la homogeneidad de los enfoques reformadores, llevando a un marco institucional que podría ser descrito como prolífico y a la vez volátil.

Entre 1990 y 1992, en una primera generación de reformas se adoptaron una serie de medidas de ajuste en la estructura estatal y de apertura y liberalización económica. Estas se expresaron, en general, en la desprotección arancelaria, eliminación de barreras no arancelarias a las importaciones, liberación del mercado financiero y cambiario, eliminación de subsidios, privatización de empresas industriales y comerciales del Estado, reformas institucionales en el aparato gubernamental, entre otras.

Cuando el sector agropecuario demostró un crecimiento negativo de dos por ciento al inicio de la década, esta crisis condujo al gobierno a plantear una serie de rectificaciones en la política sectorial, iniciándose así la llamada segunda generación de reformas. Desde el segundo semestre de 1993 se colocaron de nuevo precios de intervención del IDEMA (Instituto Colombiano de Mercadeo Agropecuario), superiores a los mínimos de garantía, para algunos productos. También se aplicaron medidas para cerrar temporal o definitivamente las importaciones de algunos bienes. Finalmente se establecieron mecanismos de salvaguardia con el fin de proteger al sector en circunstancias especiales.

En este marco de reformas se promulgó en 1993 la Ley 101, denominada ley agraria, la cual en varios de sus apartados establece la necesidad de consideraciones especiales en el tratamiento de la agricultura, considerando el sector de importancia estratégica.

Algunos aspectos de dicha ley son:

- garantizar una adecuada protección a la producción agropecuaria mediante medidas como los precios mínimos de garantía, el margen de protección al régimen arancelario, los costos portuarios y los costos de almacenamiento de las cosechas nacionales;
- garantizar el crédito para el sector con tasas de interés subsidiado;
- eliminar los límites de intervención y regulación del mercado que tenía el IDEMA en las zonas marginales;
- establecer un subsidio a los productores para el pago de primas al seguro agropecuario;
- crear la Comisión Nacional Agropecuaria como máximo organismo de concertación de la política sectorial y de participación ciudadana en los asuntos del sector, con una representación amplia de gremios, campesinos y profesionales del mismo;
- crear el Incentivo a la Capitalización Rural (ICR, básicamente un subsidio al crédito de hasta un 40 por ciento del monto);
- crear el Fondo Emprender, un Fondo de inversiones para capital de riesgo en empresas comercializadoras y de transformación primaria de productos agropecuarios y pesqueros, administrado por el IDEMA;
- establecer que la política agropecuaria debe ser controlada por el Congreso;
- crear los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR), con el fin de promover la coordinación de los diferentes programas sectoriales con unidad de criterio.
- se crearon tres viceministerios (Viceministerio de Desarrollo Rural Campesino, Viceministerio Agropecuario y Pesquero y Viceministerio de Coordinación de

Políticas) y se cambió el nombre del Ministerio de Agricultura por el de Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, lo cual implicaba reconocer la diferenciación entre lo rural y lo agropecuario propiamente tal.

Las modificaciones que han experimentado las estipulaciones de esta ley a través de la década pasada son indicativos por las reversas en la dirección de la estrategia de las reformas. Veamos algunos ejemplos:

Un caso interesante es la suerte del Instituto Colombiano de Mercadeo Agropecuario (IDEMA) durante los noventa. Hasta 1991 fue el instrumento prioritario en materia de comercialización de productos agropecuarios por parte del Estado, siguiendo al modelo de sustitución de importaciones y con el fin de proteger la seguridad alimentaria. El IDEMA tenía el monopolio de las importaciones de los alimentos, garantizaba la compra de la producción nacional y la construcción de infraestructura básica de mercadeo, conservaba existencias mínimas de seguridad de algunos productos, y distribuía alimentos en lugares marginales. Los controles cuantitativos a las importaciones (cuotas y licencias previas) eran manejadas discrecionalmente por el Ministerio de Agricultura y eran monopolio del IDEMA.

No es trivial el hecho que una entidad tan poco compatible con una economía de mercado estuvo en pleno funcionamiento hasta 1991 y solo en 1996, a causa de problemas originados en intervenciones fallidas en la compra y venta de productos, en los altos pasivos laborales acumulados y en la corrupción flagrante, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), mediante el Documento No. 2884 de "Ajuste Institucional a la Política de Comercialización Agropecuaria", recomendó su liquidación, la cual se hizo efectiva a finales de 1997.

En cuanto al ministerio del sector, el decreto 1127 de junio de 1999 establece la reestructuración del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y plantea una estructura diferente con ahora nuevamente un solo viceministerio y cinco direcciones generales: de Estrategia Sectorial, de Coordinación Social, de Cadenas Productivas, de Desarrollo Tecnológico y Protección Sanitaria y de Comercio Exterior. Además se suprimen la Comisión Nacional Agropecuaria (creada en la ley 101 de 1993), el Consejo Nacional de Pesca y Acuicultura y el Consejo Nacional de Transferencia de Tecnología.

También en el tema de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR) se observa la falta de una línea clara de las reformas. Con la creación de los CMDR se pretende dar a los municipios mayor autonomía de decisión en el manejo del poder y de los recursos locales y regionales para que puedan así atender, de una manera más eficiente, los requerimientos de sus procesos de desarrollo, resolver los conflictos sociales más importantes y generar una base social participativa y deliberante que pueda aprovechar las ventajas de la descentralización administrativa y política.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural constituyó en abril de 1996 - tres años después de promulgar la Ley 101 - una Unidad de Gestión, de Orden Nacional, conformada por las entidades adscritas al Ministerio, Planeación Nacional y la Red de Solidaridad Social con el objeto de impulsar y consolidar los Consejos Municipales de Desarrollo Rural. Así mismo, esta Unidad funciona como eje articulador entre los municipios, los departamentos y el gobierno nacional en el nivel central, además de ejercer funciones de seguimiento y de control al desarrollo de planes, programas y proyectos y de regulación y vigilancia de las inversiones. Esto podría indicar que no hay confianza en la gestión autónoma de los CMDR.

En materia de la **tenencia de la tierra** una destacable innovación legal durante los noventa es la Ley 160 de 1994 de Reforma Agraria, que introdujo el concepto de la negociación voluntaria de tierras y que tiene ciertas paralelas con el programa *Cédula da Terra* de Brasil anteriormente mencionado.

La operación de la Ley 160 tuvo muchas limitaciones derivadas de las dificultades del funcionamiento del mercado de tierras, los recursos de financiamiento y la escasa adaptación del INCORA a los cambios previstos en la ley. El funcionamiento del mercado se vio afectado por la excesiva segmentación del mismo, la indefinición de los derechos de propiedad en gran parte del territorio, el atraso de los catastros y de la estructura tributaria predial y por la carencia de sistemas de crédito hipotecario para la adquisición de tierras.

Sin embargo, uno de los obstáculos más importantes para el desarrollo de la política de tierras radica en la inflexibilidad de la agencia de reforma agraria, con 37 años de existencia y aquejada de fuertes problemas de burocratización y prácticas de corrupción. Durante los primeros meses de ejecución de la política, la intervención del INCORA propició, en algunas regiones, inflación en los precios de la tierra, compra de tierras de mala calidad y asignación de parcelas a grupos de población extraños a la población campesina.

Precisamente las fallas registradas en la ejecución de la ley llevaron al Ministerio, al Departamento Nacional de Planeación (DNP) y al Banco Mundial, a iniciar un proyecto piloto para construir la nueva institucionalidad que el enfoque requería, creando mecanismos de transparencia, control social y eficiencia en la gestión. La Unidad de Gestión de la Reforma Agraria, creada en el marco del proyecto piloto y que opera desde hace dos años, ha propuesto un Manual Operativo de la reforma, que hoy apenas empieza a ser adoptado por el INCORA. Los intereses sindicales en este, unido a las pretensiones de los grupos parlamentarios que ejercen el control político sobre su administración, se resisten a aceptar el enfoque descentralizado propuesto y, especialmente, el control social del proceso. Los efectos sobre los precios de la tierra y la capacidad de gestión directa de los beneficiarios generan todo tipo de temores por la pérdida de poderes y rentas ganados con el modelo de intervención anterior.

Según datos disponibles, cada familia beneficiada con tierra por el INCORA en el período 1990 – 1997, costaba un promedio de US\$30.000 (dólares de 1996) lo cual se considera una cifra excesiva para una unidad agrícola familiar.

Por último se puede destacar una especie de proliferación institucional, con una multitud de organismos públicos cuyos funcionamiento y responsabilidades son difíciles de delimitar claramente. Por ejemplo intervienen el Instituto de Adecuación de Tierras (INAT, creado en 1993), como parte del Programa Nacional de Adecuación de Tierras, el cual está compuesto además, por el Consejo Superior de Adecuación de Tierras (CONSUAT) y el Fondo Nacional de Adecuación de Tierras (FONAT) a los cuales se suma el INCORA, mencionado anteriormente.

## Cuadro 4

### COLOMBIA - LAS PRINCIPALES REFORMAS RURALES DE LOS AÑOS NOVENTA

<b>Principales Cambios Legislativos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1993: Ley 101 (Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero) con el principio de la protección a la agricultura planteado en la constitución de 1991</li> <li>• 1994: Ley 160. Nueva ley de reforma agraria que modificó los procedimientos otorgando la iniciativa a los campesinos interesados en adquirir una parcela. con el fin de culminar el programa redistributivo en 16 años</li> <li>• 1990-1994: El Plan de Desarrollo “La Revolución Pacífica” correspondiente al gobierno Gaviria</li> <li>• Entre 1990 y 1992 se adoptaron para el conjunto de la economía 5 niveles arancelarios según el grado de elaboración de los bienes</li> <li>• ingreso a la Comunidad Andina, sistema de franja Andina a partir del 1995</li> </ul>
<b>Impactos Directos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Descentralización “centralizada”, control de recursos en manos del gobierno central</li> <li>• definición de nuevas reglas para la intervención del Instituto de Mercadeo Agropecuario (IDEMA)</li> <li>• Sistema de franjas de precios</li> <li>• Se crea el Ministerio del Medio Ambiente</li> </ul>
<b>Evaluación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reglamentación y operación muy lenta de las leyes</li> <li>• Generación de legislación ambigua desde el punto de vista de la descentralización</li> <li>• Gran debilidad en la formulación de políticas locales, regionales y departamentales</li> <li>• Los beneficios no han permeado a los sectores rurales más vulnerables</li> <li>• La resistencia principal de parte de los productores agropecuarios a las reformas está centrada en el rechazo al proceso de apertura</li> </ul>
<b>Principales Reformas del SPR</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1992: Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural (FONDO DRI), Fondo de Adecuación de Tierras, FINAGRO, FAG y Fondo de Estabilización de Precios.</li> <li>• Descentralización y participación: <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Creación de Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR)</li> <li>◆ Creación de Comités Departamentales de Desarrollo Rural y Reforma Agraria</li> </ul> </li> <li>• Fortalecimiento de Consejo Nacional de Secretarios de Agricultura (CONSA)</li> <li>• Creación del Consejo Nacional de Reforma Agraria y de Desarrollo Rural Campesino</li> <li>• 1996: Creación en el Ministerio de Agricultura de una Unidad de Gestión</li> </ul>
<b>Evaluación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Notable lentitud en el proceso de ajuste institucional que comenzó a formularse desde principio de los años noventa</li> <li>• Falta de credibilidad de las instituciones, falta de planeación de largo plazo, problemas con los sistemas de información, altos índices de corrupción</li> <li>• El DRI queda como una unida del Ministerio de Agricultura, pero no queda claro sus funciones y financiamiento</li> </ul>
<b>Desafíos Urgentes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinación de las políticas macroeconómicas con las agrícolas</li> <li>• Definición de los derechos de propiedad y modernización de la estructura catastral</li> <li>• Reingeniería de agencias del estado por medio de una reforma profunda</li> <li>• Reformas en el área de financiamiento rural</li> <li>• Reevaluación de la política nacional de I&amp;D</li> <li>• Constitución de un Fondo de Solidaridad Social para grupos vulnerables</li> <li>• Organización y fortalecimiento de la base social gremial</li> <li>• Desarrollo institucional a nivel local y regional</li> <li>• Desarrollo del capital social y construcción de una nueva cultura ciudadana</li> </ul>

## **MEXICO – tierra y libertad**

Resumiendo brevemente la década pasada se puede decir que los procesos de cambio institucional en el ámbito rural han permitido avanzar en la consolidación de derechos de propiedad, y para ciertas regiones y productos, se ha logrado una mayor articulación con mercados nacionales e internacionales, con avances importantes en producción y productividad.

En contraste, para importantes segmentos de la población rural se ha generado un vacío en términos de menor acceso a los programas gubernamentales de fomento a la producción y a la organización económica. Se suman los problemas de desigualdad entre regiones; vulnerabilidad ante factores externos; incertidumbre sobre los efectos a mediano plazo, tanto de los cambios institucionales como de la continuidad de estrategias y programas gubernamentales y la persistencia en la escasez de crédito y endeudamiento.

**Tenencia de la tierra y reforma al art. 27 Constitucional:** el profundo cambio jurídico en la legislación agraria crea mejores condiciones para el desarrollo de los mercados rurales, acota el papel del Estado y lo más importante, fortalece a la sociedad rural, reconociendo los derechos de la gente del campo. Con la nueva legislación se suprimen una serie de prohibiciones, de forma tal que ahora el campesino ya no está subordinado a la burocracia agraria y cuenta con nuevas opciones para el uso de su tierra y sus derechos de propiedad. Y si la voluntad mayoritaria de la asamblea ejidal lo aprueba, también puede pasar a tener dominio pleno sobre su parcela. Esta última regla es una de las explicaciones de porque no ha ocurrido la supuestamente esperada venta masiva de tierras y la formación de nuevos latifundios, posición muy reiterada por el grupo crítico al nuevo marco legal.

Con el propósito de avanzar en una efectiva instrumentación de las nuevas normas legales, se creó en abril de 1993 el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE). Los retos de esta certificación están dados por las dimensiones del sector social: existen en el país 27,144 ejidos y 2,330 comunidades, que en conjunto suman 29,474 núcleos agrarios. Los ejidatarios y comuneros poseen más de 9 millones de parcelas y solares que cubren más de la mitad del territorio nacional, 101 millones de hectáreas, y la población que radica en ella representa la cuarta parte de los habitantes del país. Posterior al gran reparto agrario, el PROCEDE es la acción más importante de Gobierno en términos de tenencia de la tierra en el ámbito del sector social.

**Cambios al Sector Público Rural:** en el ámbito de los aparatos estatales involucrados en el desarrollo rural, desde finales de los ochenta pero con mayor énfasis en el primer lustro de los noventa, se realizaron privatizaciones, redimensionamientos y ajustes en las agencias estatales rurales dedicadas al crédito, seguro, comercialización e insumos. No todo ha sido contracción de las agencias estatales, también en los noventa se dieron evoluciones muy importantes: en la Secretaría de la Reforma Agraria se redefinieron funciones en congruencia con la nueva Ley Agraria y se diseñó un nuevo arreglo institucional con la creación de la Procuraduría Agraria, los Tribunales Agrarios y el Registro Nacional Agrario. En 1995 se creó la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y la Secretaría de Desarrollo Social evoluciona desde principios de los noventa como la entidad coordinadora de la política social, sobre todo, en su vertiente de combate a la pobreza en el ámbito rural.

**Descentralización y reforma del Estado:** en este ámbito se observa básicamente la puesta en marcha de nuevas entidades locales como son los Consejos Estatales Agropecuarios, presididos por el Ejecutivo Estatal e integrado por organizaciones sociales y de productores, con un representante de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR) como Secretario Técnico. Además, dentro del SAGAR se encuentran los Distritos de

Desarrollo Rural (DDR), auxiliados por Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER). Actualmente los gobiernos estatales ya coordinan la operación de la totalidad de los 192 DDRs, mismos que incluyen 68 por ciento de los trabajadores de la SAGAR en los estados. La iniciativa descentralizadora enfrenta y no ha podido resolver del todo, los intereses burocráticos gubernamentales y sindicales en un contexto donde persisten las prácticas del corporativismo estatal. Asimismo, el desarrollo de capacidades institucionales locales ha sido muy lento, desigual por regiones y con escasas innovaciones en cuanto a formas de gestión pública. Además, el enorme ajuste presupuestal de 1995 y las subsecuentes restricciones en el gasto público, agravadas por la caída de los precios del petróleo en 1998, también se convirtieron en una importante limitante presupuestal para el impulso descentralizador.

**Otras políticas e instrumentos relacionados con el desarrollo rural:** en los últimos años el énfasis en la estrategia rural ha estado en los cambios en el ámbito de los instrumentos de fomento: precios, crédito, inversión pública, subsidios, extensión agrícola, entre otros. Los cambios en los instrumentos representan nuevas reglas en el fomento productivo y en la presencia estatal, y presentan dos grandes componentes innovadoras: las transferencias líquidas directas al productor por medio del programa PROCAMPO y una nueva y amplia oferta de apoyos a la capitalización, producción y productividad por medio del Programa Alianza para el Campo. En la vertiente de combate a la pobreza en el medio rural, en los últimos tres años se ha gestado un novedoso programa denominado PROGRESA, cuyo objetivo central es romper los círculos inter-generacionales de pobreza extrema a través de direccionar apoyos en educación, salud, y alimentación.

En el Programa Alianza para el Campo destaca que en su financiamiento concurren los productores y los gobiernos estatal y federal. El programa está compuesta por 22 subprogramas (muchos de ellos inéditos en términos de sus dimensiones), que buscan responder a la diversidad de necesidades que presentan las regiones y los segmentos de productores. En conjunto se busca proporcionar apoyos económicos a los agricultores y ganaderos para que puedan realizar inversiones para la tecnificación de sus unidades de producción. Mediante estos subsidios a la inversión productiva, se impulsa la investigación y la transformación tecnológica, la tecnificación del riego y el mejoramiento de las prácticas agrícolas de temporal, así como la elevación de la productividad en las explotaciones ganaderas, el mejoramiento de la sanidad agropecuaria y el fortalecimiento de los procesos de comercialización.

Existen cuestionamientos sobre factores inequitativos y de exclusión en este programa, derivados de los resultados sobre el tamaño del universo de productores rurales efectivamente beneficiado y la distribución de los montos de los subsidios.

En cuanto a PROCAMPO, cabe mencionar que en su diseño original se planteaba como una transferencia directa al productor para compensar ingresos, no condicionada al uso de la tierra y bajo una perspectiva de mediano plazo. Este rasgo original del PROCAMPO representaba un incentivo a un uso adecuado del suelo y a procesos de reconversión productiva inclusive hacia actividades no agrícolas. No obstante, en el proceso de instrumentación se diluyó este rasgo, se han introducido elementos de condicionalidad en las reglas y su presupuesto tiende a disminuir en términos reales.

Sin embargo, lo más destacable en los resultados de PROCAMPO es que sí representa un aporte significativo en compensación de ingresos para la mayoría de los productores, en especial, del segmento de la economía campesina que prácticamente nunca ha tenido acceso a los apoyos institucionales. Esto explica porque estudios muy importantes han concluido que sin el programa la incidencia de la pobreza habría caído en cuatro puntos porcentuales (de 58 a 54), en lugar de los 8 puntos registrados; asimismo los estudios

sostienen que por una especie de efecto multiplicador con un peso transferido se está induciendo un incremento directo de 2.5 pesos en ingresos.

Estos cambios han estado acompañados de una profunda desregulación de mercados, alentada principalmente por los acuerdos del Tratado de Libre Comercio que aceleraron la eliminación o reducción de aranceles, cuotas y permisos. Entre las previsiones del tratado que merecen mayor atención está el tema del maíz, debido a que se estipuló la conversión del sistema de arancel del maíz en un sistema de cuotas tasa, tarifa que deberá completarse en un plazo de 15 años, y ya van cinco.

Estas preocupaciones son muy pertinentes dada la importancia social del maíz, baste decir que entre 2.5 y 3 millones de productores están relacionados con su producción, es decir, considerando el tamaño y promedio de los hogares rurales, hasta aproximadamente unos 18 millones de personas dependen del maíz para sus estrategias económicas.

## Cuadro 5

### MÉXICO - LAS PRINCIPALES REFORMAS RURALES DE LOS AÑOS NOVENTA

<b>Principales Reformas Institucionales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>la nueva reforma agraria:</b> la reforma al art. 27 constitucional representa uno de los cambios más trascendentes de las últimas décadas, reformando de manera profunda el régimen de derechos de propiedad sobre la tierra, terminando con el llamado reparto agrario y posibilitando la parcelación de las tierras ejidales;</li> <li>• <b>ratificación del TLC:</b> desde 1994 México forma parte del Tratado de Libre Comercio, lo cual incide básicamente en reducciones en aranceles, otras medidas fronterizas y cambios en la reglamentación interna de productos e insumos;</li> <li>• <b>descentralización:</b> a principios de la segunda mitad de los noventa pasa al primer plano de la agenda gubernamental; sin embargo, los alcances han sido limitados y en los últimos años el tema se centra en la discusión sobre las partidas presupuestales a ser manejados por los estados;</li> </ul>
<b>Otras Reformas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>PROCAMPO</b> es un esquema de transferencias directas equivalente a una cuota por el número de hectáreas sembradas de cultivos básicos en ciclos anteriores;</li> <li>• la <b>Alianza para el Campo</b>, compuesto por 22 subprogramas, es la estrategia gubernamental para que el sector agropecuario retome un proceso autosostenido de crecimiento;</li> <li>• el <b>PROGRESA</b> tiene como objetivo fundamental el mejorar sustancialmente las condiciones de educación, salud, y alimentación de la población en extrema pobreza;</li> </ul>
<b>Evaluación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• en cuanto a la nueva reforma agraria y el PROCEDE (Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos) destaca su aceptación en la mayoría de las regiones del país, aunque la instrumentación de los procesos de certificación han sido mucho más lentos de los previstos;</li> <li>• en cuanto al TLC, las consecuencias de las nuevas reglas son diferentes por regiones, tipo de productores y productos, y en el caso del maíz, donde una gran parte de los productores no se inserta en la agricultura comercial y por ende no compite directamente con las importaciones, todavía no se perfilan claramente los efectos de mediano plazo;</li> <li>• los resultados de los principales programas son positivos pero con limitaciones: el PROCAMPO ha perdido rasgos positivos de su diseño original, sin embargo, ha mostrado ser un instrumento inédito e idóneo para compensar la caída de ingresos entre los productores de más bajos ingresos; la Alianza para el Campo parece tener ciertos sesgos de exclusión y el PROGRESA hasta la fecha no cuenta con recursos sustanciales.</li> </ul>

## PERÚ – enganchándose

Al ingresar a la presente década el Perú se encontraba en una de las más graves encrucijadas de su historia, conduciendo al derrumbe de las capacidades del Estado y a la fragmentación de la sociedad civil, abriendo un período de gran incertidumbre respecto del futuro del país.

Esta excepcional combinación planteó en forma dramática la necesidad de un profundo viraje en la conducción del país. Tal es el contexto en el que se aplica el programa de estabilización y reformas estructurales por parte del gobierno que accede al poder en 1990 y que puede ser visto como uno de los más radicales de América Latina, tanto por el ritmo y profundidad de los cambios (por lo menos en su primera etapa), como por el drástico viraje que significó en relación con el marco normativo y las orientaciones en el manejo de la economía seguidas por el país en las décadas pasadas.

En lo que se refiere al ámbito agrícola – rural, las reformas pueden ser divididas en dos fases. En una primera etapa se produjo un radical desmontaje de las normas y del marco institucional anterior, liberalizando los mercados de productos e insumos y el mercado de tierras, liquidando empresas públicas del sector y eliminando la banca sectorial de fomento. En la segunda etapa se adoptaron medidas de mediano plazo a través de un ajuste drástico en el Ministerio de Agricultura y la creación de nuevas instituciones sectoriales.

**Liberalización de Mercados de productos e insumos agropecuarios – primera fase:** el régimen anterior se caracterizaba por una fuerte intervención del Estado a través de controles de precios y el monopolio estatal en la comercialización de alimentos e insumos. Las primeras medidas implicaron el desmontaje de estos mecanismos, eliminándose los sistemas de controles de precios y, en lo que se consideró la acción de mayor impacto, fue suprimido el régimen de monopolio que mantenía el Estado al liquidarse la Empresa Comercializadora de Arroz (ECASA) y reestructurarse la Empresa Nacional Comercializadora de Insumos (ENCI), que controlaba la importación de alimentos y fertilizantes.

Por otro lado se estableció desde 1991 un sistema de sobretasas fijas y variables como mecanismo de compensación orientado a elevar la protección y estabilizar los precios, para los productos de mayor importancia en la estructura de importaciones: trigo, harina de trigo/pastas; maíz amarillo duro/sorgo; azúcar, arroz, leche entera en polvo y grasa anhidra de leche. Esta medida hasta el momento ha mostrado limitada eficacia frente al atraso del tipo de cambio y la caída de la demanda interna.

En materia de **liberalización del mercado financiero para el agro** la medida inicial fue la eliminación de las tasas de interés preferenciales que otorgaba la banca de fomento, dejando que su nivel sea fijado por el mercado. En lo que se ha considerado una muestra de la radicalidad del programa, pasó a reestructurarse el sistema financiero vinculado al agro, liquidando el antiguo Banco Agrario que operaba básicamente con transferencias del Banco Central y que en su mejor momento llegó a otorgar más de 1000 millones de dólares en avíos para la campaña agrícola y a tasas de interés por debajo de los rangos del mercado.

**Reformas legales e institucionales para introducir el mercado de tierras:** en esta etapa se introdujeron los primeros cambios dirigidos a cancelar las restricciones al régimen de propiedad privada y abrir el mercado de tierras. La Ley de la Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario (DL 653) significó revertir la Reforma Agraria de 1969. Sus disposiciones básicas apuntan a otorgar seguridad jurídica sobre propiedad y tenencia de tierras a cualquier persona natural y jurídica y establecer la libre comercialización de tierras sin

importar su origen. En la segunda fase se pasó a la creación y puesta en marcha de algunas nuevas instituciones y la profundización de la liberalización del mercado de tierras.

**Promoción de las Cajas Rurales de Ahorro y Crédito (CRAC):** si bien la orientación general declarada por las reformas era lograr la participación de la banca comercial en el financiamiento del segmento moderno de la agricultura, el gobierno decidió promover la formación de Cajas Rurales de Ahorro y Crédito como una forma de reemplazar al desaparecido Banco Agrario. Del total de sus colocaciones (que en la actualidad ascienden a unos 55 millones de dólares) un 60% se dirige al sector agropecuario.

**Promulgación de la Ley de Tierras:** en 1995 fue promulgada la Ley de Tierras, que consolida y amplía los cambios adelantados en el DL 653 de 1991. Esta ley ofrece el marco legal orgánico al proceso de reforma institucional referido a las tierras, estableciendo las garantías jurídicas a la propiedad, e impulsar el mercado de tierras. El estímulo al mercado tiene el propósito de fomentar la inversión de capitales en la agricultura peruana y darle a las tierras los usos más rentables y productivos. Un componente importante es promover la incorporación de las tierras comunales (sobre todo de la costa) al mercado.

Los aspectos principales contenidos en la Ley son:

- elimina los límites mínimo y máximo a la propiedad de tierras pero se grava con un impuesto a las propiedades adquiridas mayores de 3000 hectáreas; se exceptúan a las tierras de las comunidades campesinas y nativas;
- las tierras del Estado pueden pasar a manos de particulares vía subasta (posteriormente se amplía la norma incorporando la figura de la concesión);
- se norma de manera restrictiva la expropiación, en consonancia con las garantías dadas a la propiedad por la Constitución de 1993: sólo por causa de seguridad nacional y necesidad pública se procede la expropiación;
- la figura del abandono de tierras se aplica sólo a los casos de concesión, por incumplimiento de las condiciones establecidas;
- se declara la intangibilidad de tierras objeto de la ley forestal y de fauna silvestre.

Respecto de las comunidades campesinas, la ley abre la opción de titulación individual, de modo que el reconocimiento de derechos a los comuneros propietarios o poseionarios permita su venta, alquiler o hipoteca, si la comunidad así lo decide.

En 1997 se aprobó el reglamento general de la Ley de Tierras que en lo fundamental norma los procedimientos para la venta o entrega en concesión de las tierras eriazas de propiedad estatal y, por otro lado, garantiza la propiedad territorial de las comunidades nativas, reiterando que su derecho es imprescriptible.

**Titulación y registro de predios rurales:** para el avance de las reformas es crucial definir derechos de propiedad a fin de desarrollar el mercado de tierras. El gobierno inició desde 1993 el Programa (luego convertido en Proyecto) Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT), encargado de entregar títulos de propiedad y registrar los predios rurales en el país. Antes, en 1991, se había creado el Registro de Predios Rurales que, sin embargo, sólo funcionó en los valles de la costa central. El gobierno gestionó y obtuvo un financiamiento del BID de US\$ 22 millones (sobre un costo total de US\$ 38 millones) para el funcionamiento del PETT. La meta fijada por el Proyecto es lograr la titulación de un millón de predios en el año 2000.

Evaluando la situación después de varios años desde la iniciación de las reformas se puede decir que, sin duda, la apertura del mercado de tierras constituye la transformación más trascendente que se ha producido en el Perú en el marco del ajuste estructural de los

noventa. El DL 653, la nueva Constitución Política de 1993 y finalmente la Ley de Tierras de 1995 han completado el desplazamiento radical del régimen impuesto por la reforma agraria de 1969. Mientras que en el marco de la antigua reforma agraria el derecho de *posesión* y el uso productivo de la tierra eran las categorías fundamentales, el actual marco jurídico le ha devuelto la primacía al derecho de *propiedad*. El reconocimiento de la propiedad privada ha sido extendido inclusive al ámbito de las comunidades campesinas permitiéndose la titulación colectiva e individual.

Existe consenso en la necesidad de acelerar las acciones de titulación de tierras y registro de los predios rurales, pues es evidente que no puede prolongarse más el desfase existente entre el dinamismo que se esperaba en el mercado (tras haber promulgado la Ley de Tierras) y no tener resuelta para la gran mayoría de unidades agrícolas la asignación clara de derechos de propiedad.

El aspecto más sobresaliente en este contexto es el hecho impresionante que aproximadamente un 80% de la extensión total de tierras no se encuentra saneado legalmente, sea por carecer de títulos de propiedad o por falta de inscripción registral. Hay que reparar en las enormes dificultades que representa para el proceso de titulación la excesiva fragmentación de los predios rurales que ha ocurrido en el país y de la que dan cuenta los datos censales. La proliferación de pequeñas unidades tiene como origen estructural la presión poblacional sobre una dotación de tierras cultivables que, en el caso peruano, es una de las más bajas del continente. Pero el factor que más recientemente ha influido es el proceso de parcelación ocurrido durante los años ochenta sobre todo en las cooperativas de la costa y demás unidades de carácter asociativo creadas por la reforma agraria. La forma desordenada en que se llevó a cabo este proceso de división de la tierra ha significado perder economías de escala respecto a posibilidades de mecanización, labores de sanidad, comercialización de insumos y productos, mantenimiento de sistemas de riego y drenaje, etc. y, por otro lado, elevar los costos de transacción en el mercado de tierras.

El otro problema se refiere a la necesaria y difícil coexistencia del renovado mercado de tierras en el país con una vieja institución, una de las más importantes del mundo rural peruano, como son las comunidades campesinas. Un reclamo insistente es que el Estado ponga atención no solamente en la titulación de predios individuales, sino también en el saneamiento de las propiedades de comunidades campesinas y nativas. La asignación de derechos de propiedad en el espacio comunero es un proceso complejo que envuelve problemas tanto en lo relativo a la propiedad colectiva de cada comunidad (conflictos con comunidades vecinas o con terceros) como a la titulación individual de las familias comuneras que se encuentran en posesión de parcelas y a quienes les interesa confirmar estos derechos. Deben por ello revisarse los dispositivos legales y procedimientos que actualmente traban el proceso.

**Reformulación de la inversión pública en los proyectos de irrigación:** un componente muy importante de las reformas en el sector agrario es modificar el papel del Estado frente a los grandes proyectos de irrigación ubicados en la costa peruana. Estos en conjunto se proponen incorporar unas 430 mil hectáreas y mejorar otras 300 mil, a un costo de inversión total de más de US\$ 9,300 millones.

La deseada privatización de estos proyectos ha avanzado con lentitud en lo referente a la subasta de las tierras habilitadas de algunos de los proyectos. Las dificultades están en los altos montos de inversión requerida y los largos plazos de maduración de los proyectos, así como en la indefinición respecto de la ley de aguas y el futuro régimen de manejo de los recursos hídricos.

**Reestructuración del MINAG y de organismos asociados:** en gran medida la discusión sobre la reestructuración del MINAG tiene que ver con las posibilidades de un proyecto más

orgánico de reforma general del Estado. El fracaso de esos intentos abrió paso en el sector agrario a un ajuste llevado a cabo sin un plan ni objetivos definidos.

En cuanto a la creación de un nuevo marco institucional para el sector público agrario, resalta el interés que tuvieron los organismos multilaterales para impulsar estas reformas. La especial atención puesta en el agro tiene que ver con el hecho de que el sector agrario es el que ha venido captando los mayores recursos de la cooperación internacional. En este contexto destacan las propuestas del BID para una reestructuración a fondo del Ministerio de Agricultura, contando con el soporte técnico ofrecido por Naciones Unidas a través del PNUD. Tales propuestas en realidad formaban parte de un ofrecimiento de crédito del BID condicionado a un conjunto más amplio de reformas institucionales en la agricultura peruana que contemplaban, entre otras medidas, la supresión de los límites a la propiedad privada y tenencia de tierras, privatización de los sistemas de riego y proyectos de irrigación, acceso del sector privado al aprovechamiento de los bosques y la racionalización y reducción gradual de las sobretasas arancelarias.

El enfoque del BID era transformar radicalmente el MINAG, dotándolo de un reducido pero altamente calificado y bien remunerado plantel profesional y técnico, infraestructura y equipamiento modernos y funciones promotoras y normativas. La imposibilidad de llegar a un acuerdo pleno con el gobierno sobre los puntos contenidos en este plan desembocó solamente en un apoyo a algunos proyectos y programas específicos del sector, especialmente en los aspectos de sanidad y titulación de tierras.

El ajuste *de facto* sufrido por el Ministerio de Agricultura, ha sido uno de los más drásticos al interior del Poder Ejecutivo. La reducción de personal ha implicado pasar de unos 23 mil trabajadores en 1990 a 5 mil en 1996 (en algunos organismos se redujo el personal a menos de una décima parte). La fusión de dependencias significó, por ejemplo, eliminar a siete unidades que tenían que ver con la gestión de recursos hídricos y reducirla sólo a una (la Dirección General de Aguas).

Se utilizó el criterio fundamental de separar por un lado las funciones normativas y reguladoras en las grandes áreas de competencia del sector (agricultura, ganadería, silvicultura, conservación de recursos naturales y agroindustria) en un núcleo central relativamente pequeño del Ministerio de Agricultura y trasladar las funciones ejecutivas de investigación, sanidad y manejo de recursos naturales a los llamados Organismos Públicos Descentralizados.

Para este fin la Ley Orgánica del sector crea el Instituto Nacional de Investigación Agraria (INIA) el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA), el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) y el Consejo Nacional de Camélidos Sudamericanos (CONACS)<sup>4</sup>. Se crea también como un órgano de apoyo la Oficina de Información Agraria (OIA), encargada de conducir un sistema de información estadística.

Adicionalmente se optó por el funcionamiento de proyectos especiales para la prestación de servicios y logro de objetivos específicos, buscando canalizar recursos con suficiente grado de autonomía y eficiencia. Además del ya mencionado PETT, la promoción de un mercado de asistencia técnica en el campo se encargó al Proyecto de Fomento de la Transferencia de Tecnología a las Comunidades Campesinas de la Sierra (FEAS), el Proyecto Subsectorial de Irrigación (PSI) se encargó de mejorar y rehabilitar infraestructura hidráulica en obras de riego de pequeña dimensión en la costa y la Unidad Operativa de Proyectos Especiales (UOPE) asumió diversas líneas de apoyo técnico y crediticio a los pequeños agricultores.

---

<sup>4</sup> El INIA reemplazó al antiguo Instituto de Investigación Agraria y Agroindustrial (INIAA), y el INRENA sustituyó a la Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales (ONERN).

Finalmente se repotenció el antiguo Proyecto Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS), encargado de transferir a los pequeños agricultores y comunidades campesinas tecnologías de conservación de recursos naturales.

En conclusión se puede decir que no obstante que el programa de ajuste liberal llevado a cabo en el Perú ha sido uno de los más radicales en el contexto de América Latina, no ha estado acompañado por un esfuerzo similar por institucionalizar las reformas. Hay pues un déficit de institucionalidad, y éste representa uno de los mayores desafíos hacia los próximos años.

Superar este desafío y construir instituciones eficaces, tanto para el desarrollo económico como para el ejercicio de la ciudadanía, supone una alta concentración de voluntad política. Es esta una situación en la que de ningún modo resulta suficiente abrirse a las fuerzas espontáneas del mercado. Por el contrario, la experiencia de distintos países indica la necesidad de un esfuerzo deliberado por crear instituciones.

## Cuadro 6

### PERÚ - LAS PRINCIPALES REFORMAS RURALES DE LOS AÑOS NOVENTA

<b>Principales Cambios Legislativos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1990: Comienza Programa de Estabilización y Reformas Estructurales</li> <li>• 1995: Ley de tierras; Liberización del mercado financiero para el Agricultura; Ley de Promoción del Desarrollo Agrario (885)</li> <li>• 1997: Ley Marco de Descentralización</li> <li>• 1997: Ley Orgánica Recursos Naturales (Ley 26821)</li> </ul>
<b>Impactos Directos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eliminación de los límites a la propiedad (pero con impuesto a propiedades mayores)</li> <li>• Se posibilita las subastas de tierras estatales y se regula (restringe la expropiación)</li> <li>• Seguridad jurídica sobre propiedad de tierras y libertad de comercialización</li> <li>• Reglamentación del uso de aguas y adjudicación de tierras erizas</li> <li>• Libre comercialización de productos e insumos agrícolas</li> <li>• Flexibilización del régimen laboral en la agricultura</li> <li>• La descentralización iniciada con la Constitución de 1979 es un proceso ausente</li> </ul>
<b>Evaluación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento del orden y disminución de la burocracia</li> <li>• Búsqueda de resultados de corto plazo y falta de consensos</li> <li>• La ineficacia en la descentralización es uno de los principales problemas de los 90</li> </ul>
<b>Principales Reformas del SPR</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoción de las Cajas de Ahorro y Crédito</li> <li>• Programa Especial de Titulación de Tierras (PETT)</li> <li>• Participación privada en los proyectos de irrigación de la costa (alto costo)</li> <li>• Reestructuración y modernización del Ministerio de Agricultura</li> </ul>
<b>Evaluación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se espera obtener la titulación de un millón de predios al año 2000</li> <li>• Pasó de 23 mil a 5 mil empleados en el Ministerio de Agricultura</li> <li>• Se fija como misión del Ministerio promover el desarrollo agrario en el contexto de la economía de mercado</li> </ul>
<b>Desafíos Urgentes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Necesidad de acelerar la titulación de tierras y registros de la propiedad rural</li> <li>• Se requiere el saneamiento de los predios comunitarios campesinos</li> <li>• Políticas macro económicas para el agro (acuerdos internacionales, incentivos tributarios, financiamiento)</li> <li>• Definición de los derechos de agua</li> <li>• Definición del marco normativo en el tema forestal</li> <li>• Redefinición estratégica del Ministerios de Agricultura</li> <li>• Potenciar la descentralización a nivel "microregional" (poder a las municipalidades)</li> <li>• Acuerdo nacional, consenso y visión de largo plazo en las políticas</li> </ul>

### III) Conclusiones

El problema práctico de los encargados de políticas no solo dice relación al conocimiento de qué hacer, sino también a cómo hacerlo. En varias instancias el objetivo final es más claro que el camino para llegar a aquello.

Las reformas estructurales de la última década y media hoy en día son criticadas por no preocuparse de las instituciones. En el sentido que tales críticas se refieren con "instituciones" a las reglas y ordenamientos que son condición previa para el funcionamiento de una economía de mercado, están en lo correcto. Pero en la medida en que por instituciones solo se entienden organismos gubernamentales, existe en la actualidad el peligro de avanzar en reformas institucionales mal entendidas que tienen por objetivo exclusivamente reformas administrativas o gerenciales.

Más bien, entonces, vale recordar que en el caso latinoamericano, una región todavía afligida por la deuda estatista y paternalista del pasado, el principio rector para las estrategias de desarrollo debe ser el *empowerment* de la gente, garantizando más libertad económica y política y así abrir y permitir el aprovechamiento de nuevas oportunidades cada vez más numerosas y variadas.

No es demás aclarar que con tal afirmación no se aboga por una fragmentación o, como a veces se llama, una atomización de la sociedad, y mucho menos por un Estado pasivo. Se trata de internalizar ciertos principios como son la responsabilidad del individuo, la subsidiariedad en la provisión de bienes y servicios por parte del Estado y la organización de la actividad económica en base del sistema de mercado. Indudablemente aún queda un camino largo a recorrer en este sentido, como lo demuestran las experiencias nacionales analizados en este documento.

Extrayendo los puntos centrales de los casos nacionales anteriormente presentados, esta conclusión trata identificar unos objetivos meta en el tema del desarrollo rural en el siglo 21 que además del *qué* hacer llevan a la vez dentro de su conceptualización una buena parte del *cómo* hacerlo.

Para este fin analítico se pueden mencionar los siguientes tres meta objetivos, los cuales abarcan todos los temas específicos, por ejemplo, la reforma gerencial del SPR, derechos de propiedad, descentralización, etc.:

1. **incrementar las capacidades de los individuos** y disminuir la dependencia en acciones del Estado, así como las limitaciones a la iniciativa privada impuesto por el. El Estado tiene que ser visto como un incubador de actividades, no como una panacea a los problemas del desarrollo rural. Sin embargo, el fuerte retiro del sector público en el desarrollo agrícola-rural diagnosticado últimamente, en la práctica parece ser menos brusco. De hecho, en muchos casos se observa un cierto viraje hacia atrás, suavizando o cancelando los efectos de reformas anteriores. Así por ejemplo en Perú, donde la eliminación del Banco Agrario fue parcialmente compensado por la creación del sistema de las Cajas Rurales de Ahorro y Crédito; en Colombia, donde la antigua para-estatal IDEMA primero experimentó una (re) valorización de su rol al inicio de los años noventa antes de ser eliminado; en Chile, donde los presupuestos de los principales organismos públicos en el desarrollo rural (el Ministerio de Agricultura y el INDAP) han crecido en un 175% y un 150% respectivamente durante la década de los noventa; también en Brasil se dio un aumento de los fondos públicos destinados al área rural, aunque menos drástico; o en México, donde la característica fundamental del importante programa PROCAMPO de otorgar recursos compensatorias para ingresos bajos fue modificada y

se convirtió en un subsidio a la producción, medida que significa mayores distorsiones en el comportamiento de los recipientes. Al mismo tiempo los esfuerzos hacía esquemas de desarrollo regional (descentralización, desconcentración, devolución) han avanzado con marcada lentitud.

2. **avanzar en la institucionalidad del mercado:** al respecto se han registrado importantes mejoras, por ejemplo, referente a mecanismos de resolución de conflictos. Pero los avances en el tema más contundente, la creación de propiedad de la tierra rural, han sido claramente insuficientes, permaneciendo las condiciones conocidas donde hasta el 80% de los predios se encuentran sin títulos saneados. Adicionalmente se presentan tendencias preocupantes, como la actual política de tierras en diferentes países donde, en un intento de solucionar un problema primordialmente social, se corre el riesgo de repetir errores del pasado, como por ejemplo la extrema fragmentación de predios experimentado en el Perú, producto de la parcelación de terrenos sin tomar en cuenta las realidades económicas.
3. **concretar el viraje del desarrollo agrícola al desarrollo rural:** en muchos países ya existe la consciencia que este cambio de enfoque lleva a ajustes necesarios en la organización del sector público el cual debe atender a agentes rurales heterogéneos, no todos de ellos vinculados directamente a la producción agrícola. Esto queda en evidencia por ejemplo en el caso brasileño, donde hoy en día existe un Ministerio de Agricultura y Abastecimiento y otro Ministerio de Desarrollo Agrícola. A la vez ha crecido la importancia de proyectos y programas especiales (por ejemplo, el PETT en el Perú), los cuales a veces gozan de una notable independencia en la ejecución de sus tareas. Sin embargo, parece que la énfasis de la acción pública en cuanto a las áreas rurales sigue siendo en el desarrollo agrícola *per se* y que se necesita más imaginación para crear las condiciones donde pueden emerger oportunidades extra-prediales. Finalmente el nuevo ambiente internacional y nuevas demandas nacionales llevan a nuevos interrogantes, como se demuestran, por ejemplo, por fricciones en algunos casos entre los Ministerios de Agricultura y los de Relaciones Exteriores o de Recursos Naturales.

Por último vale recordar algunos de los factores que ponen límites a las ambiciones reformadores de los gobiernos. Un punto es el proceso político interno, donde una redistribución de recursos dentro del sector público impulsado por nuevos escenarios, los poderosos grupos de *lobby* de los agricultores y en algunos casos los sindicatos de los empleados en el SPR, traban la realización de ciertas medidas políticas.

Segundo, hay que enfrentar los cambios producto del llamado proceso de la globalización. Por un lado existen, para mencionar un ejemplo, las conocidas desfases entre los ideales propagados por los países desarrollados en la materia del comercio internacional y sus políticas reales. Pero por el otro lado, lo que se llama la globalización y que en realidad en primera instancia es simplemente el desplazamiento entre diferentes jurisdicciones de factores de producción (capital financiero, conocimiento y productos), al mismo tiempo constituye una oportunidad de destacarse en lo que podría ser denominado la competencia institucional entre países.

-----