El Caso de Guyana

Patrick E. Williams
Linda Johnson-Bhola

GUYANA

RESUMEN EJECUTIVO

Hay evidencia creciente que muchos países, ricos en capital y tierras pero deficientes en recursos hídricos, están haciendo esfuerzos para invertir en proyectos agrarios para estimular la producción de alimentos y reducir los costos para su población. Se está prestando particular atención a China, Japón, India y Arabia Saudí, países que han ido expandiendo la inversión en África Tropical y América Latina. Sin embargo, estas intervenciones no carecen de implicancias para los países en desarrollo. Han emergido más y más conflictos en el uso de tierras debido a la marginalización del uso del suelo.

Este estudio, encargado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, Food and Agriculture Organization), ha sido preparado como parte de un esfuerzo regional de mayor alcance. Aborda el tema del impacto de la inversión extranjera sobre el sistema de posesión de tierras en Guyana, dentro del contexto más amplio del Caribe y América Latina. El periodo en el que se enfoca la investigación es entre 2004 y 2010.

A diferencia de la situación de varios países donde a causa de los sistemas de tenencia de tierras se han reportado efectos negativos de la extranjerización sobre la población local, hasta el momento Guyana no se encuentra en condiciones similares. El informe propone cuatro razones principales para esta situación:

a) El influjo relativamente limitado de inversión de capital extranjero en el sector agrícola, debido en parte a factores legales, institucionales, socio-económicos y de seguridad;
b) Sólo recientemente el gobierno está haciendo esfuerzos intensos para atraer la inversión extranjera al sector agrícola; la competitividad de Guyana en relación con otros países en desarrollo es aún deficiente;
c) Guyana todavía tiene grandes extensiones de tierra de las cuales aproximadamente el 80% es de propiedad estatal, por lo tanto controladas por el Estado, y fuera de la proximidad de las comunidades agrícolas establecidas, y;
d) La infraestructura para apoyar el desarrollo de la agricultura es algo primitiva y poco efi-

ciente, y como tal, requiere fuertes inversiones de capital para que la producción agrícola prospere.

1. Introducción

1.1 Antecedentes

La República de Guyana es un país tropical espacialmente localizado entre 1° y 9° de latitud Norte y 57° y 61° de longitud Oeste. Está situada en la costa norte de América del Sur, y es el único país de la región donde el inglés es el idioma oficial. Según el Plan Estratégico para la Gestión Integrada de las Zonas Costeras (2000), el país ocupa un área de 216.000 km^2 y tiene un litoral de aproximadamente 430 km de largo y una extensión continental de alrededor de 724 km. Tiene frontera con Venezuela por el oeste, Surinam por el este, Brasil por el sur y con el Océano Atlántico por el norte.

Guyana está dividida en cuatro regiones geomorfológicas, a saber: la Planicie Costera, Sandy Rolling Land, la Región de la Montaña Pakaraimas, y las tierras bajas del Pre-Cámbrico. La geomorfología, el suelo, la geología y la vegetación de cada una son diferentes (Daniels, 2001). El país tiene una población de aproximadamente 751.223 personas (Censo 2002, Departamento de Estadísticas).

Los sistemas de administración de tierras y la estructura agraria han sido muy influenciados por los sistemas jurídicos y la institución de la esclavitud. La posesión de tierras está basada en la tenencia definida por las leyes derivadas, en parte, del derecho romano-holandés. Con el tiempo, la política de tenencia de tierras ha experimentado numerosas enmiendas. Después de 1831 los británicos asignaron las tierras estatales bajo una forma de título llamado "subsidio absoluto." Este fue sustituido en 1921 por el título "subsidio de compra condicional", que se haría absoluto siempre que el precio de compra fuera pagado en cinco cuotas iguales y que las condiciones de ocupación productiva y otras exigencias fueran satisfechas.

La tenencia de las tierras del Estado bajo los sistemas de subsidio fue suspendida en 1938 a causa del abandono y del escaso desarrollo de grandes extensiones bajo tales títulos. Durante el período de 1890 a 1912, grandes áreas de tierras del Estado fueron tomadas por entidades corporativas, autoridades de los pueblos e individuos bajo documentos de título llamados "licencias de ocupación", modalidad principal del sistema de arrendamiento. Estos títulos fueron emitidos por períodos no especificados "a discreción de Su Majestad". Después de 1912 se adoptó el contrato de arrendamiento de 99 años. El contrato de arrendamiento de 21 años se introdujo después en 1919 y el arrendamiento de 25 años fue acogido en 1965, con el derecho de renovarlo, sistema que perdura hasta la fecha.

A diferencia de algunos países de la Commonwealth, tales como Santa Lucía y Tobago, donde se han establecido disposiciones para que ciudadanos locales como extranjeros puedan acceder a la tenencia de tierras para uso productivo, Guyana no tiene ningún tipo de legislación que permita a los extranjeros la tenencia de tierras. Por ello, la decisión de conceder a cualquier extranjero que expresa su interés en adquirir tierras se deja al juicio de la agencia de ejecución y en última instancia, del Ministro de Tierras y Catastro.

Durante décadas, la gestión de tierras en Guyana ha sido un tema muy complejo y controvertido, en parte debido a la sensibilidad política alrededor del tema, y en parte debido a la multiplicidad de interesados involucrados en la demanda de la tierra. Además, los términos administrativos poco precisos han influido en la gestión de la tierra. El país nunca ha tenido un plan, ni para el uso nacional de la tierra ni para orientar su desarrollo.

1.2 Metodología

La metodología utilizada en este estudio incluyó amplias revisiones documentales. Se comprobó que la documentación relacionada con el marco jurídico, institucional y político y su conexión con las condiciones socio-económicas en Guyana, permitía una satisfactoria comprensión de la situación de la tenencia de tierras y su evolución, particularmente con respecto a la concentración de tierras y la propiedad extranjera. Otras fuentes directas también fueron consultadas para obtener una comprensión más profunda de la situación cambiante en el mercado local de tierra.

Entre las fuentes consultadas:

- Documentos de política de agencias clave del gobierno tales como el Ministerio de Agricultura, la Comisión de las Tierras y Catastro de Guyana, y la Oficina de Inversión de Guyana.
- Registros de la propiedad de tierras, el Registro de la Propiedad y las oficinas regionales de la Comisión de Tierras y Catastro de Guyana.
- Artículos en periódicos locales (Stabroek News, Kaieteur News y Guyana Times) sobre las solicitudes y adquisiciones de tierras agrícolas.
- Entrevistas con informantes calificados del Ministerio de Agricultura y la Comisión de las Tierras y Catastro de Guyana, sobre la política de tierras, los problemas relacionados con la tenencia y las tendencias actuales.
- Informes de investigación sobre encuestas de los hogares rurales, ingresos y funcionamiento de las principales agencias de gestión de la tierra, tales como el Registro de la Propiedad en Georgetown.

El proceso se dirigió hacia la comprensión de la dinámica del mercado de tierras en Guyana, incluyendo sus raíces históricas, así como sus similitudes y diferencias en la concentración de la tierra y la propiedad tanto local como extranjera, con los países vecinos de la región.

2. La Economía de Guyana

Durante los últimos años, la economía guyanesa ha mostrado un crecimiento moderado, basándose en gran parte en la producción de cultivos, la pesca y las industrias extractivas. Su economía

Cuadro 1: Producto Interno Bruto del 2004 al 2009 a precios constantes de 1988, por Origen (G $ mm)

Sector	Revisado 2009		Presupuesto		Revisado		Revisado		Real 2006		Real 2005		Real 2004	
	2009 PIB	2009 Tasas de Cree.	2009 PIB	2009 Tasas de Cree.	2008 PIB	2008 Tasas de Cree.	2007 PIB	2007 Tasas de Cree.	2006 PIB	2006 Tasas de Cree.	2005 PIB	2005 Tasas de Cree.	2004 PIB	2004 Tasas de Cree.
Azúcar	723	3,3	896	28,2	699	-15,1	824	2,7	802	5,4	761	-24,4	1006	7,6
Arroz	221	9,2	188	-7,1	203	10,5	183	-2,9	189	12,5	168	-16	200	-8,3
Ganado	141	2,5	141	3	137	7,4	128	2	125	-3,2	129	-3,1	133	2,3
Otra														
Agricultura	367	5,8	354	2	347	7,7	322	4,6	308	6,9	288	-3,1	297	2,1
Pesca	141	-10,5	158	0	158	-2	161	3,2	156	-3,1	161	2,5	157	-1,3
Silvicultura	178	-0,6	179	0,3	179	-15,2	211	-11.1	237	11,9	199	8,1	184	0,5
Minería &														
Explotación														
Canteras	437	0,7	428	-1,4	434	6,1	409	22,7	334	-21,6	426	-17,8	518	-6,5
Fabricación	360	0	360	0	360	-2	367	1	364	5,2	346	11,9	309	0
Distribución	690	6,6	670	3,5	648	11,8	579	9	532	10	483	15	420	1,9
Transporte & Comunicación	877	2	894	4	860	9,9	782	13	692	12	629	9,4	575	3,6
Ingeniería & Construcción	695	1,5	711	3,8	685	8,5	631	5,7	597	9,6	533	9,4	487	4
Arriendo de Viviendas	125	2	125	1,5	123	4,5	118	3	114	7,9	104	6,1	98	1
Servicios														
Financieros	420	3	424	4	408	12	364	7	340	7,9	315	6,4	296	1
Otros														
Servicios	285	3	282	2	277	7	258	5	246	7,8	228	7	213	1,4
Gobierno	736	0	736	0	736	1	729	1	722	1,9	708	2	694	u
Total	**6397**	**23**	**6548**	**4,7**	**6253**	**3,1**	**6068**	**5,4**	**5759**	**5,1**	**5478**	**-2**	**5587**	**1,6**

FUENTE: Oficina de Estadísticas, Ministerio de Finanzas

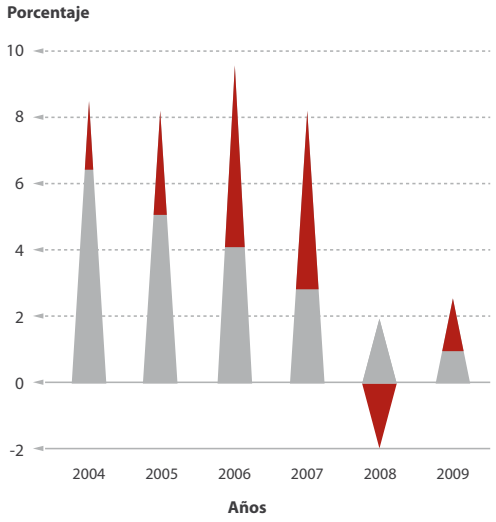
depende mucho de la exportación de las seis siguientes materias primas - azúcar, arroz, oro, bauxita, camarones y madera – que constituyen casi el 60% del Producto Interno Bruto (PIB) del país, y que son muy vulnerables frente a condiciones climáticas adversas y a fluctuaciones en los precios o a la fijación de precios de las materias primas. La recuperación económica desde la recesión del 2005, relacionada con las inundaciones, ha sido mantenida a flote por los aumentos en los flujos de remesas y la Inversión Extranjera Directa (IED) en las industrias de azúcar y arroz, así como en el sector minero. El sector de la minería de bauxita, en el corto plazo debería beneficiarse de la reestructuración y privatización parcial, mientras la industria azucarera controlada por el Estado, llevará a cabo modernizaciones que aumentarían su eficiencia.

Los ingresos provenientes de las exportaciones de la agricultura, la pesca y la minería, han permanecido estables debido a que los precios de las materias primas han compensado la disminución de la producción; pero el monto de las importaciones ha aumentado, impulsado por mayores costos de la energía.

Los problemas crónicos de la economía local han sido la escasez de mano de obra calificada y las deficiencias de la infraestructura y los servicios. El gobierno está haciendo sacrificios para pagar una significativa deuda pública externa, a expensas de la urgente necesidad de ampliar la inversión pública. En marzo de 2007, el Banco Interamericano de Desarrollo, el acreedor principal de Guyana, canceló la deuda Pública de Guyana de cerca de 470 millones de USD, equivalente a casi el 48% del Producto Interno Bruto (PIB), lo que bajó la razón de deuda pública/producto Interno Bruto del 183% en 2006 al 120% en 2007. Guyana se endeudó como consecuencia del modelo de desarrollo cerrado adoptado durante los años 70 y 80, pero la entrada de Guyana en el Mercado del Caribe (CARICOM) en enero de 2006, ha ampliado las exportaciones del país, principalmente de materias primas.

La figura 1 muestra las tasas de crecimiento del PIB de Guyana en porcentaje para el período de 2004 - 2009. Para los años 2004, 2005, 2006 y 2007, las tasas de crecimiento han sido relativamente constantes con un promedio de poco más de 6% al año. Sin embargo, hubo una disminución brusca en los años 2008 y 2009 cuando la agricultura muestra malos resultados (azúcar y arroz), que de hecho son los rubros dominantes de la economía de Guyana.

Figura 1: Tasas de Crecimiento del PIB



2.1 Desempeño del sector económico (2004–2009)

Guyana, un país de ingreso mediano/bajo, es uno de los más pobres de América Latina y el Caribe. Después de un largo período de crecimiento lento o casi nulo durante los finales de los años 90', el PIB real comenzó a expandirse en el 2006 (aumento del 4,7%). Históricamente, los productos de exportación que han proveído los beneficios económicos más gravitantes, han experimentado variaciones; a pesar de esto, se registró un buen número de éxitos. El arroz registró su segunda mejor cosecha en el 2009, debido a la introducción de nuevas variedades y programas ampliados de educación de los agricultores en la modalidad de "Escuelas de Campo". Esto resultó en un incremento global de la producción del 9,2%, el incremento más alto de la industria en la década.

La industria de la bauxita, más que los otros productos locales, sufrió los efectos de la situación

económica internacional, aunque en menor grado que el sufrido por otros países de la región. La inversión de RUSAL en la industria de la bauxita de Guyana mitigó el impacto: los puestos de trabajo fueron preservados y no hubo cierre, a diferencia de la situación en Jamaica.

Sin embargo, la industria del oro, que ha sido muy afectada en los últimos años, floreció el 2009 con declaraciones de que había crecido en un 14,7%, a 299.822 onzas; el nivel más alto registrado en un año. Esto se debe en gran parte a la trayectoria de apoyo público y su colaboración cercana con el sector, incluso en un momento en el que los precios del oro se cayeron en picada en EE.UU. (a 253 USD por onza); así como su inversión en infraestructura y el régimen fiscal.

El Ministro de Finanzas, en su presentación anual del 2009, señaló que el apoyo continuo del Gobierno a la industria ha permitido la llegada a niveles históricos de las declaraciones de oro, generadas por más de 800 operaciones pequeñas y medianas, con producciones individuales desde 20 a 20.000 onzas, todas las cuales emplearon cerca de 10.000 personas.

2.2 Desempeño del sector agrícola en 2005-2009

El sector de agricultura y ganadería creció en un 5,8% durante el año pasado, debido en gran parte, al énfasis puesto en la investigación y desarrollo, elementos clave en la diversificación y las estrategias de modernización del sector.

La agricultura es uno de los principales sectores productivos de la economía, habiendo contribuido anualmente con cerca del 30% del Producto Bruto Interno (PIB) del país, el 30% del empleo y el 40% de los ingresos de exportación (Caricom, 2006). A pesar de su papel, el sector sigue siendo en gran medida tipificado por la producción y exportación de productos primarios, mientras que la producción y exportación de productos de valor agregado siguen siendo relativamente pequeñas. El azúcar sigue siendo el principal contribuyente, representando más del 15% del total del PIB entre 1994 y 2004. El arroz, la ganadería, la pesca y una variedad de productos no tradicionales, (palmito, piña, plátano, pimienta y calabaza), contribuyen a la producción, empleo e ingresos de divisas. La agricultura en Guyana es también fundamental para la seguridad alimentaria del país, suministrando cantidades importantes de frutas y verduras, pescado, pollo, carne de res y de cerdo para satisfacer el consumo local.

Como se muestra abajo en el cuadro 2, sólo hay cuatro proyectos agrícolas a gran escala, con participación del Gobierno de Guyana para la adquisición de contratos de arrendamiento. Estos son: la Cuenca del Canje (22.000 ha), las Sabanas Rupununi (50.000 ha), las Sabanas Intermedias (número de hectáreas no indicado) y el Distrito Noroeste (10.000 ha). De estos cuatro proyectos sólo el de las Sabanas Rupununi ha concluido las negociaciones y se encuentra en operación. En base a la información recibida de las entrevistas, los otros se han encontrado con una serie de dificultades técnicas y aún no han llegado a la fase de operación.

Más del 50% de las exportaciones agrícolas de Guyana entran a mercados protegidos, o dentro de la región de la CARICOM (protegidas por la AEC, la Asociación de Estados del Caribe), o mediante el acceso preferencial a los mercados protegidos de la Comunidad Europea y los EE.UU. Sin embargo, la protección en estos mercados derivada de las políticas de aranceles y de fijación de precios, se está reduciendo, mientras que otros mercados se enfrentan posiblemente, a la desaparición completa. El sector agrícola tendrá que enfrentarse a un mercado global mucho más competitivo. A pesar de esta posible restricción, cuatro áreas han sido propuestas para las inversiones a gran escala.

Cuadro 2: Inversión Potencial a Gran Escala, en Proyección

Ubicación	Total ha	Uso Propuesto	Estado Actual
Cuenca del Canje (Región 6)	220.000	Frutas y Hortalizas	En curso
Sabana Rupununi (Región 9)	50.000	Arroz y Cria de Ganado	En curso
Sabana Intermedia (Regiones 4 and 5)	No indicado	Cultivo de Maíz	Iniciado en 2007
Distrito Noroeste (Región 1)	10.000	Aceite de palma/Biodiesel	Iniciando

FUENTE: Comisión de Tierras y Catastro de Guyana, Georgetown

Se visualizan algunos proyectos en el sector, relacionados con valor agregado local y algunos programas específicos impulsados a través de incentivos fiscales a la inversión en los sectores agrícola, pesquero y forestal. También se proporcionan prestaciones para la exportación de cultivos no tradicionales a los mercados extraregionales. Algunas de las medidas enfocadas a incentivar son exenciones de aranceles a maquinaria, equipamiento, agroquímicos y vehículos para la agricultura y agroindustria; así como subsidios a los gastos de elaboración de proyecto.

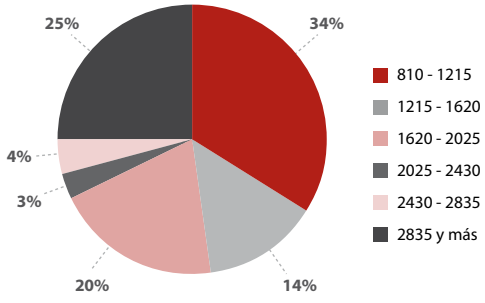
Las cifras de tierras arrendadas dan una imagen clara de su importancia, así como de su concentración:

Cuadro 3: Distribución de Explotaciones Arrendadas, según Tamaño

Tamaño de Explotaciones (ha)	Número	Hectáreas	Porcentaje del total de Explotaciones	Porcentaje acumulativo de superficie
810- 1.215	19	18.182	6,84	6,84
1.215-1.620	8	11.350	4,28	11,12
1.620-2.025	11	20.369	7,67	18,79
2.025-2.430	2	4.377	1,65	20.44
2.430-2.835	2	5.408	2,03	22,47
2.835 y superior	14	205.952	77,52	99,99
Total	56	265.635	99,99	

FUENTE: Datos de GL&SD (Guyana Lands and Surveys Department/Departamento de Tierras y Catastro de Guyana)

Figura 2: Distribución de Tierras Arrendadas



FUENTE: Datos del Cuadro 3

La agricultura de plantación es la forma más dominante de la agricultura en Guyana, ocupando las mejores tierras agrícolas con respecto al drenaje, al riego y la fertilidad del suelo, por más de un siglo. El cultivo principal es el azúcar, cultivado principalmente para la exportación a Europa y a América del Norte. Las plantaciones se encuentran en la franja costera que bordea el Océano Atlántico al norte y las Sabanas Intermedias hacia el sur. Durante décadas, la producción de azúcar ha sido una de las fuentes de divisas más importantes para la economía guyanesa con sus mercados europeos preferenciales. Sin embargo, recientemente la UE ha eliminado las preferencias concedidas al azúcar procedente de sus antiguas colonias. Esta decisión ha obligado al gobierno a tomar medidas drásticas en la reestructuración de la industria azucarera, conduciendo a la eliminación del cultivo en los terrenos menos eficientes y a la introducción de nuevas tecnologías.

El cierre de algunos de los campos de caña de azúcar ha llevado a la apertura de nuevas oportunidades en el Mercado de Tierras, tanto en las zonas costeras como hacia el interior de Guyana. Sin embargo, la tendencia ha sido dividir las tierras y ofrecerlas a la venta a particulares y empresas para el desarrollo industrial y de viviendas, a precios significativamente más altos que los que se habrían obtenido si hubieran sido vendidos para el desarrollo agrícola. Esto es, por lo tanto, una señal de que la demanda de tierras para el uso agrícola a lo largo de la franja costera no es competitiva con la demanda de tierras para el desarrollo urbano. El error de esta política es el enfoque de corto plazo, consistente en ofrecer las mejores tierras agrícolas para usos alternativos.

La agricultura campesina en Guyana, como en otras partes del Caribe vecino, es complemento del sistema de plantaciones. Los cultivos predominantes producidos en las zonas campesinas de la costa son: el arroz, el azúcar, los tubérculos y los vegetales. Estos en gran medida en unidades que oscilan entre una hectárea a diez hectáreas, y se cultivan para los mercados locales. Los excedentes complementan las necesidades familiares. Los miembros de la familia son la fuente principal de mano de obra para contrarrestar los costos de producción.

La agricultura campesina se realiza principalmente en las parcelas familiares que han sido heredadas por generaciones y que, o bien se mantienen en una unidad compartida por varios miembros de la familia con un uso común, o bien son repartidas entre los familiares individuales. El problema del tamaño reducido de las parcelas es el resultado de la sub-división después de que la tierra ya ha sido heredada y dividida a lo largo de varias generaciones. Para los inversionistas extranjeros, las parcelas disponibles son demasiado pequeñas para atraer inversiones a gran escala: de ahí la ausencia de inversionistas extranjeros en las áreas costeras que, como ya se ha mencionado, tienen las tierras agrícolas más adecuadas por su potencial productivo.

El pastoreo se realiza en las Sabanas Intermedias y las Sabanas del Sur, y es particularmente extensivo. Además, hay pequeños hatos de ganado en las franjas costeras para la producción de leche. Actualmente, este tipo de actividad no es una opción atractiva para los inversores extranjeros, ya que el gobierno tiene una política muy estricta sobre el control de este sector. Después de décadas de enfrentar el problema de la fiebre aftosa en la industria ganadera, hay una reticencia a importar nuevas razas de animales, a pesar de que los rebaños locales son de baja calidad y capacidad productiva.

En 2009, la agricultura, la silvicultura, la pesca y la caza contribuyeron con el 21,2% del PIB, al tiempo que la minería contribuyó con un 10,5% y la construcción con un 9,7%. El azúcar siguió siendo un importante contribuyente a la producción (5,9% del PIB); los ingresos de divisas y la producción aumentaron en un 3,3% en 2009, equivalente a 233.736 toneladas de azúcar. La industria del arroz alcanzó una producción de 359.789 toneladas en 2009, una expansión del 9,2% y la segunda cosecha anual más grande en la historia de la industria. El resto del sector agrícola creció un 1,4% en el último año.

El volumen de las exportaciones de azúcar aumentó, pero el precio medio de exportación disminuyó debido a los recortes de precios europeos en octubre del 2009. Como resultado, los ingresos de exportación de azúcar fueron de 118,9 millones de USD, un 10,8% por debajo del valor de 2008.

Similarmente, las exportaciones de arroz aumentaron en el 2009, pero el precio promedio de exportación se redujo un 27,3% respecto al 2008. Como consecuencia, los ingresos de exportación fueron 114,1 millones de USD, ó 3,3% por debajo del nivel del 2008 (eclacpos.org). Los datos del Cuadro 4 muestran que desde el 2006 hasta el 2008 ha habido una disminución constante en la contribución del sector agrícola al PIB. En el 2009 se observó un incremento, pero no fue superior al 2006. En el 2008 se registró la menor contribución, una situación que podría haberse debido a la crisis económica mundial que comenzó en ese año.

Cuadro 4: Indicadores Económicos
(% de crecimiento)

Producto Interior Bruto por sector	2006 (%)	2007 (%)	2008 (%)	2009 (%)
Agricultura, Ganado, caza, silvicultura y pesca	6,5	0,6	-2,9	1,3
Minería	-21,6	14,7	-0,1	-2,9
Industria Manufacturera	5,2	3,0	-4,4	4,3
Construcción	12,0	7,3	2,2	0,5

Estudio Económico de América Latina y el Caribe (2009-2010)

3. Marco jurídico e institucional para la administración de tierras

3.1 Administración de tierras

La administración de tierras está dirigida por el Registro de Escritura y la Comisión de Tierras y Catastro de Guyana (GL&SC). La GL&SC, establecida en 1903, está bajo la directiva del Ministerio de Agricultura y está orientada a supervisar los negocios en relación principalmente con tierras estatales. Bajo la Ley de Tierras del Estado (Sección 4), la GL&SC provee al Ministro responsable de Tierras y Catastro y al Presidente de la República de Guyana, la normativa para la emisión de arrendamiento o licencia que permite usar la tierra para fines agrícolas o agroforestales. El Ministro tiene la autoridad para establecer los términos y condiciones de dicho acuerdo, siempre que los términos y condiciones no sean contrarios a la Ley Forestal u otras legislaciones. Existen requisitos para participar en las subastas de tie-

rras. El Ministro tiene la obligación de conceder, vender o enajenar cualquier tierra del Estado cuando se cumplen ciertas condiciones.

En la Ley de Tierras del Estado, cap. 59:05, se contempla el acceso a tierras estatales. El individuo o grupo de individuos expresa su interés en las parcelas de tierra, revisa los mapas existentes del área disponible, y si son libres de gravamen, debe pagar unos honorarios de inspección, y finalmente presentar una solicitud formal en la GL&SC para la porción de tierra. GL&SC luego busca la autorización de la Agencia de Protección Ambiental y otros organismos pertinentes. El control de situaciones legales existentes, tal como la invasión de tierras vecinas, se hace generalmente antes de la recomendación para la emisión del contrato de arrendamiento. Cuando el contrato de arrendamiento es aprobado por el Ministro, GL&SC lo emite.

En los casos en que se transfiere la tenencia de tierras arrendadas en base a la aprobación de la Comisión, se coloca un anuncio en el Boletín Oficial durante tres días consecutivos. Si no se reciben objeciones, se recomienda al Ministro que transfiera la tenencia, después se timbra el contrato de arrendamiento aprobado y se la transfiere. En ninguna de las transacciones el Ministro está obligado a seguir un plazo determinado para responder a las solicitudes; por lo tanto, el periodo prolongado para la realización de muchas transacciones se suma a la agonía que generalmente padecen los arrendatarios y contratos de arrendamiento.

En Guyana la legitimización de la posesión de un título de tierra agrícola está controlada por la Ley (prescriptiva y de limitación) de Tierras Agrarias, cap. 148 (Leyes de Guyana Británica, Leyes de Guyana, Sección 3; Cap. 60:02). La ley estipula que es necesario mostrar que la tierra no fue adquirida por fraude ni por algún acuerdo o convenio expresamente establecido para dicho fin. Por extensión, la política de tierras en Guyana también está relacionada con varias políticas que se consideran importantes para las comunidades regionales e internacionales.

Según Gafar (1998) y el IICA (1991), la estructura de la tenencia agraria en Guyana no ha experimentado ningún cambio fundamental que haya impactado significativamente la distribución de la tierra por los holdings operacionales. Una Encuesta de Hogares agrícolas hecha en Guyana reveló que había 24.703 granjas cubriendo 376.303 acres (Thomas, 1993). Los resultados revelaron que hubo una distribución desigual de tenencias de tierra, un modelo similar al que existe en América Latina (véase el cuadro 5)

Cuadro 5: Distribución de las Explotaciones de Guyana según Tamaño

Tamaño de Tenencias (acres)	Total unidades (%)	Distribución Acumulativa (%)	Porcentaje del Area Total	% Distribución Acumulativa de Superficie
0- 1.012	25,4	25,4	2,2	2,2
1.012-2.023	15,1	40,5	3,3	5,5
2.023-4.047	19,9	60,4	8,3	13,8
4.047 - 6.070	13,8	74,2	9,8	23,6
6.070-10.117	14,6	88,8	16,3	39,9
10.117-20.234	6,5	95,3	13,4	53,0
> 20.234	4,7	100,0	47,0	100,0
Total	**100,0**		**100,0**	

FUENTE: Encuesta de hogares agrícolas rurales de Guyana 1978. Pp. 42

Los datos de la encuesta mencionada, indican que el 77% del total de esta superficie no es cultivada. El 60% del total de granjas ocupan menos del 14% de la superficie total.Entre el 70% y el 80% de las granjas pequeñas se concentran en la producción de arroz, y la mayoría de ellas están ubicadas en el Berbice Oriental, Demerara Oriental y las Costas e Islas de Esequibo. Las actividades agrícolas por lo tanto se concentran en la estrecha franja costera que está adyacente y bajo el nivel del mar y que representa el 10% de la superficie total del país. Los suelos costeros son los más fértiles, pero hay que protegerlos contra el agua salada del Océano Atlántico mediante manglares, diques, compuertas, muros de hormigón u otras formas de defensas marinas.

En consecuencia, el destino de la agricultura está ligado a la eficiencia de los sistemas de drenaje y de riego. A excepción de la caña de azúcar, la agricultura se caracteriza por el predominio de las granjas pequeñas, lo que está relacionado

con la asignación de tierras gubernamentales; un modelo que se ha visto facilitado por la política gubernamental.

3.2 Naturaleza del sistema de tenencia de la tierra (Landholding System)

Hay dos tipos básicos de sistema de tenencia de tierras en Guyana, es decir, tierras de propiedad pública y las propiedades de dominio absoluto. En el mercado de plena propiedad, el comprador compra directamente a un vendedor mediante las operaciones de "traspaso de propiedades" o "transferencia del certificado de título" registradas en el Registro de la Propiedad. Todos los contratos de arrendamiento de tierras de propiedad pública se registran en el Departamento de Tierras y Catastro.

3.2.1 Tierras de propiedad pública y privada

a. Tierras del Estado, antes llamadas "tierras de la Corona", son las que durante la Independencia en 1966 fueron transferidas al pueblo de Guyana. Mientras que el Comisario de Tierras y Catastro es el custodio de todas las tierras del Estado, la Comisión de Tierras y Catastro de Guyana (conforme a la Ley de Tierras del Estado y su Reglamento, cap. 62:0), la Comisión Forestal de Guyana (en virtud de la Ley 2 de 1979), y la Comisión de Geología y Minas de Guyana (en virtud de la Ley 9 de 1979) administran el uso de tierras para la agricultura, la silvicultura y la minería, respectivamente, en toda Guyana. En consecuencia, cada una de las tres instituciones gubernamentales emite los títulos para fines distintos con respecto al área de tierra, una vez que ésta ha caído bajo su jurisdicción. Para obtener un contrato de arrendamiento de tierra del Estado, cada solicitante debe presentar una solicitud en GL&SD de Georgetown o en una de sus oficinas regionales.

   La gestión y administración de tierras de propiedad pública están bajo la responsabilidad de varias instituciones: el Departamento de Tierras y Catastro, la Comisión Forestal de Guyana, la Comisión de Geología y Minas de Guyana, la Autoridad Central de la Vivienda, la Agencia de Recursos Naturales de Guyana, el Departamento de Desarrollo Regional y la Agencia de Protección Ambiental. La diversidad e independencia de cada una estas instituciones generan una multiplicidad de problemas de coordinación y comunicación.

b. Tierras Gubernamentales, son aquellas compradas al Estado, o concedidas al Gobierno de Guyana para fines públicos, tales como terreno para hospitales, escuelas y programas de desarrollo de tierra, entre otros. Las tierras con títulos de arrendamiento son ligeramente diferentes de las "tierras gubernamentales" y "tierras del Estado." Las tierras gubernamentales para fines agrícolas están gobernadas por la Ley de Registro de Escrituras que permite al Comisario, quien posee la tierra en nombre del Gobierno, a arrendar la propiedad durante un máximo de veinte años con renovación opcional. En la actualidad, se asignan las tierras gubernamentales mediante contratos de arrendamiento de 25 años. En el marco legislativo vigente, los contratos de arrendamiento del Estado y del Gobierno están aprobados por el Ministro de Agricultura.

c. Las tierras Privadas/Freehold, están en las manos de intereses privados o corporativos. Estos fueron los de "Primera profundidad/First-depth" de las haciendas, pero una vez que las dos terceras partes de estas tierras habían sido cultivadas por dominio absoluto, podían extenderse a las de "Segunda Profundidad/Second-depth". Cuando los holandeses concedieron el control del territorio a los británicos en 1803, las propiedades privadas mantuvieron su carácter privado. Después de la Capitulación, los británicos hicieron otras concesiones condicionales de las "Primeras Profundidades/First-depths" de tierras de la Corona, que se convirtieron en propiedad absoluta con el cumplimiento de condiciones determinadas. De acuerdo con el Reglamento de Tierras de la Corona de 1903 y 1910, a los propietarios de tierras en las "Primeras Profundidades/First-depths" se les dieron derecho a comprar las de "Segunda Profundidad/Second-depth" dentro de los cinco años de haber recibido el título de las de "Primera profundidad/First-depth".

La administración de propiedad de dominio absoluto se lleva a cabo mediante el Registro de la Propiedad a cargo de la Oficina del Procurador General de la Corte Suprema.[1]

3.2.2 Registro de tierras de plena propiedad

a) El Registro de la Propiedad

El Registrador de Títulos es responsable de la inscripción de todas las transacciones de tierras de propiedad absoluta. Anota también los registros de propiedad intelectual y funciona como un registro comercial. Se considera que los asuntos, tanto de tierras como comerciales, son demasiados para el registro actual, respecto a su capacidad para manejarlos de forma adecuada. Como resultado, hay un retraso; las personas que deseen realizar negocios de propiedad agrícola en el registro, tienen que competir por la atención con los que están ahí para hacer los negocios comerciales.

b) El Sistema de "Traspaso"

Para efectuar un "traspaso" de propiedad, las ventas propuestas deben ser publicadas en el Boletín Oficial durante las dos semanas anteriores a la transacción. Si no se presentan objeciones, se permite que la transacción continúe. Si se hacen las objeciones oportunamente, el asunto se resuelve ante un tribunal. Tal requisito para todas las transacciones es oneroso, costoso y absorbente. En principio, este proceso podría ser completado dentro de unos tres meses, el tiempo necesario para cumplir los requisitos de publicación y revisión de archivos. Sin embargo, las transacciones pueden demorar un año o mucho más tiempo, debido a las ineficiencias institucionales.

c) Administración del Registro de Tierras

Tierras de dominio absoluto mantenidas bajo los sistemas de "traspaso" y "certificado de título" son administradas por el Registro de la Propiedad. Aunque los dos aseguran un título estable sobre la tierra, ambos están también sujetos a problemas de procedimiento debido a las ineficiencias en varias áreas del Registro de la Propiedad, tales como la manipulación de datos, el financiamiento y el personal.

3.2.3 Ocupación y utilización de tierras de plena propiedad y otras

Hay evidencias significativas de la subutilización de tierras de dominio absoluto debida a la falta de incentivos para la producción agrícola, como sistemas deficientes de drenaje y riego en muchas zonas, propietarios ausentes por la migración o el abandono, y procedimientos restrictivos para el alquiler de la tierra que el propietario no puede utilizar. En particular, los propietarios de tierra ausentes, se enfrentan al problema de los ocupantes ilegales con fines agrícolas u otros, debido a la falta de disponibilidad de tierras agrícolas legalmente accesibles.

Existe la ocupación de las tierras de dominio absoluto por parte de personas que afirman poseer derechos que en algunos casos no están respaldados por documentos legales. Algunos de ellos son los ocupantes de una zona del Registro de Tierras Declaradas y están esperando ser citados por el Tribunal de Tierras para la visita que determine y otorgue la posesión de la tierra en la forma de un título. Este proceso de Registro de Tierras en virtud de la Ley de Registro de Tierras es burocrático, absorbe tiempo y es costoso. Mientras este proceso esté ocurriendo, los ocupantes no podrán utilizar su propiedad para acceder al financiamiento para la agricultura u otras formas de desarrollo.

Los ocupantes ilegales, que han tenido posesión única e ininterrumpida de una extensión de tierra durante doce años y más, tienen derecho, bajo el título preceptivo para obtener el título de dicha tierra. Como se hace con una escritura de "traspaso" de propiedad, se entrega un nuevo título a nombre del ocupante ilegal; en el caso

1 Según literatura consultada, la referencia a tierras de primera, segunda y tercera profundidad corresponde a las tierras que se encuentran en primera, segunda o tercera línea hacia el interior desde la línea costera. Esto se origina por el hecho de que la mayoría de las tierras aptas para el cultivo de azúcar y otros están sujetas a inundaciones con la alta marea, debido a ello se han debido construir diques y canales de drenaje.

de tierras registradas, se presenta una solicitud para la declaración de título. Esto consiste en la publicación de la declaración en el Boletín Oficial y prensa; después de un período de doce meses, y si no hay ninguna objeción, el título se traspasa. El problema se encuentra en la incapacidad del Registro de la Propiedad de agilizar estos trámites con rapidez: tal como es ahora, un ocupante ilegal puede esperar años antes de que se le conceda un título preceptivo. De hecho, esta práctica no es muy común, tal vez porque los ocupantes ilegales no están conscientes de ésta modalidad, y las oportunidades de hacer uso de ella han caído en el olvido, debido a la incapacidad del sistema de administrar el procedimiento.

Con el tiempo, debido a los efectos de legados heredados, algunas propiedades de tierra se han ido fragmentando. Un problema particular se ha planteado en el hecho de que la forma de las parcelas de tierras son cada vez más y más largas y estrechas, para asegurar el acceso de las parcelas a los canales de riego y drenaje. En Esequibo, por ejemplo, se sabe que algunas parcelas tienen dimensiones de 12 pies de ancho por más de 9.200 metros de largo, mientras que en Berbice la medida extrema ha alcanzado la dimensión de 12 pies por más de 12.000 pies. Tales formas distorsionadas de terreno son extremadamente inadecuadas para el cultivo.

Las fronteras poco claras o trazadas entre los asentamientos indígenas han conducido a la invasión de los leñadores y mineros, y a una sensación general de inseguridad en lo que concierne a los derechos y la propiedad de los pueblos amerindios (Este tema se aborda con más detalle en el capítulo 22 de esta Estrategia). Los recursos sub-utilizados por las tierras indígenas son a veces explotados por otros (los inversionistas extranjeros, por ejemplo), y todos los beneficios e ingresos que se producen se van de la comunidad y sus pueblos, lo que resulta en el incremento de sentimientos de explotación y desconfianza hacia el Gobierno.

3.2.4 La Industria Azucarera, inversores potenciales y los sin tierra

GUYSUCO (Guyana Sugar Corporation, GuySuCo) tiene un gran porcentaje de las tierras costeras. Una gran parte de ellas se cultiva, pero una parte ha estado inactiva durante bastante tiempo. Esto ha creado una situación de mucha tierra ociosa que no está disponible para aquellos que puedan darle un uso productivo.

Muchos posibles inversores interesados en adquirir porciones de tierra para la agricultura, la acuicultura y otras actividades, muchas veces son disuadidos debido a la falta de datos relativos a la situación de una parcela particular de tierra y al proceso que deben seguir para adquirir los derechos correspondientes. Dada la necesidad de promover las inversiones, tanto extranjeras como locales, se deben adoptar procedimientos claros y transparentes en relación a la solicitud y concesión de contratos de arrendamiento. Esta situación ha sido identificada como un importante obstáculo al desarrollo de la acuicultura en el capítulo 31 de esta Estrategia.

Muchas personas, incluso los ocupantes ilegales y subarrendadores, desean adquirir tierras para fines agrícolas. Sin embargo, son disuadidos por el proceso de solicitud, la falta de acceso a mapas de calidad para orientar las decisiones y sobre todo, la falta de disponibilidad de tierras con la infraestructura de apoyo necesaria. Más de ocho mil familias agrícolas tienen menos de diez acres de tierra (IICA/FIDA), con un promedio de tierras de dos hectáreas en ese estrato.

3.3 Tipología del sistema del uso de la tierra

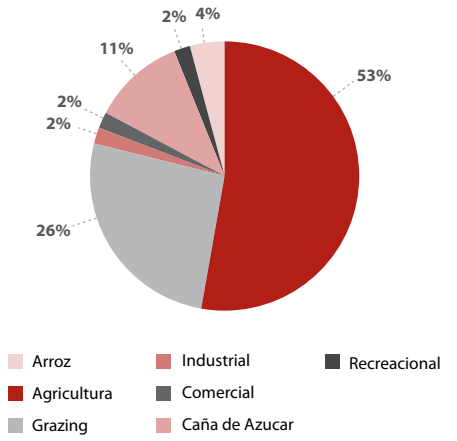
Las estimaciones muestran que alrededor del 50% de las tierras agrícolas en la costa son de propiedad privada. Es habitual encontrar pequeñas propiedades de tierras de entre 2.023 y 6.070 ha. La razón de que existan estas propiedades de tierra relativamente pequeñas se debe a la historia colonial del país. Históricamente, el desarrollo de los sectores de granjas pequeñas fue influenciado en gran medida por: (i) la política de Estado colonial que limitaba el tamaño y el número de parcelas pertenecientes a los antiguos esclavos y trabajadores contratados, (ii) la concesión de contratos de arrendamiento a muy corto plazo, y (iii) la ausencia de cualquier reforma agraria significativa.

Así, esta posesión de parcelas pequeñas ha continuado y ha sido incentivada por las políticas

gubernamentales que limitan el tamaño de las parcelas. Los datos actuales sugieren que alrededor de 50 grandes propiedades de terrenos agrícolas de más de 1.000 hectáreas existen. Estas cifras no incluyen los sectores de minería y silvicultura, que por la naturaleza de sus actividades requieren mayor tenencia de tierra. La siguiente figura muestra que las tierras agrícolas son las más predominantes, comprendiendo más de la mitad del total de tierras arrendadas por encima de 810 hectáreas.

Como se muestra en la figura 3, el pastoreo ocupa una cuarta parte de las tierras arrendadas superiores a 810 ha. Esta actividad se concentra principalmente en la región de la Sabana Rupununi del país (Región Administrativa N º 9). Las tierras para caña de azúcar tienen un 11% del total, incluyendo fundamentalmente a la Corporación de Azúcar de Guyana (GUYUSCO), uno de los propietarios de tierras más grandes en el país; sus propiedades están en su mayoría concentradas en la llanura costera. Además de GUYUSCO, hay algunas tierras de caña de propiedad privada, que contribuyen a este 11%. La producción del arroz representa el 4% de la superficie y es una combinación de varias empresas individuales de propiedad privada, encontrando a algunas empresas extranjeras incluidas en este grupo. Las actividades recreativas, comerciales e industriales comparten colectivamente el 6% del total.

Figura 3: Uso de la Tierra para los contratos de arrendamiento que exceden 810 ha



Cuadro 6: Clasificación de Tenencia como se muestra en la Estrategia Nacional de Desarrollo

Tipos de Tenencia de Tierra	Características de los Usuarios de la Tierra
Titulares de contratos de arrendamiento del Estado	Estos son los ocupantes y propietarios legales de documentos de arrendamiento emitidos por el Departamento de Tierras y Catastro.
Sub-arrendatarios de contratos de arrendamiento del Estado	Los que alquilan las tierras de los arrendatarios principales. Bajo los contratos de arrendamiento actuales, están considerados como ocupantes ilegales de tierras del Estado.
Ocupantes no regularizados de tierras del Estado	Las personas que han solicitado tierras que ocupan mientras que esperan la aprobación de sus solicitaciones.
Ocupantes ilegales de Tierras del Estado	Los que ocupan tierras del Estado ilegalmente, sin incluir subarrendatarios.
Propietarios de tierras de dominio absoluto	Los que han comprado del Estado los derechos por concepto de "traspaso" o certificado de título.
Arrendatarios de tierras de dominio absoluto	Los que arriendan bajo convenios privados en régimen privado con propietarios, tanto formalmente como informalmente.
Ocupantes sin título de tierras de dominio absoluto	Los que tienen reclamos sobre las tierras que ocupan, pero cuyos reclamos no están legalmente documentados. Esto es a menudo el caso en las antiguas fincas de dominio absoluto que han sido subdivididas, y para las cuales los títulos individuales no han sido emitidos.
Ocupantes ilegales de tierras de dominio absoluto	Los que ocupan tierras de dominio absoluto ilegalmente
Comunidades Indígenas	Comunidades amerindias a lo largo de Guyana reconocidas como Distritos, Zonas y Pueblos amerindios.
Industria de Caña de Azúcar	La industria azucarera: GUYSUCO y fincas inclusivas
Posibles Inversionistas	Los que buscan poseer tierras para fines agrícolas o de otro tipo
Personas sin Tierra	Los sin tierra: se pueden clasificar como ciudadanos de la franja de población que tiene los ingresos más bajos, y que están deseosos de obtener tierras para la agricultura pero son disuadidos por los factores de costo y el proceso y regulaciones relacionadas

FUENTE: Estrategia Nacional de Desarrollo

3.4 Política de tierras agrícolas

Según la Ley de Tierras del Estado, el Ministerio de Tierras y Catastro está autorizado a conceder absoluta o provisionalmente todas las tierras y contratos de arrendamiento del Estado por un período de veinticinco años. Alternativamente, el Presidente podría autorizar el arrendamiento de la tierra por períodos de hasta 99 años. En cualquiera de los casos, el Presidente puede establecer los términos y condiciones de tales transacciones, siempre que las condiciones no sean contrarias a la Ley Forestal o a otras legislaciones. De un modo similar, el Presidente podrá conceder licencias para el uso de las tierras para fines agrícolas o agroforestales. El Ministro de Agricultura está autorizado por la Orden 60 de 1979 a aprobar y fijar el alquiler de todas las tierras del Estado. Las tasas han permanecido sin cambios desde 1985 y por lo tanto no son un fiel reflejo de los valores actuales de las tierras.

Se pueden adquirir las Tierras del Estado de las siguientes tres formas: una licencia, un permiso, o un contrato de arrendamiento. Las tierras también se pueden vender; en este caso pierden su carácter estatal. En general, las tierras arrendadas se encuentran en la "primera profundidad", es decir, la tierra más cercana a las defensas del mar. Las tierras de "segunda profundidad" son las que están situadas más hacia el interior y se entregan generalmente mediante licencias. Las tierras de "tercera profundidad" más al interior se entregan generalmente al amparo de permisos. Aunque estas formas de tenencia tienen sus diferencias históricas, parecen equivalentes: todas funcionan como los contratos de arrendamiento.

La Estrategia Nacional de Desarrollo del país resume las iniciativas de las políticas de tierras agrícolas que se consideran como enfoques a corto plazo, limitados en su alcance y trascendencia. El acceso creciente a las tierras agrícolas para la producción y su expansión, las mejoras en la tenencia y del proceso de asignación, las mejoras en la eficiencia del uso de la tierra y los asuntos relacionadas con la propiedad y el título , son estrategias globales del uso de la tierra a largo plazo y no consideradas. Hay necesidad de un mercado de tierras que sea eficiente para fomentar inversiones en el sector y para apoyar la competitividad en las aéreas de las materias primas que tienen mayor demanda.

Los valores de arriendos de tierras se han incrementado para reflejar las tarifas del mercado con mayor precisión, ya que anteriormente las tarifas del arriendo de tierras eran tan bajas que cobrar el arriendo no valía la pena. Esto resultó en el desarrollo de un mercado de subarrendamiento, con, o sin, la aprobación del gobierno. La distorsión de los precios resultó en la mala asignación y subutilización de tierras permitiendo al mismo tiempo grandes márgenes de ganancias para los arrendatarios ausentes y especuladores de tierras, con casi una cantidad nula de ingresos para el Estado, para financiar la gestión de tierras y otros programas gubernamentales.

Se ha acordado un plan de acción para desarrollar los procesos necesarios para alinear los precios de arriendo aún más cerca con los valores de mercado. Se han formulado planes para mejorar la seguridad de la tenencia de tierras, el cobro de alquileres y la transferencia de los arrendamientos en propiedades de dominio absoluto, y para hacer frente a las barreras legislativas que limitan el funcionamiento de los mercados de tierras. Estas reformas de política continúan, pero el sector todavía se enfrenta con muchas restricciones adicionales.

4. Principales procesos en la concentración de tierras

En Guyana, la titularidad y control de la mayor parte de las tierras pertenece al Estado, manejada por las agencias gubernamentales afiliadas, tales como Guyana Lands and Surveys Commission (GL&SC), Guyana Forestry Commission (GFC) y Guyana Geology and Mines Commission (GG&MC). Proporciones importantes de las tierras del Estado, bajo el control de estos organismos, se arriendan a los inversionistas locales y en menor medida a los inversionistas privados del extranjero, principalmente en las áreas de la agricultura, la silvicultura y la minería. Con respecto a la agricultura, se puede encontrar la concentración de tierras en las áreas de caña de azúcar, la producción de arroz, cultivos de alimentos y la crianza de ganado.

Los comités de selección de tierras están autorizados a aprobar o denegar las solicitudes de contratos de arrendamiento de tierras del Estado. Algunos de los problemas inherentes a este proceso se deben a la falta de criterios claros para la aprobación o denegación de la solicitud, un proceso de la toma de decisiones largo y burocrático involucrando la participación del Consejo Democrático Regional junto con los comités de la selección de tierras de distritos y regiones, y el abuso de poder por parte de los miembros del comité de la selección de tierras a ambos niveles. El proceso de la solicitud de tierras implica lo siguiente:

- El individuo escribe a la Comisión de Tierras y Catastro de Guyana expresando su interés (State Land Act, Ley de Tierras Estatales Capítulo. 59:05).
- El Comisario invita al posible candidato a la respectiva Oficina Regional para ver los mapas de las tierras disponibles.
- Si la tierra está libre de gravamen, el candidato paga una tasa de inspección (calculada sobre la base del área calculada en acres, el 50% pagado por adelantado).
- Si está libre de gravamen, se presenta una solicitud formal a la Comisión de Tierras y Catastro de Guyana para la porción de tierra.
- Si la tierra está destinada a la construcción de viviendas, las respectivas Oficinas Regionales se ocupan.
- Si la tierra es para fines Agrícolas, la Comisión de Tierras y Catastro de Guyana tramita la autorización.
- La Comisión de Tierras y Catastro de Guyana hace un control de calidad. Se contacta a las otras Agencias si no formaran parte de las transacciones anteriormente mencionadas
- Se comprueba si hay intereses jurídicos existentes, tales como la invasión de tierras vecinas.
- La Comisión de Tierras y Catastro de Guyana provee al Ministro responsable de la recomendación.
- El Ministro aprueba el contrato de arrendamiento (sin plazo legal para la duración de tiempo requerida para completar este proceso)
- La Comisión de Tierras y Catastro de Guyana emite el contrato de arrendamiento después de la aprobación del Ministro.

La evidencia de la concentración de tierras se observa en siete de las diez regiones administrativas de Guyana. El cuadro 6 abajo muestra que una gran mayoría de las tenencias de tierras se encuentran en las regiones y se utilizan para fines agrícolas, a saber, la agricultura comercial y el pastoreo de los animales. La mayoría de los arrendamientos son provisionales. Siempre hay una acumulación de contratos de arrendamiento a la espera de ser investigados y procesados. Las tierras que se encuentran bajo esta circunstancia no pueden ser utilizadas como garantía para la adquisición de financiación, así que el arrendatario "provisional" no puede invertir como él o ella desee en la tierra ocupada, lo que en último término impide el desarrollo agrícola. Esto presenta un problema para el sector de la agricultura campesina a pequeña escala, ya que no hay verdadero capital para invertir. Además, esto aumenta el problema de las disputas sobre fronteras, planteando de ese modo graves amenazas a la seguridad financiera de los arrendatarios. Las condiciones poco atractivas de los contratos de arrendamiento del Estado incluyen:

Actualmente la duración de los contratos de arrendamiento es 25 años. Es muy difícil obtener financiamiento para la producción, ya que la mayoría de los bancos no aceptan un contrato de arrendamiento de 25 años como garantía.

La transferibilidad y uso de contratos como garantía: "el arrendatario no podrá transferir o hipotecar sus intereses en las tierras ocupadas en este contrato o cualquier parte de él, salvo de conformidad con las disposiciones de los reglamentos de las tierras del Estado." Esta disposición legal hace difícil el acceso a las garantías de inversión.

Subarrendamiento: "El arrendatario no podrá subarrendar o dar posesión de parte o el total de la tierra arrendada de ese modo" Esta disposición crea graves dificultades para los arrendatarios en casos de enfermedad o dificultades económicas.

Los arriendos bajos pagados por los arrendatarios de las tierras del Estado tienen un impacto directo en los ingresos fiscales y la calidad y eficiencia de la administración y la gestión de las tierras del Estado. Esta situación da lugar, entre otras cosas, a la especulación de tierras y tiene el efecto de subvencionar a los que menos nece-

sitan los subsidios, por ejemplo, los grandes terratenientes que subarriendan la tierra a precios del mercado. La tierra, al igual que cualquier otro insumo de la producción, debe tener un precio lo más cercano posible a su valor de mercado. Si no, el recurso será o subutilizado o mal utilizado. Un aumento en los arriendos de tierras también serviría como un disuasivo para la especulación de tierras y, de hecho, fomentaría su uso intensivo y reduciría la cantidad de tierras ociosas. En última instancia, los arriendos de tierras proporcionarían fondos para la investigación y el desarrollo agrícola y para la financiación de la Comisión de Tierras y Catastro.

En algunos casos, los solicitantes de tierras estatales ocupan el terreno antes de que su solicitud sea procesada, es decir, los solicitantes se consideran ocupantes no-regularizados de las tierras del Estado. Bajo esta circunstancia, el solicitante no puede acceder a ninguna financiación para la producción y carece de la seguridad de tenencia que influye directamente en sus inversiones en la tierra.

Cuadro 7: Tenencia de Tierras por Región, Propiedades Mayores en Arrendamiento

Todos los Contratos de Arrendamiento superiores a 810 Hectáreas					
Región	**Ubicación**	**Propietarios**	**Estado de Propiedad**	**Hectáreas**	**Uso Actual de la Tierra**
Región Uno	Wauna, Mabaruma	Agri Solutions Technologies Inc	Extranjero-Canadiense	6.750	Biodiesel
Región Dos	Desconocida	Mohamed Farm	Extranjero-Canadiense	1.086	Criadero de aves
	La Bonne Mere/ Perseverance/ Baja Pomerón	Akawini Perseverance Land Co-op Society Ltd	Nacional/Local	1.307	Agricultura mixta
	Pomerón	Alfro Alphonso & Sons Inc.	Nacional/Local	N/S	Elaboración de Productos Agrícolas
Región Tres	Río Essequibo OD	Aliki Chartered Coop Land Soci	Nacional/Local	1.179	Agricultura mixta
Región Cuatro	Kuru Kururu	Wilbert, Samuels	Nacional/Local	1.859	Agricultura mixta
	Kuru Kururu	Perseverance Land Co-op Society	Nacional/Local	1.859	Agricultura mixta
	Demerara (Orilla del Este)	Pritipaul Singh Investments Inc.	Nacional/Local	N/S	Elaboración de Productos Agrícolas
Región Cinco	Desconocida	Abary cattle ranch com lt	Nacional/Local	2.157	Pastoreo
	Fairfield, Mahaicony	Fairfield Rice Inc	Local/Extranjero	2.428	Cultivo y Procesamiento de Arroz
Región Seis	Río Corentyne	Dewnarayan	Nacional/Local	844	Pastoreo
	Jackson/Moleson	Corriverton Crabwood Creek Cattlle Association	Nacional/Local	1.620	Pastoreo
	Río Corentyne Orilla Izquierda	Eldorado Cooperative Land Society Ltd.	Nacional/Local	1.296	Agricultura mixta
	Río Canje Orilla Derecha	52-66 Cattle Producers Association	Nacional/Local	6.885	Pastoreo
	Jackson/Moleson	Amard, Sumasar	Nacional/Local	1.012	Pastoreo
	Río Canje Orilla Derecha	Babylon Land Co-operative Society	Nacional/Local	1.628	Cultivo de Arróz
	Río Corentyne OD	Guyana Sugar Corporation Ltd.	Estatal/Local	1.006	Caña de Azúcar
	Jackson/Moleson	Hares N. Sugrim	Nacional/Local	1.134	Agricultura mixta
	Río Canje OD	Port Mourant Follow-Up Co-operative Land Society Limited	Nacional/Local	1.955	Agricultura mixta
	Jackson/Moleson	R.Prashad Cane Farming INC.	Nacional/Local	972	Agricultura mixta
	Río Canje OD	Latchman, R	Nacional/Local	1.012	Agricultura mixta
	Río Canje OD	Jagdeo, Krisha	Nacional/Local	875	Pastoreo

Todos los Contratos de Arrendamiento superiores a 810 Hectáreas					
Región	Ubicación	Propietarios	Estado de Propiedad	Hectáreas	Uso Actual de la Tierra
Región Seis	Río Canje	Black Bush Rice Milling Company Limited	Nacional/Local	884	Cultivo de Arróz
	Manarabisi Pastoreo de Ganado	Corentyne Youth Farmers Co-op Society	Nacional/Local	1.398	Agricultura mixta
	Río Canje OD	Corentyne Youth Farmers Co-op Society	Nacional/Local	1.398	Agricultura mixta
	Río Corentyne Orilla Izquierda	Dolphin Development & Industrial Co. Ltd.	Nacional/Local	972	Agricultura mixta
	Río Berbice OD	Good Samaritan Co-op Society	Nacional/Local	1.073	Agricultura mixta
	Skeldon	Guyana Sugar Corporation Ltd.	Nacional/Local	1.491	Caña de Azúcar
	Skeldon	Guyana Sugar Corporation Ltd.	Nacional/Local	884	Caña de Azúcar
	Río Corentyne OI	Guyana Sugar Corporation Ltd.	Nacional/Local	1.863	Caña de Azúcar
	Río Corentyne OI	Guyana Sugar Corporation Ltd.	Nacional/Local	2.010	Caña de Azúcar
	Río Canje	Guyana Sugar Corporation Ltd.	Nacional/Local	5.872	Caña de Azúcar
	Kimbia	Georgia Caribbean International	Extranjero	5.994	Agricultura mixta
	Río Berbice OD	Reynolds Metal Company	Nacional/Local	814	Comericales
Región Nueve	Sabana Rupununi	Rodrigues, Norma	Nacional/Local	2.592	Agricultura mixta y Pastoreo
	Río Rupununi	Karanambu Cattle Company. Ltd	Nacional/Local	32.531	Pastoreo
	Río Ireng OI	Livestock Development Company Ltd	Nacional/Local	7.411	Pastoreo
	Río Takutu OI	Manari Company Limited	Nacional/Local	24.196	Pastoreo
	Río Takutu OI	Constance, Mc Turk	Nacional/Local	1.296	Pastoreo
Región Diez	Sabana Intermedia	Citrus Company (Guyana) Inc.	Extranjero	1.801	Agricultura mixta
	Río Berbice OI	Mendes, D	Nacional/Local	6.397	Agricultura mixta
	Río Berbice OI	Mekdeci, Gerard	Nacional/Local	1.120	Agricultura mixta
	Ituni	Goldfield Incorporated	Extranjero	2.815	Agricultura mixta
	Río Berbice OI	Indira Limited	Nacional/Local	2.854	Agricultura mixta
	Desconocida	Mc Leod, Issac	Nacional/Local	3.024	Pastoreo
	Río Berbice OI	De Costa, Merline	Nacional/Local	3.544	Agricultura mixta
	Ituni Road.	Southern Investment Inc.	Extranjero	2.025	Agricultura mixta y Pastoreo
	Moblissa	Livestock Development Co. Ltd	Nacional/Local	1.711	Pastoreo

La ocupación ilegal de tierras estatales para los fines agrícolas, especialmente para la construcción de viviendas, ha aumentado durante la última década. Una gran parte de la tierra ocupada sin autorización es tierra agrícola de primera calidad tanto para el cultivo como para el pastoreo. Muchas personas recurren a la ocupación de tierras sin autorización para la agricultura como consecuencia de la lentitud de los procedimientos administrativos para la concesión de tierras. Esta situación prospera debido a la falta de mecanismos de aplicación en el Departamento de Tierras y Catastro.

Después de la regionalización en 1982, las funciones del Departamento de Tierras y Catastro nominalmente se desplegaron en las regiones. El Departamento de Tierras y Catastro no ha podido cumplir eficazmente con sus funciones estatutarias, ya que bajo este sistema la responsabilidad de los levantamientos catastrales rutinarios y la administración de tierras del Estado, fue transferida a los Consejos Democráticos Regionales. Esto ha tenido un impacto profundamente negativo sobre el sistema nacional de la administración de contratos de arrendamiento del Gobierno. La ausencia de sistemas eficaces

de comunicación entre las regiones y la sede principal se suma al servicio regional ineficiente.

Los datos del cuadro 7 muestran que si bien ha habido una importante inversión en el sector agrícola de las entidades nacionales/privadas, la extranjerización de las tierras agrícolas en Guyana no ha echado raíces firmes en la misma proporción. Sólo ha habido una limitada inversión extranjera directa, a pesar de los grandes esfuerzos realizados por organismos como el GO-INVEST y el Ministerio de Agricultura para atraer la inversión extranjera en el sector, mediante el fomento de la inversión agrícola en las zonas donde las tierras son propiedad del Estado. Las razones son que aún no se han resuelto plenamente los problemas técnicos, jurídicos e institucionales. Además, el proceso de la transferencia de tierras sigue siendo burocrático, engorroso y marcado por sus largos retrasos.

5. Percepciones sobre la concentración y extranjerización

5.1 Concentración de la tierra por acción estatal en Guyana

Según el GINA (2010), en 2008 la Oficina para la Inversión de Guyana (GO-Invest) había trabajado con 67 proyectos en el sector agrícola para atraer inversiones. En el año 2009, esta cifra se incrementó a 152. Las proyecciones para este año muestran que un total de 230 proyectos están programados para ser ejecutados este mismo año. Para fomentar la inversión, el Gobierno de Guyana está ofreciendo contratos de arrendamiento a largo plazo de hasta 99 años en tierras de más de 200.000 ha. La mayor parte de esta tierra se encuentra en la zona de las Sabanas Intermedias donde hay una cubierta forestal limitada y donde se requiere una importante inversión en infraestructura.

Este es otro paso estratégico en consonancia con la Estrategia de Desarrollo de Bajo Carbono de Guyana, demuestra que ahora hay un cambio gradual de pequeñas propiedades a una ocupación de tierras a escala más grande. Actualmente, la Región Nueve se considera como un punto de alto potencial para la apropiación de tierras (*land grabbing*). Se ha reconocido que Go-Invest está trabajando con varios inversionistas que tienen interés en grandes proyectos para la soja, la ganadería, y el arroz en Pirara, Región 9. Si bien este desarrollo podría evitar los casos de apropiación de tierras, la buena gestión debe prevalecer. Un artículo titulado "Against the Grain" sobre este mismo tema en América Latina, afirma que "el gobierno brasileño está financiando la construcción de carreteras, puentes y otras infraestructuras destinadas a abrir la ecológicamente sensible Sabana Rupununi de Guyana a los proyectos agrícolas a gran escala vinculados a Brasil.

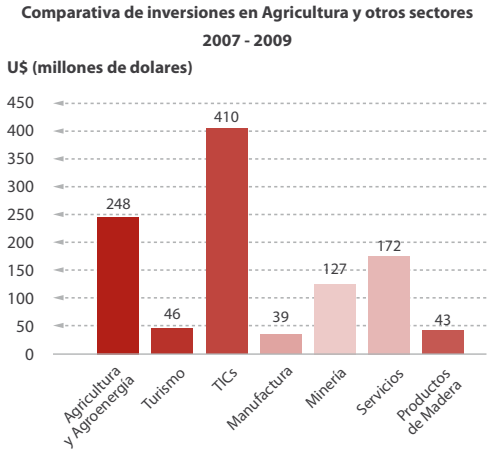
La empresa multinacional de semillas RiceTec, se ha dirigido al gobierno de Guyana para pedir cerca de 2.000 ha de tierra en la misma región. Con esta nueva forma de hacer negocios, los antiguos terratenientes e invasores obtienen nuevas oportunidades de apropiar tierras, con menos riesgos económicos y políticos, y un nuevo título "respetable" de "inversores extranjeros". Esto sigue siendo un caso de "extranjerización", sin embargo, en relación con el desplazamiento del sector de agricultura campesina, no se considera como un problema. La razón de esto es que el interés de estas empresas extranjeras se concentra principalmente en las regiones del interior, y fuera de las tierras indígenas o campesinas del país. Teniendo en cuenta que el 90% de la población del país está concentrado en la Costa, hay pocas probabilidades de que surjan conflictos.

Cuadro 8: Inversión Comparitativa en Agricultura y en otros sectores (2007-2009)

Sector	Número Inversiones	Monto Invertido por Sector (USDMN)
Agricultura y agroenergía	15	248 Millones
Sector Turístico	6	46 Millones
Sector TIC	7	410 Millones
Sector Manufacturas	10	39 Millones
Sector de Minería	13	127 Millones
Sector de Servicios	15	172 Millones
Sector de Productos de Madera	8	43 Millones
Total	**74**	**1000 Millones**

FUENTE: GO-INVEST, Georgetown

Figura 4: Inversión en Agricultura y Otros Sectores



Según el cuadro 8 y la figura 4, en la actualidad hay 74 grandes proyectos que están o en curso o previstos para el futuro próximo en Guyana. Estos proyectos se encuentran en todo el país, pero principalmente a lo largo de la cinta costera relativamente desarrollada. La inversión total, tanto extranjera como local durante el período de 2007 - 2009 asciende a aproximadamente 1,0 mil millones de USD. Los datos también muestran que el sector agrícola es la segunda inversión más alta después del sector TIC, con un total de USD 248,0 millones. Sin embargo, un desglose de la inversión en agricultura revela una proporción mucho menor para la producción de cultivos alimentarios.

Durante la última década, la franja costera de Guyana ha sido testigo de un movimiento general desde el sector de la producción agrícola hacia el sector del desarrollo de viviendas. Esto es particularmente cierto para las tierras de producción azucarera, que han estado bajo el control de la Corporación de Azúcar, propiedad estatal de Guyana. En todas las regiones costeras de 2, 3, 4, 5, y 6, la conversión de tierras ha sido principalmente destinada al desarrollo de una serie de planes para nuevas viviendas subvencionadas.

A diferencia de sus vecinos del Caribe, Guyana siempre ha tenido una gran cantidad de tierra disponible para la inversión agrícola, pero esta tierra se encuentra en las zonas interiores del país, y lejos de las zonas costeras, las que tienen una larga tradición bien establecida de desarrollo de plantaciones agrícolas y agricultura campesina. Sin embargo, el problema principal con el desarrollo agrícola en el interior del país, es que la infraestructura está poco desarrollada y los suelos son relativamente pobres. Además, los mecanismos muy restrictivos para la adquisición y la transferencia de las tierras del Estado han limitado el interés de los inversores extranjeros.

Sólo recientemente el Gobierno de Guyana ha adoptado medidas para introducir una legislación y buscar la inversión extranjera en las zonas deshabitadas del interior, pero se reconoce que se necesita fuerte inversión en drenaje, riego, caminos de acceso y fertilizantes para mejorar la calidad del suelo.

Cuadro 9: Inversión Extranjera en Guyana por Región

Región	Ubicación	Titularidad	Estado de Titularidad	Hectáreas	Uso Actual de la Tierra
Región Uno	Wauna, Mabaruma	Agri Solutions Technologies Inc	Extranjero- Canadiense	6.750	Biodiesel
Región Dos	Desconocida	Mohamed Farm	Extranjero- Canadiense	1.087	Aves de Corral
	Kimbia	Georgia Caribbean International	F.xtranjero-EEUU	5.994	Agricultura Mixta
	Ituni	Goldfield Incorporated	Extranjero- Canadiense	2.815	Agricultura Mixta
Región Cinco	Fairfield, Mahaicony	Fairfield Rice Inc	Local/Extranjero	243	Cultivo y Proceso de Arróz
Región Seis	Kimbia	Georgia Caribbean International	Extranjero	5.994	Agricultura Mixta
Región Diez	Sabana Intermedia	Citrus Company (Guyana)Inc.	Extranjero	1.801	Agricultura Mixta
	Ituni Road.	Southern Investment Inc.	Extranjero	2.025	Agricultura Mixta y Pastoreo

5.2 Impacto de la concentración de tierras sobre la producción de alimentos

Hasta el momento, mientras que Guyana continúa anunciando su potencial como un país atractivo para la inversión en la agricultura, con grandes extensiones de territorio virgen, sistemas de incentivos generosos y una voluntad de atraer a inversionistas, la evidencia sugiere que el impacto global en la producción de alimentos ha sido mínimo. El azúcar y el arroz siguen dominando las inversiones en la agricultura, en las cuales el sector gubernamental y el sector privado juegan papeles muy importantes.

5.3 Percepciones de los Interesados/ Stakeholders

De los datos disponibles y el análisis realizado, se puede argumentar que en la actualidad, hay poco o ningún impacto de la inversión extranjera y la tenencia de tierras en Guyana, en relación con el desplazamiento de la población local o la aparición de conflictos sobre los derechos y la distribución de la tierra. Una proporción abrumadora de la inversión extranjera se ha dirigido a sectores fuera de la agricultura. Hay varias razones para apoyar esta conclusión:

- Las tierras privadas a lo largo de la franja costera son generalmente de propiedad múltiple y demasiado pequeñas o fragmentadas; suelen tener complejas disposiciones legales. Muchas veces están administradas por un sistema muy ineficiente y anticuado, como en el caso de lo que se describe como "propiedad de la familia" (tierras entregadas por varias generaciones). Así, la adquisición de grandes proporciones de tierra a veces requiere la aprobación de varios miembros de la familia y esto es por lo general difícil de obtener. Otros obstáculos que hacen difícil la adquisición de tierras costeras para la inversión extranjera, incluyen los lazos tradicionales que las familias tienen con sus tierras y su falta de voluntad para comprometerse con los contratos de arrendamiento.

- El alto costo de inversión para mejorar la infraestructura y los poco generosos sistemas de incentivos, hacen que las tierras de Guyana sean menos atractivas para los inversionistas extranjeros, en comparación con muchos otros países en desarrollo de África y América Latina.

- La mayoría de las tierras no ocupadas está situada en las zonas del interior, donde existe el mayor potencial para la inversión extranjera y donde las posibilidades ya están en curso. Sin embargo, una vez más, el problema de la infraestructura deficiente, la falta de mano de obra calificada, y la competencia de otros países hacen que la inversión sea difícil. El gobierno, a pesar de varios intentos para atraer la inversión de empresas externas en estas áreas, ha sido incapaz de lograr avances significativos. Según uno de los entrevistados, hay dos respuestas positivas de posibles inversores externos para la Cuenca del Canje y las Sabanas Rupununi, pero éstos se han retrasado debido a "circunstancias imprevistas".

- Se puede argumentar, que en la actualidad la aparente falta de atracción de Guyana para los inversores extranjeros en el mercado de tierras para la producción de alimentos, es también resultado de su "entrada tardía" a la escena, en relación con otros países en desarrollo. Antes de 1992, por ejemplo, los inversores potenciales se preocupaban por el clima general de la inversión en Guyana, ya que era una época en que las inversiones extranjeras se preocupaban de la nacionalización y la falta de garantías de indemnización. Esto sirvió como un desincentivo para los inversionistas extranjeros. Por lo tanto, debió transcurrir un período suficiente para reconstruir la confianza y atraer a los inversores.

6. Conclusiones

6.1 La concentración y el uso de tierras del Estado

A partir de la evidencia disponible, es claro que la mayor concentración de tierras del Estado con respecto a la agricultura sigue siendo la de producción de azúcar. Estas son las tierras agrícolas más productivas a lo largo de la franja costera del país y han estado en producción durante más de un siglo. Después del azúcar, la silvicultura es la

mayor ocupante de tierras del Estado. Hasta la fecha, más de un millón de hectáreas han sido asignadas a concesionarios madereros del extranjero.

6.2 La extranjerización y preocupaciones

Existe preocupación entre las ONG's locales a fin de que los inversores pasen por una cuidadosa selección para que los habitantes locales no sean explotados o se produzca la invasión de sus tierras. Por ejemplo, cuando el gobierno anunció que había un interés por parte del Estado brasileño de Roraima en el cultivo de arroz en las Sabanas Rupununi, una serie de grupos expresaron su preocupación por el conflicto con los grupos amerindios en ese Estado y la ocupación ilegal de sus tierras. Algunas partes también estaban preocupadas de que los inversionistas no proporcionaran las inversiones necesarias en infraestructura y otros desarrollos prometidos, y que por lo tanto, se limitaran a la tenencia de tierras para especulación.

6.3 La pérdida de tierras agrícolas

La pérdida de tierras agrícolas se está produciendo actualmente en las tierras del Estado para la producción de azúcar. En las últimas décadas, con la caída del precio de azúcar en el mercado mundial, y más recientemente, la pérdida de la cuota de azúcar en Europa, las tierras estatales utilizadas para su producción han sido abandonadas y ahora se están convirtiendo en tierras para el desarrollo de viviendas para las clases sociales más pobres de la sociedad. Además de esto, la caída de los precios del arroz y el aumento de los costos de producción, han motivado a algunos agricultores privados a convertir sus tierras en zonas de urbanización. Sin embargo, por lo general, la pérdida no ha impactado mayormente en la producción de alimentos y existe la opinión de que una vez que los precios locales de la agricultura aumenten, se incorporarán más tierras para el uso productivo.

6.4 Recomendaciones para la política pública

Es evidente que actualmente existe poca intervención de inversores extranjeros en el mercado de tierras agrícolas para la producción de alimentos, como parece ser la tendencia en muchos países en desarrollo. La situación de Guyana es distinta a la de sus vecinos del Caribe y de América Latina. El sistema complejo de tenencia de tierras, junto con los sistemas jurídicos e institucionales que rigen la gestión, la distribución y el acceso a las tierras, y en particular las nuevas tierras, sirven como elemento de disuasión a los posibles inversores.

En vista de la situación actual, se pueden proyectar ciertas conclusiones:

- Si continúan las tendencias en la escala internacional, con respecto a la demanda de alimentos y el aumento de los precios, es muy probable que Guyana vuelva al escenario de hace dos años, dando lugar a una nueva demanda creciente de tierras agrícolas. Por lo tanto, en este contexto, el Gobierno de Guyana debería modernizar el sector e invertir en drenaje y riego, junto a proporcionar incentivos para la investigación y el desarrollo, atrayendo así la inversión extranjera directa.

- Guyana, con sus grandes extensiones de tierras desocupadas, aunque sean pobres en infraestructura y en calidad, se destaca. Los tomadores de decisiones, que tienen que lidiar con múltiples problemas de desarrollo, sin duda encontrarán tentador mirar a inversores potenciales para resolver problemas de alimentación. Sin embargo, hay que tener establecida una política pública para tratar y proteger los derechos de la población local, especialmente los sin tierra y vulnerables.

- En Guyana existe una necesidad urgente para modernizar su sistema de administración de tierras para tratar adecuadamente los desafíos que planteen los potenciales inversores en el mercado de tierras. Como las experiencias en otros países han demostrado, habrá una necesidad de proteger los intereses locales.

BIBLIOGRAFÍA

2nd ed. Occasional Paper N0. 6, Department of Geography, University of Guyana.

CARICOM. 2006. National Medium Term Priority Framework for FAO Assistance – Guyana Draft Document.
- FAO Investment Centre Socio-economic and Production Systems Studies- Go-Invest Document. 2010. Investment Generation and Facilitation in Given Sectors, Georgetown, Guyana.
- GINA July 28, 2010. Creating Incentives to Avoid Deforestation.
- GO-Invest Document. 2008. Foreign Direct Investment, Georgetown, Guyana
- GUYANA Chronicle Online. 2009. Research Agreement in Plant Breeding will Enhance Agro-Industry.
- GUYANA Lands & Surveys Commission, Project: Land Market Dynamics in Guyana, Occasional Paper.
- HENDRIX, S.E. and L. O. ROCKLIFFE. 1994. The Deeds Registry in Guyana and Its Legal & Institutional Framework: views Toward Promoting Transaction Efficiency.
- IICA (2008) IICA's Contribution to the Development of Agriculture and Rural Communities in the Americas, Annual Report. IICA, Puerto Rico.
- Integrated Coastal Zone Management Action Plan. Environmental Protection Agency, December, 2000.
- National Development Strategy (1996). Chapter 25.
- OFFICE OF THE PRESIDENT, Republic of Guyana (2009) Transforming Guyana's Economy While Combating Climate Change- A Low Carbon Development Strategy.
- POOR RURAL COMMUNITIES Support Services Project- Drainage & Irrigation Component- Guyana Rural Farm household Survey, 1978.
- ROCKLIFFE, L. O. (2000). Land Law in Guyana-Guyana Bar Association Law Conference, Georgetown

Otro:

- Agricultural Development Policy: An Overview – http//www/Guyana.org.nds/chapter 25.
- Economic Survey of Latin America and the Caribbean (2009-2010) www.eclacpos.org/profile by Country. GUYANA.
- GAFAR. 1998. Structural adjustment and agriculture in Guyana: From crisis to recovery. www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/papers.
- Investing in Guyana's Low Carbon Future, LCDS website. Retrieved on 16th October, 2010
- Land Grabbing in Latin America http://www.grain.org/articles / ?16th October, 2010
- MARKS and MCINTYRe. 1997. Guyana: proposal for An Investment Strategy. pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNACD138
- Regulatory Environment www.goinvest.gov.gy/regulatory_environment 2002-2010.
- THOMAS (1993). Structural adjustment and agriculture in Guyana: From crisis to recovery www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/papers
- Guyana Office for Investment (GO-INVEST)-http//www.goinvest.gov.gy/regulatory-environment Html

Personas Entrevistadas:

- Subsecretario Permanente, Ministerio de Agricultura, Vlissengen Road & Regent Street, Bourda, Georgetown.
- Subdirector de la Administración de Tierras, La Comisión de Tierras y Catastro de Guyana (GL&SC), Upper Hadfield Street, Georgetown.
- Funcionario de la Administración de Tierras, La Comisión de Tierras y Catastro de Guyana, New Amsterdam, East Berbice.

El Caso de México

Héctor Manuel Robles Berlanga

MÉXICO

ANTECEDENTES GENERALES

El objetivo del estudio "Dinámicas en el mercado de la tierra en América Latina" es analizar antecedentes que muestren la dinámica del mercado de la tierra en la Región, que conduce, en determinados casos, a procesos de concentración y de extranjerización de la tierra y sus efectos en las posibilidades de acceso a este recurso por parte de la agricultura familiar campesina, como sector que privilegia la producción de alimentos. Desde otro punto de vista, interesa analizar el destino que tiene la producción de la tierra concentrada, en la oferta global de alimentos[1].

En el proyecto se señala que el estudio pretende, "generar información sobre transacciones de tierras y arriendos u otra forma de cesión de derechos sobre la tierra, en dimensiones que resulten significativas para cada uno de los países. Para el caso de Inversiones Extranjeras Directas se considerarán las superficies mayores a 1.000 ha, que pasen a integrar unidades económicas mayores de cierta significación".

En el caso de México, se partirá presentando las disposiciones legales donde se destaca el concepto tratos agrarios, que consiste, "en transacciones que establecen los sujetos agrarios respecto a las tierras. Los tratos agrarios generan una reordenación de la propiedad o del aprovechamiento de la tierra; a través de ellos se da un traslado de la propiedad o de usufructo de la tierra" (PA, 1998)[2]. Este concepto permite dividir los tratos agrarios en aquellos que modifican derechos de propiedad (herencia, cesión y venta de tierras) de aquellos que sólo implican el usufructo de la tierra (renta, aparcerías y préstamo). Además, abordaremos dos nuevos temas de la legislación agraria: dominio pleno y sociedades mercantiles, mecanismos que pueden facilitar la circulación y concentración de la tierra.

1 Gómez, Sergio (Coordinador), 2010. Dinámica del mercado de tierras en América Latina. FAO. Mimeo. Chile

2 Procuraduría Agraria, 1998. Los tratos agrarios en ejidos certificados. PA, México.

En el segundo apartado se presenta la estructura agraria, lo que permite ver los derechos establecidos sobre los 196,7 millones de ha que tiene el país. Se expone la importancia de los distintos regímenes de propiedad (ejidal, comunal, privada, colonias agrícolas y terrenos nacionales) y los distintos usos del suelo; el tercer apartado aborda las distintas formas en que está circulando la tierra. Iniciamos con la venta, por ser el tema del estudio acerca de las Dinámicas del mercado de tierras en América Latina. Sólo nos referiremos a las tierras vendidas en ejidos y comunidades, pues de la propiedad privada no hay datos disponibles, aunque por los números, no se observa que la propiedad privada haya crecido y dado lugar a la concentración de la tierra.

En el cuarto apartado abordamos el tema de la agricultura de contrato, que si bien no es estrictamente mercado de tierras, lo incluimos porque es una forma en que las empresas de capital nacional y extranjero concentran grandes extensiones de tierra al establecer convenios con los productores para captar su producción o por ser el único canal de comercialización; en el quinto apartado tratamos el tema del presupuesto para el sector rural, pues han beneficiado a los productores más capitalizados y a las agroindustrias, en el sexto apartado recogemos las opiniones de los actores rurales y por último, en el séptimo apartado se presenta un análisis global, es decir, las conclusiones generales del trabajo.

METODOLOGÍA

La información del apartado sobre el marco legal proviene de las siguientes normas jurídicas: Artículo 27 Constitucional, Ley Agraria, Ley Federal de Reforma Agraria (comparativo), Ley Minera y Ley General de Sociedades Mercantiles. Esta legislación es la que regula los derechos de los propietarios de la tierra y ha evolucionado sustancialmente en los últimos años, estableciendo disposiciones específicas sobre la circulación de la tierra.

Los datos de la estructura agraria, usos del suelo y circulación de la tierra provienen de: INEGI (VII Censo Ejidal 1991; VIII Censo Ejidal 2001; IX Censo Ejidal 2007; VII Censo Agrícola Ganadero 1991; VIII Censo Agrícola Ganadero 2007). Se parte de 1991 pues corresponde al levantamiento de la información antes de las reformas de 1992 y de la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLC). Además, no se levantaron censos agrícolas y ganaderos durante 16 años, por lo que no se tenía información sobre algunas variables.

Para complementar la información censal se consideraron los datos del Registro Agrario Nacional –RAN–, pues es la entidad del Gobierno Federal encargada del control de la tenencia de la tierra y la seguridad documental con motivo de los actos realizados con base en la Ley Agraria. En este caso se consultó la estructura agraria, dominio pleno, sociedades mercantiles y cesión de derechos, todos estos temas relacionados con los propósitos del estudio.

El seguimiento a la fuente periodística fue durante el periodo 2004-2010. Los medios que se consideraron fueron: La Jornada, El Universal, Revista Proceso y Revista Emeequis. Estas fuentes informativas fueron consideradas por ser las que más abordan temas rurales. Por último, para complementar la información anterior se recogieron opiniones de diferentes actores sociales: Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras, Confederación Nacional Campesina, Procuraduría Agraria, ex funcionario del Gobierno de Sinaloa e investigadores que han trabajado el tema. Además se consultó diversa bibliografía que trata sobre la circulación de la tierra (Concheiro, 1996 y 2000; Robles, 1998, 2001, 2005; Bouquet, 1999; Deininger, 2001; Warman, 1996 y 2001; FAO, 2002; Gordillo, 2002; Castañeda, 2002; Eric Leonard, 2003, José Luis Plata 2010).

1. Disposiciones legales

En 1992 el Estado mexicano modifica el artículo 27 constitucional con el argumento de que, "el reparto de tierras, proceso al que se le reconoce la transformación de la estructura agraria, en esos momentos ponía en riesgo los objetivos mismos que persiguió la revolución mexicana", SRA (1998)[3]. A la par de esta medida se elimi-

3 SRA, 1998. La transformación agraria. Origen, evolución y retos. SRA. México.

naron las restricciones que prohibían el arrendamiento y venta de tierras. Anteriormente, las diferentes disposiciones jurídicas en materia agraria, desde la Ley del 6 de enero de 1915, hasta la Ley Federal de Reforma Agraria, prohibían la venta de tierras. En materia de arrendamiento sólo se permitía en casos de viudez o imposibilidad física para trabajar la tierra[4]. Se trataba de una paralización total, ya que la única forma de transmisión de los bienes agrarios era la sucesión testamentaria.

Hasta 1992, el mercado de tierras en México se integraba solamente con las superficies de propiedad privada que existían en el país, a saber, poco más de 70 millones de ha, únicos bienes rústicos con posibilidades legales de ser objeto de actos traslativos del dominio, del uso o del aprovechamiento. Para incorporar el total de las tierras rústicas al mercado de tierras, se reformó el artículo 27 constitucional y se promulgó la Ley Agraria. En la exposición de motivos se consideraba que, las restricciones en la circulación de la tierra eran una limitante para la modernización productiva, pues, los titulares de la tierra no tenían opciones para mejorar las condiciones de las unidades de producción[5].

1.1. Contratos que modifican derechos de propiedad

Los contratos que modifican derechos de propiedad (derechos directos)[6] se encuentran contenidos en la Ley Agraria –propiedad ejidal y comunal- y en los códigos civiles –propiedad privada-. En la propiedad ejidal, la transmisión de los derechos por lazos familiares se encuentran establecidos en los artículos del 17 al 19. En estos artículos se establece la facultad del ejidatario para designar a sus sucesores, el procedimiento para asignar derechos en caso de no existir testamento y lo que procede en los casos en que no existe sucesor.

Un elemento a destacar, que diferencia la propiedad ejidal de la propiedad privada, es que en la primera el derecho es indivisible, lo que significa que el ejidatario sólo puede transferir sus derechos a una sola persona, no así en la propiedad privada, en donde el propietario tiene la facultad de nombrar a más de un beneficiario.

La asignación de derechos por parte del núcleo agrario[7] se encuentra contenida en la Sección Tercera de la Ley Agraria, en su artículo 23. En este caso, se dice que es competencia exclusiva de la asamblea aceptar y separar ejidatarios, el reconocimiento del parcelamiento económico o de hecho, la regularización de la tenencia de los posesionarios y la delimitación, asignación y destino de las tierras de uso común, así como su régimen de explotación.

Con respecto a la venta de tierras ejidales, se establece en el artículo 80 que el ejidatario podrá enajenar sus derechos parcelarios a otros ejidatarios o avecindados del mismo núcleo de población; la familia tiene derecho al tanto y las tierras siguen perteneciendo al núcleo agrario; los miembros del Comisariato Ejidal en turno no están autorizados a comprar tierras; un ejidatario no puede tener en posesión más de 5% de la superficie total del ejido, ni más del límite de la pequeña propiedad; la transacción debe ser por la totalidad del predio, no se aceptan subdivisiones y la transacción tiene que ser objeto de un contrato escrito firmado por el enajenante, dos testigos y registrarse ante el RAN. En la propiedad privada la venta de tierras no tiene ninguna restricción, prevalece la voluntad de las partes y se rige por el código civil.

4 Si bien los diferentes códigos agrarios prohibían la venta y el arrendamiento, en el Código Civil el arrendamiento se encontraba normado. También existían leyes específicas de aparcería en los estados. En otro apartado abordaremos los principales preceptos legales que contenían estas disposiciones jurídicas.

5 Ley Agraria, 1992. exposición de motivos. México

6 Los derechos directos implican la idea de dominio pleno sobre los predios. Estos derechos pueden transmitirse por diversos actos jurídicos como el traslado de derechos y el traslado de dominio. Zepeda, Guillermo, 2000. Transformación agraria. Los derechos de propiedad en el campo mexicano bajo el nuevo marco institucional, CIDAC, Editorial Miguel Ángel Porrúa. México.

7 Esta disposición no opera para la propiedad privada, pues no hay tierras de uso común.

1.2. Contratos que no modifican derechos de propiedad

Estas formas de acceso a la tierra (derechos indirectos)[8] se rigen por el principio de autonomía de las partes en materia contractual, con lo que se supera una política legislativa de carácter intervencionista. Es decir, el arrendamiento es un contrato consensual, de ahí que sean las partes las que definen los términos y duración del contrato, sin que su contenido contravenga otras disposiciones legales.

Independientemente de si los contratos son escritos o de palabra, si se registraron ante alguna autoridad competente o si incluyen todo tipo de disposiciones, la Ley Agraria y el Código Civil contienen una serie de artículos que norman los contratos de arrendamiento, tanto de renta fija, como de renta compartida.

De conformidad con los artículos 45, 79 y 100 de la Ley Agraria, las tierras ejidales y comunales pueden ser objeto de cualquier contrato que permita su aprovechamiento. Dice su artículo 2º, que se debe aplicar supletoriamente la legislación civil federal, así como la mercantil (Sánchez Zavala, 2002[9]), según la materia de que se trate. Para contratos de arrendamiento, aparcería y usufructo se emplea el Código Civil Federal y para los contratos en asociación, la Ley General de Sociedades Mercantiles. El sustento jurídico para los primeros se encuentra en los artículos 2398 a 2447, 2454 a 2458, 2483 a 2496 –contratos de arriendo–; 2739 al 2751 –contratos de aparcería–, y del 980 al 1048 –contratos de usufructo. Para los segundos su elaboración se localiza en los artículos 1, 2, 6, 10, 148, 150 y del 252 al 259.

Las diferentes disposiciones legales que norman los contratos de renta fija y renta compartida mencionan, entre otras cosas, que la renta debe pagarse en los plazos convenidos, y a falta de convenio, por semestre vencido; los frutos se repartirán en la forma en que convengan, a falta de acuerdo, conforme a la costumbre del lugar; la renta o precio puede consistir en una suma de dinero o de cualquier otra cosa equivalente, con tal de que sea cierta y determinada, esto es, que debe poderse precisar y valuar económicamente; cuando los arrendamientos no se hayan celebrado por tiempo expresamente determinado, concluirán a voluntad de cualquiera de las partes, previo aviso por escrito de un año o ciclo agrícola; sobre la preferencia en caso de venta, se dará al arrendatario, en caso de que haya pagado puntualmente y haya realizado mejoras a la tierra; sobre la no obligatoriedad de inscribir los contratos de arrendamiento, se exhortan a que se inscriban para que surtan efecto contra terceros.

1.3. Restricciones en el mercado de tierras

Para que no regrese la gran propiedad en nuestro país, las distintas normativas en materia agraria establecieron límites que acotan el tamaño de la propiedad rústica. Actualmente, en la fracción XV del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo 115 de la Ley Agraria, se considera latifundios a las superficies de tierras agrícolas, ganaderas o forestales que, siendo propiedad de un solo individuo, excedan los límites de la pequeña propiedad.

Más adelante, en el artículo 117, se considera pequeña propiedad agrícola la superficie de tierras agrícolas de riego o humedad de primera que no exceda los siguientes límites o sus equivalentes en otras clases de tierras:

a) 100 ha, si se destina a cultivos distintos a los señalados en las fracciones II y III de este artículo;
b) 150 ha si se destina al cultivo de algodón;
c) 300 ha si se destina al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales.

Como se puede ver en ningún caso excede las mil hectáreas, salvo aquellas que tienen que

8 Derechos indirectos se otorgan, principalmente, a través de préstamo, arrendamiento, aparcería, concesión (en caso de que sea un predio de dominio público). Zepeda, Op. cit.

9 Sánchez Zavala, Arturo, 2002. Respuestas al cuestionario sobre arrendamiento de tierras. FAO, mimeo. Santiago de Chile.

ver con terrenos forestales o ganaderos[10]. Igualmente, estas disposiciones se utilizan como norma rectora para derechos individuales en ejidos y comunidades y para sociedades mercantiles. En el primer caso, se señala en el Artículo 47, que dentro de un mismo ejido, ningún ejidatario puede tener más del 5% de las tierras ejidales, ni más superficie que la equivalente a la pequeña propiedad. Para efectos de cómputo, las tierras ejidales y las de dominio pleno serán acumulables.

En el segundo caso, en el artículo 126, se establece que en los casos de sociedades mercantiles o civiles no podrán tener en propiedad tierras agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la equivalente a veinticinco veces los límites de la pequeña propiedad individual.

Asimismo, la Ley Agraria en su artículo 124, señala que en los casos en donde se exceda los límites de la pequeña propiedad individual, deberá ser fraccionada y enajenada de acuerdo con los procedimientos previstos en las leyes de las entidades federativas.

2. Estructura agraria

2.1. Los distintos regímenes de propiedad de la tierra

Los 196,7 millones de ha que componen el territorio nacional, se encuentran distribuidos así: 35,7% es de 1,6 millones de propietarios privados, con una extensión media de 43,5 ha por propietario. El 54,1% corresponde a la propiedad de núcleos agrarios y está distribuida entre 5,6 millones de ejidatarios y comuneros, con una extensión media por sujeto de 18,7 ha. Los terrenos nacionales abarcan una extensión de 7,2 millones de ha, divididos en 144 mil predios y, por último, 654 colonias agrícolas con una superficie de 3,8 millones de ha y un promedio por colono de 61,7 ha.

Cuadro 1. Estructura Agraria

Régimen de propiedad	Núcleos	Sujetos de derecho	%	Superficie	%
Ejidos y comunidades	31.518	5.65.726	75,7	105.949.097	54,1
Propiedad privada		1.606.573	21,5	70.014.724	35,7
Colonias	654	62.346	0,8	3.847.792	I 2,0
Terrenos nacionales		144.000	1,9	7.200.000	3,7
Otros			-	8.892.832	4,5
Total	32.172	7.466.645	100	195.904.445	100

FUENTE: elaboración propia con información del Registro Agrario Nacional (2006) e INEGI (2007).

Conforme al uso del suelo, nuestro país cuenta con 195 millones de ha rústicas, distribuidas como sigue: 36,1% pastos naturales, agostadero o enmontadas; 32% vegetación diversa; 16,1% superficie de labor; 3,8% sin vegetación; 2% sólo con bosques y el resto es propiedad pública u otros usos. Los datos confirman que la vocación de nuestros suelos no es agrícola. Es importante señalar que las 31 millones de ha es la frontera agrícola y el máximo de superficie cultivada es de 22 millones de ha, ya que gran parte de esta superficie presenta limitantes para su aprovechamiento en actividades agrícolas.

2.2. Saldo de las reformas estructurales

Comparar los resultados del Censo Agrícola Ganadero 1991-2007 permite ver en el transcurso de 16 años cuáles fueron los cambios más significativos en el campo mexicano y ver los efectos de las transformaciones estructurales: reformas de 1992 al artículo 27 constitucional, firma del TLCAN y restructuración del Estado mexicano al dejar de intervenir en muchas actividades relacionadas con el campo.

10 También se establecen otras formas de pequeña propiedad: la forestal que se refiere a las superficie de tierras forestales de cualquier clase que no exceda de 800 ha y la ganadera que, de acuerdo con el coeficiente de agostadero ponderado de la región de que se trate no exceda de la necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, conforme a las equivalencias que determine y publique la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (actualmente SAGARPA).

Cuadro 2. Usos del suelo superficie continental 2007

Concepto	TUC IX Censo Ejidal	UP VIII Censo Agrícola Ganadero	Total (ha)	%
De labor	(4.235.323)*	31.512.323	31.512.323	16,1
Con pastos	39.936.889	30.781,275	70.718.164	36,1
Vegetación diversa	18.233.315	44.406.337	62.639.652	32,0
Sólo con Bosques		3.919.415	3.919.415	2,0
Otras superficies	1.649.957		1.649.957	0,8
Sin vegetación	5.241.038	2.123.896	7.364.934	3,8
Propiedad pública			18.100.000	9,2
Total	65.061.199	112.743.246	195.904.445	100

FUENTE: INEGI, 2007. VIII Censo Agrícola Ganadero y IX Censo Ejidal
** Las TUC son 69.296.522 ha, las tierras de labor en TUC están incluidas en el Censo Agrícola Ganadero*

2.2.1. Resultados en el sector ejidal y comunal

En el periodo analizado (1991-2007) disminuyó el grado de tecnificación de los ejidos y comunidades. Ahora se tienen menos: bordos para abrevadero, bodegas para almacenamiento, naves para aves y cerdos, baño garrapaticida, y salas de manejo y ordeña. Si bien aumentó en 1,7 millones de ha la superficie irrigada (más por una reclasificación que porque se ampliara la superficie irrigada), la superficie de labor y sembrada disminuyó. La compraventa de tierras se ha generalizado; en dos de cada tres núcleos agrarios se presenta dicho fenómeno. Si bien predominan las transacciones entre miembros de los ejidos y comunidades, una proporción importante (33%) se realiza con personas ajenas, lo que contraviene lo señalado en el Artículo 80 de la Ley Agraria.

Después de las reformas al marco legal agrario, se incrementó el número de organizaciones de primer grado y disminuyeron las de segundo grado, con lo que se limitan las posibilidades de generar economías de mayor escala. De acuerdo al Censo Ejidal, desde la reforma de 1992 al año 2007, 1.920 Grupos para la Producción (GP) se desintegraron, 6.295 núcleos agrarios se desincorporaron de las uniones de ejidos y/o comunidades y 1.184 se desafiliaron de alguna Asociación Rural de Interés Colectivo (ARIC)[11]. Además, se extendieron dos nuevos fenómenos en el campo mexicano, la feminización con un millón 165 nuevas titulares de tierra y la migración, en donde cerca de 13 mil núcleos agrarios reportaron que no hay permanencia de la mayoría de los jóvenes.

Cuadro 4. Índices de infraestructura y equipamiento por núcleo agrario[12]

índices	1991	2007
índice de tractores	0,464	0,063
índice de trilladoras	0,184	0,005
índice baños garrapaticida	0,242	0,099
Indice que utilizan equipo e instalaciones de establo de ordeña o corral de engorda	0,104	0,005
Que utilizan equipo o instalaciones de nave para aves	0,025	0,009
Que utilizan equipo o instalaciones de nave para cerdos	0,032	0,011
índice de bodegas	0,148	0,138
índice de organización ARIC	0,079	0,038
índice de organización UE	0,428	0,208
Indice de no participación en organizaciones económicas	0,801	0,646

FUENTE: elaboración propia con información VII y IX Censo Ejidal

Al construir el índice de infraestructura y equipamiento por núcleo agrario se obtuvieron los siguientes resultados: en el 2007 en la mayoría de los rubros el índice es menor, sólo mejoró el número de ejidos y comunidades que registran algún tipo de organización. Actualmente, de acuerdo a la información censal, los ejidos y comunidades se encuentran menos tecnificados y

11 Godoy Francisco, 2008. "Desarticulación de las Organizaciones Agrarias". En La Jornada del Campo, número 11. México

12 El Estudio realizado en el 2000 por el sector agrario ya indicaba la descapitalización y bajo nivel tecnológico de los núcleos agrarios. En ese trabajo se reporta que los ejidatarios no reciben financiamiento y no se invirtió en infraestructura. Robles Héctor y Deininger, Klaus (Coords.), Reporte Técnico del Estudio Sectorial Agrario. SRA, BM, PA. Mimeo, México, 2000.

por lo tanto enfrentan mayores dificultades para insertarse en la economía global.[13]

2.2.2. Resultados en unidades de producción

Los censos agrícolas ganaderos incluyen a las UP ejidales, comunales y de propiedad privada y se enfoca a los aspectos productivos. En este caso el saldo, producto del comparativo de los Censos Agrícola Ganadero 1991-2007, es negativo respecto de:

- El número de unidades de producción (UP) sin actividad agropecuaria se incrementó significativamente, pues pasó de 584.817 que había en 1991 a 1,4 millones en 2009, lo que indica abandono de tierras para la producción de alimentos.
- La superficie irrigada se mantuvo en 5,5 millones de ha en los últimos 16 años, lo que significó que no aumentó la superficie de riego, insumo central para planificar las actividades agrícolas, mejorar rendimientos y obtener mayores ingresos.
- Caída del financiamiento, lo que no permite la capitalización de las unidades de producción y el que sean más competitivas. En 1991 existían 744.400 UP con financiamiento, mientras que, para 2007 sólo 172.585 recibieron crédito, es decir, apenas el 4% de todas las UP con actividad agropecuaria o forestal que existen en el país cuentan con este insumo. Para Meza (2008)14 "un efecto inmediato de la reforma fue la reducción drástica del crédito al campo, particularmente a los pequeños productores de más bajos ingresos. Con el desmantelamiento del sistema Banrural y la reorientación de la política de FIRA, el crédito dirigido a campesinos de más escasos recursos se contrajo notablemente y la Financiera Rural (Finrural) está muy lejos de alcanzar la cobertura del sistema que le antecedió".
- No se supera la fragmentación y pulverización de la tierra y por lo tanto, no se generaron economías de mayor escala. De las UP censadas en 2007, el 72% tienen menos de 5 hectáreas; el 22% entre 5 y 20 hectáreas y sólo el 6% posee más de 20 hectáreas.
- Disminuyeron los activos fijos, como el número de tractores y camiones, y todavía siguen siendo más las UP que no utilizan maquinaria[15] y se redujo o se mantuvo constante el número de cabezas de ganado mayor, contrario a lo que sucedió con la población nacional, por lo que el número de cabezas por hogar ahora es menor que en 1991.
- En el marco de la apertura comercial, son muy pocas las UP que participan del comercio internacional. Existe un sector de productores que no se encuentran ligados al comercio y que sólo producen para el autoconsumo, representan el 41% de las UP censadas en el 2007. En contraparte, existen sólo 8.432 UP que vendieron en el mercado internacional.
- Se incrementó la superficie en arriendo. Actualmente 6,3 millones de ha se encuentran bajo alguna modalidad de usufructo mientras que en 1991 sólo eran 4 millones 566 mil ha, lo que representó un incremento en la superficie de arriendo del 40 por ciento.

Cuadro 5. Balance negativo: Censos Agrícola Ganadero 1991-2007

Concepto	1991	2007
UP con actividad agropecuaria	3.823.063	4.069.957
UP sin actividad agropecuaria	584.817	1.478.888
Superficie de riego y humedad (ha)	5.616.756	5.563.492
UP con crédito	744.400	172.585
UP con menos de 5 ha	2.114.622	2.688.611
Tractores	317.312	238.830
Camiones	198.200	137.238
UP que utilizan sólo tracción Mecánica	843.509	1.111.885
UP que utiliza sólo herramientas manuales	1.236.519	1.251.204
Cabezas bovinos	23.865.899	23.316.942
UP que reportaron ventas al extranjero		8.432
No vendieron su producción		1.518.000

FUENTE: elaboración propia con información VII y IX Censo Ejidal

13 Cada uno de los índices se construye dividiendo el número de núcleos agrarios que reportaron al momento de censarse contar con equipo o infraestructura productiva. Se usa como común divisor el total de núcleos agrarios reportados en el Censo de ese año.

14 Meza, Miguel (2008). "Financiamiento rural en tiempos neoliberales". En La Jornada del Campo, Número X. México.

15 Robles y Deininger (2000) llegan a la misma conclusión, Op. cit.

El saldo fue positivo respecto de:

- Incremento de la producción y los rendimientos de los principales cultivos, permitiendo que las UP sean más competitivas en esta materia, y a pesar de la falta de financiamiento, son más las UP que utilizan tracción mecánica para la realización de sus labores agrícolas que las que existían en 1991.
- Aumentó la producción de huevo y carne de ave. Prácticamente toda la producción fue responsabilidad de dos empresas de capital norteamericano: Bachoco y Pylgrim.
- No se modificaron los regímenes de propiedad, los ejidatarios mantienen 105 millones de ha, y la propiedad privada, incluyendo a las colonias agrícolas, 73 millones de ha, cifra similar a las que tenían en 1991. Los datos reflejan estabilidad en los tipos de propiedad y que los ejidatarios y los comuneros defendieron su patrimonio.

2.3. Efectos en el campo mexicano

Las políticas aplicadas en los últimos años han tenido efectos en el incremento de la desigualdad social y en la pérdida de la soberanía alimentaria. Aquí presentamos algunos datos que reflejan nítidamente estos problemas: de los 18,1 millones de personas que viven en los municipios considerados de muy alta y alta marginación, 80,6% es población rural; en los municipios rurales el PIB per cápita es de 2.310 USD anuales, seis veces menor que el que se obtiene en municipios urbanos; de los 365 municipios considerados con riesgo nutricional extremo, 97,5% son rurales, al igual que 13,2 millones de personas que habitan en localidades menores a cinco mil habitantes, y cuatro de cada diez migrantes que se dirigen a los Estados Unidos son originarios de las zonas rurales, que al compararlo con lo que representa la población rural (29%) existe una mayor proporción de población rural migrante, Robles (2007)[16].

Cuando se analizan los datos sobre la pobreza, de acuerdo con información difundida por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)[17], se tiene que entre 2006 y 2008, la pobreza patrimonial en México aumentó, pasando de 42,6% a 47,4%, lo que representó un incremento en 5,9 millones de personas. En el ámbito rural, ello significó un incremento de 6,1% equivalente a 2,3 millones de personas. Comparándola con 1992 es ligeramente menor, lo que significa que en casi 20 años no se avanzó.

Aunado a las condiciones de pobreza se observa una balanza comercial agroalimentaria desfavorable. Si bien se observa un gran dinamismo de las exportaciones del sector agrícola mexicano, se encuentran muy concentradas en productos ganaderos (especialmente de origen avícola), hortalizas, frutas y productos procesados como son las bebidas alcohólicas. Por el contrario, se observa una mayor importación de granos básicos, lo que convierte al país en un importador neto de los principales alimentos de la población. Según Escalante (2008), México es el prin-

16 Op. cit

17 Coneval, 2009. Reporte sobre Cifras de Pobreza por Ingreso 2008. México.

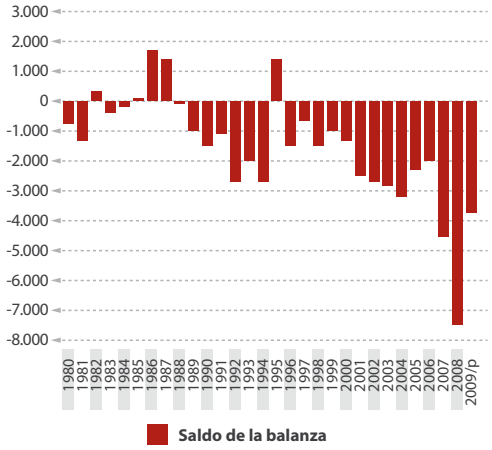
Cuadro 6. Balance positivo: Censos Agrícola y Ganadero 1991-2007

Concepto	1991	2007	Concepto	1991	2007
Rendimientos (Kg)			Aves de corral (número)	232.560.043	356.824.337
Maíz	1,327	2,819	UP con tracción mecánica	843.509	1.111.885
Frijol	539	579	Superficie UP		
Irigo	3,625	4,571	Ejidal	30.032.643	37.057.776
Sorgo grano	2,393	3,578	Comunal	4.338.099	3.783.888
Café	2,662	1,695	Privada	70.493.493	70.014.723
Caña de Azúcar	59,182	74,229			

FUENTE: elaboración propia con información VII y IX Censo Ejidal

cipal importador de la región, concentrando en el 2000 el 32,5% del valor total de las importaciones y para el 2005, alcanzaron 38,7%.[18] Asimismo, Gómez Oliver (2010), señala que desde 1995, la balanza comercial agroalimentaria ha sido desfavorable y con un marcado saldo negativo en los últimos años[19].

Gráfica 1 - México: Balanza comercial agroalimentaria



FUENTE: Luis Gómez Oliver. Elaborada con datos del Banco de México y SIAP/SAGARPA

De acuerdo al Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA, 2010)$_{20}$, dependiente de la Cámara de Diputados, se ha perdido soberanía alimentaria en estos últimos años. Apunta que en el aspecto de dependencia alimentaria, es necesario destacar que la FAO considera un indicador aceptable en esta materia, sin riesgos para el país importador, que se dependa de productos alimenticios del exterior en no más del 25% del consumo nacional. Nuestro país depende más del 30% en varios productos básicos y estratégicos, a pesar de tener los climas, los conocimientos y los recursos para revertir esta tendencia.

En el mismo sentido, Quintana (2007)[21] dice que nuestro índice de dependencia del suministro extranjero de granos básicos, oleaginosas y carne ha aumentado: en 2005 las importaciones de productos agrícolas y alimentos representaron 40% del consumo total nacional, contra 15 de 1982 y 20% de 2004. El volumen de divisas que México gasta importando alimentos que aquí se pueden producir se ha disparado: según datos del INEGI, entre 1995 y 1999 ingresaron al país productos alimentarios por un valor de 29 mil 559 millones de USD; entre 2001 y 2005, la dependencia alimentaria se disparó a 49 mil 547 millones de USD. Estas importaciones representan 54% de las divisas obtenidas por la exportación de petróleo en los pasados cinco años, ó 72% de las remesas de los emigrantes mexicanos en el exterior.

3. Circulación de la tierra

3.1. Compra-venta de tierras

Tras analizar los resultados del IX Censo Ejidal 2007, se observó que en dos de cada tres núcleos agrarios hay ventas de tierras; en el 82,4% de los ejidos en donde se reportó circulación de la tierra, ésta se dio entre los propios miembros del ejido y en un 54,1% las transacciones se dieron con personas ajenas al ejido. En los últimos diez años, la compra-venta de tierras involucró a 3 millones 97 mil ha. También es de resaltar que en un tercio de los núcleos agrarios no se registraron ventas de tierras.

Comparando ambos censos, tenemos los siguientes resultados: 9% más núcleos agrarios reportan ventas; existen 2,7% más transacciones con personas ajenas al ejido y 1,7% más compra-

18 Escalante Roberto, et al. 2008. Una visión global de las tendencias de la agricultura, los montes y la pesca en América Latina y el Caribe 2008. Facultad de Economía-UNAM. México.

19 Gómez Oliver, 2010. "Subsidios agrícolas en México ¿hacia dónde reorientar los subsidios?". En seminario internacional Transparencia y rendición de cuentas de los subsidios agrícolas, realizado en la Facultad de Economía-UNAM, 1 de septiembre 2010.

20 CEDRSSA, 2010. Criterios para la Asignación y Distribución Presupuestal del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, para el Ejercicio Fiscal 2011 y Subsecuente. CEDRSSA. México. Mimeo.

21 Quintana, Víctor, 2007. "Cinco promesas incumplidas". En La Jornada del Campo, Número 3. México.

Cuadro 7. Núcleos agrarios con compraventa de tierras

Concepto	2001 (Núm)	2007 (Núm)	2001-2007 (Núm)
Ejidos y Comunidades	30.305	31.518	1.213
Con compraventa de tierras ejidales	19.202	20.990	1.788
Con ejidatarios		12.662	
Con avecindados o posesionarlos		2.338	
Con Personas ajenas al ejido		5.990	
Con compraventa de tierras ejidales con ejidatarios	17.026	17.308	282
Con avecindados o posesionarlos		11.447	
Con personas ajenas al ejido	11.061	11.361	300
Superficie vendida en los últimos 10 años (Ha)		3.097.959	
No reportan compraventa	11.103	10.528	-575

Fuente: INEGI, VIII y IX Censo Ejidal

ventas de tierras ejidales con ejidatarios. Se presenta una ligera tendencia a la generalización de este tipo de transacciones en la propiedad ejidal o comunal, sin que esto signifique, de acuerdo a los datos del Censo, que se esté dando la concentración de tierras o se esté superando el minifundio. Por el contrario, es probable que la compra-venta incida en el fraccionamiento y pulverización de la tierra. También Morett (2006) encontró un incremento del 7% en las ventas de tierras con personas ajenas al núcleo agrario[22]. De los datos anteriores se pueden obtener varias conclusiones:

La compra-venta de tierras se volvió una práctica generalizada y se realiza, tanto al interior, como con personas ajenas a los núcleos agrarios; las transacciones de tierras han involucrado, apenas el 2,9% de los 105 millones de ha que pertenecen a ejidos y comunidades[23]; la circulación de la tierra no ha conducido a su acaparamiento o concentración ni superar el minifundio ni a mejorar las condiciones de producción, y las restricciones establecidas en el Artículo 80 de la Ley Agraria, no han frenado las transacciones irregulares de la tierra.

Cuadro 8. Inscripción de enajenación de derechos

Año	Inscripción	Incremento
2000	35.803	
2001	36.444	1,79
2002	38.554	5,79
2003	48.494	25,78
2004	54.519	12,42
2005	57.876	6,16
2006	54.408	5,99
2007	60.092	10,45
2008	62.055	3,27
Total	**448.245**	**73,3**

FUENTE: RAN, Dirección General de Registro, diciembre 2008.

Gran parte de la compra-venta de tierras no se inscriben ante el RAN, porque son irregulares o por la falta de una cultura registral. El resultado final es que no se tiene certeza de quiénes son actualmente los propietarios de la tierra: La venta empieza a generar una diferenciación al interior de los núcleos agrarios y a desarticular su

22 Morett, Jesús, Op. cit.

23 Estudios realizados por Procuraduría Agraria (1998), Bouquet (1999) y Cocheiro (2000) establecen que la venta se encuentra por abajo del 5% de los titulares de la tierra, dato muy similar al reportado por el Censo.

estructura organizativa, pues los nuevos titulares de la tierra no se identifican con el grupo o se consideran propietarios privados. Si analizamos los datos del RAN en materia de inscripción de enajenación de derechos, encontramos una tendencia creciente. En el año 2000 se inscribieron 35.803 actos de enajenación, mientras que, para 2008 se incrementaron a 62.055, lo que significó un crecimiento del 73,3% en este tipo de actos. Esto indica que se está generalizando la compraventa de tierras en los ejidos y comunidades.

La enajenación de derechos se ha extendido a prácticamente todas las entidades federativas, aunque la mitad de las inscripciones se concentran en ocho estados. Llama la atención que las transacciones e inscripciones se realizan en estados con actividades agrícolas y ganaderas diferentes, por ejemplo en Sinaloa (entidad del noroeste), la agricultura es fundamentalmente de riego para la exportación, mientras que, en dos entidades del sureste: Puebla y Oaxaca predomina la agricultura familiar, milpera, para el autoconsumo, especialmente en Oaxaca, donde la forma de tenencia de la tierra es comunal y es donde menos superficie se encuentra regularizada por el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE).

Uno de los problemas que ha generado la venta de tierras es que muy pocos beneficios les ha generado a sus dueños. La venta de tierras para proyectos turísticos y urbanos se ha caracterizado porque a los inversionistas no les interesa asociarse con los dueños de la tierra, sino comprarles sus predios a bajos precios que después venden en sumas muy elevadas. Por ejemplo en Loreto, Baja California Sur, los desarrollos se diseñaron para visitantes extranjeros, a quienes se ofrecen villas desde 300 mil USD con todos los servicios[24]; por su parte, Tulio Ortiz Uribe advierte sobre el creciente dominio que del mercado inmobiliario tiene en la entidad un grupo de 40 empresas extranjeras. Con un valor superior a mil millones de USD anuales y una tasa de crecimiento de 35%, y

24 La Jornada, 24 de abril de 2006.

Cuadro 9. Inscripción de enajenación de derechos por entidad federativa

Entidad	Inscripción	%
Veracruz	40.332,0	9,0
Sinaloa	34.974,0	7,8
Tabasco	28.669,0	6,4
Puebla	28.175,0	6,3
Michoacán	25.850,0	5,8
Durango	25.711,0	5,7
Tamaulipas	24.110,0	5,4
Oaxaca	22.057,0	4,9
Guanajuato	17.257,0	3,8
Jalisco	16.610,0	3,7
Zacatecas	16.339,0	3,6
Sonora	16.193,0	3,6
San Luis Potosí	15.955,0	3,6
Chiapas	15.841,0	3,5
Chihuahua	14.135,0	3,2
Coahuila	13.402,0	3,0
Hidalgo	12.791,0	2,9
México	11.894,0	2,7
Tlaxcala	10.664,0	2,4
Nuevo León	8.059,0	1,8
Nayarit	8.040,0	1,8
Aguascal ¡entes	6.258,0	1,4
Morelos	5.600,0	1,2
Colima	5.273,0	1,2
Yucatán	5.145,0	1,1
Querétaro	4.442,0	1,0
Guerrero	4.130,0	0,9
Campeche	3.591,0	0,8
Baja California	2.972,0	0,7
Baja California Sur	1.923,0	0,4
Quintana Roo	1.828,0	0,4
Distrito Federal	25,0	0,0
Nacional	**448.245,0**	**100**

FUENTE: RAN, Dirección General de Registro, diciembre 2008.

Sobeida Romanos (2010)[25]. Los principales inversionistas son: Loreto Paraíso de FADESA, Loreto Bay, entre otros de capital nacional y extranjero, en Loreto. Proyectos Especializados en Construcción S. A. de C. V., Puerto Los Cabos S. A. de C. V. Marina La playita S. A. de C. V., todas pertenecientes al consorcio Grupo Questro (Familia Sánchez Navarro) y FONATUR, en San José del Cabo. La SCT en La Paz, DECOPE y AMPI.

25 Romanos Sobeida, 2010. Revisión de la circulación de la tierra en Baja California Sur. Mimeo. México.

3.2. Renta, aparcería y préstamo de tierras

Estas formas de tratos agrarios no modifican derechos de propiedad, pues sólo se encuentra comprometido el usufructo de la tierra. Es decir, estas transacciones sólo generan derechos indi-

Cuadro 10. Superficie bajo contratos de usufructo de la tierra

Entidad federativa	Superficie según derechos							
	Total	Propia	Rentada	Aparcería	Prestada	Otros	Suma	%
	(Hectáreas)							
Chihuahua	18.755.619	17.858.934	469.373	50.953	127.152	249.208	896.686	14.1
Sonora	11.810.931	11.036.985	377.761	48.184	121.755	226.246	773.946	12.2
Jalisco	5.320.657	4.847.576	220.664	24.981	152.252	75.185	473.082	7.5
Zacatecas	4.904.244	4.432.422	84.049	186.774	146.755	54.244	471.822	7.4
CoahuUa	10.264.745	9.876.248	143.751	4.854	107.382	132.510	388.497	6.1
Sinaloa	2.644.829	2.301.764	281.416	9.691	29.763	22.195	343.065	5.4
Durango	4.107.953	3.792.202	76.757	85.759	98.597	54.638	315.751	5.0
Tamaulipas	5.729.461	5.443.007	162.156	13.395	50.112	60.791	286.454	4.5
Michoacán	3.556.427	3.310.487	74.490	25.194	120.556	25.699	245.939	3.9
Guanajuato	2.147.885	1.912.772	57.941	56.386	81.161	39.625	235.113	3.7
Vcracruz	6.213.303	5.985.407	92.990	10.493	69.498	54.915	227.8%	3.6
Puebla	2.520.412	2.303.961	59.632	50.834	48.799	57.186	216.451	3.4
Nuevo León	4.298.338	4.117.335	38.037	10.014	59.798	73.154	181.003	2,9
Guerrero	3.395.497	3.234.234	54.929	5.688	76.155	24.491	161.263	2.5
Baja California	3.289.431	3.145.161	98.515	6.458	3.773	35.524	144.270	2.3
Nayarit	1.276.491	1.133.793	66.292	3.084	34.457	38.865	142.698	23
San Luis Potosí	2.754.443	2.626.350	24.580	14.856	43.649	45.007	128.092	2.0
Chiapas	3.972.673	3.883.543	50.720	2.380	20.135	15.896	89.131	1.4
México	1.273.554	1.192.818	43.392	6.884	25.850	4.610	80.736	1.3
Oaxaca	2.460.550	2.384.939	29.571	13.717	19.005	13.317	75.610	1.2
Baja California Sur	1.860.658	1.789.9%	15.509	8.819	24.331	22.003	70.662	M
Hidalgo	1.147.601	1.079.498	30.540	17.279	12.361	7.923	68.103	1.1
Campeche	2.146.429	2.087.223	21.721	801	11.030	25.654	59.206	0.9
Colima	426.801	383.241	14.602	1.124	16.849	10.984	43.559	0.7
Yucatán	2.180.746	2.138.260	8.935	1.540	13.112	18.900	42.487	0.7
Querétaro	672.203	630.952	7.275	6.152	6.846	20.977	41.250	0.7
Aguasca tientes	356.192	320.939	10.772	2.511	14.531	7.438	35.252	0.6
Morolos	250.632	218.564	22.251	1.054	6.979	1.784	32.068	0.5
Tlaxcala	265.769	237.261	16.046	6.356	3.382	2.723	28.507	0.4
Tabanco	1.734.541	1.713.888	8.194	959	5.989	5.510	20.652	0.3
Quintana Roo	977.662	963.074	2.057	337	4.393	7.801	14.588	0,2
Distrito Federal	26.571	22.884	2.539	146	882	121	3.688	0.1
Nacional	112.743.248	106.405.718	2.667.459	677.656	1.557.289	1.435.125	6.337.529	100

FUENTE: INEGI, VIII Censo Agrícola Ganadero 2007

rectos. Si sumamos la superficie comprometida por estas vías, vemos que son las que comprometen a más sujetos agrarios y una mayor superficie. Además, son tratos predominantemente para actividades agrícolas o ganaderas.

De acuerdo al VIII Censo Agrícola Ganadero 2007, se encuentran rentadas 2 millones 667 mil ha; en aparcería 677 mil; prestadas 1 millón 557, y bajo otra forma 1 millón 435 mil ha. En suma, 6,3 millones de ha se encuentran bajo alguna modalidad de usufructo. Esta suma no es nada despreciable, pues, por lo general, los tratos se encuentran asociados a la agricultura y ya señalamos anteriormente que las tierras de labor ascienden a 31 millones de ha y que en los últimos años se cultivan alrededor de 22 millones de ha, lo que involucra, si todos los tratos fueran de usufructo de tierras agrícolas, el 28,8% de la tierra cultivable en los últimos años.

De los datos censales resalta que la mayoría de las transacciones que involucran el usufructo de la tierra se realizan en entidades del norte del país. En los Estados de Chihuahua, Sonora, Jalisco, Zacatecas, Coahuila, Sinaloa, Durango y Tamaulipas. Se involucra el 62,3% de la superficie que se transmitió por renta, aparcería, préstamo u otra modalidad.

Distintos actores rurales han señalado la concentración de tierras vía el arriendo de tierras. Víctor Suárez[26] señala que "en Sinaloa, el 70% de la producción de maíz –de 2,5 millones de ton– la aportan 2 mil agricultores, y el 30% restante corresponde a 60 mil ejidatarios. Esta concentración de las mejores tierras a través del rentismo se presenta para el cultivo de los básicos: arroz, trigo y maíz"; cinco años después, Ana de Ita[27] reporta que a partir de la década de los 90, mediante la renta de parcelas se ha formado una elite de grandes productores dedicados a la siembra de maíz y frijol; por su parte, Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (Aserca), entidad que depende de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), dice que de las 300 mil ha ejidales en Sinaloa, únicamente 50 mil son cultivadas por los propios ejidatarios, el resto está rentado. Las parcelas promedio de los ejidatarios tienen una extensión de alrededor de 10 ha, mientras los empresarios privados que rentan ejidos completos pueden acaparar más de 2 mil. En la publicación "El sector agroalimentario mexicano, evolución, retos y perspectivas", de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), señala que "la renta de la tierra se acentúa en el ciclo otoño-invierno, periodo en el cual se estima que 50% de las tierras productivas, la mayoría de riego, son sujetas a ese mecanismo que se ha hecho práctica común en el norte del país"[28], y finalmente, Mendoza Zazueta apunta que en Sinaloa se encuentran rentadas (de acuerdo a un trabajo de tesis) alrededor de 500 mil ha en manos de 500 personas[29], lo que representa el 36,8% de la superficie laborable de la entidad. Por cierto, esta cifra es superior a la superficie rentada reportada por el VIII Censo Agrícola Ganadero[30].

En otros casos, la renta de tierras se encuentra también asociada con agro negocios de capital nacional e internacional. Por ejemplo, en Santiago Ixcuintla, Nayarit, desde hace 13 años se asentaron empresarios estadounidenses de origen vietnamita, con la promesa de pagar en USD a ejidatarios y jornaleros agrícolas produciendo y exportando verduras exóticas a Estados Unidos mediante la empresa Triple Ocho, constituida en junio de 1996. Esta empresa renta 450 ha a 3 mil pesos cuando el promedio en entidades como Sonora es de 16 mil pesos. Además, reciben su paga incompleta o con retraso y en ocasiones pagan con cheques sin fondo[31].

3.3. Dominio pleno

El dominio pleno es una de las opciones novedosas dentro de la legislación vigente. Como

26 La Jornada, 7 de septiembre de 2000.

27 La Jornada, 13 de agosto de 2005.

28 La Jornada, 27 de diciembre de 2006

29 Mendoza Zazueta, Op. cit.

30 Citado en entrevista por Mendoza Zazueta (2010), Subsecretario de SAGARPA durante 1995—2000 en SAGARPA y funcionario del gobierno de Sinaloa (2008-09), a partir de un estudio realizado por investigadores de la Universidad Autónoma de Sinaloa.

31 La Jornada, 10 de enero de 2005.

punto de partida para su consecución, en caso de no existir un parcelamiento formal, el ejido debe llevar a cabo el procedimiento de delimitación, destino y asignación de tierras al interior del núcleo a que se refiere el artículo 56 de la Ley Agraria, a través del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE).

De acuerdo con el RAN, al 31 de diciembre del 2008 se ha adoptado el dominio pleno sobre una superficie de 1.934.000 ha, lo que representa el 2,2% de la superficie regularizada de ejidos y comunidades, que ascendió a 89.403.000 ha. Estas cifras reflejan la debilidad de las expectativas de los ejidatarios con respecto a las ventajas económicas o de su seguridad en la tenencia de la tierra que, supuestamente, el dominio pleno podría brindar. Aparentemente, para los agentes económicos (ejidatarios y compradores), la definición del dominio pleno que permite la venta de tierras ejidales a terceros externos al ejido, operación autorizada en el nuevo marco jurídico, sólo para el dominio pleno resulta un incentivo marginal para obtener una ganancia, ya que esta venta a terceros, en la práctica, se realiza en las tierras propiamente ejidales que, según la ley, sólo deberían realizarse transacciones entre los miembros del núcleo ejidal. Ésta sería la razón más importante para explicar la escasa demanda de dominio pleno y títulos de propiedad.

También los datos apuntan a que el dominio pleno se concentra, una vez más, en el norte del país. En cuatro entidades (Baja California, Coahuila, Sonora y Chihuahua) encontramos seis de cada diez hectáreas que cambiaron de régimen ejidal a propiedad privada.

3.4. Sociedades mercantiles y civiles

En 1992 se hizo hincapié en la posibilidad de constituir Sociedades Mercantiles (SM), como una forma de superar las restricciones del minifundio y constituir unidades de producción de mayor escala y así tener posibilidades de insertarse adecuadamente en los mercados nacionales e internacionales. La exposición de motivos señaló: "…Se mantienen los límites de la pequeña propiedad, pero se superan las restricciones productivas del minifundio para lograr, mediante la asociación, las escalas de producción adecua-

Cuadro 11. Superficie en que se adoptó el Dominio Pleno

Entidad	Inscripción	%
Baja California	433.535,081700	22,4
Coahuila	338.283,813500	17,5
Sonora	218.363,826200	11,3
Chihuahua	198.170,725100	10,2
Nuevo León	109.479,638500	5,7
Tamaulipas	89.971,680000	4,7
Baja California Sur	85.706,154500	4,4
Durango	57.583,405200	3,0
Sinaloa	50.236,602200	2,6
Jalisco	35.972,888800	1,9
Guana juato	33.975,383200	1,8
Veracruz	30.513,628800	1,6
Quintana Roo	30.199,110000	1,6
Yucatán	27.934,981000	1,4
Aguascalientes	23.251,552800	1,2
Qucrctaro	19.183,760000	1,0

Entidad	Inscripción	%
San Luis Potosí	18.896,007200	1,0
Nayarit	17.579,472000	0,9
Hidalgo	13.965,956800	0,7
Puebla	13.409,007500	0,7
Tabasco	13.248,220000	0,7
Michoacán	12.488,790000	0,6
Colima	12.091,744500	0,6
México	10.659,888500	0,6
Campeche	9.884,290000	0,5
Tlaxcala	6.982,316800	0,4
Zacatecas	6.458,920000	0,3
Guerrero	5.922,270200	0,3
Oaxaca	4.221,520000	0,2
Chiapas	3.389,900000	0,2
Morelos	2.971,980000	0,2
Distrito Federal	25,290000	0,0
Nacional	**1.934.557,805000**	**100**

FUENTE: RAN, 31 de diciembre de 2008

da. Por ello, conviene eliminar los impedimentos a las sociedades mercantiles para dar capacidad a los productores de vincularse efectivamente en las condiciones del mercado".

Dicho propósito tampoco ha tenido el dinamismo que se esperaba. En 16 años sólo se han constituido 68 sociedades, involucrando a 437 núcleos agrarios y una superficie de 183.713 ha, de las cuales 6.434 son tierras de uso común. Hay que señalar que la mayoría de las sociedades se constituyeron para incorporar suelo rústico al desarrollo urbano y no para actividades agropecuarias de mayor escala y más rentables, como se pretendía con las reformas. En síntesis, los "nuevos" esquemas de asociación no fueron aportes al desarrollo productivo.

Cuadro 12. Sociedades propietarias de tierra rústicas inscritas de 1992-2008

Entidad	Sociedades	Hectáreas	%
Nuevo León [3]	8	63.465,937839	34,5
Coahuila	2	28.501,753300	15,5
Sonora	9	24.337,050353	13,2
Campeche	2	20.591,489200	11,2
Zacatecas	2	16.985,658000	9,2
Chihuahua	2	5.672,288200	3,1
Guanajuato	7	5.143,031405	2,8
Veracruz[4]	4	3.978,052073	2,2
Distrito Federal[2]	8	3.958,247339	2,2
Baja California[1]	3	3.082,964311	1,7
Durango	3	2.886,512900	1,6
Puebla	4	1.896,368128	1,0
Yucatán	1	1.036,179743	0,6
Chiapas	6	975,507600	0,5
Tamaulipas	1	507,687900	0,3
ayarit	1	290,400000	0,2
Sinaloa	2	263,930796	0,1
Oaxaca	1	140,699100	0,1
Colima	1		
Jalisco	1		
Nacional	**68**	**183.713,758187**	**100**

FUENTE: RAN, 31 de diciembre de 2008

(1) 94-55-73.61 hectáreas se localizan en el estado de Sonora;

(2) 204-76-25.849 hectáreas se localizan en el estado de Querétaro, 2,291-63-76.12 en Chiapas, 1,382-00-00 en Yucatán y 79-84-71.42 en el Estado de México.

(3) 7,152-59-15 hectáreas se localizan en el estado de Veracruz, 151-67-87 en Chiapas, 529-28-56.97 en Sonora, 737-12-61 en Sinaloa, 50-44-05 en Baja California Sur, 652-15-86 en San Luis Potosí y 53,343-56-85.14 en Coahuila.

(4) 115-13-75 hectáreas se localizan en el estado de Puebla y 2,447-19-16 en Campeche

Tampoco se observa que en los últimos años se hayan constituido más sociedades, incluso en el 2008 (último registro disponible) no se formó ninguna. Es otra figura nueva, establecida en la Ley Agraria, que no encontró eco ni entre ejidatarios y comuneros como tampoco entre inversionistas privados.

Cuadro 13. Constitución de sociedades mercantiles y civiles

Tipo de figura	1992-2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Sociedades mercantiles	58	3	4	0	2	0	67
Sociedades civiles	1	0	0	0	0	0	1
Total	59	3	4	0	2	0	68

FUENTE: RAN, 31 de diciembre de 2008

3.5. Balance de la circulación de la tierra

Al analizar la información de cada uno de los rubros pareciese que la circulación de la tierra es un fenómeno marginal, sin embargo, si agrupamos la venta de tierras con los contratos que involucran el usufructo de la tierra, dominio pleno y conformación de sociedades mercantiles, nos dan 11.553.000 ha, cifra nada despreciable, que representa el 6,5% de la superficie rústica y el 36,7% de la superficie laborable del país (para los datos ver cuadro anexo).

También se observa que es en el norte del país donde se encuentran más difundidas estas prácticas. En los primeros nueve estados, todos del norte, circularon seis de cada diez hectáreas. Las características de estas tierras es que muchas disponen de agua para riego, el tamaño de los predios es mayor a las 5 hectáreas y la agricultura se encuentra asociada a la producción de cultivos de exportación o al maíz que, en los últimos años, ha tenido un precio favorable. Además, los que compran o rentan estás tierras captan los subsidios gubernamentales, como son el Procampo, apoyos a la comercialización y diesel agropecuario. También llama la atención que en

los estados que colindan con Estados Unidos, salvo Nuevo León, se da una fuerte circulación de la tierra. Habría que investigar si existe una asociación.

Por el contrario, hacia el centro y sur del país la agricultura es fundamentalmente temporalera, los predios son más pequeños, existe un mayor número de ejidos y comunidades que generan formas específicas de organización e influyen para que los sujetos agrarios prefieran conservar y producir en sus tierras. Un papel central lo juega la unidad de producción familiar, pues, dentro de su seno es donde se discuten y toman las decisiones que llevan a preservar la tierra. En otros casos, los núcleos agrarios son producto de la lucha agraria, por lo que rentar o vender tierras a particulares (muchos de ellos ligados a los antiguos propietarios de la tierra) se ve como un paso para regresar a situaciones contra las que lucharon. Así lo documenta Plata (2010), en su estudio sobre el mercado de tierras en la huasteca hidalguense.[32]

El trato agrario más frecuente fue la venta de tierras con el 26,8% de la superficie que circuló. Le sigue la renta (23,1%), dominio pleno (16,7%), los contratos de préstamo (13,5%) y aparcería (5,9%), y por último las sociedades mercantiles (1,6%). En síntesis, 4 de cada 10 hectáreas fueron transmitidas a terceras personas (derechos directos) o cambiaron de régimen de propiedad mientras que las otras seis hectáreas fueron dadas sólo en usufructo (derechos indirectos). Es decir, la mayoría de la tierra permanece bajo el dominio de los dueños de la tierra.

Si el análisis se realiza por el predominio del tipo de trato, se encuentra una gran diversidad. En las entidades donde existe riego para la agricultura (Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Jalisco, Nayarit, Morelos, etc.) encontramos a la renta y la venta en primera o segunda posición; entidades con fuerte presencia de la migración (Zacatecas, Michoacán y Jalisco) sobresale el préstamo de tierras, lo que confirma a este trato como el asociado al desplazamiento de productores en busca de trabajo; estados con concentración de grandes poblaciones o centros turísticos tenemos venta y dominio pleno (Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Nuevo León, Quintana Roo, Yucatán, etc.), lo que se explica porque para los desarrollos turísticos y urbanos se requiere contar con el dominio de la propiedad, además, donde no existe disposición de estos inversionistas para asociarse con los propietarios de la tierra, y por último la aparcería no aparece dominando en ninguna entidad, salvo en Zacatecas, lo que indica que es un trato que se encuentra disperso por todo el país.

4. Agricultura de contrato

4.1. Agricultura de contrato

La Agricultura de Contrato no se inscribe dentro de los estudios clásicos de mercado de tierras, pues por lo general no modifica derechos de propiedad. Más bien, es una forma de asociación "desigual", entre la agroindustria que requiere abastecerse de materias primas, y, los productores que las generan. Es pertinente el tema, porque constituye una forma de concentrar grandes extensiones de tierra. Mackinlay (1988)[33], apunta que de esta forma las empresas aseguran un producto con la calidad que ellos requieren. Este tipo de esquema es propicio a actividades que requieren asegurar el abastecimiento de una materia prima con características definidas y que utilizan un paquete tecnológico sumamente costoso que no puede ser sufragado por pequeños agricultores.

La agroindustria tiene un papel muy importante en la economía del país, equivale al 5% del Producto Interno Bruto (PIB) nacional total y al 25,7% del manufacturero. Alcanzó un valor de 42.350 millones de USD en 2006. Su tasa de crecimiento promedio fue de 3,2% en los últimos cinco años, y por lo tanto, más elevada que la tasa promedio de crecimiento demográfico, que en el mismo periodo fue de 1%. La agroindustria en México, ocupó en 2006 a 686.828 personas, lo

32 . Plata Vázquez, José . Op. cit.

33 Mackinlay, Horacio, 1999. "Nuevas tendencias en la agricultura de contrato: los productores de tabaco en Nayarit después de la privatización de Tabamex (1990-1997)". En Empresas, restructuración productiva y empleo en la agricultura mexicana. IIS y Plaza y Valdez Editores. México.

cual representó el 16,6% del empleo en la industria manufacturera del país. En cuanto a la composición de la balanza agropecuaria y agroindustrial, las principales exportaciones son Hortalizas (34%); Bebidas (refrescos, cerveza, vinos, tequila, etc., 28%); Frutas (16%); Azúcar y confitería (9%); y Animales vivos (7%)[34].

Es importante señalar que las agroindustrias en México, existen desde mucho antes de las reformas estructurales que se iniciaron en los años ochenta. Actualmente, se cuenta con estudios que hablan sobre su presencia desde principios del siglo XX; Gracida Romo (2009), estudia la importancia de los valles agrícolas del Pacífico norte en la construcción del ferrocarril Southern Pacific y su impacto en la agricultura de Sinaloa y Sonora (1905-1911); Valenzuela Clark (2009), analiza la actividad agrícola empresarial en el valle del Mayo (1920-1934), y Aguilar Soto et al (2009), estudió a los empresarios agrícolas e irrigación en el norte de Sinaloa (1932-1969)[35]. Otro ejemplo es la llegada de la empresa Herdez S.A de C.V. a México, que data desde 1914. Es decir, la presencia de la agroindustria en nuestro país no es producto de la implementación de las políticas de restructuración del papel del Estado y del libre comercio, su consolidación y expansión sí es resultado de esas políticas.

Antes de las reformas estructurales de los años 80 y 90, las instituciones públicas representaban un contrapeso a la intervención de las agroindustrias en el sector rural: comercializaban productos agropecuarios, distribuían insumos, daban asistencia técnica, realizaban investigación para generar tecnología y regulaban los precios de compra al productor. Todas estas instituciones desaparecieron en la década de los años 80 y principio de los 90.

34 Secretaría de Desarrollo Económico, Gobierno de Nuevo León, 2007. El sector agropecuario y agroindustrial en México y Nuevo León. Estadísticas básicas 2007. Secretariado Técnico de Enlace Planeación y Proyectos Estratégicos. Secretaría de Desarrollo Económico. Nuevo León, México.

35 Estas investigaciones están contenidas en el libro: Romero Ibarra, María y Carrillo Rojas Arturo (Coord), 2009. Empresa y agricultura comercial en el noroeste de México. Historia económica y tendencias actuales. FE-UNAM. México.

Para Macias (2006)[36], las agroindustrias mexicanas se encuentran asociadas a empresas extranjeras, lo que les permite a estas últimas trasladar la fase de la producción que emplea una mayor intensidad de mano de obra, así como lo hacen las maquiladoras industriales. Además, a través de los contratos, las agromaquiladoras controlan la calidad de la producción y su provisión oportuna, a la vez que les permite diversificar el riesgo (principalmente el de tierra y mano de obra), trasladándolo a empresas locales y a los agricultores, constituyéndose así, una de las formas a través de las cuales las empresas internacionales flexibilizan sus estructuras productivas.

Cuadro 14 Superficie sembrada y número de empresas por tipo de producto

Producto	Hectáreas	%	Empresas
Frutas	1.360.140	34.9	6
Caña de azúcar	719.000	18.4	12
Café	680.000	17.4	5
Hortalizas	642.417	16.5	22
Cebada	329.853	8.5	2
Tequila	165.475	4.2	4
Tabaco	4.327	0.1	3
Total	3.901.212	100	
Maíz			6
Leche			5
Aves			3

FUENTE: elaboración propia con información de INEGI-SAGARPA

Es importante acotar el papel de la inversión extranjera en el sector primario: la inversión extranjera directa (IED) es mucho menor de lo que se suele pensar. De acuerdo con la Secretaría de Economía de Nuevo León[37], la Secretaría de Economía dice, que la inversión extranjera directa (IED) que llegó a México al sector agroindustrial

36 Álvarez, Macías, 2006. Agroindustria rural y territorio. Nuevas tendencias en el análisis la lechería. UAEMEX. México.

37 Op, cit.

desde 1999 a marzo 2007, totalizó $14,464 millones de dólares, lo que representa el 19% de la IED que ingresó al país en el sector manufacturero. El sector agroindustrial se coloca en el segundo lugar, en atracción de IED, después del sector de productos metálicos, maquinaria y equipo, el cual recibió, en el mismo periodo, el 46% de la IED ($35,289 millones de dólares). Por su parte Grammont (1999)[38] señala, que en términos, ya no de capital invertido, sino de las empresas afectadas, actualmente 270 empresas del sector agropecuario, forestal y pesquero cuentan con IED; 150 son agrícolas (hortícolas: 100, frutícolas: 17); 56 son ganaderas (avícolas: 21, porcícolas: 11), 10 silvícolas y 54 pesqueras...".

4.1.1. Maíz

El cultivo más importante para el país, es el maíz; actualmente se siembran para grano 7 millones 726 mil hectáreas, lo que representa el 35.4% de la superficie sembrada en un año agrícola. A este cultivo se dedican 2 millones 627 unidades de producción, es decir, siete de cada diez unidades que se dedican a la agricultura en México, siembran esta gramínea. El 80% de los productores y el volumen de la producción, corresponde a maíz blanco y el restante 20% a maíz amarillo. Además, nuestro país es considerado nación de origen y domesticación, y cuenta con la mayor diversidad genética. Este cultivo lo encontramos en todo el territorio nacional, los principales estados productores son: Jalisco, Sinaloa, Guanajuato, Michoacán, Chihuahua, Chiapas y México.

Cuadro 15. Superficie sembrada, cosechada y producción de maíz

Año	Sup. Sembrada (Ha)	Sup. Cosechada (Ha)	Producción (Ton)
1990	7.917.518	7.338.872	14.635.439
2000	8.444.794	7.131.181	17.556.905
2009	7.726.110	6.223.047	20.142.816

FUENTE: SIAP-SAGARPA

38 Grammont, Hubert, 1999. "La modernización de las empresas hortícolas y sus efectos en el empleo". En Agricultura de exportación en tiempos de globalización. CIESTAAM/UACH, IIS/UNAM, CIESAS, Juan Pablo Editores, S.A.. México

A pesar de la importancia de este cultivo para nuestro país, las políticas comerciales de los últimos años no han favorecido a la mayoría de los productores, sino a las grandes empresas comercializadoras. Para Ana de Ita (2007)[39], la desaparición de Conasupo dejó a los productores en manos de un reducido número de grandes empresas transnacionales, únicas compradoras de sus cosechas: Maseca, Minsa, Cargill, Arancia, Archer Daniels Midland. Estas empresas son, también, las principales importadoras y las principales exportadoras de Estados Unidos. Cargill, ADM y Zen Noh controlan el 81% de las exportaciones de maíz de Estados Unidos.

También apunta que la distribución y el procesamiento primario de granos son los eslabones de la cadena de abasto de alimentos mundial, que se encuentran más concentrados. En México operan tres de los mayores carteles mundiales en el sector comercializador de granos básicos: el formado por Cargill-Continental; el integrado por ADM-Maseca y el formado por Minsa-Arancia-Corn Products International. Incluso, Diconsa importa muchas veces a través de ADM. El amplio acceso al maíz de Estados Unidos, redujo los precios internos del maíz en un 59% entre 1991 y 2006, para permitir la expansión de las industrias avícola y porcícola. Dos compañías mexicanas fabricantes de harina de maíz — Maseca y Minsa — se han posicionado en el mercado mexicano y extranjero.

4.1.2. Caña de azúcar

De acuerdo a Mertens y Wilde (2001)[40], a diferencia de países como Guatemala, Brasil, Colombia y Estados Unidos, los ingenios en México no son dueños del campo y tienen que tratar con alrededor de 160 mil pequeños agricultores dedicados al cultivo de caña de azúcar (142 mil unidades de producción según el VIII Censo 2007). También, estos autores señalan que algunos ingenios se van extendiendo hacia el campo, comprando o ren-

39 Ita, Ana, 2007. Catorce años de TLCAN y la crisis de la tortilla. Fightingftas.org

40 Mertens, Leonard y Wilde, Roberto, 2001.Aprendizaje organizacional y competencia laboral: la experiencia de un grupo de ingenios azucareros en México. CEPAL.

tando tierras, pero como tendencia aún es insignificante. Para dichos autores, el gobierno mexicano se retiró de esta actividad a partir de 1990. Hasta este entonces, "el Estado manejaba 'integralmente' al sector: vendía el azúcar, financiaba el cultivo y cubría los déficits de los ingenios" Actualmente la industria azucarera es una cadena productiva altamente integrada que abarca desde la producción hasta la transformación de la materia prima en azúcar o alcohol por parte de la fábrica (los ingenios). En total operan 60 ingenios en el país, la mayoría pertenecen a 12 grupos industriales.

Estás empresas se abastecen de 719 mil ha, superficie ligeramente mayor a la que existía en 1990 (678 mil has). La producción de caña de azúcar la realizan productores minifundistas (5 hectáreas en promedio) de 15 entidades. Sobresalen Veracruz (36,6%), Jalisco (9,8%), San Luis Potosí (9,4%), Tamaulipas (8,2%) y Oaxaca (7,8%)[41]. Además, se ocupan para su corte, cerca de 90 mil jornaleros quienes realizan a machete el corte, después de haber realizado la quema.

La decisión de los productores de sembrar caña de azúcar está asociada a varios factores: seguridad de vender su producción, financiamiento para sus labores, infraestructura disponible para el cultivo y cosecha de la caña de azúcar, acceso a los servicios técnicos; disponibilidad de mano de obra, resistencia del propio cultivo ante situaciones de contingencia climática (sequía, inundaciones), y prestaciones sociales que se tienen cuando se cultiva; factores todos ellos que, en conjunto, pesan más en el agricultor, que el precio de la caña de azúcar. Todas estas razones y no sólo el precio, inciden en la decisión de los pequeños agricultores para sembrar esta gramínea.

4.1.2. Hortalizas y frutas

De acuerdo a Macías (2001)[42], "la producción de frutas y hortalizas en México, si bien, existe desde principios de siglo XX, adquirió un gran dinamismo a partir de los años 50, cuando compañías de los Estados Unidos fomentaron la producción de estos cultivos a gran escala con el fin de orientarlos al mercado de su país en la época invernal, pues en esa temporada la producción estadounidense no es suficiente para responder a su propia demanda... Estas compañías buscaron regiones cuyas características geográficas fueran propicias para cultivos de este tipo, como Sinaloa, Sonora, Michoacán, Tamaulipas, Morelos, Guanajuato, Guerrero, Tamaulipas o Jalisco, entre otras…"el gobierno mexicano impulsó fuertemente a partir de 1970, el cultivo de estos productos bajo el argumento de que en ellos el país mantiene ventajas comparativas respecto a sus principales socios comerciales, además, que genera productos con mayor valor agregado, capaces de elevar el nivel de vida de los agricultores". En los últimos 20 años la superficie sembrada y cosechada de las 15 hortalizas más importantes que produce el país se mantuvo constante. Lo que sí varió, fue la producción que se incrementó en un 57,2%.

Cuadro 16. Superficie sembrada, cosechada y producción 1990-2009

Año	Sup. Sembrada (ha)	Sup. Cosechada (ha)	Producción (ton)
1990	645.545	612.513	7.513.899
2009	642.417	615.264	11.815.909
Diferencia	(3.128)	2.751	4.302.010

FUENTE: Elaboración propia con información del SIAP-SAGARPA

De acuerdo a Martínez Huerta (2009)[43], en el ámbito nacional se tienen registrados 100 mil productores de hortalizas. De este total, treinta grupos familiares dominan la producción para la exportación, en Guanajuato y alrededor de 120 empresas en Sinaloa dedican sus recursos productivos a la producción, empaque, distribución y comercialización de hortalizas, principal-mente, a los Estados Unidos.

En promedio, los productores hortícolas tienen 6 hectáreas, aunque existe una gran diversidad de ellos: a) productores minifundistas con pre-

41 INEGI, 2007. VIII Censo Agrícola Ganadero 2007. México

42 Op. cit

43 Martínez Huerta (2009). "La horticultura Sinaloense, tendencias de crecimiento y cambio estructural". En Empresas y agricultura comercial en el noroeste de México. Historia económica y tendencias actuales. Facultad de Economía-UNAM. México

dios menores a 2 hectáreas, su nivel tecnológico es básico, y venden, fundamentalmente, a pie de parcela o en los mercados locales o regionales y se localizan en el centro y sur del país; b) pequeños productores, que se diferencian de los anteriores porque utilizan más tecnología, sus predios son mayores, entre 5 y 10 hectáreas, se encuentran relacionados con agroindustrias bajo contratos de abastecimiento y se localizan en el centro y occidente del país (Guanajuato, Jalisco, Michoacán); c) grandes productores con predios mayores a 10 hectáreas, con un nivel tecnológico alto, se encuentran organizados, y en algunos casos son socios de grandes agroindustrias o forman empresas familiares que exportan directamente[44].

La agroindustria tampoco es homogénea, encontramos 1.251 empresas de carácter familiar o de pequeños grupos organizados que representan el 90% de este tipo de conglomerados, sin embargo, sólo venden al exterior el 39,4% de la producción de hortalizas. Por el contrario, las empresas con exportaciones mayores a 5.000 mil millones de USD exportan el 61%.

Cuadro 17. Número de empresas exportadoras de hortalizas

Rango de exportaciones (miles de USD)	Empresas exportadoras de hortalizas	%	Exportaciones totales (valor USD)	%
menos de 250	732	50.3	53.631.862	2,3
250 a 499	156	10.7	56.792.469	2.5
500 a 999	171	11.8	123.337.747	5,4
1 000 a 4 999	292	20.1	668.528.838	29,2
5 000 a 9 999	60	4.1	428.122.741	18,7
10 000 a 19 999	26	1.8	346.453.514	15,1
20 000 a 29 999	9	0.6	219.389.709	9,6
30 000 a 39 999	4	0.3	134.955.007	5,9
40 000 a 49 999	2	0.1	90.004.611	3,9
50 000 a 99 999	1	0.1	65.148.802	2,8
Más de 100 000	1	0.1	104.695.288	4,6
Total	**1.454**	**100**	**2.291.060.588**	**100**

FUENTE: elaborado por Grammont con información de SHCP, Banco de México, SECOFI, INEGI

44 Idem.

Cuadro 18. Grandes empresas transnacionales en el subsector hortícola mexicano

Empresa	Fundación México	Origen del capital	Observaciones
Herdcz S.A. de C.V.	1914	100% EU A	Empresa en la bolsa de valores
Anderson Clayton & Co S.A. de C.V.	1922	97% EUA y 3% Suiza	Es filial de Unilever
Productos de maíz S.A. de C.V.	1930	100% EUA	Filial de CPC Internacional Inc. Acrobal S.A.
Casa Cuervo S.A de C.V.	1935	100% EUA	
Fomiez Ybarra S.A de C.V.	1943		
Productos Gerber S.A de C.V.	1956	49% EUA	Filial de Gamesa S.A. de C.V. Filial de Pepsico S.A. de C.V.
Campbell S de México S.A de C.V.	1959	100% EUA	Filial de Campbell Soup Company
Nestlé S.A de C.V.	1960	100% Suiza	
Industrias Alimenticias Club S.A de C.V.	1961	100% Suiza	Filial de Nestle
Productos del Monte S.A de C.V.	1962	100% EUA	
Krart General Fondos de México S.A de C.V.	1963	99% EUA	La General Foods absorbió a la Kraft en 1990
Sabritas S.A de C.V.	1968	100% EUA	Filial de Pepsico S.A. de C.V.
Danone S.A de C.V.	1974	100% Francia	
Gigante Verde S.A de C.V.	1983	100% EUA	Filial de Grand Metropolitan Pillsbury Company
Industria Hortícolas de Montemorelos S.A de C.V.		20% participación estatal	
Yavaro Industrial S.A de C.V.		15% participación estatal	
Jugos del Valle S.A de C.V.	1947		
Conserva La Costeña S.A de C.V.	1948		Pertenece al grupo Jumcx
Frigoríficos La Muerta S.A de C.V.	1957		Empresa en la bolsa de valores
Conservas La Torres S.A de C.V.	1964		
Alimentos Del Fuerte S.A de C.V.	1973	Participación estatal y asociación particular	
Export S.A de C.V. Carmel	1974		Pertenece al grupo Bimbo

FUENTE: Industridata, 1994

Las grandes empresas internacionales asociadas a la horticultura son 22, en su gran mayoría, el origen de su capital es norteamericano, aun cuando, hay cuatro suizas, una francesa y dos con participación de los gobiernos estatales. Todas llegaron a México antes de 1974, incluso la Herdez S.A. de C.V. quien está por cumplir 100 años en nuestro país, lo que confirma que el crecimiento y consolidación de la agroindustria, se realizó antes de los cambios estructurales, que se dieron a partir de 1980.

En el caso de la fruticultura, se tiene que México es un importante productor de frutas de clima templado, tropicales y subtropicales[45]. En 1990 se tenían sembradas 982.192 ha de naranja, mango, limón, aguacate, nuez, plátano, cacao, manzana, tuna, durazno, piña, uva, guayaba, mandarina, toronja (pomelo), papaya, tangerina, ciruela y coco fruta, mientras que, para el 2009 se incrementó a 1.360 mil ha, lo que representó un aumento del 52,2% en la superficie cosechada y 70,2% en la producción[46].

Cuadro 19. Superficie sembrada cosechada y producción principales frutas

Cultivo	Sup. Sembrada (ha)	Sup. Cosechada (ha)	Producción (ton)
1990	982.192	837.611	9.069.688
2009	1.360.140	1.275.354	15.438.017
Diferencia	377.948	437.743	6.368.329

FUENTE: Elaboración propia con información del SIAP-SAGARPA

En este caso, al igual que en la horticultura, estamos hablando que la mayoría producen en pequeña escala: los naranjeros tienen predios de 3,1 ha por productor, los de aguacate, 2,07 ha; cacao, 2,2 ha; coco, 3,3 ha; limón, 3,0 ha; mango, 3,6 ha, y plátano, 5 hectáreas, por poner algunos ejemplos. Esto, no significa que no existan productores con superficies mayores, con niveles tecnológicos altos y que hayan conformado empresas para comercializar y procesar su fruta. Por ejemplo, los manzaneros de Ciudad Cuauhtémoc, Chihuahua, los naranjeros de Montemorelos Nuevo León o Martínez de la Torre, Veracruz, y los productores de mango de Sinaloa que conformaron la empresa Diazteca S.A, por mencionar algunos casos.

Estos productores abastecen cerca de 250 empresas productoras de jugos, néctares y concentrados. Las empresas principales son: Jumex, con aproximadamente 31% del mercado; Del Valle (24%); Boing/Pascual (10%); Lala (5%); Florida 7 (4%); Valle Redondo (2,4%), y otras marcas (17,2%). Otras compañías en el mercado incluyen Grupo Prolesa, Nestlé, Alimentos Giaja, Alimentos y Bebidas de Orizaba, Frutas Frescas, Herdez, Parmalat, Mundet, Campbell, Alimentos la Concordia, Industrias Talayeros, Zano Alimentos, Concentrados Sandy's, etc. De hecho, dentro de las 500 mayores compañías en México se incluyen a cinco productores del jugo: Nestlé (lugar 26), Grupo Lala (55), Grupo Prolesa (74), Grupo Herdez (97) y Jugos del Valle (117)[47].

4.1.4. Café

La producción de café tiene una gran importancia para México, como lo refleja la siguiente numeralia: 349.701 Unidades de Producción (UP), según el Censo, 509.817 productores según FC; 680 mil ha cultivadas con esta especie; una producción promedio de 4,7 millones de sacos de 60 kg; sexto productor mundial y segundo en producción orgánica.

Al igual que en los caso anteriores, predominan los productores de pequeña escala. De acuerdo al VIII Censo, cada UP con café es de 1,94 ha en promedio. La estructura de los predios es: 84,2% de los productores de café tienen 2 hectáreas o menos y poseen el 47,2% de la superficie, mientras que, sólo 416 productores (0,08%) tiene más de 50 ha y son dueños del 8,2% de las tierras.

45 En este apartado no incluimos al café que se trata más adelante.

46 SIAP-SAGARPA

47 Agrolinea.com.mx, 27 de noviembre de 2001. El mercado mexicano de jugo de fruta. Análisis económico. México.

Pérez[48] dice que los productores abastecen de café verde a cinco empresas que cuentan con capital extranjero: Nestlé, Café California (Neumann) Becaficsa (Volkaffe); Espograno (Cargill) y Agroindustrias de México (AMSA-ECOM), quienes compran café pergamino sano y café dañado (fermentado, pasados de secado, etcétera), pues en el país existe un fuerte mercado de este tipo de café. Por cierto, las 32 empresas más importantes que comercializan café soluble, tostado y molido, descafeinado y beneficiado de café conformaron la Asociación Nacional de la Industria el Café A.C. (ANACAFE A.C.).

Para Celis (2008)[49], la fuerza del oligopolio de la industria solubilizadora y del café con azúcar (Nestlé y Café Legal) creció con el TLCAN, pues mientras se tenía liberalizada la importación de materia prima (grano verde) –la cual logró acotarse a finales de los años 90 por gestión de los caficultores–, se negociaron en el tratado restricciones al ingreso a México de marcas de producto industrializado de Estados Unidos y Canadá, y se frenó la posibilidad de procesar en esos países café verde mexicano para luego traerlo acá procesado; se limitó así la competitividad en este sector. El TLCAN brindó protección a los grandes.

Como estrategia, estas compañías tienden a manejar volúmenes más fuertes, antes que, a mejorar los precios vía la separación de los cafés por su calidad. A los productores se les paga el café pergamino de manera indiferenciada; no se pagan precios significativamente más elevados a los cafés de más calidad. Además, mezclan mucho el café de diferentes alturas y grados de maduración en el beneficiado húmedo. Al final, los productores reciben muy bajos precios mientras que las empresas se llevan las mayores ganancias.

Como respuesta ante el trato injusto en la determinación de los precios a pagar por el café, las organizaciones de productores de café en México se sumaron al movimiento de comercio justo que surgió bajo la demanda de equidad en el comercio internacional. México cuenta con una iniciativa propia: Comercio Justo México, CJM, institución encargada de la definición de una norma de comercio justo válida dentro del país, que tiene entre sus objetivos la promoción doméstica de este modelo de comercio. Surgió a finales del siglo XX por iniciativa de organizaciones importantes en la historia de sistemas alternativos cafetaleros, tales como UCIRI, ISMAM, CEPCO y Tosepan Titataniske, entre otras.

A la par de este proceso, las organizaciones cafetaleras impulsan desde 1986 la producción de café bajo el sistema orgánico. Este sistema representa un rescate de varios elementos de la tecnología agrícola tradicional, que permite que con los insumos disponibles de la propia parcela y realizando prácticas de conservación de suelos y aguas, se lleve a cabo el cultivo sin usar insumos químicos. Actualmente cerca de 8.000 pequeños productores de Chiapas y cerca de 20.000 en todo México producen de esta manera.

4.1.5. Cebada

En México, en 2009 se sembraron 329 mil ha de cebada en grano, por cerca de 31.651 unidades de producción. En promedio cada productor tiene 6,4 hectáreas de este cultivo. Los principales productores de cebada en grano son: Guanajuato, Hidalgo, Tlaxcala, México, Puebla y Michoacán.

Cuadro 20. Superficie sembrada, cosechada y producción de cebada 1990-2009

Año	Sup. Sembrada (ha)	Sup. Cosechada (ha)	Producción (ton)
1990	267.758	262.840	491.941
2009	329.853	239.056	518.850
diferencia	62.095	23.784	26.909
Crecimiento	23,2	9,0	5,5

FUENTE: SIAP-SAGARPA

La industria se reduce a un duopolio de empresas controladas por el capital transnacional: el Grupo Modelo, que es en 51% propiedad de

48 Pérez Grovas, Víctor. La producción y comercialización de café en México. Opciones viables para los pequeños productores. Mimeo. México.

49 Celis, Fernando, 2008. "El TLCAN protegió oligopolios; estructura de mercado reduce ingreso de cafeticultores". En La Jornada del Campo. Número X. México.

Anheuser-Busch, de Estados Unidos, y FEMSA, de la cual 30% es propiedad de Labatt, de Canadá. Varios estudios realizados por investigadores de Estados Unidos indican que las políticas de apertura comercial y los Tratados de Libre Comercio han propiciado una ola de fusiones y adquisiciones, en el sector cervecero, de las que ni los productores primarios de la cebada maltera ni los consumidores se vieron beneficiados.

En México, la Impulsora Agrícola S.A. actúa como intermediario entre los productores y la empresa cervecera y otorga créditos con garantía prendaria y aval, para la semilla que ellos proporcionan al productor, fungicidas y otros avíos, con pago al momento de la entrega de la cosecha. La impulsora también contrata con los productores para que produzcan semilla para siembra que es suministrada a los productores de malta.

Los tipos de productores asociados a este cultivo son: a) productores que manejan grandes extensiones con más de 100 ha de terreno y que cuentan con maquinaria sofisticada y de importación para la producción, cosecha y manejo post cosecha del grano y que representan el 10% del total; b) productores que siembran entre 26 y 100 ha, que representan al 25%. De éstos la mayoría son propietarios de la maquinaria básica para la siembra y cultivo, pero el cultivo lo hacen con maquinaria rentada, y c) pequeños productores: se consideran a los que siembran entre 1 y 25 ha, y que representan el 65% del total de productores de cebada del estado, utilizan maquinaria rentada, tanto para la siembra y el cultivo (maquinaria que es en la mayor parte de los casos obsoleta), como para la cosecha del grano, que lo hacen con maquinaria rentada de la zona y de la región del bajío (la Impulsora Agrícola S.A, cosecha el 90% de la producción de cebada de los medianos y pequeños productores).

4.1.6. Tequila

El tequila es una bebida mexicana protegida por la denominación de origen, la cual se produce en todo el estado de Jalisco (sobresalen siete municipios), Michoacán (29), Guanajuato (seis), Nayarit (Siete) y Tamaulipas (10 municipios). De acuerdo a SAGARPA, en el 2009, la superficie sembrada ascendió a 165.475 ha, cifra superior en un 359,2% a lo que se tenía en 1990 y 118,1% a la superficie del año 2000. Este incremento se explica por el crecimiento de la demanda de esta bebida, tanto en el mercado nacional, co mo en el extranjero. Actualmente se producen alrededor de 200 millones de litros de tequila.

Macías (2001)[50] apunta que "El dinamismo mostrado por la demanda de tequila ha originado en los últimos años la entrada de gran número de empresas y marcas a la industria, pues mientras en 1992 existían 31 empresas productoras, para 1997 la cifra había aumentado a 40 y para el año 2000 existen 73 empresas registradas ante el Consejo Regulador del Tequila, las que producen 607 marcas de comercialización nacional y 167 marcas en el extranjero. Es decir, en los últimos 3 años el número de empresas en la industria se ha incrementado en 83%. Destacan cuatro empresas: Cuervo (trabaja asociada con otras compañías vinícolas extranjeras), Sauza (asociada con la empresa española Pedro Domeq), Orendain, y Herradura.

El crecimiento de la industria tequilera se explica, no sólo por los precios alcanzados en el mercado nacional e internacional, sino también por la forma en cómo se estructuró la cadena productiva, especialmente, en la relación que establecen las empresas con los productores. Los grandes industriales tequileros han controlado la tierra a través de mecanismos directos e indirectos. De acuerdo a Macías existen tres modalidades de contratos llamados de refaccionamiento:

a) Originalmente estos contratos consistían en que el industrial proporcionaba al agricultor los hijuelos del agave, financiaba el período de maduración de la siembra y, una vez levantada la cosecha, el empresario se quedaba con ella a cambio de pagar un 30% del valor de la misma a los precios existentes, en ese momento, en el mercado.

b) Con la crisis de los últimos dos años, los contratos de refaccionamiento se han enriquecido con objeto de incorporar al cultivo nuevas regiones, anteriormente ajenas a ello, además

50 Op. cit.

de que se vuelven atractivos para los agricultores. Así, una segunda modalidad que se ha puesto en práctica en el Sur de Jalisco, consiste en que el industrial renta la tierra y paga al dueño $1,000 al año por tonelada de maíz que se hubiera obtenido si en vez de rentar la tierra se hubiera sembrado con ese grano (costos de oportunidad); además, el agricultor recibe lo que le corresponde por el programa Procampo. Una vez que se lleva a cabo la cosecha, la empresa tequilera paga otro 15% de las utilidades obtenidas y se liquida el contrato.

c) En otra modalidad el agricultor recibe los hijuelos del agave del industrial, lleva a cabo la siembra y cosecha y cuando se alcanza ésta, al industrial le corresponde 15% de la producción teniendo preferencia para comprar el resto a precios de mercado.

4.1.7. Tabaco

Actualmente la producción nacional de tabaco es realizada por más de 4 mil productores de ocho entidades del país. Destaca Nayarit con el 80% de la producción. La producción de tabaco es efectuada por productores minifundistas, en promedio, cada uno de ellos tiene 2 hectáreas. La superficie sembrada de este cultivo ha disminuido en los últimos años; en 1990 se cultivaban 21 mil ha, mientras que, para el 2009 sólo se sembraron 4.327 ha. En 2007, el valor de la producción fue de 259,8 millones de pesos, con un precio medio rural de más de 19,9 mil pesos por tonelada.

Meneses (2002)[51], nos dice que la industria tabacalera en México pasa por un proceso de concentración y monopolización de bienes. Tan sólo en 1900 se tenían registradas 743 empresas tabacaleras, para 1975 la industria estaba integrada por seis empresas (La Moderna, El Águila, Tabacalera Mexicana, Fábrica de Cigarrillos Baloyán, Fábrica de Cigarrillos La Libertad y Cigarrera Nacional), para finales del siglo XX, la industria se había concentrado en tres empresas: Cigarrera La Moderna (Cigamod), Cigarrera La Tabacalera Mexicana (Cigatam) y La Libertad: Las dos primeras tienen el control de 99% del mercado, lo que las clasifica como un duopolio. A partir de 1997, las empresas tabacaleras mexicanas pasaron de ser de capital nacional a capital internacional, bajo el control de dos de las empresas más importantes del mundo: Cigamod por BAT y Cigatam por PM.

Estas empresas se encargan de habilitar a los productores tabacaleros: les ofrecen semilla, asesoría técnica y financiamiento del proceso productivo. A cambio, el productor está comprometido a la aplicación del paquete tecnológico y de entregar su producción a la cigarrera a un precio que la empresa fijó previamente. Es importante señalar que nadie puede sembrar tabaco de manera independiente, pues no le compran la cosecha, antes tiene que firmar un contrato con la empresa.

4.1.8. Ganado bovino

En México, la actividad ganadera bovina contribuye con 1,2% del PIB nacional, registra un millón 200 mil productores ganaderos y 92 mil ganaderos acopiadores[52], es decir, sólo el 7,6% de los ganaderos cuentan con los permisos para exportar a los Estados Unidos y Canadá. Este sector es el gran beneficiado con la apertura comercial.

Según describen Guerrero y León (1996), desde el momento de acopio del becerro, hasta la engorda y comercialización de la carne obtenida en cortes al consumidor final, existe una cadena que varía de 5 a 10 intermediarios. Por supuesto, debido al flujograma de la cadena, el tiempo de participación de cada personaje fluctúa desde un día, en el caso de los acopiadores mayoristas y tablajeros, hasta 4 a 18 meses en el caso de los engordadores y criadores. La distribución del ingreso entre los participantes de la cadena productiva mantiene porcentajes desventajosos para los productores y engordadores, con una tendencia a concentrar los beneficios entre pocos participantes, particularmente, en los renglones de introductores, rastros y empacadoras.

51 Meneses González, (et al), 2002. La agricultura tabacalera en México. Salud Pública. México.

52 Osuna, Othon "La problemática de la ganadería en México". En IX encuentro de legisladores del sector agropecuario. Sinaloa

De acuerdo con los últimos Censos Económicos (1998), la industria de procesamiento de carne está constituida por 4.739 empresas, de las cuales 74,5% correspondieron a la clase matanza de ganado y aves, 4,5% a la de congelación y empacado de carne fresca y 21% a la de preparación de conservas y embutidos de carne. Por su tamaño, la mayor parte de las empresas se concentran en pequeños y micro negocios (91% del total tienen menos de 10 trabajadores).

4.1.9. Producción de leche

Al igual que ocurre con otros sectores de la rama de alimentos, el de productos lácteos, especialmente en el de la pasteurización, se está llevando a cabo un proceso de concentración cada vez más acentuado, en pocas empresas, donde una de las formas más comunes de crecimiento y concentración ha sido la compra de marcas regionales establecidas y de empresas de mediana escala.

Según Gallardo Nieto (2005)[53], las principales empresas nacionales son: Lala, Alpura, Cd. Juárez, Lechera GDL y San Marcos. A raíz de la globalización, las empresas agroindustriales acopiadoras de leche se han visto en la necesidad de buscar una mayor integración con sus productores primarios con el fin de influir y controlar más sus decisiones, así como de abastecerse de una materia prima de mejor calidad. En un tiempo promovieron la organización de los productores en grupos, para el enfriamiento en común de la leche. Después presionaron para que los productores mejoraran la calidad e inocuidad del producto, a través de programas, estímulos y castigos. Recientemente pasaron a expandir la cadena fría y promovieron firmas de convenios, de forma individual, a cambio de darle un mejor precio al productor que entregue como mínimo 300 litros de leche diarios para que le instalen un tanque de enfriamiento individual.

El mismo autor señala que de acuerdo al tipo de productor, tenemos un sector tecnificado o intensivo con una productividad promedio de 24 litros, que generan la mitad de la producción de leche en el país, con hatos de 350 cabezas en promedio, es decir, 17% del hato nacional; un sistema de doble propósito (62%) con base en pastoreo y rendimientos promedio de 7 litros, que es característico de las zonas tropicales con empresas pequeñas, con baja inversión por vaca y bajos costos de producción, y fincas lecheras de tipo familiar, sistema campesino, aunque pequeños de 3 a 20 vacas; aprovecha recursos propios, con mano de obra, cultivos forrajeros y residuos de cosechas.

4.1.10. Producción de aves

En la producción pecuaria se encontró que sólo la producción de aves de corral tuvo un crecimiento (53,4%), entre 1991 y 2007. El aumento en aves de corral se debe al incremento en el número de granjas tecnificadas para la producción de carne y huevo, de origen extranjero: Bachoco, Pylgrim y Tyson concentran el 55% de la producción de pollo (Rudiño, 2010)[54]. Los principales estados productores son: Jalisco, Guanajuato, Durango, Querétaro y Puebla.

Según Delgado (2003)[55], la clasificación de los avicultores es la siguiente: a) grandes empresas integradas que constituyen 7,3% del total de avicultores y proporcionan 74% de la producción nacional de carne, manejando 100 mil aves o más por ciclo. Controlan los insumos estratégicos que se utilizan en la producción, como alimentos balanceados, fármacos, etcétera; b) avicultores cuyas explotaciones son de 50 mil aves o más por ciclo, las cuales dependen del primer grupo en cuanto a insumos estratégicos, pero cuentan con un cierto grado de libertad respecto al financiamiento y comercialización, y c) el último grupo que representa el 73% del total de productores nacionales y aportan el 15% de la producción global, con volúmenes inferiores a 50 mil aves por ciclo, los hace dependientes de las grandes empresas.

53 Gallardo Nieto, José, 2005. Situación actual y perspectivas de la producción de leche de bovino en México 2005. SAGARPA. México.

54 Rudiño, Lourdes (2010). "Gigantes globales dominan distribución, comercialización y procesamiento de granos". En La Jornada del Campo, número 30. México.

55 Delgado Cantú, Gloria, 2003. México estructura política económica y social. Segunda edición. Pealsen Educación. México.

4.2. El mercado de tierras y las concesiones mineras

Los recursos naturales son propiedad de la nación y los particulares sólo pueden aprovecharlos mediante concesión que el Estado les entregue. López Bárcenas (2010), señala que "mediante este procedimiento en el país se ha instalado la industria minera que al año 2010 había obtenido 24.182 concesiones, que abarcaban 49.472.055 ha de terrenos, la mayoría de ellas de propiedad social.

Los acuerdos de renta o compra de tierras asociados a la minería se caracterizan, por lo general, por una relación desigual entre las empresas mineras y los dueños de la tierra: precios muy bajos por la renta de la tierra en comparación a los ingresos que genera la actividad, incumplimiento de lo convenido, daño a las tierras productivas y protección por parte de los gobiernos a las empresas, fundamentados en la Ley Minera.

Para darnos una idea de lo que pueden representar los conflictos con las empresas mineras, citaremos los datos de la Dirección General de Promoción Minera y de la Dirección de Promoción de Proyectos de la Secretaría de Economía. De acuerdo a esta fuente, existen, al primer semestre de 2009, 263 empresas mineras con capital extranjero operando en México, las cuales manejan un portafolio de 677 proyectos en total. Del total de esas empresas, 198 (75%) son de Canadá, 39 de Estados Unidos (15%); siete de Reino Unido (3%); cinco de Australia (2%); tres (1%) de Japón; China y Corea, dos empresas cada una (cerca de uno por ciento), y Suiza, Luxemburgo, Chile, India, Italia, Holanda y Perú con una empresa cada uno[56].

En la misma entrevista, son 26 los estados de la república mexicana en los que hay presencia de empresas con capital extranjero realizando trabajos de minería. El mayor número de proyectos se concentra en Sonora, con 163, Chihuahua con 101, Durango con 73, Sinaloa igualmente con 73, Zacatecas con 50, Jalisco 41, Oaxaca 32, Baja California, Nayarit y Guerrero con 15 cada uno, Guanajuato 11, Michoacán y San Luis Potosí con 12, Chiapas nueve, Coahuila ocho, Estado de México siete, Puebla con seis, Nuevo León y Querétaro con cinco, Baja California Sur y Colima con siete e Hidalgo con tres; finalmente, con dos para cada uno de los estados de Morelos, Tamaulipas y Veracruz.

56 La Jornada, 17 de julio de 2009.

5. Los subsidios al campo favorecen la concentración

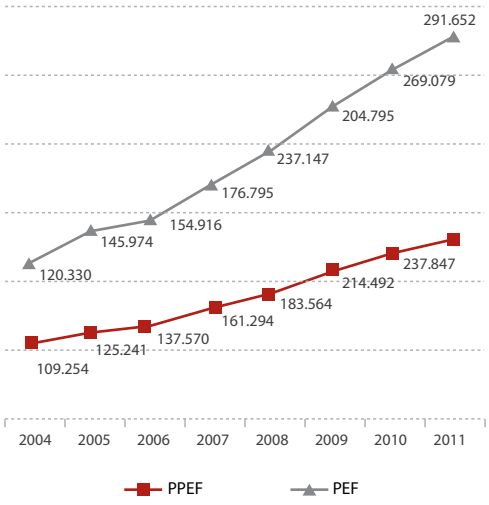
En México en los últimos años se está dando una discusión sobre el ejercicio del presupuesto y sobre la eficacia y eficiencia de las políticas dirigidas al campo mexicano, sobre todo, en materia de financiamiento y subsidios. Entre las opiniones vertidas, es común escuchar que: los recursos destinados al campo son insuficientes; las reglas de operación dificultan el acceso a los recursos; los apoyos llegan tarde y benefician a sectores específicos de la población rural y no necesariamente a los más necesitados; existe duplicidad de acciones, y no se da la concurrencia de las acciones de gobierno que se buscó con el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC), contemplado en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS). Al analizar el comportamiento del presupuesto asignado al Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural (PEC) durante el periodo 2001-2009 se observa un crecimiento del 61,5%, tanto en pesos corrientes como en pesos constantes.[57]

Por su parte, Jonathan Fox (2010)[58], apunta que "en la distribución de Procampo existe un sesgo a favor de los grandes y medianos productores y que está aun más presente en casi todos los otros (y muy numerosos) programas. Los dos programas que siguen en importancia a Procampo, encargados de subsidiar la comercialización y las inversiones productivas, privilegian en particular a los estados norteños. Además, ambos están

57 Robles, Héctor, 2009. Apuntes sobre el ejercicio del presupuesto 2007 para el sector rural. CEDRSSA. México

58 Fox, Jonathan (coord.), 2010. Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio. Woodrow Wilson International Center for Scholars, UC, Santa Clara y CIDE. México

Gráfica 2 Presupuesto Especial Concurrente para el Desarrollo Rural 2004-2011 (Millones de pesos)



FUENTE: SHCP: Proyecto y Presupuesto de Egresos de la Federación 2004-2011
PPEF: Proyecto de Presupuestos de Egresos de la Federación
PEF: Presupuesto de Egresos de la Federación

diseñados para darles un acceso discrecional a productores privilegiados. Notablemente, el programa Ingreso Objetivo (el tercero en importancia), subsidia directamente la producción de un pequeño número de los agricultores más grandes del país. Pero además, grandes apoyos destinados a la comercialización van directamente a grandes empresas procesadoras y comercializadoras, incluyendo corporaciones transnacionales, como Cargill y Maseca. En general, un análisis económico reciente del Banco Mundial señala que "el gasto en agricultura es tan regresivo que anula aproximadamente la mitad del efecto redistributivo del gasto en desarrollo rural..."

Por su parte, Scott (2010)[59] concluye que "los datos revelan concentraciones extremas de los beneficios para todos los programas, con excepción de Procampo, en el ordenamiento ajustado por calidad de la tierra. El decil de productores más pobre (en ambos ordenamientos) recibe una décima de punto porcentual de Ingreso Objetivo, fracciones igualmente insignificantes de subsidios de energía/irrigación, y sólo entre 2 y 3% de Procampo. En el otro extremo, los productores en el decil superior reciben una tajada de las transferencias equivalente a: a) 42% de Procampo (33% ajustado); b) 55% de Alianza PDR; c) 60% de los recursos de energía e hídricos, y d) 85% (90%) de Ingreso Objetivo".

Sobre el mismo tema, Pedro Díaz (2007)[60], dice que las "10 principales empresas controlan, acaparan, comercializan, revenden y obtienen ganancias millonarias con los alimentos de consumo general. No sólo eso: información oficial revela que reciben anualmente millonarios subsidios del gobierno federal. Cantidades muy lejanas a lo que se otorga a campesinos y organizaciones agropecuarias de México en los primeros cinco meses de este año, sólo entre esas 10 empresas se repartió 43% de los recursos que la Secretaría de Agricultura transfirió como subsidios a 300 compañías y organizaciones. Puesto en pesos, las 10 hermanas[61] se llevaron 550 millones de los mil 282 millones de pesos que el gobierno federal entregó en subsidios a la agroindustria de enero a mayo de 2008…".

6. Percepción de los actores sociales

La Cámara de Diputados se ha convertido en el espacio donde se reflexiona sobre los impactos de las reformas de 1992 al marco legal agrario. Las discusiones han convocado a organizaciones campesinas, de propietarios privados, instituciones e investigadores. En los últimos cinco años se han presentado tres iniciativas de ley que proponían cambios a la estructura de la Ley

59 Scott, John, 2010. Subsidios agrícolas en México: ¿quién gana, y cuánto? En Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio. Woodrow Wilson International Center for Scholars, UC, Santa Clara y CIDE. México

60 Díaz, Pedro, 2007. Las 10 hermanas del campo mexicano. Revista Emeequis, 23 de junio de 2007. México.

61 El título de hermanas es una definición del autor, son empresas independientes entre sí, ligadas al sector primario, dentro de la cadena sistema producto, en los procesos de comercialización y procesamiento

Agraria[62] y no a la constitución, por lo que no se podía eliminar la constitución de sociedades mercantiles, la adopción del dominio pleno, la venta o renta de tierras. Es decir, se acotaba el mercado de tierras pero no se prohibía. La razón de no modificar el artículo 27 constitucional, es que los diferentes promoventes, en su análisis de correlación de fuerzas, estimaban que no tenían la fuerza suficiente para grandes modificaciones. Nos referiremos sólo a los puntos de las iniciativas que tienen que ver con nuestro estudio.

La iniciativa de Ley Federal de Reforma Agraria, la presentó Manuel García Corpus, Presidente de la Comisión de Reforma Agraria y miembro del Partido Revolucionario Institucional (PRI), el 30 de marzo de 2005 y contó con el apoyo de los diputados de las tres principales fuerzas políticas: Partido Acción nacional (PAN) y Partido de la Revolución Democrática (PRD) y los de su partido el (PRI). Los temas relacionados con la circulación de la tierra que abordó son:

Ante el gran dinamismo de la circulación de la tierra se estableció que los contratos con terceros tendrán una duración acorde al proyecto productivo correspondiente, los cuales deberán de ser escritos con los requisitos que deben tener y las causas de nulidad del contrato; en los casos de manifiesta utilidad para el núcleo agrario, se debe establecer que se podrá transmitir el usufructo a Sociedades Mercantiles, en los proyectos de aprovechamiento de los recursos naturales y sólo transmitir el dominio cuando la naturaleza del proyecto así lo justifique, que en este caso, son los destinados al crecimiento urbano de las ciudades; no suprime las sociedades mercantiles pero se acota su objeto en dos sentidos: a que inviertan en actividades productivas y a que no mantengan improductivas las tierras más de dos años. En otras palabras, se orienta su objeto a incentivar la producción, y como la venta de los derechos ejidales ha provocado que, en muchos casos, el ejidatario titular de los derechos los enajenara sin consultar a su familia y la dejara en el desamparo, se propuso, para corregir esa anomalía, convertirlos en patrimonio familiar.

En la Legislatura LX, el PAN presenta la iniciativa que modifica la Ley Agraria (25 de abril 2008). Esta propuesta prácticamente no recoge ninguno de los planteamientos de la iniciativa anterior. Por ejemplo, no establece disposiciones que le permitan a SRA impulsar un Fondo de Reconversión de Tierras, con lo que esta institución se vería imposibilitada para dar respuesta a esta demanda de las organizaciones campesinas, y no da la posibilidad de declarar las tierras parceladas como patrimonio familiar, lo que deja en el desamparo a muchas familias campesinas en los casos en que el ejidatario venda sus tierras sin su consentimiento.

Es una propuesta más privatizadora. Propone que el dominio pleno sea autorizado en una sola asamblea de formalidades simples, lo que de facto es un intento de acabar con el régimen ejidal. Además, considera que la aportación de los derechos de usufructo a sociedades mercantiles, prevista en la actual ley, se cambie a la aportación de los derechos parcelarios. La iniciativa no acota a las sociedades mercantiles y no las obliga a mantener en producción la tierra, lo que permitiría abusos y pérdida de tierras de los núcleos agrarios. Se trata entonces, de seguir golpeando al campo, demostrando que no representa ninguna prioridad, en realidad de lo que se trata, es eliminarlo[63].

Ante esta propuesta, el sector agrario de la CNC-PRI y una parte del PRD presentaron una nueva propuesta que recoge parte de las propuestas de la iniciativa de Ley Federal Agraria y que al final fue presentada en abril de 2009 como iniciativa, por los diputados Alfredo Ríos Camarena y César Duarte, en ese momento, presidente de la Cámara de Diputados.

Esta iniciativa establece que las tierras parceladas podrán ser asignadas en pleno dominio a los sujetos agrarios, excepto cuando se trate de bosques, selvas tropicales, elementos naturales

62 Se presentaron más iniciativas, pero a diferencia de las tres que se comentan, eran a artículos específicos, que no modificaban de fondo la Ley Agraria.

63 Concheiro y Rodríguez, 2008. "Iniciativa panista de Ley Agraria: nuevo ataque a ejidos y comunidades". En La Jornada del campo. Número 7. México.

esenciales para la preservación de la biodiversidad, la cadena alimenticia natural, o yacimientos minerales que puedan aprovecharse a cielo abierto; en ningún caso se podrán ceder todos los derechos agrarios individuales del núcleo de población y la Procuraduría Agraria deberá autorizar la celebración de estos contratos para proteger los derechos de los sujetos agrarios. Además, dispone lo referente al fraccionamiento de los latifundios; el fomento a las actividades económicas del medio rural mediante el desarrollo de los ejidos, comunidades, colonias y de la pequeña propiedad rural; las medidas para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad rural pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Recientemente, el Ejecutivo Federal presentó una iniciativa para desaparecer a la Secretaría de la Reforma Agraria (22 de septiembre de 2009). En la iniciativa se expone que con las reformas al artículo 27 constitucional se declaró concluido el reparto de tierras que tenía a su cargo esta secretaría y los asuntos pendientes de dictaminar por la SRA pasaron a los tribunales agrarios y que la Procuraduría se encarga de la defensa y representación de los sujetos agrarios.

Es una iniciativa de carácter administrativo pues se plantea "eficientar" el ejercicio de la administración pública, "ahorrar" recursos y "evitar" duplicidades. Es decir, se desaprovecha la oportunidad para relanzar la atención sobre las grandes posibilidades de desarrollo de este régimen de tenencia de la tierra. Prevalece la idea de que los núcleos agrarios deben ser atendidos fundamentalmente con un enfoque de política para sectores desprotegidos. No se identifica el gran potencial que tienen ejidos y comunidades para la producción de alimentos, cuidado de los recursos naturales y el desarrollo de otras actividades productivas.

A continuación presentamos una síntesis de los planteamientos sobre el mercado y concentración de tierras realizados por los actores sociales durante los trabajos para dictaminar las iniciativas. Las propuestas son muy específicas, pues abordan por lo general uno o dos temas o son demasiado generales, que apuntan más a la discusión de 1992 sin reconsiderar los cambios de los últimos 20 años.

Cuadro 21. Planteamientos sobre el mercado de tierras

Organización	Planteamiento
PRI-CNC	Promover y canalizar más recursos de inversión y de crédito orientados a la capitalización de los núcleos agrarios y de la pequeña propiedad. Promover el aprovechamiento conjunto de tierras y propiciar su reacomodo físico para que formen superficies continuas. Impulsar la agricultura de contrato con esquemas claros entre empresas y productores
Gobierno y PAN	Desaparecer a la Secretaría de la Reforma Agraria. Facilitar el procedimiento para adoptar el dominio pleno Promover el aprovechamiento conjunto de tierras.
PRD	Continuar el reparto de tierras. Reducir los limites de la propiedad privada. Eliminar el derecho de las sociedades mercantiles a ser propietarias de tierras productivas. Limitar la renta de tierras.
ANEC	Reorientación de la política rural para enfocarla principalmente a pequeños productores Aprobación iniciativa de la Ley de Planeación para la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional
UNORCA	Declarar la tierra parcelada de los ejidatarios y comuneros como patrimonio de familia. Crear un fondo para recuperar tierras rentadas.
CNPA	Preservar y fortalecer la propiedad de la tierra ejidal y comunal. Limitar el acaparamiento de tierras cultivables que después son fraccionadas para asuntos inmobiliarios, macroproyectos y ecoturismo.
Central de Organizaciones Campesinas y Populares (COCYP)	La tierra no debe ser garantía de crédito porque es un patrimonio familiar. En la presente ley deben protegerse los manglares y las costas del país. Hay que garantizar la defensa y protección de los territorios indígenas y que se recuperen del despojo.
Central Campesina Cardenista (CCC)	Que el ejidatario y el comunero recuperen su valor y actuación económica, para que accedan al crédito, sean promotor de desarrollo económico y usufructúen sus recursos naturales.
Coordinadora de Organizaciones Urbanas y Campesinas (CODUC)	En cuanto a la forma de organización entre ejidatarios o comuneros y los pequeños propietarios o inversionistas privados; se requiere de un código que dé certeza a los ejidatarios y no al que invierte.
Cámara Minera	Se oponen a que se otorguen facultades a los tribunales agrarios para conocer de los asuntos que se deriven de la contaminación o afectación de las tierras o los derechos ejidales por terceros.
Consejo Nacional Agropecuario (CNA) y Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad (CNPP)	Término para la ejecución de las acciones agrarias. No abrir acciones de gobierno que den acceso a la tierra porque implica regresar al reparto de tierras. Facilitar el procedimiento para adoptar el dominio pleno.

7. Conclusiones

Como apuntan los registros del INEGI y RAN, no está presente el fenómeno *land grabbing* vía la transmisión de los derechos sobre la tierra, lo que está determinado en gran parte por las disposiciones legales del artículo 27 constitucional y la Ley Agraria, que establecen un máximo de superficie para la pequeña propiedad y por la perseverancia de los sujetos agrarios, especialmente los pequeños productores por mantener sus tierras. Esto no significa que no se esté concentrando la tierra por otras vías, como sucede con la renta de tierras agrícolas en el norte del país, los convenios entre agroindustria y productores o las concesiones mineras.

Un segundo objetivo era observar si las tierras que se incorporaban al mercado de tierras, tenían un destino para la actividad agrícola. En el caso mexicano se observa que los contratos que implican sólo el usufructo de la tierra, su destino final es agropecuario, mientras que, los contratos que implican traslado de dominio, son para distintas actividades económicas que tienen que ver con el desarrollo urbano, industrial y turístico. Los inversionistas privados, no están interesados en la compra de la tierra, salvo en aquellas zonas en donde el cambio del uso de suelo de rural a urbano genere una gran rentabilidad.

Los datos apuntan a que más que concentración de la tierra se presenta un fenómeno contrario: la pulverización de la tierra. Tanto en la propiedad social, como en la privada, ahora hay más sujetos con predios más pequeños. En el 2009 a pesar de todas las disposiciones legales y a la ausencia de políticas dirigidas al desarrollo del minifundio, es éste, la unidad de producción más generalizada en el campo mexicano. Actualmente existen 2.688.611 UP con menos de cinco hectáreas, lo que representa el 71,6% de todas las UP que existen en el país.

En México, las características que distinguen al mercado de tierras en donde sólo se involucra el usufructo son: el corto plazo, es decir, un ciclo agrícola, a pesar de que la Ley Agraria los permite por 30 años prorrogables; a la palabra, y mayoritariamente entre vecinos de la localidad. Este es un ejemplo de cómo los diferentes actores que intervienen en el campo, crean y recrean sus propias alternativas con base en valores de solidaridad, derechos sociales y defensa de los espacios. Sus opciones no están reñidas con la eficiencia productiva, la mejora tecnológica, la producción para el mercado y otros valores de la "economía liberal". Sus estrategias se rigen y construyen a partir de las necesidades de la unidad familiar. Parte de estas estrategias consideran al mercado de tierras como una opción ante las condiciones de crédito restringido. Además, disminuye los riesgos inherentes a la agricultura, propicia el relevo generacional de los titulares de la tierra y genera lazos de solidaridad al interior de los ejidos o poblados.

Sobre la magnitud del mercado de tierras resalta la conclusión a la que llega Luciano Concheiro[64], "Ello no quiere decir", destacó, "que los productores agrícolas no vendan, compren o renten sus tierras", "pero es un proceso focalizado en zonas de playa, fronterizas o cercanas a las ciudades, que involucra un promedio de 3 millones de ha que están dentro del mercado de tierras, lo cual significa que no estamos ante un fenómeno generalizado de destrucción masiva de ejidos". Tres años después, de acuerdo a las fuentes consultadas, el mercado de tierras se incrementó en ocho millones de ha.

Los onces millones de ha circulando es la cifra que se puede documentar mediante los censos y el Registro Agrario Nacional. Este dato puede representar un sub-registro de la magnitud del mercado de tierras por dos razones: a) falta de cultura registral, pues como señalamos, muchas de las transacciones no se registran (ejemplo Sinaloa), y b) la violencia en zonas rurales asociadas al narcotráfico, especialmente en el norte del país, que obliga a productores y sus familias a vender, rentar o dejar de trabajar sus tierras.

En el estudio encontramos que la vía para concentrar tierras en México, no es por medio del mercado de tierras, sino mediante el control de los procesos productivos. Así vemos que las agroindustrias prefieren rentar la tierra o aplicar otros esquemas de control de la producción

64 La Jornada, 30 de agosto de 2004.

–proporcionan semillas e insumos, habilitar al productor y comprometen la cosecha– para generar economías de escala. Esto le da gran movilidad al capital, no corren con todos los riesgos de la producción y no requieren gastar en mantener la tierra, en épocas en donde no hay trabajo. Esta función la debe de asumir el propietario de la tierra.

Si bien la agroindustria existía desde hace muchos años, su crecimiento y consolidación se da a partir de la implementación de las reformas estructurales en los años 80. La retirada del Estado mexicano del sector agropecuario permitió que en los últimos treinta años se esté dando un proceso de concentración de tierras, vía la agroindustria. En el estudio encontramos que este proceso da lugar a la concentración y polarización, por un lado, las agro-empresas concentran grandes volúmenes de producción, procesan y comercializan, especialmente para el mercado internacional, y obtienen las mayores ganancias. Por otro lado, vemos una gran cantidad de pequeños productores que viven al día.

No sólo se está dando un proceso de concentración de tierras de manera indirecta, sino también, cada día son menos las empresas que participan de la globalización. Ahora encontramos menos empresas, que por lo general se encuentran ligadas al capital norteamericano. La forma más común de crecimiento y concentración es la compra de empresas o marcas regionales establecidas y la desaparición, poco a poco, de empresas de mediana escala o familiares. Los datos que reflejan la concentración de empresas son: en la compra e industrialización de maíz sobresalen seis empresas; en caña de azúcar, 12 grupos industriales; hortalizas, 22; frutas, seis; café, cinco; cebada, dos; tequila, cuatro; tabaco, tres; producción avícola, tres, y leche, cinco empresas. Además, varias de estas empresas participan en distintos sectores, por ejemplo, la Nestlé tiene una participación importante en leche, café, hortalizas y frutas; Cargill en granos, producción de aves y hortalizas; Herdez en frutas y hortalizas, por mencionar algunas empresas. Según Suárez (2010)[65] efectivamente, hoy en día nuestro país importa 20 mil millones de USD de alimentos de Estados Unidos por medio de empresas estadounidenses (40% de la demanda nacional), y la mayor parte de los 30 mil millones de USD del valor de la producción agroalimentaria doméstica es controlada por 20 grandes corporaciones trasnacionales –mexicanas y extranjeras.

De acuerdo al tipo de comprador se tiene que de los 2,2 millones de UP que comercializaron su producción en el 2007, 61,8% vendió a mayoristas; 28,9% a intermediarios y el otro 9% a otro comprador, empacadora o cadena comercial. Es decir, la gran mayoría de los productores en México no incorporan valor agregado a su producción. Con el proceso de concentración se registra otro de polarización económica, en el que se ubica en un extremo, a grandes empresas y en el otro, a productores minifundistas y organizaciones familiares que las abastecen.

Estas agroindustrias tienen el control productivo de una superficie de 3,9 millones de ha, sin considerar la superficie de granos básicos y la superficie asociada a la ganadería. Estimaciones conservadoras hablan que estas empresas controlan un 25% de las mejores tierras del país y más del 80% de la producción agropecuaria.

En la revisión documental encontramos distintos tipos de agroindustria que se relacionan de diversas maneras con los productores: a) agroindustrias donde sus socios no son propietarios de tierra y sólo compran materias primas; b) grandes y medianos productores tecnificados que son parte de la empresa y operan como empresarios y productores; c) empresas que establecen, con los productores primarios, convenios de abastecimiento de materias primas, y d) productores de pequeña escala, que venden a intermediarios su producción para abastecer a la agroindustria.

Uno de los resultados que resaltan del estudio es que la mayoría de los productores ligados a la agroindustria son minifundistas. Los maiceros tienen 2,7 ha en promedio por productor; caña de azúcar, 5 ha; hortalizas, 6 ha; frutas 5 ha o menos; café, 1,9 ha; cebada, 6 ha, y tabaco 2 ha. Además, la gran mayoría se encuentran desorganizados, venden individualmente volúmenes bajos de su producción que es poco tecnificada. Estas

65 Op. cit.

condiciones los ponen en una situación vulnerable al momento de negociar con la empresa los precios por su producto.

También existe un sector de productores que no se encuentran ligados a la agroindustria y que sólo producen para el autoconsumo: 1 millón 518 mil UP, que representan el 41% de las UP censadas en el 2007. En contraparte, existen sólo 3.312 UP que vendieron en el mercado internacional, 8.432 UP menos que las que había en 1991. Este resultado contradice las razones que se expusieron para realizar las reformas estructurales. En esos años, se decía que la apertura comercial permitiría que los productores se modernizaran y obtendrían mejores ingresos de su actividad productiva. Los resultados del CONEVAL, encargado de medir la pobreza en México, nos dice que no disminuyó y se encuentra a los mismos niveles de 1990 y que por eso, en el campo encontramos a los más pobres del país. Los resultados del Censo 2007 nos hablan de un campo sin financiamiento, descapitalizado, con predios más pequeños y con mayores dificultades para competir en la economía global.

Los productores han enfrentado de distintas maneras los procesos de concentración. Contamos con organizaciones que tratan de comercializar directamente su producción y de esa manera transferir a sus socios las utilidades que se generan por mejores precios de venta (ANEC); organizaciones que luchan por mejores precios: El Barzón se movilizó por obtener un mejor precio contra las empresas tequileras y las organizaciones cafetaleras ligadas a la Coordinadora Nacional de Organizaciones Cafetaleras, A.C. (CNOC) se incorporaron a la cafeticultura orgánica y al mercado justo; organizaciones gremiales de productores medios y/o tecnificados, como las Asociaciones Agrícolas del Estado de Sinaloa (CAADES) y Asociación Mexicana de Engordadores de Ganado (AMEG) que ofrecen asistencia a sus socios y gestionan apoyos gubernamentales; organizaciones de productores que conformaron agroindustrias como Diazteca S.A. de C.V., en Sinaloa, los manzaneros en Ciudad Cuauhtémoc, Chihuahua o la región citrícola de Montemorelos, Nuevo León, que les permita darle valor agregado a su producto; otro tipo de organizaciones son las integradas a los sistema producto y que negocia con las agroindustrias, tanto mejores precios, como condiciones laborales para los trabajadores: Unión Nacional de Cañeros y la Unión Nacional de Productores de Cebada, por mencionar algunas, y finalmente, el Movimiento El Campo No Aguanta Más, que aglutinó a organizaciones de distinta filiación política y económica, logró con la movilización, que Diconsa dejara de importar maíz y se abasteciera únicamente de cosechas nacionales. Todos estos esfuerzos buscan, en el fondo, mejorar los ingresos y las condiciones de vida de los productores mexicanos.

Por los problemas sociales y económicos que puede generar la concentración de tierras en nuestros países, debe ser un tema central de la agenda de nuestros gobiernos. En ese sentido procurar que los pequeños productores mantengan sus tierras produciendo debe ser un objetivo central de la política, pues ellos pueden ser la base para alcanzar la soberanía alimentaria. Esto implica, entre otras cosas, mejorar sus condiciones de vida, generar tecnología apropiada al tamaño de su unidad y organizarlos para alcanzar economías de escala.

BIBLIOGRAFÍA

- AGROLINEA.com.mx, 27 de noviembre de 2001. El mercado mexicano de jugo de fruta. Análisis económico. México.
- ANEC-CONOC. 2010. Propuesta para el PEC 2011. Mimeo. México.
- ÁLVAREZ, M. 2006. Agroindustria rural y territorio. Nuevas tendencias en el análisis la lechería. UAEMEX. México.
- BOUQUET, E. 1999. "Mercado de tierras ejidales en Tlaxcala. Formalidad e informalidad del cambio institucional". En Estudios Agrarios, revista de la Procuraduría Agraria, número 11, enero-abril. México.
- CÁMARA DE DIPUTADOS. 2008-2009. Propuestas de modificación a la ley Agraria. Comisión de Reforma Agraria. Mimeo. México.
- CEDRSSA. 2010. Criterios para la Asignación y Distribución Presupuestal del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, para el Ejercicio Fiscal 2011 y Subsecuente. CEDRSSA. México. Mimeo
- CELIS, F. 2008. "El TLCAN protegió oligopolios; estructura de mercado reduce ingreso de cafe-

ticultores". En La Jornada del Campo. Número X. México.
- CENSO ECONÓMICO. 2004. México
- CONCHEIRO Bórquez, et al. 2000. Una perspectiva del mercado de tierras ejidales. Siete estudios de caso. UAM-Juan Pablo Editores. México.
- CONEVAL. 2009. Reporte sobre Cifras de Pobreza por Ingreso 2008. Coneval. México.
- DÍAZ, P. 2007. Las 10 hermanas del campo mexicano. Revista Emeequis, 23 de junio de 2007. México.
- DELGADO C., G. 2003. México estructura política económica y social. Segunda edición. Pealsen Educación. México.
- ESCALANTE R., et al. 2008. Una visión global de las tendencias de la agricultura, los montes y la pesca en América Latina y el Caribe 2008. Facultad de Economía-UNAM. México.
- FOX, J. (coord.). 2010. Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio. Woodrow Wilson International Center for Scholars, UC, Santa Clara y CIDE. México
- GALLARDO N., J. 2006. Situación actual y perspectivas de la producción de carne de bovino en México 2006. Sagarapa. México.
  - 2005. Situación actual y perspectivas de la producción de leche de bovino en México 2005. SAGARPA. México.
- GARCÍA C., M. 2006. El proceso legislativo y los grupos de presión. El caso de la Ley Federal Agraria. MC Editores. México.
- GODOY, F. 2008. "Desarticulación de las Organizaciones Agrarias". En La Jornada del Campo, número 11. México
- GÓMEZ OLIVER, L. 2010. "Subsidios agrícolas en México ¿hacia dónde reorientar los subsidios?". En seminario internacional Transparencia y rendición de cuentas de los subsidios agrícolas, realizado en la Facultad de Economía-UNAM, 1 de septiembre 2010.
- GORDILLO, G. 2002. "Economía política de los derechos de propiedad y las instituciones agrarias en América latina", ponencia presentada en el foro Políticas de tierra. Encuentro Latinoamericano y del Caribe, Pachuca Hidalgo.
- GRAMMONT, H. 1999. "La modernización de las empresas hortícolas y sus efectos en el empleo". En Agricultura de exportación en tiempos de globalización. CIESTAAM/UACH, IIS/ UNAM, CIESAS, Juan Pablo Editores, S.A. México
  - 2009. "Las empresas, el empleo y la productividad del trabajo en la agricultura de exportación". En Empresas y agricultura comercial en el noroeste de México. Historia económica y tendencias actuales. FE-UNAM. México.
- ITA, Ana. 2007. Catorce años de TLCAN y la crisis de la tortilla. Fightingftas.org
- INEGI. 1991. VII Censo Ejidal, 1991. México
  - 1991. VII Censo Agrícola Ganadero 1991. México
  - 2001. VIII Censo Ejidal 2001. México
  - 2007. IX Censo Ejidal 2007. México
  - 2007. VIII Censo Agrícola Ganadero 2007. México
- LÓPEZ B., F. 2010. Concesiones mineras. Mimeo. México.
- LÓPEZ E., J. 2002. Dinámica del mercado de tierras en el ejido Bachoco, Guasave Sinaloa. Tesis para obtener el grado de maestro en Desarrollo Rural. UAM-X. México.
- MARTÍNEZ H. (2009). "La horticultura Sinaloense, tendencias de crecimiento y cambio estructural". En Empresas y agricultura comercial en el noroeste de México. Historia económica y tendencias actuales. Facultad de Economía-UNAM. México
- MACKINLAY, H. 1999. "Nuevas tendencias en la agricultura de contrato: los productores de tabaco en Nayarit después de la privatización de Tabamex (1990-1997)". En Empresas, restructuración productiva y empleo en la agricultura mexicana. IIS y Plaza y Valdez Editores. México.
- MENESES G., (et al). 2002. La agricultura tabacalera en México. Salud Pública. México.
- MERTENS, L., y WILDE, R. 2001.Aprendizaje organizacional y competencia laboral: la experiencia de un grupo de ingenios azucareros en México. CEPAL.
- MEZA, M. 2008. "Financiamiento rural en tiempos neoliberales". En La Jornada del Campo, Número 11. México.
- MOGUEL, Julio. 1998. "Las reformas rurales salinistas: ¿vía de desestructuración de la organización campesina? (1991-1994)". En Propiedad y organización rural en el México moderno, UAM, CONACYT y Juan Pablos Editores. México.
- MORETT, J., et al, 2006. "El Impacto de las reformas al Artículo 27 Constitucional". En Escenarios y actores en el medio rural. CEDRSSA. México.

- NASH, J. 2010. Gasto Público Agrícola y Rural: Tendencias Internacionales y Opciones para el Futuro. En seminario internacional Transparencia y rendición de cuentas de los subsidios agrícolas, realizado en la Facultad de Economía-UNAM, 1 de septiembre 2010.
- OSUNA, Othón. S/F. "La problemática de la ganadería en México". En IX encuentro de legisladores del sector agropecuario. Sinaloa.
- PLATA V., J. 2010. El mercado de tierras campesino. Costumbre y tradición en el uso de la tierra. Tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencias, UACH. México.
- PÉREZ C., J. C. 2002. El nuevo sistema de propiedad agraria en México. Palabras en Vuelo, Textos y Contextos, México
  - 2007. La propiedad agraria y el desarrollo rural, CEDRSSA. México.
- PÉREZ G., V. S/F. La producción y comercialización de café en México. Opciones viables para los pequeños productores. Mimeo. México.
- PROCURADURÍA AGRARIA. 1988. Los tratos agrarios en ejidos certificados, Procuraduría Agraria, México.
  - 1998. Legislación agraria, PA, México.
  - 2008. Glosario de términos jurídicos agrarios. SRA-PA.
  - 2010. Fomento a la Inversión Pública y Privada en la Propiedad Rural, en www.pa.gob.mx. México.
- QUINTANA, V. 2007. "Cinco promesas incumplidas". En La Jornada del Campo, Número 3. México.
- REGISTRO AGRARIO NACIONAL. 2008. Núcleos agrarios que adoptaron el dominio pleno. Dirección General de Registro, diciembre 2008. México.
  - 2008. Sociedades propietarias de tierras. Dirección General de Registro, diciembre 2008. México.
  - 2008. Inscripción de enajenaciones. Dirección General de Registro, diciembre 2008. México.
- REYES O., S., et al. 1974. Estructura agraria y desarrollo agrícola en México. FCE. México.
- RÍOS C., A. 1999. Propuesta de nueva Ley Agraria. CEDIP-Cámara de Diputados. México.
- ROBLES y DEININGER. 2000. Reporte técnico. Estudio Sectorial agrario. SRA, PA, RAN y BM. Mimeo. México.
- ROBLES y CONCHEIRO. 2005. Una nueva mirada al campo mexicano. Tipología de los propietarios de la tierra. Mimeo. México.
- ROBLES, H. 2005. Los tratos agrarios. Vía campesina de acceso a la tierra. La experiencia de San Ildefonso Tultepec. CEDRSSA-SRA. México.

-------. 2008. Saldos de las reformas de 1992 al artículo 27 Constitucional, CEDRSSA. México.

-------. 2009. "La unidad de producción pequeña un hueso duro de roer". En La Jornada del Campo. México

-------. 2009. Apuntes sobre el ejercicio del presupuesto 2007 para el sector rural. CEDRSSA. México

-------. 2010. "Una visión de largo plazo. Comparativo resultados del VII y VIII Censo Agrícola Ganadero 1991-2007". En Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio. Woodrow Wilson International Center for Scholars, UC, Santa Clara y CIDE. México.

-------. 2010. Los productores de café en México. Problemática y ejercio del presupuesto. Mimeo. México.

- RODRÍGUEZ, OLMO y CONCHEIRO, 2008. "Iniciativa panista de Ley Agraria: nuevo ataque a ejidos y comunidades". En La Jornada del campo. Número 7. México
- ROMANOS S. 2010. Revisión de la circulación de la tierra en Baja California Sur. Mimeo. México.
- RUDIÑO, L. 2010. "Gigantes globales dominan distribución, comercialización y procesamiento de granos". En La Jornada del Campo, número 30. México.
- SAGARPA.S/F. Plan Rector del Sistema Producto Cebada. México.
- SÁNCHEZ Z. 2002. Respuestas al cuestionario sobre arrendamiento de tierras, FAO, mimeo, página 19, México.
- SIAP-SAGARPA. S/F. Página web
- SCOTT, J. 2010. Subsidios agrícolas en México: ¿quién gana, y cuánto?. En Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio. Woodrow Wilson International Center for Scholars, UC, Santa Clara y CIDE. México.

SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO, Gobierno de Nuevo León, 2007. El sector agropecuario y agroindustrial en México y Nuevo León. Estadísticas básicas 2007. Secretariado Técnico de Enlace Planeación y Proyectos Es-

tratégicos. Secretaría de Desarrollo Económico. Nuevo León, México.
- SRA. 1998. La transformación agraria. Origen, evolución y retos. SRA. México.
- SUÁREZ, V. 2010. "De Conasupo a Cargill o como transferir la soberanía alimentaria a los monopolios privados". En La Jornada del Campo, Número 30. México.
- WARMAN, A. 1996. Las reformas al artículo 27 Constitucional. En Estudios Agrarios, número 2, Revista de la Procuraduría Agraria. México.

-------. 2001. El campo mexicano en el siglo XX. FCE. México.

- ZEPEDA, G. 2000. Transformación agraria. Los derechos de propiedad en el campo mexicano bajo el nuevo marco institucional, CIDAC, Editorial Miguel Ángel Porrúa. México.

LEYES

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Código Civil Federal
- Ley Agraria, 1992. Exposición de motivos. México
- Ley Minera
- Ley General de Sociedades Mercantiles.
- Iniciativa de Ley Federal de Reforma Agraria, del 30 de marzo de 2005
- Iniciativa para adicionar y reformar la Ley Agraria, del 25 de abril de 2008
- Iniciativa de Nueva Ley Agraria, de abril de 2009.

MEDIOS DE INFORMACIÓN

- El Universal
- La Jornada
- Revista Proceso
- Revista Emeequis

El Caso de Nicaragua

Eduardo Baumeister

INTRODUCCIÓN

En el capítulo 1, se presentan algunos antecedentes sobre aspectos legales e institucionales vinculados a las formas de tenencia de tierra, procedimientos para adquirir tierras, particularmente para inversionistas externos. Se hace una breve reseña de los cambios en políticas públicas hacia la tenencia de la tierra en las últimas décadas. En el capítulo 2, se analizan procesos de concentración de tierras, principalmente en los años 2000, estableciendo tipos de compradores y usos del suelo asociados a las compras de tierras. En el capítulo 3, se observan las percepciones del sector público, en el ambiente sociopolítico del país, y la evolución de estas visiones sobre compra y extranjerización de tierras. En el capítulo 4, se presentan las principales conclusiones sobre concentración y extranjerización, y las posibles consecuencias sobre la agricultura familiar. En el capítulo 5, se puntualizan una serie de recomendaciones de políticas públicas. Se incluyen algunos anexos de soporte de algunas secciones de los capítulos del Estudio.

I.- Antecedentes sobre la base legal e institucional sobre tenencia de la tierra

1.1. Disposiciones sobre inversiones extranjeras: revisión de las leyes y su vínculo con la compra de tierras por parte de extranjeros

La ley de Promoción de Inversiones Extranjeras (Ley No. 344)[1] es muy favorable a la entrada de capitales extranjeros; no establece prohibiciones para adquirir tierras por parte de extranjeros; a comienzos de los años noventa se presentó un proyecto de ley que prohibía la compra de tierras por parte de extranjeros, en el espacio comprendido hasta 25 kilómetros de las respectivas fronteras terrestres; esa iniciativa no prosperó, no

1 http://www.pronicaragua.org/index.php?option=com_content&view=article&id=20&Itemid=51&lang=es

existiendo otra restricción explícita para la compra de inmuebles por parte de extranjeros. [2]

La agencia oficial para promover las inversiones externas PRONICARAGUA, dice en su página web: "La Ley No. 344 garantiza: a) la igualdad de trato de la inversión extranjera y nacional, b) elimina las restricciones sobre la forma en que el capital extranjero puede entrar al país, y c) reconoce al inversionista extranjero el derecho a la propiedad, y en el caso de una declaración de dominio eminente, a recibir la debida indemnización.

La ley no hace distinción entre adquisición, fusión, o nueva inversión. No hay restricciones con respecto a la conversión o transferencia de fondos relacionados con inversiones. Muchas transacciones se realizan libre y completamente en USD. Las remesas de capital de inversión, los ingresos, reembolsos de préstamos y reembolsos de arrendamiento son permitidas libremente a través del mercado de cambio privado, operado por las instituciones financieras locales. La Ley también contempla:

Libre convertibilidad de monedas.
Libre Expatriación de Capital: Los inversionistas extranjeros tienen garantizado el disfrute de las transferencias de fondos al extranjero de forma expedita y la conversión de moneda extranjera a través del sistema bancario local.
No hay monto mínimo o máximo de inversión.
100% de propiedad internacional permitida. No hay discriminación hacia inversionistas extranjeros, tanto como propietarios como accionistas.
Depreciación acelerada de bienes de capital.
Tratamiento equitativo para inversionistas locales y extranjeros.
Acceso a financiamiento disponible en bancos locales, de acuerdo a sus términos y condiciones de aprobación.

En síntesis, desde hace décadas no existen restricciones explícitas para la inversión extranjera en Nicaragua, y particularmente en el agro. Sin embargo, ya sea durante el período de Somoza, la revolución sandinista, o los distintos gobiernos que se sucedieron luego de 1990, y la actual administración del presidente Ortega, no se observan importantes crecimientos de los montos de las inversiones extranjeras.

En efecto, a diferencia de países como Honduras, Costa Rica o Guatemala, aquí no hubieron plantaciones bananeras, ni se extendieron de manera significativa los cultivos de productos "no tradicionales", como melones, cítricos o sandías, como sí ocurrió en los países vecinos, con presencia de capital extranjero de manera directa.

En Nicaragua, por razones asociadas a la inestabilidad política crónica y la falta de una institucionalidad estatal estable, no se dieron condiciones para una presencia importante del capital extranjero en la producción agropecuaria directa, como se dio en Costa Rica, Guatemala, Honduras, o Panamá.

Sin embargo, en el plano estrictamente estructural, existen condiciones muy favorables para la presencia de inversiones externas directas en el agro, en la medida en que existe una baja densidad de población rural (la más baja de Centroamérica), una amplia frontera agrícola y particularmente, las posibilidades de incrementar la productividad potencial de la tierra. A esto se une precios de la tierra menores a los observados en los países vecinos.[3] Un estudio de 2010 del Banco Mundial[4] coloca a Nicaragua dentro de los países con potencial para la expansión de inversiones extranjeras directas en el agro, considerando que existe tierra disponible para am-

2 Declaraciones del Coronel R. Wheelock, recogidas por La Jornada, (Miami) 13 de febrero 2006 http://www.lajornadanet.com/diario/archivo/2006/febrero/ley_fronteriza_13.html

3 Aunque no existen mercados "transparentes" de tierras agropecuarias, que puedan ser observadas en avisos clasificados de los periódicos, observaciones propias indican que la tierra en Nicaragua debe tener un precio equivalente a la mitad del observado en países como Honduras; aunque en los últimos años, como veremos en este documento, se ha incrementado el precio interno de la tierra, éste sigue siendo muy inferior al observado en los países vecinos

4 Denninger, K. et al. , "Rising global interest in farmland", septiembre, 2010 http://siteresources.worldbank.org/INTARD/Resources/ESW_Sept7_final_final.pdf

pliar la producción, y también una gran distancia entre el uso actual potencial del suelo, lo cual permitiría ampliar la productividad por unidad de superficie (ver diagrama 3.3 del texto de Denninger, 2010, pág. 88).

1.2. Modalidades efectivas de los procesos de compra-venta de tierras agropecuarias

a) El Registro de la Propiedad se encuentra descentralizado en oficinas Departamentales y en las regiones autónomas[5]. "Conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial, el ámbito territorial de los Registros Públicos corresponde a una oficina en cada cabecera departamental y de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica, por mandato de la ley corresponde a 17 oficinas en el ámbito nacional: 15 en las cabeceras de los Departamentos Geográficos y 2 que corresponde a las cabeceras de la Región Autónoma del Atlántico Norte y Sur.

   No existe una información centralizada que reúna datos básicos sobre la propiedad inmueble en el país; a su vez, las inscripciones de propiedades en los registros departamentales se pueden consultar de manera individual, y para acceder a las mismas cabe tener alguna información previa que conduzca a los asientos de esa información.

b) El territorio nicaragüense se encuentra escasamente catastrado, o sea que los límites y superficies comprendidas son medidas mediante recursos topográficos y las distintas propiedades físicas están comprendidas en un mapa catastral, donde los datos físicos de una y otra parcela, están definidos mediante coordenadas geográficas y numeraciones sucesivas que permiten determinar con exactitud la ubicación de las mismas. Sólo el 17% del territorio se encuentra en esta situación.[6]

Por el contrario, en el 83% del territorio nacional las delimitaciones de las distintas propiedades es realizada de acuerdo a lo que consta en los documentos que los propietarios presentan en sus actos de compra-venta, y muchas veces las mediciones empíricas están sujetas a errores, omisiones, y cambios que puedan sufrir en el tiempo, de los accidentes geográficas o de las fincas vecinas.

Un análisis basado en tabulaciones especiales del Censo Agropecuario levantado en 2001, permite afirmar que la proporción de la tierra declarada que cuenta con una Escritura Pública (realizada por Notarios e inscritas en el Registro de la Propiedad) alcanza al 64% de la tierra censada y que el resto de la tierra puede contar con documentos privados entre particulares, encontrarse en proceso de legalización, o con títulos de reforma agraria. Incluso en el caso de las fincas de mayor dimensión (con más de 350 ha), el 73% de la tierra se encontraba encuadrada en una escritura pública, y el resto bajo otras formas de documentación[7]; estimaciones similares arroja una encuesta realizada en el 2002 por el Banco Mundial, la Universidad de Wisconsin y FIDEG, que reveló que cerca del 30% de la tierra rural acusa falta de documentos legales.[8]

d) La falta de transparencia de los títulos de propiedad se observó a comienzos de la presente década, cuando se descubrió una gran estafa, en la cual estaban involucrados compradores de café, banqueros, y abogados contratados.

Una síntesis de un sonado caso señala: "Trece abogados nicaragüenses se habrían coludido para estafar y defraudar al Banco Intercontinental (Interbank), haciendo surgir de la nada 50 mil manzanas de cafetos y 1,5 millones de quintales de café inexistentes, según se denunció ante la Corte Suprema de Justicia (CSJ). Las manzanas de cafeto y

5 http://www.poderjudicial.gob.ni/registros/regis.htm

6 http://webserver2.ineter.gob.ni/Direcciones/Catastrofisico/contenido/SituacionActual.html Están catastrados 22,300 kilometros cuadrados, de un total de 130.000 km2.

7 Baumeister y Fernández, 2005, basado en el cuadro 2.2 página 31.

8 Hoelinger, F. 2008 Notas sobre política de tierras,

los quintales de café se inventaron con procedimientos jurídicos "legales" para obtener créditos en el orden de los 338,8 millones de córdobas, unos 26 millones de USD. Inscribían propiedades inexistentes en los registros públicos de Matagalpa y Jinotega, luego los supuestos dueños solicitaban créditos al Interbank y ponían en hipoteca las falsas propiedades y las inexistentes prendas agrarias que declaraban tener".[9]

e) Ante la falta de un Catastro de las propiedades en buena parte del territorio hace que otras autoridades públicas, tales como jueces, alcaldes, autoridades de las regiones autónomas, institutos de reforma agraria, puedan en la práctica librar documentos que certifican que determinado propietario tiene la posesión y/o el dominio de determinado inmueble. En la medida en que la frontera agrícola ha avanzado sistemáticamente en las últimas décadas, con la excepción de los años ochenta, cuando el escenario de los combates en el marco de la guerra que enfrentó a la Revolución con las fuerzas contrarrevolucionarias, fueron precisamente áreas ubicadas en la zonas de frontera agrícola.

   Particularmente complejo ha sido el tema de posesión y posibles ventas de tierras, utilizando la modalidad de "mejoras" o sea, acreditar la posesión permanente de tierras haciendo labores sobre terrenos baldíos, que incluyen el cercado de los terrenos, la limpieza de los mismos, (eliminación de árboles y monte), la siembra de cultivos permanentes o pastos, o la construcción de alguna infraestructura productiva que puede incluir pozos de agua, corrales, bebederos para el ganado, etc. Al no tener un título de propiedad el poseedor de este tipo de tierras, puede recurrir a un trámite judicial y declarar que se le reconozca posesión de esas tierras dado que él ha hecho "mejoras" sobre las mismas, y que se le extienda un título supletorio, e iniciar una "historia" registral sobre el terreno.

9 http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:_Yop_Wm0bKgJ:lp2000.guegue.com/ La Prensa agosto/15/2002.

El gobierno actual (2007-2011) ha insistido en que los títulos supletorios no se pueden otorgar sobre bienes fiscales (como son buena parte de las tierras de la frontera agrícola), insistiendo que el ente estatal, la Intendencia de la Propiedad, es el encargado de otorgar títulos sobre tierras nacionales, buscando limitar el otorgamiento de títulos supletorios por parte de las autoridades judiciales (1)[10].

1.3. Algunos rasgos que caracterizan a las formas de tenencia, propiedad de la tierra en Nicaragua

a) Tierra no catastrada: sólo el 17% del territorio nicaragüense se encuentra catastrado[11]; en efecto, el catastro de tierras urbanas y rurales se realizó durante el período de Somoza, entre 1966 y 1972.
b) Superposición de títulos que existen sobre buena parte de las tierras agropecuarias. Se estimaba a comienzos de los años dos mil, que todo el área de reforma agraria tenía por lo menos dos títulos de propiedad, el existente antes de la reforma agraria otorgado por los respectivos Registros de la Propiedad Inmueble y el otorgado por la reforma agraria, en la actualidad ambos títulos se encuentran vigentes, en la medida en que el Estado, en muchos casos, no completó el proceso de traspaso a la propiedad estatal y luego a los titulares de la reforma agraria, con el agravante que muchos de estos titulares habían vendido sus derechos sobre esas tierras; incluso muchas de las aéreas pueden agregar un tercera situación, ser tierras reivindicadas por comunidades indígenas, tanto en la Costa Pacífica como en la región central, por lo cual los poseedores de esas tierras se constituyen en arrendatarios de esas comunidades, y deben pagar un canon anual[12]
c) Persistencia de los problemas de disputa por la propiedad de inmuebles que persiste en el

10 http://impreso.elnuevodiario.com.ni/2007/05/05/nacionales/47970

11 http://www.ineter.gob.ni/Direcciones/Catastrofisico/contenido/Notas_prensa/area_catastrada_pais.pdf

12 Para muchos de estos elementos puede verse Merlet,M, Pommiere D., et al. (2000)

presente, se observa en las aclaraciones que realiza la Embajada de los Estados Unidos, de las cuales extraemos algunas citas literales:

"Muchos inversores extranjeros tienen dificultades para defender sus derechos de propiedad en Nicaragua. La expropiación indebida de 28.000 propiedades en la década de 1980 ha complicado en gran medida el proceso. Se ha sabido que los jueces y las autoridades municipales en connivencia con personas y una industria artesanal, suministran títulos falsos y otros documentos para robar la tierra; las invasiones de propiedad por lo general, no obtienen respuesta de las autoridades locales para la aplicación de la ley y, en algunos casos, se tornan violentas". [13]

d) Importancia en tierras de las comunidades indígenas. Hay dos procesos históricos que explican la importancia de las tierras comunales indígenas en Nicaragua, uno iniciado desde los tiempos de la corona española, y otro bajo la influencia británica en la Costa Atlántica, que perduró hasta mediados del siglo XIX.

La corona española, y la ratificación posterior por parte del Estado nicaragüense en 1917, otorgó tierras a comunidades indígenas de la región del Pacífico; esas tierras son reclamadas por las actuales comunidades, tales como las de Subtiava (contigua a la ciudad de León), Sébaco, en el municipio del mismo nombre, Matagalpa, Muy Muy, Mozonte, Jinotega, entre otras.[14]

Por otro lado, las tierras comunales indígenas de la Costa Atlántica, el proceso de demarcación de esas tierras y el proceso de titulación15, suponen una proporción importante del territorio nacional, particularmente en las regiones autónomas del Atlántico, llamadas Región Autónoma del Atlántico Norte, Región Autónoma del Atlántico Sur, incluyendo el área de la reserva de Bosawas; estas tierras comprenden aproximadamente cerca de la cuarta parte del país.

La combinación de varios factores, explican la vigencia de esta problemática, tales como:

- la persistencia de formas comunales de tenencia de tierras, de organización de la vida social y de la agricultura de subsistencia, en sectores de origen indígena;
- el otorgamiento de la Autonomía a los pueblos originarios y afro descendientes de la Costa Atlántica en los años ochenta, que la Constitución dictada en 1987 reconoce de manera explícita;
- la revalorización de las tradiciones indígenas desde los años noventa en el conjunto del continente, que fortalece las reivindicaciones de sectores que se sienten de origen indígena, aunque en el caso de las comunidades indígenas del Pacífico, como las de la región central, son claramente grupos que sólo hablan castellano; por su parte, en la Costa Atlántica sí existen pueblos que tienen idiomas y tradiciones diferentes a las poblaciones de origen español o mestizo; y
- más recientemente, pero muy significativo, la prédica del Banco Mundial a favor de fortalecer las formas comunales indígenas en muchas zonas de América Latina, considerándolas, entre otros factores, como estructuras muy favorables para la preservación adecuada de los recursos naturales, expresado en su directriz operacional 4.20[16 y 17.]

13 http://nicaragua.usembassy.gov/econ_property_office.html, consultada el 29 de octubre 2010

14 La existencia real de las comunidades, en tanto institución reguladora de manera efectiva de los títulos mencionados, ha sido muy variable a lo largo del tiempo

15 www.inta.gob.ni/APTA%20II/Evaluacion%20Social%20de%20Territorios%20Indigenas%20Ampliacion%20PTA%20II.pdf

16 http://lnweb90.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/A0A2034DE9A9CDC585256D40005BEA62/$file/IP_Phase_2_Spanish.pdf

17 Sobre el apoyo a la demarcación de las tierras comunales indígenas en la Costa Atlántica nicaragüense, véase:http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:yaGod3eP8dUJ:web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/QUIENESSOMOS/EXTIDASPANISH/0,,contentMDK:22667536~menuPK:3502454~pagePK:51236175~piPK:437394~theSitePK:1261939,00.html+banco+mundial+prodep+costa+atlantica&cd=3&hl=es&ct=clnk&gl=mx

e) El avance permanente de la frontera agrícola. En el cuadro 6 puede verse la evolución de la superficie en fincas, la cual ha seguido creciendo en la última década[18]. Estos avances se explican por la ampliación de la superficie de granos básicos, con un fuerte componente de formas de producción asociados a barbechos largos y la utilización de métodos tradicionales de roza y quema; en parte el crecimiento del área de granos está vinculado directamente al crecimiento poblacional y al crecimiento del mercado regional centroamericano.

Este avance de la frontera agrícola se explica también fundamentalmente, por la ampliación de pastos asociado al crecimiento del hato ganadero, ya que el hato ganadero, en el mismo cuadro 6, muestra un crecimiento importante en la última década[19]. La ganadería nicaragüense es sumamente extensiva (cerca de 1 cabeza de ganado vacuno adulto por manzana de pastos, ó 0,7 hectáreas). El avance de la frontera agrícola se realiza sobre la reducción de las áreas de bosques.[20]

Desde el punto de vista de los procesos de concentración y reconcentración de la tierra, la frontera abierta introduce algunas consideraciones. En primer lugar, la combinación de la parcelación de tierras de la reforma agraria y los avances campesinos sobre la frontera agrícola hicieron ampliar en 89% el número de productores de granos básicos y el área de granos básicos creció en 105% entre 1987 y 2005.[21]

En segundo lugar, ha posibilitado la expansión de la ganadería extensiva (ver cuadro 6). En tercer lugar, en la práctica, buena parte de los ocupantes de tierras en la frontera agrícola venden propiedades en zonas más centrales y se dirigen a la frontera, donde ocupan tierras nacionales o de las comunidades indígenas no incorporadas a la producción agropecuaria; la reducción sistemática del área de bosques es la verificación de este avance.

En cuarto lugar, existe un mercado de tierras muy activo que abarca desde tierras con títulos formales de propiedad, hasta derechos posesorios sobre "mejoras" sobre la tierra con documentación muy informal (papeles entre particulares, manuscritos en la envoltura de un paquete de cigarrillos que es guardada por el comprador y le sirve como soporte de la transacción) que ha permitido el avance de la ganadería de distintos estratos de productores.

El precio de la tierra es aún muy bajo en Nicaragua, aunque ha crecido en los últimos años. El precio promedio nacional de la tierra rústica para 2008 se encontraba en alrededor de 600 USD por ha[22].

En 2010, los precios observados son superiores, esto se explica por los siguientes factores: i) permanencia de los altos de alimentos; ii) ampliación de la producción de arroz[23]; iii) posibilidades de exportación de carne de Nicaragua a Centroamérica, sobre todo a Venezuela, donde la producción nicaragüense, en el marco del ALBA, ha conseguido una cuota que actualmente no puede cubrir, lo cual hace que la capacidad instalada

18 Cabe aclarar que los datos para 2008 son estimaciones basadas en la interpretación de mapas de uso del suelo, donde la superficie en fincas es un proxy interpretativo.

19 Y la estimación puesta en el cuadro 6 es tomada de FAOSTAT, existen estimaciones para años recientes que llegan a 4,5 millones de cabezas; ver Julio Mayorga Portocarrero , Inventario hato ganadero bovino, 26-0609http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:YkNHPpZw1CgJ:www.digitech.net.ni/~procafta/images/stories/procafta/docs/experts/julio.pdf+julio+mayorga+portocarrero+hato+nicaragua&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=ni

20 La superficie aproximada de bosques densos actualmente debe equivaler, aproximadamente, a la mitad de la que existía en 1950.

21 FAO-PESA Pequeños Productores de Granos Básicos de América Central, 2009.

22 PRONICARAGUA

23 El área de arroz pasó de cerca de 46.000 hectáreas en 1990 a cerca de 77.000 hectáreas, según FAOSTAT, y esas son superiores en 2010/11, debido a la intención gubernamental de reducir la importación de arroz; se estima para 2010/11 una siembra de 81.000 hectáreas, según información del MAGFOR.

de los mataderos de carne vacuna se encuentre altamente utilizada. Se puede estimar que el precio actual, como promedio nacional, es de 800 USD /ha (560 USD por manzana). Sin embargo, en zonas ganaderas, cercanas a caminos de todo tiempo, puede oscilar entre 1.000 y 1.500 USD/ha24; para actividades agrícolas más intensivas con posibilidades de riego, puede alcanzar los 2.500 USD/ha[25]. Sin embargo, los precios pueden ser el doble en el caso de Honduras[26 y 27]. En el caso nicaragüense, se sumarían menores rendimientos por unidad de superficie y especialmente, las dificultades de una tenencia segura y estable de la tierra que hace que los compradores paguen menos que en otros países.

f) Escasa presencia de inversiones extranjeras directas en el conjunto de la economía y en el agro. Por las razones apuntadas anteriormente, asociadas principalmente al tipo de escenario político que ha prevalecido en Nicaragua por períodos muy prolongados, la presencia de capital extranjero en Nicaragua, tal como puede verse en el cuadro 1, presenta el flujo de inversión extranjera directa en el agro más bajo de la región, con la excepción de El Salvador, donde la elevadísima presión sobre la tierra inhibe inversiones agrarias de envergadura, y la fuerte utilización de la tierra rural para fines más propiamente urbanos (loteo para la construcción de viviendas, comercio, etc.,), y presenta el stock de inversión extranjera directa (en todas las ramas de la economía) más bajo del Istmo centroamericano.

Desde los años noventa la inversión extranjera se ha manifestado en la compra de empresas telefónicas, energía eléctrica, servicios de cable e internet, comercio, cemento, transporte aéreo, producción industrial para el exterior (zonas francas) y en menor escala, en las actividades productivas agropecuarias y agroindustriales.

Sin embargo, en la última década ha habido avances en la presencia del capital extranjero, particularmente en la esfera de la agroindustria (que no implica producción directa agropecuaria). Un ejemplo, se observa que se produce una alianza en la actividad de elaboración de cafés instantáneos entre una empresa nicaragüense líder en América Central (CISA- CAFÉ SOLUBLE) y Nestlé, alianza expresada por el propietario de CISA en los siguientes términos:

"Nestlé tenía intenciones de comprar toda la empresa y nosotros no quisimos venderles; entonces llegamos al acuerdo de que nos compraran las marcas de café instantáneo Presto y Musun. Es un arreglo muy especial que se traduce en una alianza también muy especial de ganar-ganar, nosotros seguimos produciendo esas marcas y además somos sus distribuidores en Nicaragua, y ellos lo hacen en Centroamérica y el resto del mundo. Ya llevamos tres años en esa alianza y ambos estamos muy satisfechos. Creo que es la primera vez que Nestlé hace una operación similar, en que permite a un tercero hacerle la marca que ellos compraron; al mismo tiempo que seguimos en el negocio de tostado y molido con nuestras propias marcas, Selecto y Toro. Nosotros éramos la marca líder en toda Centroamérica y ellos eran los segundos, estábamos compitiendo a muerte constantemente, entonces pensamos que era mejor hacer algo que nos beneficiara mutuamente. La relación con Nestlé es estratégica, ya que ellos son los tostadores de café instantáneo más grandes del mundo."[28]

Procesos similares de presencia de capital extranjero en la elaboración de productos de origen agropecuario, se observan en el procesamiento de leche para el mercado centroamericano y venezolano.

24 Entrevista aAlejandro Reyes, ex delegado departamental del MAG en Matagalpa, productor ganadero, y dirigente de la UNAG.

25 Entrevista a Roger Zamora, gerente de una empresa agroindustrial

26 Entrevista con Efraín Díaz Arrivillaga, especialista hondureño sobre temas ganaderos Tegucigalpa, agosto 2010

27 En Olancho, un departamento típicamente ganadero de Honduras, la tierra antes de 2007 podía costar 1200 USD la hectárea; más recientemente, con el auge de la siembra de caña en ese departamento puede valer hasta 4000 USD, véase http://www.radiolaprimerisima.com/noticias/30358, artículo de Giorgio Trucchi, del 27 de mayo 2008

28 Roberto Fonseca, revista "Estrategia y Negocios", 26 de marzo de 2010

Cuadro 1: Tamaño de los países, densidad de población rural, flujos de inversión extranjera en el agro, y stock de inversión extranjera directa (circa 2005-2008)

	Superficie Total (miles km2)	Densidad Rural	Flujo de inversión extranjera Agro 2005-2007 (Millones de USD)	Stock inversión Extranjera Directa 2008 (Miles MM USD)
Costa Rica	51,1	33	31,4	12,1
El Salvador	21,0	129	0,3	7,1
Guatemala	108,9	64	n.d.	6,0
Honduras	112,5	33	36,2	5,8
Nicaragua	131,8	19	2,5	4,2
Panamá	75,5	12	n.d.	18,7

FUENTE: CELADE para los datos de población, UNCTAD inversiones extranjeras y cálculos propios.

g) La situación agraria en el marco centroamericano. En los cuadro 1 y 2 puede verse la situación agraria nicaragüense en el contexto centroamericano, que permite sostener la hipótesis del potencial estructural y de algunos procesos efectivos que se están dando (que se analizan más adelante), de que capitales centroamericanos y mexicanos invierten en tierras en Nicaragua, buscando minimizar los riesgos de la falta de seguridad en la propiedad de la tierra, alentados por los precios más bajos y la disponibilidad de tierras.

Nicaragua reúne el 25% del territorio centroamericano, el 9% del producto agropecuario regional, el 9% de la población rural, y la principal área de pastos de la región, con cerca del 20% del área regional; y particularmente el dato más relevante es su producto agropecuario por unidad de superficie trabajada que es el más bajo de la región, cercano a un tercio del promedio regional, (mientras que el promedio simple regional es de 595 USD/ha trabajada, en Nicaragua es de 215 USD).

1.4. Antecedentes sobre tenencia proveniente de los últimos Censos Agropecuarios.

Balance del período 1979-2010, en relación a los fuertes cambios en la tenencia de la tierra en Nicaragua, tanto por las reformas agrarias de los años ochenta y noventa, como por el efecto de la contrarreforma y la fuerte ampliación de la tierra en fincas en los noventa y los 2000.

a) Cambios en el Período 1979 - 1989

Luego de 1979 existieron varios procesos de redistribución de la tierra; en primer lugar, la reforma agraria que reconcentró la tierra en fincas estatales y en cooperativas colectivas; en segundo lugar, en la segunda mitad de los ochenta se inicia un proceso de asignación de tierras a pequeños productores individuales; en tercer lugar, en los primeros años del gobierno de Violeta Chamorro se produjo la parcelación de las tierras colectivas de las cooperativas; y cuarto, al privatizarse las tierras del sector estatal, también durante el gobierno de Violeta Chamorro, al tiempo que parte de las tierras volvieron a los antiguos grandes propietarios, se beneficiaron desmovili-

Cuadro 2: Dimensiones agropecuarias centromericanas (Circa 2005-2006)

Países	Pib Agropecuario 2006 (Millones USD)	Superficie Agrícola (Miles ha)	Pastos (Miles ha)	Superficie Trabajada (Miles ha)	Pib/ha Trabajada
Costa Rica	1.674,5	453,4	2.340	2.793,4	599
El Salvador	1.471,3	679,4	794	1.473,4	999
Guatemala	2.874,2	1.553,6	2.602	4.155,6	692
Honduras	1.292,9	974,5	1.508	2.482,5	521
Nicaragua	869,9	883,6	3.165	4.048,6	215
Panamá	1.024,4	340,5	1.535	1.875,5	546

FUENTE: Basado en IICA Agricultura Familiar en América Central, 2009, documento de trabajo (no publicado)

zados del Ejército y de la Contra, y antiguos trabajadores de las empresas estatales.[29]

Estos procesos pueden observarse en los cuadros 3 y 4, donde se trata de aproximarse a qué sectores socioeconómicos ganaron y cedieron tierra. En síntesis, en el período 1979 – 1989, cerca de un 28% de la superficie en fincas cambió de estratos de tenencia por efecto de la reforma agraria de tipo "concentradora"[30], y otro 5% de la superficie en fincas que por efecto del conflicto armado interno son abandonadas y "salen" de la superficie en fincas, en zonas del Interior y del Atlántico, donde se desarrolló el escenario de guerra entre la revolución y la "contra".[31]

Cuadro 3. Cambios en la tenencia de la tierra 1978 – 1988

Estratos de tenencia	Cesión (%)	Ganancia (%)
0-10		3,6
10-50		4,7
50-200	6,2	
200 - 500	12,2	
500 y +	81,6	
Área Estatal		42,1
Cooperativas colectivas		49,6
Total	**100**	**100**

FUENTE: Baumeister y Fernández, 2005

En la tabla 3 se comprueba que el 81,6% de las tierras afectadas correspondían a propiedades de más de 500 manzanas de extensión (350 ha), y que el 91,7% de la tierra fue entregada a áreas estatales o a formas colectivas de tenencia, que incluyen algunas modalidades de cooperativas de "surco muerto" (tierras colectivas pero informalmente parceladas en la medida en que surcos no trabajados dividen las parcelas de los distintos agricultores), y cooperativas de crédito y servicios; siendo el grueso de la tierra entregada bajo formas colectivas, lo cual caracteriza la impronta de la política de reforma agraria en la mayor parte del período sandinista.

Cambios posteriores a 1990

Con la derrota electoral de 1990, pero como un proceso que de manera parcial se había iniciado en la segunda mitad de los años ochenta[32], se producen cambios importantes: fin del Área Estatal y parcelación de las tierras de las cooperativas. Se producirá un resultado bastante "mixto" en términos sociales: parte de las tierras volvieron al sector privado grande, por devoluciones promovidas por el gobierno Chamarro (1990-1996); parte de las tierras quedaron en manos de los antiguos cooperativistas ahora convertidos en poseedores individuales. Muchos de estos cooperativistas compraron también derechos a otros antiguos compañeros de sus cooperativas[33]; de igual modo se amplió la superficie en fincas, al comparar las áreas existentes entre fines de los ochenta y el 2001 (ver cuadro 6).

Incluso estimaciones más recientes sitúan la superficie actual en fincas en cerca de 11,5 millones de manzanas, lo cual muestra cómo, luego de 1990, junto a los procesos de redistribución entre estratos, se amplió notablemente las tierras de la frontera agrícola, expresado en la sumatoria de ampliación de la superficie de granos básicos por sectores campesinos, y principalmente la ampliación de la ganadería extensiva en tierras de los departamentos ganaderos de Chontales, Matagalpa y las regiones autónomas de la Costa Atlántica.[34]

29 Orlando Núñez, et. al. (1998) La Guerra y el Campesinado en Nicaragua. Managua, Ed. CIPRES.

30 Según la conocida tipología de Michael Lipton se distinguen básicamente reformas que concentran recursos y reformas que redistribuyen recursos. Para ver el esquema de Lipton, se puede consultar su "Towards a Theory of Land Reform" en David Lehmann (editor) Agrarian Reform and Agrarian Reformism Ed. Faber, Londres, 1974.

31 Una manzana equivale a 0,7 hectáreas

32 Para el "viraje" de la reforma agraria dentro del proceso sandinista puede verse Iván Gutiérrez, "Las Políticas de tierras de la reforma agraria sandinista", en VV.AA. El Debate sobre la reforma agraria en Nicaragua, Ed. Inies, Managua, 1989.

33 En el marco de una época de un valor muy bajo de la tierra, asociado a un país que estaba en reconstrucción en el plano económico, y con fuerte inestabilidad política e institucional.

34 "En junio/92, el gobierno Chamorro recordaba que en 2 años de gestión había entregado a los ex-contras de la Resistencia tierras (que) se encontraban fundamen

En el cuadro 4 puede observarse, para el período 1988-2001, los estratos que ceden y los que ganan por el efecto de redistribución. En la distribución de las tierras cedidas por el sector reformado se comprueba que el 39,0% de la tierra pasó al estrato de 50 - 200 manzanas, un 24,6% para el estrato de 200 a 500 manzanas; o sea, que estos dos estratos representativos de segmentos "intermedios" suman cerca de dos tercios de la redistribución.

Esto estaría verificando procesos observados en otras reformas agrarias latinoamericanas, que en varios casos significaron, en última instancia, la reducción del estrato más tradicional de las grandes haciendas, que empíricamente en el caso nicaragüense se las considera como las superiores a las 500 manzanas de extensión (350 ha), la modernización de un segmento de ese mismo estrato superior (ampliación en café de mayor productividad y calidad en función de los cambios de la demanda mundial, caña de azúcar, incluyendo etanol, palma africana y maní), y también el fortalecimiento de sectores intermedios, lo que hemos llamado " medianos productores"[35].

Adicionalmente, cabe aclarar que una parte importante de las tierras que pertenecieron al sector reformado – tanto empresas estatales como cooperativas de producción - se convirtieron en tierras no agropecuarias, y por tanto no registradas por el Censo del 2001. Una parte de estas tierras se convirtió en áreas urbanas (por ejemplo, la expansión de la ciudad de Managua en dirección hacia la ciudad de Masaya, creándose un conjunto de repartos de características "suburbanas", la creación de áreas de explotación camaronera en el departamento de Chinandega, y la ampliación turística de la Costa Pacífica entre Chinandega y el extremo sur del departamento de Rivas); en todos estos casos una parte significativa de las tierras provinieron de antiguas empresas estatales o cooperativas.[36]

En consecuencia, se está ante décadas donde una parte importante de la tierra en fincas ha estado en un proceso permanente de redistribución, primero hacia formas colectivas y estatales y posteriormente, hacia distintos estratos de productores individuales, o ante cambios en el uso del suelo, y esos cambios de mano supusieron leyes de signo contrario, lo cual hace que hasta el presente sigan dándose enfrentamientos por la superposición de títulos sobre las mismas tierras.

Coexisten escrituras formalmente inscritas en los Registros Públicos de Propiedad, títulos de reforma agraria entregados por los sucesivos gobiernos, reclamos de tierras por parte de comunidades indígenas tanto en la Costa Pacífica como en la Atlántica, y diversos tipos de documentos informales entre personas; todo esto en el marco de un país donde buena parte de la tierra rural no se encuentra catastrada, tanto en la región central del país y de la Costa Atlántica, lo cual se presta para estas superposiciones de títulos sobre las mismas tierras.

En los cuadros 6 y 7 puede verse que entre 1990 y 2005 se produce una recuperación importante de la producción agropecuaria, superando los niveles de 1978, aunque en relación a la población rural todavía la producción por habitante sigue siendo inferior a la que se registraba a fines de los años setenta.

En los noventa y en lo que va del nuevo siglo, mostraría la combinación de una estructura agraria con mayor peso de pequeños y medianos, con ampliación de frontera agrícola y la liberalización del comercio exterior e interior.

talmente en la frontera agrícola, en el borde de las Regiones Autónomas del Atlántico Norte y Sur, de Río San Juan, Matagalpa y Jinotega, avanzando así sobre tierras vírgenes en el borde de la Reserva de Bosawás y en lo que queda de bosque en el centro y Atlántico del país", revista ENVIO, Managua, marzo 1993

35 Thiessenhusen, William ed. Searching agrarian reform in Latin America, New York, 1989

36 .Si se pudiera estimar la magnitud de tierra agropecuaria que perteneció al sector reformado y se convirtió a otros usos (urbanizaciones, zonas francas, producción de camarones y zonas turísticas costeras) el efecto redistributivo sería menor, dado que el grueso de estos usos no agropecuarios fueron realizados por sectores de altos ingresos.

Cuadro 4 Cambios en la tenencia de la tierra 1988 - 2001 (en miles de mzs y %)

Estratos de tenencia	Cesión (%)	Ganancia (%)
0-10		6,6
10-50		15,6
50-200		39,0
200 - 500		24,6
500 y más		14,2
Área Estatal	53,6	
Formas colectivas de Tenencia	46,4	
Total	**100**	**100**

FUENTE: Baumeister y Fernández, 2005

En el cuadro 5 se sintetiza la evolución de la distribución de la tierra entre los principales estratos de tenencia de la tierra; entre 1978 y 1988, lo más relevante fue la marcada reducción del estrato de mayor dimensión, que pasó del 36% de la tierra a 14% en 1988, y esas tierras pasaron directamente al área reformada, formada por fincas estatales y cooperativas colectivas de producción; los otros estratos no sufrieron grandes cambios, salvo pequeños incrementos en los estratos de menor tamaño, que expresa algunas entregas individuales de tierra por parte de la reforma agraria.

Por su parte, entre 1988 y 2001 se observan mayores cambios, por un lado se incrementa el estrato de 10 a 50 manzanas, indicio de la subdivisión de cooperativas colectivas y entregas individuales generadas luego de 1990, por la incorporación de tierras a sectores desmovilizados. Uno de los estratos que más crece, indicio de medianos productores, es el ubicado entre las 50 y 200 manzanas, producto de subdivisiones de cooperativas, compras de tierras a cooperativistas, y entregas de tierras luego de 1990; también crece el estrato de 200 a 500 manzanas, expresión de estratos más acomodados dentro de los medianos productores, y en algunos rubros más intensivos, como café, de productores grandes.

Por su lado, el estrato de más de 500 manzanas recupera peso en tierras, al pasar de 14 a 17%, pero muy lejos del peso anterior a la reforma agraria (36%). Por su parte, las actividades colectivas que sobrevivían en 2001 no superaban el 4% de la superficie en fincas, expresado en algunas cooperativas que se mantuvieron con tenencia colectiva, y áreas denominadas como Área Propiedad de los Trabajadores (ex trabajadores de las empresas estatales,) que luego de 2001 se redujeron aún más, en la actualidad suman un área muy reducida concentrada principalmente en el municipio de Tuma La Dalia, en el departamento de Matagalpa, alrededor de la actividad cafetalera.[37]

Cuadro 5. Evolución de la distribución de la tierra en fincas, según tamaño de las explotaciones(en%)

Estratos en manzanas	1978	1988	2001
0-10	2	3	4
10 a 50	15	17	20
50 a 200	30	28	37
200 a 500	16	13	18
500 y más	36	14	17
Sector reformado y colectivo	0	25	4
TOTAL	100	100	100

FUENTES: Estimaciones de CIERA y propias del autor para 1978 y 1988, 2001, tomado del Censo de ese año

b) Resultados productivos alcanzados (1978-2008)

Visto globalmente, el período de cerca de tres décadas arroja una tasa de crecimiento agropecuario muy modesta, inferior al crecimiento de la población nacional y rural en el período. Si bien el producto agropecuario actual es superior al observado antes de la revolución de 1979, en términos por habitante rural sigue siendo inferior (ver cuadro 6). Sin embargo, luego de 1990 la producción creció, se recuperó fuertemente la producción de granos básicos, café y ganadería, que se había contraído fuertemente en la segunda mitad de los años ochenta.

Por otro lado, creció fuertemente la superficie en fincas en más de un 40% entre 1978 y 2008, por

37 Según comentó de manera general Gloria Cardenal, directora de CIPRES, |15 de agosto 2010

encima del crecimiento del producto agropecuario, indicio claro de la profundización del carácter extensivo del estilo productivo. De igual modo, también creció la superficie de cultivos anuales y permanentes y el hato ganadero.

Sin duda, el elemento más notable de estos treinta años es la magnitud de tierra que cambió de manos, en el doble movimiento de entrada de tierras a la reforma agraria y la salida posterior, y también de la entrada de tierras vía frontera agrícola, proceso que está lejos de haberse detenido, más bien en los años 2000 mantiene un ritmo permanente de expansión.

Otros hechos notorios que se vinculan directamente con la falta de sincronía entre los intentos de modernización de la producción, son aquellos expresados, por ejemplo, a través de la importación de tractores o el consumo de fertilizantes químicos, y los resultados productivos alcanzados.

En efecto, en el cuadro 8 puede verse la evolución del consumo de fertilizantes, tomando como base 100 el consumo medio del periodo 1970-79, se observa que fue en la década de los ochenta, cuando más fertilizante se consumió en el país, o más tractores por año en promedio se importaron y que luego de 1990, a pesar de tener un producto agropecuario y una superficie agrícola mayor, se consumió menos fertilizante que en los ochenta.

No deja de ser paradójico que en los años ochenta, en el marco de la guerra y el bloqueo, por lo menos el 44% de los productores agropecuarios (en todos los estratos) tenían acceso al crédito, mientras que el Censo Agropecuario del 2001 informa que el 15% de las fincas tienen acceso al crédito.[38]

c) Reapartura de la frontera agrícola y expansión ganadera

Los noventa, reflejan por un lado el acumulado de tierras que la reforma agraria había acumulado en la década anterior, posibilitando una salida política a la guerra interna, mediante el uso de la tierra de las empresas estatales, posibilitándose la división de las tierras entre los miembros de las cooperativas colectivas; a este stock el gobierno Chamorro adquirió tierras adicionales que se utilizaron también para entregar a desmovilizados de las fuerzas militares contendientes. A esto se agregó la ampliación de las tierras en la frontera agrícola.

En el cuadro 6 puede verse que la superficie en fincas creció enormemente en estos años noventa y dos mil, al pasar de 7,7 millones de manzanas (5,4 millones de ha en 1987) a cerca de 8,1 millones de ha en 2008; en otras palabras, la superficie en fincas entre el momento previo a la revolución (1978) y la actualidad, ha crecido aproximadamente en 42%, y particularmente en la década actual el crecimiento ha sido de 29%, al pasar de 6,2 millones de ha a cerca de 8,1 millones en 2008.

Cuadro 6: Evolución superficie en fincas, superficie agrícola y hato ganadero (1963-2008)

	Super. Fincas (millones de mzs.)	Area agrícola Miles demzs.	Hato Millones de cbzs
1963	5,3	718	1,7
1978	8,1	1.108	2,8
1987	7,7	833	1,8
2001	8,9	1.305	2,7
2008	11,5	1.387	3,6

FUENTES: Censos agropecuarios de 1963, y 2001; FAOSTAT, CIERA y estimaciones propias

Cuadro 7. Evolución de la producción agropecuaria y la población rural (1970 - 2008) 1970=100

	Producto Agropecuario	Población Rural	Producto agropecuario Por habitante rural
1970	100	100	100
1978	147	130	114
1980	101	136	75
1985	109	152	72
1990	94	166	57
2005	179	200	90
2008	191	210	91

FUENTES: BCN, CELADE, INIDE

38 Para los ochenta Baumeister, 1998, y los tabulados del Censo 2001, para fechas más recientes.

Cuadro 8. Evolución de las importaciones de tractores, consumo de fertilizantes y superficie agrícola (cultivos anuales más cultivos permanentes - promedios anuales, 1970-79=100)

Períodos	Consumo de fertilizantes	Tractores importados	Superficie agrícola
1961-69	49	62	86
1970-79	100	100	100
1980-89	160	115	92
1990-99	94	38	103
2000-07*	95	43	143

* *El consumo de fertilizantes se mide para el promedio anual entre 2000 y 2002, basado en FAOSTAT*

1.5. Potenciales cambios en el uso del suelo

En la actualidad, cerca del 78% de la superficie trabajada (suma de cultivos anuales, cultivos permanentes y pastos) está formada por pastos permanentes (entre pastos naturales y pastos cultivados); durante los años 2000 esta superficie se ha ampliado, dado el crecimiento permanente del hato ganadero (ver cuadro 6).

La superficie agrícola (sin pastos) está compuesta en alto grado por granos básicos con un 69% del total del área agrícola cosechada, éstos son sembrados mayormente por productores pequeños y medianos, con la excepción del arroz de riego producido por medianos y grandes empresarios; en este rubro se observan ampliaciones de área y la presencia de inversionistas externos en la producción directa, particularmente de empresarios guatemaltecos. Existe también un potencial grande en la ampliación de las áreas de palma africana.

1.6. Políticas públicas sobre tenencia del pasado reciente y actual.

a) Desde 1990, el Banco Mundial ha realizado iniciativas tendientes a resolver el problema de la propiedad en Nicaragua, buscando medir los terrenos adecuadamente (extendiendo el Catastro a todo el país), introduciendo métodos avanzados de Geodesia. Sin embargo, luego de dos décadas de insistir en estos métodos, pocos son los avances sustantivos de la normalización de la titulación de tierras, y la implantación de un catastro físico en todo el país.

   A partir de 2003, el Banco Mundial y el Gobierno han operado el Programa de Ordenamiento de la Propiedad (PRODEP), concentrado en algunos departamentos del país, llevando a cabo acciones pilotos de ordenamiento de propiedades en Chinandega, León, Estelí y Madriz. Es difícil considerar si esta iniciativa tendrá éxito en normalizar la propiedad de la tierra en los departamentos de León y Chinandega.

   La implementación del programa de titulación en los departamentos de León y Chinandega, sufrió un cambio recientemente (2010) debido a que Estados Unidos no continuará financiando el proyecto Reto del Milenio, ubicado en esos departamentos y que contribuía junto con el Banco Mundial, al presupuesto del proyecto. El gobierno central, a través de la Procuraduría General de Justicia, continuará ese proceso de titulación, contando con el apoyo del Banco Mundial.

b) Proceso de legalización de la tenencia de la tierra en la Costa Atlántica, Ley 445, de entrega de títulos colectivos de propiedad a las comunidades indígenas de las regiones del Atlántico.

   El gobierno Central, y equipos técnicos de las regiones, están implementando los procesos de diagnóstico y titulación. A mediados de 2010, sobre un total de 22 territorios indígenas se había logrado titular a 15; sin embargo, el proceso de "saneamiento" que significa resolver la situación de los no comunitarios con presencia en esos territorios, aún no está resuelto. Los no comunitarios son fundamentalmente productores agropecuarios no indígenas que, de acuerdo a la ley 445, tienen dos opciones, o se convierten en arrendatarios de las comunidades o dejan esas tierras; según observadores esto está generando

fuentes de conflictos que pueden convertirse en mayores niveles de conflictividad.[39]

El Banco Mundial, y otros donantes están apoyando este proceso de delimitación de las tierras comunales indígenas de la Costa Atlántica. El tema del "saneamiento" será uno de los temas centrales del mismo, y aún falta su implementación; no puede dejar de vincularse este tema a dos procesos de expansión territorial antes apuntados: la ganadería vacuna extensiva y la palma africana, que tiene su presencia en zonas de tierras indígenas[40 y 41].

2. Los principales procesos de concentración

Principales sucesos de los últimos años donde se asocian procesos de concentración de tierras, presencia de inversionistas extranjeros y cambios en uso del suelo hacia productos agropecuarios y forestales, observados en los años 2000. En el cuadro 9 se presentan las principales iniciativas detectadas, tratando de establecer nombres de las empresas, países de origen de las inversiones, áreas involucradas y localización geográfica.

Forestación:[42]

La reforestación tiene varias aristas, por un lado, retoma la vocación natural de muchas tierras en Nicaragua; aunque las cifras no siempre son comparables, el área actual de bosques de Nicaragua debe ser la mitad de la que tenía luego de la segunda guerra mundial[43], también plantea el problema de que el crecimiento demográfico rural futuro puede encontrar barreras al acceso a la tierra por el avance de estas actividades; a su vez la generación de empleo se concentra en el proceso inicial de formación de las plantaciones y en las etapas posteriores el empleo que generan es bastante limitado, concentrado en vigilancia, y extracción periódica; y en cuarto lugar, hace elevar el precio de la tierra, porque en la medida en que se corre la información de que existen inversionistas extranjeros interesados en la actividad se eleva el precio local de la tierra. Sin embargo, el ritmo de deforestación de Nicaragua es importante, de ahí la importancia de estas iniciativas. Según FAOSTAT[44], entre 1990 y 2008 la superficie forestal se redujo en 28%.

Las actividades de reforestación en Nicaragua buscan dos grandes objetivos, la producción de madera en sí misma, y en segundo lugar poder certificar plantaciones que fijen carbono.[45] Por un lado tenemos a HEMCO, empresa minera canadiense que de manera complementaria se dedica a la reforestación, en parte ligado a mitigar los efectos ambientales de la producción minera, contribuyendo a la sostenibilidad de la zona de amortiguamiento de la Reserva de Bosawas, y poder también obtener los otros resultados asociados a la reforestación.[46]

En segundo lugar, estarían las otras iniciativas de reforestación que responden a inversionistas norteamericanos (Futuro Forestal de Nicaragua)

39 "Ya se han titulado 15 de los 22 territorios identificados, y se proyecta que en relativamente poco tiempo se titularán los territorios restantes. Después viene la parte más difícil, lograr que las poblaciones tradicionales de estos territorios puedan efectivamente ejercer el control de los mismos. Eso implica, entre otras cosas, el "saneamiento" – definir quienes tienen que derechos dentro de esos territorios y resolver el problema de que hacer que con la población que ha venido asentándose en los territorios, afectando los derechos de sus habitantes tradicionales."Comunicación personal de David Kaimowitz, funcionario de la Fundación Ford, 17 de setiembre 2010

40 Carne vacuna y lácteos son las principales exportaciones de mercancías de Nicaragua en la actualidad.

41 Wolfang Alejandro Bonilla, julio 2010, Factibilidad de la etapa de saneamiento de los territorios indígenas de Bosawas y de la RAAN, informe de consultoría.

42 Para esta sección nos hemos basado en las entrevistas de Juan Sebastián Chamorro, Galio Gurdian, Francisco Mayorga, funcionario de MARENA y la prensa diaria del país.

43 Baumeister y Fernandez, 2005

44 http://faostat.fao.org/site/377/DesktopDefault.aspx?PageID=377#ancor

45 Para el proceso de fijación de carbono en Nicaragua véase http://impreso.elnuevodiario.com.ni/2008/06/16/nacionales/78697

46 Los objetivos de la empresa están resumidos en http://www.creacomunicaciones.net/para-medios/25-reforestacion-hemco-en-bonanza (14 de mayo 2010)

que son parte de un fondo de pensiones norteamericano (incluyendo a la Universidad de Harvard), costarricenses, daneses, noruegos, más asociados a actividades forestales exclusivamente, con el doble propósito de generar madera y buscar certificados de captura de carbono. El precio pagado por la tierra por este bloque de iniciativas, en buena medida ubicadas en el Pacífico nicaragüense, se encuentra en unos 1.000 USD/ha. Son parte de la zona del Pacífico, las iniciativas de Futuro Forestal, Precious Wood, Maderas Cultivadas del Centro; de la Región Central es el caso de Boaco.

Diferente es el caso de HEMCO, es una explotación minera básicamente dedicada a la extracción de oro y plata en el municipio de Bonanza, en la Región Autónoma del Atlántico Norte, en zona de frontera agrícola, donde la tierra tiene un valor menor.

Otras iniciativas de reforestación, realizadas por ingenios azucareros (San Antonio, Monterrosa y Montelimar) pueden agregar adicionalmente unas 5,000 ha[47]. El interés de los ingenios por la reforestación se asocia también a la generación de energía eléctrica con leña de maderas y el bagazo de la caña, utilizados en la transformación de caña en azúcar y otros subproductos de la caña, para vender el excedente de energía a la red nacional de electricidad.

El conjunto de iniciativas de reforestación en Nicaragua es aún reducido, dado el potencial que tendría esta actividad, ya que el área forestal actual debe ser equivalente a la mitad de la que existía en los años cincuenta.

Áreas de pastos para ganadería vacuna

La actividad ganadera ha tenido una fuerte recuperación y expansión en las últimas dos décadas, ampliando el hato ganadero y las áreas de pastos, sobre patrones extensivos.

Se destacan dos iniciativas que pueden llegar a crecer en el futuro, sumando otros capitales atraídos por los bajos costos de producción de la actividad ganadera en Nicaragua, de acuerdo al punto de vista microeconómico.

Corraleo de ganado: En primer lugar, el corraleo de ganado para engorde y su posterior procesamiento en Nicaragua.[48] Para ello han adquirido alrededor de 2.000 ha en el departamento de León, pero puede ser parte de una iniciativa de mayor envergadura.

Desde los años 2000 se dio un proceso de compra de ganado de menos de 300 kilos por parte de compradores mexicanos que embarcaban ese ganado que era terminado en México; el negocio estaba en comprar ganado que había sido criado en Nicaragua como en tres años, para terminarlo rápidamente mediante alimentación intensiva, pero en México. Esas operaciones involucraron la compra anual de unas 35.000 cabezas.

Una nueva fase de este negocio es hacer todo el proceso en Nicaragua. Una empresa mexicana ha invertido en 2010 alrededor de 15 millones de USD (tierras y construcción de infraestructura), esperan comprar 10.000 cabezas durante 2010 para llegar a unas 30.000 el año 2011.[49].Se trata del grupo agroindustrial VIZ y su empresa SUKARNE, originaria del Estado de Sinaloa, México.

Una de las características distintivas de esta iniciativa es su tratamiento bajo el régimen de zonas francas[50]; siendo la primera actividad de producción directa tratada con estos incentivos fiscales. En otros casos, se da tratamiento de zona franca a la planta procesadora de palma africana o el establecimiento elaborador de tabaco habano, pero no a las plantaciones productoras del producto primario.

47 Entrevista con Salvador Mayorga Sacasa, agosto 2010

48 El nombre comercial mexicano es SUKARNE, como parte del grupo VIZ

49 Entrevista al general Alvaro Baltodano, secretario ejecutivo de Zonas Francas de Nicaragua, recogido en /:// tortillaconsal.com/tortilla/node/6563, el 14 de agosto 2010

50 O sea un régimen fiscal que exonera del pago de impuestos a las actividades productivas que se reexportan luego de pasar por algún proceso de valor agregado; el más típico es la maquila textil por parte de empresas asiáticas (coreanas y taiwaneses) destinadas al mercado de los Estados Unidos.

Cuadro 9. Principales iniciativas de compra de tierras en los últimos años

Principales iniciativas	Origen Capital	Hectáreas	Lugar	Observaciones y fuente
1.1 .Reforestación-HEMCO	Canadiense	10.000	RAAN	MARENA,
1.2. Forestación-Norteak	Noruega	6.000	Boaco	SMS
1.3. Futuro Forestal	Estados Unidos	10.000	Nandaime, El Sauce	SMS, JSCHG
1.4. Forestación Precious Wood	Suiza	5.000	Rivas	SMS,
1.5. Maderas Cultivadas del Centro	Costa Rica	7.000	Sur de Nicaragua	SMS
1.6. Proyecto TECA-	Costa Rica	5.000	Río San Juan	MARENA, JSCHG
2.1. Palma Africana-NUMAR	Costa Rica	14.000	RAAS	MARENA
2.2. Palma Africana- PALCASA	Honduras	2.000	Río San Juan	MARENA
3.1 Corraleo de Ganado	México	2.000	León/	MVG,
3.2 Engorde de Ganado y Arroz/ Fam.Leal	Guatemala	13.000	Rivas, León, Chontales,	17 fincas, 20,000 animales; MVG. RZH
4. Pantaleón- Monterrosa	Guatemala	10.000	Chinandega	Área estimada según producción caña propia
5. Pellas-Naranjas	Nicaragua	6.000	Rio San Juan	Exportación a Costa Rica, Faostat
6. Turismo de playa	variados	15.000	Departamento de Rivas	Municipios de Tola y San Juan del Sur,

FUENTES: SMS: Salvador Mayorga Sacasa; JSCHG, Juan Sebastian Chamorro Garcia; MVG, Miguel Vijil Gurdian; RZH, Roger Zamora Hinojosa.

La importancia de esta iniciativa remite a varios factores. En primer lugar, la búsqueda de costos de producción más bajos, tanto por menores precios de la tierra como de la mano de obra. En segundo lugar, procesos similares a los ocurridos con actividades industriales en la medida en que la inversión externa utiliza el contexto nacional para exportar los productos obtenidos, y en ese sentido Nicaragua se ha constituido en una buena plataforma para la exportación de carne vacuna, tanto para el resto de Centroamérica como para el Caribe, Puerto Rico, y Venezuela; sería parte de lo que se observa en el continente alrededor de la reprimarización de las economías nacionales, en este caso, mediante procesos de concentración de tierras por parte de inversionistas externos.

Producción ganadera y arrocera

La otra iniciativa que combina fundamentalmente cría de ganado y producción arrocera es realizada por la familia Leal de Guatemala, vinculados allí al ingenio Magdalena[51y 52]. Se estima que han adquirido unas 17 fincas en distintos lugares de Nicaragua (León, Chontales, Zelaya Central, Rivas). Han adquirido algunas tierras para pastos a precios bajos (alrededor de 500 USD/ha), y tierras para arroz de riego a 2.500 USD/ha.

Aparte de valorar los precios bajos y las posibilidades de vender carne y arroz dentro de Nicaragua, no deja de haber en el empresario guatemalteco a cargo de esta operación familiar, una valoración de la seguridad física mayor que existe en Nicaragua con respecto a Guatemala. Una anécdota puede ilustrar este tema y abona al argumento de ciertas ventajas comparativas

51 http http://www.elperiodico.com.gt/es/20070222/actualidad/37025, 22 de febrero 2007

52 Entre otros negocios esta familia también siembra en gran escala granos básicos en el departamento de Petén, en el municipio de Melchor de Mencos.

de Nicaragua para inversionistas del Norte de Centroamérica: un hijo pequeño le pidió a él llevarlo a Nicaragua para poder ir "realmente" a un McDonald, debido a que en Guatemala prefieren hacer "delivery" en las casas de habitación, por el temor a los secuestros y asaltos.[53y 54].

Esta referencia a las ventajas en seguridad física no debe ser vista como una anécdota aislada, es una reiteración permanente de empresarios nacionales o del entorno centroamericano. El clima de tensión social que atraviesan los países del Norte de Centroamérica (El Salvador, Honduras y Guatemala) crea condiciones para migraciones de capital como el mencionado; sin embargo, como se ha reiterado en este Informe, las condiciones jurídicas, institucionales y políticas de Nicaragua son una traba objetiva a migraciones de mayor envergadura, o se concentran en actividades de menor riesgo en la esfera del comercio y otras actividades urbanas.

Palma africana[55]

Hay dos iniciativas importantes de siembra de palma africana, ambas vinculadas a capitales externos, una proveniente de Honduras y otra de Costa Rica, que ante la elevación de los precios de los aceites vegetales han ampliado la producción nacional de palma africana. Ambas iniciativas se ubican en la Costa Atlántica de Nicaragua.

Históricamente, se destacan varias etapas de los orígenes de los aceites comestibles. Antes de 1960, los aceites para cocinar provenían exclusivamente de grasas animales, fundamentalmente de cerdos, elaborados de manera artesanal y en menor escala se realizaban importaciones de aceites procesados de origen vegetal. Con el auge de la actividad algodonera, que llegó a ocupar buena parte de las tierras planas del Pacífico, se pasó al aceite proveniente de la semilla del algodón; hasta fines de los años ochenta ésta fue la fuente principal de aceites comestibles. Desde los noventa hasta la actualidad, predomina la importación de aceites de origen vegetal, en parte procesados en el país o importados directamente para el consumo familiar.

La palma africana tiene en Centroamérica, una historia bastante prolongada de producción, con plantaciones extensas en Costa Rica, Honduras y Guatemala, en parte como iniciativas de diversificación de las plantaciones bananeras. En Nicaragua, por el contrario, es una actividad incipiente que está creciendo en la actualidad desde valores bajos.[56]

Una de las iniciativas se ubica en el departamento de Río San Juan[57] asociada a inversiones hondureñas y la otra en Kukrahill, municipio de la RAAN, por parte de la empresa NUMAR, propiedad de una multinacional radicada en Costa Rica, cuyo principal accionista es un nicaragüense y cuenta con plantaciones en Costa Rica, Panamá, Honduras, Guatemala y México. En la Costa Caribe de Nicaragua, tiene más de diez mil manzanas en producción, empleando más de mil 500 personas. En las plantaciones de Kukrahill (RAAS), ha

53 Datos tomados de la entrevista realizada a Roger Zamora H, gerente de AGRICORP, comprador del arroz producido por el empresario guatemalteco.

54 Mientras que Guatemala tiene un índice cercano de 50 muertes violentas por 100.000 habitantes, Nicaragua tiene alrededor de 13. http://www.elheraldo.hn/Sucesos/Ediciones/2010/03/23/Noticias/Hubo-18-500-homicidios-en-5-anos-en-Honduras, y http://www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/70952, para los datos de Nicaragua para 2009.

55 Fuentes de esta sección han sido funcionarios de MARENA, el estudio de SNV, sobre Potencialidades de agrocombustibles en Nicaragua, entrevista con funcionarios del PNUD, el reportaje televisivo de Daniel Alegria, y datos bajados de la web citados específicamente.

56 Incluso existen versiones contradictorias sobre el área cultivada, por ejemplo, FAOSTAT reporta alrededor de 2000 hectáreas; un informe reciente del Banco Mundial (Deininger, et. al, 2010 Rising global interest in Farmland, , menciona como área actual, 3000 hectáreas; sin embargo, los datos recabados en el cuadro 9 permiten afirmar que se están cultivando, no todas en producción, cerca de 16.000 hectáreas.

57 http://www.iica.int.ni/boletines/Boletin170.html, encabezada por un empresario nicaragüense Jorge Salazar (h), vinculado a inversionistas hondureños, que compró a cooperativistas de un proyecto palmero de los año ochenta, cerca de 2000 hectáreas. y en http://www.planetaazul.com.mx/www/2007/09/05/palmeros-generan-energia-limpia/, para los vínculos con empresarios hondureños.

construido 300 kilómetros de caminos. Cuenta con una planta piloto para la producción de biodiesel en León, en las antiguas instalaciones de Agrosa [58y59].

Un estudio disponible recientemente, indica que Nicaragua tiene un potencial de cerca de 200.000 ha con condiciones biofísicas óptimas para la producción de palma, situadas en la Costa Atlántica del país.[60] Nicaragua en la actualidad es tanto exportador como importador de aceite de palma y de almendras de palma africana.

Nicaragua continúa siendo un importador neto de aceite de palma, en la medida en que en 2008, el país exportó 11,5 millones de USD en aceite de palma e importó un total de 47,5 millones de USD en este rubro (FAOSTAT, consultado el 8 de abril 2011).

Caña de azúcar

Este rubro se ha venido ampliando en los últimos años, tanto para producir azúcar, rones y melaza como más recientemente etanol. La producción es realizada por cuatro ingenios; tres de ellos pertenecen principalmente a inversores nacionales (Ingenio San Antonio de la familia Pellas, CASUR de la familia Cuadra, el Montelimar también de inversionistas nicaragüenses y el Ingenio Monterrosa adquirido por capitales guatemaltecos). Puede estimarse de manera gruesa que el área adquirida por estos inversionistas guatemaltecos ronda en las 10.000 ha, donde se incluye producción de caña y también áreas para reforestación.

El Ingenio Monterrosa, un antiguo ingenio nicaragüense, ubicado en el municipio de El Viejo, Chinandega, fue adquirido por los propietarios del Ingenio más grande de Guatemala y de Centroamérica, el "Pantaleón", en la Costa Sur guatemalteca.[61] Las perspectivas de la caña, asociada a la producción de etanol y al azúcar, podrán crecer en el futuro, combinado también con actividades de reforestación, dado el doble uso, tanto como actividad forestal de larga maduración, como de siembras para producir leña como combustible.

Cítricos

Una alianza entre empresarios nicaragüenses, donde destaca la familia Pellas y otros representantes de grupos financieros nacionales, asociados a empresarios costarricenses, desarrollan plantaciones en el departamento fronterizo de Río San Juan, cercano a Costa Rica, con 7.000 ha de cultivo de naranjas junto al río San Juan con 1.400.000 árboles y una producción aproximada de 1.000 millones de naranjas por año[62] Como punto de comparación, Costa Rica tiene en la actualidad 26.000 hectáreas de naranjales[63].

La producción está dirigida a la fruta fresca para abastecer plantas costarricenses de jugos cítricos, ubicadas cerca del borde fronterizo; el producto ya procesado se exporta desde Costa Rica a los Estados Unidos. Estas inversiones de tierra se iniciaron en los años noventa e incluyeron algunas propiedades que los inversionistas ya tenían, con otras que fueron adquiridas para realizar plantaciones relativamente compactas de naranjas principalmente. Las tierras fueron adquiridas principalmente a sectores propietarios grandes.

58 http://www.vicepresidencia.gob.ni/noticias/2007/mar/numar_pellas.html, datos de marzo 2007 luego de una entrevista del dueño de la empresa con el Presidente Ortega.

59 Esta empresa ha recibido créditos del Banco Mundial para el desarrollo de la palma, http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTSPPAISES/LACINSPANISHEXT/NICARAGUAINSPANISHEXTN/0,,contentMDK:20236477~pagePK:1497618~piPK:217854~theSitePK:455348,00.html

60 SNV, Diagnóstico sobre potencialidades y restricciones biofísicas, sociales, institucionales y económicas para el desarrollo de los biocombustibles en Nicaragua (2010), localizado en internet. http://www.energias-renovables.com/america/ContenidoseccionesAm.asp?ID=14&Cod=1255&Tipo=&Nombre=Noticias

61 Tiene inversiones en varios lugares de América Central http://www.radiolaprimerisima.com/noticias/48109, 25 de febrero de 2009

62 http://www.renuevodeplenitud.com/reflexiones-pellas.html, fechado el primero de julio de 2009

63 FAOSTAT

Las actividades de estas plantaciones de naranjas, exportadas para su procesamiento en Costa Rica, han pasado de un valor de 493.000 USD en 2006 a un poco más de 3 millones de USD en 2008 (FAOSTAT, consultado 8 de abril de 2011).

Turismo de Playa

También están los grandes proyectos turísticos en el Sur de Nicaragua, sobre el Pacífico, que suman miles de hectáreas y en los cuales hay inversiones externas64 y 65. Se estima como cifra conservadora las áreas de los municipios de Tola y San Juan del Sur66 y 67. La expansión de las actividades de playa, incluyendo centros turísticos como la ciudad portuaria de San Juan del Sur, visitas periódicas de cruceros de turismo, construcción de hoteles y el desarrollo de inversiones inmobiliarias que abarcan casas de playa, canchas de golf, se asocian a varios factores. En primer lugar, esta zona, con cualidades escénicas de buen nivel, se ubica muy cercana a un eje turístico actual de gran envergadura, como es el de Costa Rica, particularmente el área de Liberia-Guanacaste, con playas que se continúan del lado nicaragüense, y abren posibilidades (aún no concretadas) de asociar estos dos espacios turísticos.

64 Véase, Cañada Mullor, et. al Turismo y conflictos socioambientales en Centroamérica, 2010, Managua, particularmente el estudio de Matilde Mordt y Alejandro Bonilla sobre Tola.

65 Construcción de Hotel Ecológico de lujo "Es el primer proyecto con estándares de lujo y de cinco estrellas que se generará en el país, el cual va a representar una nueva plataforma para la promoción y el turismo de Nicaragua ; se ubicará en una extensión de 647,5 hectáreas entre las playas Manzanillo y Guacalito, ambas con arenas doradas, en la provincia de Rivas, a unos 120 kilómetros al sur de Managua. El complejo tendrá el primer campo de golf profesional en el país, gimnasio y buceo; deportes acuáticos, de aventura, paseos en bote, club de playa y programas ecológicos" http://www.revistasumma.com/ 1 de noviembre 2010.

66 Según Lea Montes, del departamento jurídico de Nitlapan , vinculado a la Universidad Centroamericana, de la Compañía de Jesus, las actividades turísticas del Pacífico Sur suman por lo menos 15,000 hectáreas en el departamento de Rivas.

67 http://www.nacion.com/2010-03-15/Economia/NotaPrincipal/Economia22976

El Aeropuerto internacional de Liberia, con un flujo de aviones similar al aeropuerto de San José, se encuentra a una decena de kilómetros del borde fronterizo con Nicaragua y es posible imaginar una mayor vinculación en el futuro. En segundo lugar, la jubilación de ciudadanos norteamericanos de la generación nacida inmediatamente después de la segunda guerra mundial, incluye familias que buscan ese destino en estas playas, atraídos por precios más bajos de las propiedades y por un costo de la vida menor que en Estados Unidos u otros destinos que han acogido a este tipo de residentes, tanto en México como en Costa Rica.[68] Y por último, y no menos importante, estas iniciativas de turismo de playa generaron una fuerte ola especulativa alrededor del incremento significativo del precio de la tierra, tal como se describe en las notas 80 y 81 de este Informe, que muestran el incremento del precio de la tierra asociado al desarrollo turístico de playa.

3.- La percepción de los principales actores sobre magnitudes y tendencias de la concentración de la tierra hacia grandes nacionales y extranjeros.

3.1. Sector público. Predominio de actitudes variables ante procesos de compra de tierras por parte de extranjeros

Actitudes favorables

En instancias estatales como la Corporación de Zonas Francas,[69] PRONICARAGUA[70], Ministerio de Fomento Industria y Comercio[71], se observan actitudes en general favorables a una mayor presencia del capital extranjero en la producción directa agrícola. El director ejecutivo de

68 http://www.revistasumma.com/negocios/6180-apuesta-por-los-baby-boomers.html, fechado el 13 de octubre 2010

69 http://www.czf.com.ni/index.php?option=com_content&view=article&id=3&Itemid=22&lang=es,

70 http://www.pronicaragua.org/index.php?lang=es

71 http://www.mific.gob.ni

Pro Nicaragua y director de la Corporación de Zonas Francas de Nicaragua afirma: "Tenemos que ir buscando inversiones más estratégicas. Por ejemplo, en la parte agropecuaria, tenemos dos proyectos importantes... un proyecto mexicano que comenzó en el 2007,, que es para corralear ganado, ellos compran el novillo de 200, 250 kilos, lo corralean, lo engordan y lo llevan a matadero" (ver cuadro 9, el caso de corraleo que corresponde a esta iniciativa). "Igual, tenemos el proyecto ruso del cacao. En el mes de febrero, ellos terminaron un estudio de factibilidad que hicieron aquí en el país para las primeras 10 mil ha, pero con los preliminares, estaban interesados no en 10 mil ha sino en 60 mil ha."[72]

Estos dos proyectos pueden tener compras de tierras, como es el caso del corraleo de ganado vacuno, mencionado en el cuadro 9; el segundo es prematuro establecer quién hará la producción primaria del cacao, si pequeños productores o plantaciones especializadas, es muy probable que se opte por la primera opción, sin embargo, en la fase de selección de calidades de cacao, procesamiento y exportación el capital ruso, en caso de concretarse esta iniciativa, jugaría un rol importante.

Posiciones contrarias a la inversión extranjera.

Hay casos que señalan en la actual administración del presidente Ortega posiciones menos interesadas en el incremento de la inversión extranjera directa. El más cercano a los temas de *land grabbing* se materializó en la postura contraria del gobierno del presidente Ortega a la expansión del cultivo de la caña de azúcar como una fuente de etanol73, a partir de que la ampliación masiva de la caña de azúcar tendría consecuencias negativas en la producción de alimentos básicos.

También en el ámbito del MARENA se observó una preocupación debido a que los avances de los proyectos de reforestación, palma africana, naranjas (en Río San Juan), por capitales nacionales o externos, pudieran debilitar el acceso a la tierra de los sectores campesinos.[74]

Sociedad Civil: En los sectores que representan a cooperativistas (FENACOOP) y pequeños y medianos productores (UNAG), se observó preocupación porque los pequeños y medianos productores que habían accedido a la tierra por las reformas agrarias de los años ochenta y noventa se vieran incitados a vender sus tierras.

Otros sectores vinculados a cooperativistas hicieron énfasis que en el proceso de venta de las tierras se estuvieran beneficiando intermediarios que luego revenden las tierras a los inversionistas que ejecutan los proyectos, haciendo que el pequeño productor vendedor perdiera parte de los precios finales de las ventas de sus tierras.

En sectores empresariales se percibieron otros énfasis en relación a las condiciones que encuentran las inversiones extranjeras directas. En primer lugar, manifestaron su interés por tener el mismo tratamiento que tienen las zonas francas para las actividades agropecuarias que les permitiría pagar menos impuestos; y en segundo lugar, el interés en buscar alianzas con capitales externos (con inversión directa) o ubicados en la comercialización, por las posibilidades de apertura de nuevos mercados, conseguir transferencia de tecnologías, o la provisión de créditos a precios más bajos que en el mercado local, o establecer alianzas con sectores con los cuales hacer acuerdos de largo plazo. Particularmente mostraban interés en poder proveer de animales para los procesos de engorde y matanza para la exportación de carne, tanto para México como para Venezuela.

3.2. Impacto del fenómeno en el ambiente sociopolítico del país

El *land grabbing* no genera en la actualidad un impacto en el ambiente sociopolítico; sí constitu-

72 http://www.tortillaconsal.com/tortilla/node/5510, entrevista al General Baltodano, 3 de octubre de 2010

73 "Diplomacia del etanol no funcionó en Nicaragua" en http://impreso.elnuevodiario.com.ni/2007/08/13/politica/56149

74 Para el caso de la expansión de la palma africana véase; http://impreso.elnuevodiario.com.ni/2007/05/24/departamentales/49517

yen un tema de crispación política, los procesos de ventas de tierras de la reforma agraria de los ochenta, y las ventas de tierras de cooperativas y de los ex contras, porque los sectores campesinos que venden esas tierras están vinculados a los principales partidos, y porque la indemnización que recibieron los antiguos propietarios constituye una parte importante de la deuda pública del Estado nicaragüense, que se refleja anualmente en la formulación del Presupuesto General de la República, que tiene que ser aprobado por la Asamblea Nacional.

3.3. Escenarios probables en el corto y mediano plazo.

Es probable que en rubros como palma africana, arroz y ganadería, puedan ampliarse las demandas de tierras por inversionistas externos, principalmente centroamericanos o mexicanos. Pero lo más probable es suponer que la magnitud de las tierras directamente involucradas no sea de gran magnitud. Es probable que estas ampliaciones de áreas continúen haciéndolas distintos estratos de productores nacionales, que pudieran establecer alianzas en la esfera de la comercialización o del procesamiento agroindustrial, con empresarios extranjeros; sería un curso bastante razonable de esperar.

4. Principales conclusiones

4.1. Sobre el tema de la concentración y extranjerización

Los procesos de compra directa de tierras por parte de inversionistas externos no presenta en Nicaragua una magnitud considerable; sin embargo, se observan procesos encabezados por inversionistas mexicanos y centroamericanos, con énfasis en la actividad ganadera y palma africana. En el caso de los salvadoreños se observa un mayor énfasis en actuar como comerciantes de productos agropecuarios, destinados al resto de Centroamérica. En el caso del capital costarricense, se observa un énfasis más asociado a la reforestación, plantaciones y procesamiento de la palma africana. En el caso de reforestación, también se encontró un caso importante impulsado por una empresa minera canadiense que busca varios objetivos, tanto sociales, ambientales, como en el beneficio económico directo de la actividad forestal futura.

4.2. Impacto en la agricultura familiar campesina.

Nicaragua tiene un importante sector de agricultura familiar, comprendiendo a todas las explotaciones que tienen menos de cinco trabajadores permanentes (entre el trabajo del productor, familiares no remunerados y hasta 2 asalariados permanentes).Constituye un sector bastante extendido, centrado en la producción de alimentos; se observan algunas tendencias favorables para el desarrollo de la producción de la agricultura familiar, en la medida en que se está constituyendo un importante mercado interno -al interior del país, y particularmente en el conjunto regional, con cerca de 45 millones de personas. En el conjunto del Istmo- mucho más importante que en el pasado.

Se ha constituido en un importante abastecedor de frijol, lácteos, y carne para el mercado regional centroamericano, creándose una suerte de división del trabajo en el que le toca jugar ese papel, alrededor de productos que no tienen mucho valor agregado. De igual modo, en rubros como café, se observa un peso importante de la agricultura familiar. Aquí ha habido avances en colocaciones de café a mercados diferenciados.

Si bien es importante el peso de los agricultores familiares, tanto en número, tierras controladas, y producción primaria de algunos rubros (maíz, frijol, leche, carne, café, hortalizas y frutas para el mercado interno), en general es una producción con una baja productividad por unidad de superficie, y el valor agregado nacional a estos rubros es limitado, dada la baja capacidad de procesamiento industrial. Un ejemplo es sorprendente: Nicaragua es un importante productor de de maíz, pero es un importante importador de harina de maíz, proveniente de los países vecinos o México, debido a que no existe una planta procesadora de este producto en el país. Y en la medida en que se extiende la urbanización y se reduce el tamaño medio de las familias, la opción de preparar tortillas u otros derivados del maíz de manera artesanal en los hogares se hace menos atractivo.

Dentro de la agricultura familiar no puede dejarse de ver un segmento importante de campesinos pobres que siembran granos básicos en condiciones bastante precarias, en la medida que trabajan con bajos niveles tecnológicos la posible pérdida de las tierras que controlan puede incrementar significativamente su nivel de vulnerabilidad.

En distintas regiones el avance de la concentración de la tierra afecta a la agricultura familiar porque muchos productores optan por vender sus tierras, urbanizarse o dirigirse a la frontera agrícola, aumentando los procesos de deforestación. Al vender las tierras y pasar a manos de grandes productores agropecuarios o de otros rubros (turismo de playa, reforestaciones extensas, zonas francas) se reduce el peso global del sector familiar, y las familias que venden la tierra entran rápidamente en un situación de mayor vulnerabilidad, al perder sus capacidades de producción para el autoconsumo.

4.3. Grado de presencia del fenómeno de concentración y extranjerización de tierras

a) El fenómeno en Nicaragua no tiene la magnitud que puede tener en otros países. En tierras de uso agropecuario y forestal, puede representar alrededor de 100.000 ha, que representan en la actualidad un poco más de 1% de las tierras para esos fines; lo comprado por extranjeros ha sido importante por el monto de la inversión más que por la cantidad de tierra involucrada, serían las efectuadas en el turismo de Costa, particularmente en el Sur Occidente del país.

b) Existe, en términos estructurales, una gran posibilidad de ampliar este proceso debido a que existen tres factores muy favorables, como son: la existencia de tierras de frontera agrícola, una baja densidad de población, y una diferencia importante entre la productividad actual y potencial de sus tierras.

c) Los factores institucionales y de desempeño político contrarrestan marcadamente esas posibilidades estructurales, en la medida en que el funcionamiento de los mercados de tierras distan de adecuarse plenamente a mecanismos que den seguridad jurídica a muchos inversionistas.

d) El incremento de las inversiones venezolanas, en el marco del ALBA, pueden direccionarse eventualmente hacia actividades agropecuarias; hasta el presente se ha concentrado en una Refinería en el Pacífico, la ampliación del puerto de Bilwi, en el Atlántico, y actividades de reforestación.[75] En el caso de que se dieran estas inversiones en actividades agropecuarias directas, estaríamos ante un caso sui generis de "*land grabbing*", en la medida en que la concentración de tierras tendría la presencia de actores estatales, tanto de Nicaragua como de Venezuela, en la medida en que PDVSA(Petróleos de Venezuela) es la parte empresarial de las inversiones venezolanas en Nicaragua.

e) Los posicionamientos del Estado: desde las instancias estatales se busca atraer inversiones extranjeras para las actividades productivas. La agencia PRONICARAGUA se encarga de hacer la promoción de estas inversiones; se podría decir, sin que se haga uso de esos términos, que dentro de la promoción de nuevas inversiones podría encuadrar situaciones cercanas a *land grabbing*; o sea, compra o alquiler de tierras por inversionistas externos, para desarrollar la producción de cultivos diversos. Sin embargo, desde los planteos de otras instancias como el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAGFOR), prevalece más una óptica de desarrollo asociado, en el sentido de que participen inversionistas externos vinculados con empresarios locales.[76]

5. Recomendaciones de políticas públicas

a) Generalización del sistema de catastro físico sobre las tierras rurales.

Una condición saludable para el conjunto de la actividad productiva agropecuaria, pasa por ge-

75 http://www.rebelion.org/noticia.php?id=121797

76 http://www.magfor.gob.ni/mision.html

neralizar a todo el país con procedimientos adecuados y transparentes, un sistema de catastro físico que permita delimitar adecuadamente las propiedades. Esto supone, entre otras medidas, determinar un "punto final" al tema de propiedad y posesión efectiva de la tierra, aceptando como legítimos propietarios a aquellos que se encontraran en posesión de la tierra al momento de establecerse ese "punto final". Esto supone, entre otros elementos, la existencia de un "Acuerdo de Nación" que permita llegar a arreglos de este tipo. Esto permitirá una mayor inversión y préstamos al agro porque existirían garantías hipotecarias efectivas, y permitiría realizar a acuerdos de asociación con capital externo. Sin embargo, en el horizonte político-institucional no se visualizan acuerdos de este tipo.

b) Incremento de la productividad del uso del suelo, particularmente en las actividades ganaderas

La segunda gran política pública pasa por hacer énfasis en mejorar la productividad ganadera que ocupa la mayor parte de la tierra, proceso que se incrementa de manera permanente con múltiples efectos negativos. Si se mejora la productividad ganadera, parte de la tierra sobrante podría ser destinada a la actividad forestal, y otra podría destinarse a la ampliación de cultivos alimentarios u otros y mejorar la productividad general del uso del suelo agropecuario para evitar la desforestación. El ritmo actual de avance de la frontera agrícola puede significar, en pocas décadas, una reducción sustantiva del área forestal actual.

c) Incrementar los impuestos sobre la tierra para uso agropecuario

Una tercera política debería analizar cómo incrementar los impuestos sobre la tierra para uso agropecuario, según su uso potencial, excluyendo exclusivamente, a los productores de menor tamaño que destinan la mayor parte de su producción al autoconsumo. Esto tendría varios resultados básicos: primero, podría incrementar los ingresos de los municipios, que son los recaudadores del Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI), lo que fortalecería de hecho la autonomía municipal sobre la base de recursos propios; segundo, impulsaría la elevación de la productividad por unidad de superficie en las tierras destinadas a las actividades agropecuarias, creando condiciones para una menor presión sobre tierras actualmente forestales, contribuyendo a que no avance la frontera agrícola.

BIBLIOGRAFIA*

- Baumeister, E. 1998, Estructura y Reforma Agraria en Nicaragua. (1979-1989) Ed. CDR, Managua-San José.
- Baumeister, E. y Fernández, E. 2005, Tenencia de la Tierra en Nicaragua a partir del Censo Agropecuario 2001, FAO/INEC/MAGFOR.
- Bonilla, W.A. (julio 2010), Factibilidad de la etapa de saneamiento de los territorios indígenas de Bosawas y de la RAAN, informe de consultoría.
- Cañada Mullor ,E. et. al Turismo y conflictos socio-ambientales en Centroamérica, 2010, Managua,
- Denninger, K. et al. , "Rising global interest in farmland", septiembre, 2010 http://siteresources.worldbank.org/INTARD/Resources/ESW_Sept7_final_final.pdf
- FAO-PESA Pequeños Productores de Granos Básicos de América Central, 2009. Guatemala
- Hoelinger, F. 2008 Notas sobre política de tierras en Nicaragua, FAO/BANCO Mundial, Managua
- IICA Agricultura Familiar en América Central, 2009, documento de trabajo (no publicado)
- Lipton,M. "Towards a Theory of Land Reform" en David Lehmann (editor) Agrarian Reform and Agrarian Reformism Ed. Faber, Londres, 1974
- Merlet, M. Pommier, D., et al Tenencia de la Tierra en Nicaragua. (2000) ed. IRAM
- Núñez, O. et. al. (1998) La Guerra y el Campesinado en Nicaragua. Managua, Ed. CIPRES.

SNV (Servicio Holandes de Voluntarios), Diagnóstico sobre potencialidades y restricciones biofísicas, sociales, institucionales y económicas para el desarrollo de los biocombustibles en Thiessenhusen, William ed. Searching agrarian reform in Latin America, New York, 1989,

VV.AA. El Debate sobre la reforma agraria en Nicaragua, Ed. Inies, Managua, 1989.

*Las referencias a documentos institucionales y periódisticos se insertan como pies de página

Anexos

Anexo 1 - Metodología empleada

La sumatoria de temas que rodean al tema de la propiedad, que entre otros factores, muestra serios problemas de información sobre transacciones formales o informales efectuados, hizo necesario desarrollar la siguiente metodología:

i. "Observatorio", estrictamente sobre la base de informantes calificados, que combinan información de distintas fuentes, tanto porque ellos llevan adelante estas inversiones o porque son conocedores del sector, en tanto producen otros bienes agropecuarios, compran bienes de este sector, o trabajan en proyectos de apoyo al desarrollo rural del país.

   Esto permitió reconstruir algunos de los casos más notorios que se han dado en los últimos diez años de ventas de tierras, en que pueden haber participado compradores extranjeros de mayor escala y con fines inmediatos o mediatos de producción agropecuaria, particularmente alimentos. En total se hicieron 21 entrevistas, que incluyen funcionarios del sector público, empresarios y consultores en temas de desarrollo.

ii. Se recurrió a la prensa escrita, básicamente las bases de datos de los periódicos La Prensa, el Nuevo Diario y el semanario Confidencial, para el período 2000-2010; a lo largo del Informe se citan reiteradamente estas fuentes. Cabe aclarar que las noticias asociadas a reconcentración de tierras para fines agropecuarios, donde pueden participar compradores nacionales o extranjeros, en los medios de prensa aparecen generalmente bajo la forma de denuncias, reclamos de grupos campesinos, comunidades indígenas o entidades ambientalistas, o de instancias del propio estado.

Una forma inexistente en los medios escritos es tanto la oferta o demanda de tierras por parte de empresas específicas; el mercado de tierras agropecuario se maneja exclusivamente por vías informales, mediante contactos personales entre los involucrados o intermediarios que actúan en esas transacciones.

Esto es más frecuente cuando las tierras involucradas han estado vinculadas a las reformas agrarias, tierras de comunidades indígenas, tierras ejidales de los municipios, tierras nacionales, o sobre las cuales existen formas precarias de documentación sobre la propiedad; como se ha insistido a lo largo de este informe estas situaciones son muy frecuentes en el mercado de tierras del país en las últimas dos décadas.

Los procesos de reconcentración de tierras con fines directos o indirectos, con participación externa, para la agricultura o las actividades forestales, deben ser más extensos a los señalados en este informe. Esta suma parcial representa alrededor del 1% de la superficie actual en fincas (ver cuadro 6); una de las limitaciones fue detectar inversionistas salvadoreños que están muy insertos en actividades comerciales en la compra de lácteos (quesos artesanales o leche para producir esos quesos) y de granos básicos (principalmente frijoles), quienes también compraron tierras en los noventa y en los dos mil, y formaron fincas de tipo medio, muchas veces con socios nicaragüenses. Se establecen 7 rubros básicos donde se

observan compras de tierras, por parte de inversionistas extranjeros y nacionales, forestación, palma africana, ganadería vacuna, arroz, caña de azúcar, cítricos y turismo de playa.

Anexo 2 Leyes sobre la propiedad, muchas de ellas directamente vinculadas al tema de tenencia y concentración de la tierra para usos agropecuarios, dictadas luego de 1979

- Decreto No. 38- Aclaración y adición al decreto Nº3
- Decreto No.52 Estatuto sobre derechos y garantías de los nicaragüenses
- Decreto No.1170 Aclaración a los decretos #3, 38 y 282
- Ley No. 86 Ley Especial de legalización de viviendas y terrenos
- Ley No. 87 Traslado de Jurisdicción y procedimiento agrario
- Ley No. 88 Ley de Protección a la Propiedad Agraria
- Decreto-Ley No. 11-90 De Revisión de Confiscaciones
- Decreto No. 23-91 Se mantiene vigencia del Decreto 11-90
- Decreto No. 35-91 Creación y Funcionamiento de la Oficina de Ordenamiento Territorial
- Decreto no. 36-91 Decreto-Ley Impuestos sobre bienes Inmuebles
- Ley No. 133- LEY CESAR (llamada así por el nombre del diputado Alfredo Cesar, autor de la iniciativa parlamentaria
- Decreto No. 47-92 Restablecimiento de la Comisión Nacional de Revisión de Confiscaciones
- Decreto No. 48-92 Decreto-Ley Ampliación de las funciones de la Oficina de Ordenamiento Territorial (OOT)
- Decreto No. 51-92 Decreto-Ley Creación de la Oficina de Cuantificación de Indemnizaciones
- Acuerdo Presidencial No. 248-92 Instrucciones a la Comisión Nacional de Revisión
- Ley No. 209 Ley de Estabilidad de la Propiedad
- Ley No. 278 Ley Sobre la Propiedad reformada urbana y agraria
- Decreto No. 14-98 Reglamento a la Ley 278
- Ley No. 288 Ley de Restablecimiento de los Plazos de la Ley 278
- Decreto 93-2007 Integración del Consejo Técnico de la Dirección de Cuantificación de Indemnización - DCI
- Ley No. 345: Ley de Restablecimiento de los Plazos Establecidos en el artículo 98 de la Ley No. 278

Anexo 3 "El Nuevo Diario", 7 de marzo de 2008 - Tráfico de tierras

El tráfico de influencia para apoderarse de propiedades que el Estado tiene planificado titular a nombre de cooperativistas y colonos continúa, a pesar de que el gobierno ya ha destituido a algunos jueces y registradores involucrados en problemas de tierra. Uno de estos afectados es el pequeño productor Secundino Fonseca, propietario de 114 manzanas que le vendió la cooperativa "Pedro Nazariego", ubicada en El Tuma, La Dalia. En su caso, aparecieron personas con abogados que se dedican al negocio de la tierra, con escrituras de la propiedad y vendiendo a terceros.

Esta propiedad, conocida como San Martín, fue afectada en los años 80 a Federico Davidson Blanco, por la que al final el Estado pagó 10 millones 932 córdobas, para ser entregada a trabajadores y cooperativas, según hace saber el Procurador Regional de la Propiedad a la Juez de Distrito para lo Civil de Matagalpa.

La cooperativa "Pedro Nazariego" por poco pierde sus tierras, por un título de Reforma Agraria emitido por el doctor Arturo Elí Tablada Tijerino, emitido el ocho de mayo de 2002, pero fue invalidado y los campesinos lograron salvar sus tierras.

Cooperativistas le venden 114 manzanas

Los cooperativistas, dueños de 850 manzanas, en reconocimiento al apoyo recibido de don Secundino, le vendieron 114 manzanas. Ahora aparecen los tomatierras con escrituras falsas, situación que confirma el Fiscal Auxiliar Regional, y quien señala que se está enfrentando a una mafia con mucho poder.

El doctor William Castellón, quien se hizo cargo de la defensa de don Secundino, dice que a su defendido incluso lo metieron cuatro días preso, buscando intimidarlo.
Lo de las escrituras falsas, elaboradas por abogados inescrupulosos, fue confirmado por el procurador auxiliar regional, Léster Montenegro Vílchez, en un escrito enviado a la Jueza Primero de Distrito para lo Civil de Matagalpa, que dice textualmente:

"Señora Juez, la adquisición que hace Ramón Payán y Cristian María González obedece desde su origen a un acto fraudulento, ya que estos señores adquieren esta propiedad de Raúl Argüello Alm, quien a su vez la adquirió de los supuestos beneficiarios del título N° 37166, arriba señalado, el cual el actual gobierno no reconoce validez, por lo que la Procuraduría General de la República ejercerá las acciones correspondientes en materia penal y civil."

En otra parte del documento, el Procurador Auxiliar señala que la Intendencia de la Propiedad, como ente técnico para la titulación, reconoce como legítimos poseedores a los socios de la cooperativa "Augusto César Sandino", con 33 beneficiarios, quienes ya fueron titulados por la reforma agraria en 1984, pero además existen otros pequeños productores de la zona que la cooperativa "Pedro Nazariego" les ha permitido posesión de ciertas cantidades de lotes, entre ellos Secundino Fonseca, Sergio Traña, Pastor Osegueda, Álvaro Picado, de los cuales la Procuraduría General de la República y la Intendencia de la Propiedad harán el tratamiento social respectivo.

ANEXO 4 Principales exportadores agropecuarios y agroindustriales, y vínculos directos con capital externo Periodo Enero-Julio2010, según CETREX (Centro de exportaciones

1	Comercial Internacional Exportadora, S.A.(Cisa-Exportadora)	Café	Asociación parcial con Nestlé
2	Nicaragua Sugar Estates Limited	Azúcar	
3	Industrial Comercial San Martin, S.A.	Carne	
4	Nuevo Camic S.A	Carne	
5	Exportadora Atlantic, S.A.	Café	Trasnacional, suiza
6	Matadero Central S.A.(Macesa)	Carne	
7	Monte Rosa. S.A.	Azúcar	Guatemala
8	Cía. C.A. D/Productos Lácteos, S.A.(Prolacsa)	Lácteos	Nestlé
9	Comercializadora de Maní, S.A. (Comasa)	Mani	
10	Compañía Licorera De Nicaragua, S.A.	Ron	
11	Aceitera F.I Real, S.A.	Aceite de palma	Costa Rica
12	Cbi Coffee Nicaragua, S.A.	Café	Cooperativa norteamericana.
13	Café Don Paco S.A	Café	
14	Beneficiadora Norteña de Café, S.A.	Café	
15	Central de Coop. de Servicios Múltiples, Prodccoop, R.L.	Café	Cooperativa
16	Cukra Industrial. S. A.	Almendras de palma	Costa Rica
17	Lácteos Centroamericanos, S.A. (Centrolac, S.A.)	Lácteos	Asociación con El Salvador
18	Kraft Foods de Nicaragua, S.A.	Caramelos	Trasnacional
19	Alba Alimentos de Nicaragua S.A (Albalinisa)		Asociada a Venezuela
20	Nestlé Nicaragua, S.A.	Lácteos	Trasnacional
21	Industrias Cárnicas Integradas De Nicaragua, S.A.7*	Carne	Vinculada a WALL MART
22	Nilac S.A	lácteos	El Salvador, lactosa
23	Unión de Coop. de Serv. Mult. del Norte R.L (Ucosemun)	Café	Cooperativa
24	Frutales del San Juan, S.A	Naranjas, pellas	Empresarios nacionales y costarricenses
25	Cukra Devclopment Corporation, S.A.	Palma	Costa Rica
26	Cía. Azucarera del Sur, S.A.(Casur)	Azúcar	
27	Tabacos de Oriente de Nic. S.A.		
28	Uca R L San Juan de Rio Coco	Café	
29	Asociación Proyecto Aldea Global Jinotega	Café	ONG norteamericana
30	Parmalat Centroamérica S.A.	Lácteos	BANCO LAFISE

El Caso de Panamá

Santander Tristan Donoso

PANAMÁ

INTRODUCCIÓN

Las consideraciones desarrolladas en este trabajo, reafirman una tendencia histórica de la agricultura panameña, es decir, su proceso decreciente en el producto interno bruto, así como una población económicamente activa rural, que ha emigrado a las áreas urbanas y suburbanas.

Adicionalmente, una agricultura familiar, que a pesar de su importancia en diferentes rubros productivos de la economía nacional, se enfrenta a los fenómenos de concentración y extranjerización de la tierra, afectando no sólo sus capacidades productivas insertas en la producción alimentaria, sino su contribución a una política agrícola sostenible, saludable y de seguridad alimentaria, que fortalezca la soberanía alimentaria del país.

Dada la naturaleza de la estructura económica del país, donde la actividad de servicios y comercial ocupa un 67% del total de dicha estructura, las decisiones políticas siguen ignorando la importancia económica y social del sector agrario, definiendo marcos jurídicos importantes en materia de mercados de tierras en especial, los procesos de titulación masiva de tierras, pero sin conceptualizar el marco estratégico de la actividad productiva alimentaria y su inserción eficiente y rentable en el mercado global.

En esta monografía, se presenta en el capítulo primero "Antecedentes de la estructura propietaria de Panamá", donde se describen los procesos de reforma agraria, el impacto en la distribución de tierras para los pequeños y medianos productores que ha sido irrelevante y donde a pesar, que el país ha crecido económicamente, la realidad de pobreza rural se sigue agravando. Por otra parte, se observa una falta de apoyo Estatal a la agricultura de grupo, que constituye un instrumento eficaz frente al mercado, de los pequeños y medianos productores.

En este mismo capítulo, se hace una revisión al marco institucional y legal que ha servido de base para los procesos de acceso a la tierra. Es necesario destacar, que esta etapa liderizada por la Reforma Agraria, a pesar de concebirse como

un instrumento de distribución de tierras fundado en el principio de la función social, sus mecanismos jurídicos resultaron inviables para los pequeños y medianos productores campesinos y su acceso a la tierra, permitiendo con ello que los grandes productores y grupos económicos pudieran titular sus tierras y formalizar el latifundio, generando niveles de concentración de tierra amparados por la propia institucionalidad existente.

Las acciones posteriores (2001-2009) de titulación obligatoria y masiva del mercado de tierras, permitió acelerar el acceso a la propiedad y su inserción en el mercado interno favoreciendo principalmente a los pequeños poseedores de tierra, sin embargo, a pesar de esta nueva institucionalidad jurídico-política para avanzar (Proyecto de Código Agrario, Ley de Asentamientos Comunitarios por Antigüedad, Autoridad Nacional de la Tierra y otras) se observa en el impacto a la seguridad alimentaria una decreciente producción alimentaria.

Se ha agregado en este capítulo, el ejemplo de la empresa pública de la Autoridad del Canal de Panamá, ya que dicha entidad concentra la mayor cantidad de tierras en el país, y aporta al presupuesto nacional un monto económico de vital importancia para el desarrollo nacional. Sin embargo, en las regiones de impacto del Canal de Panamá, en la región occidental y oriental (552.761 ha), se encuentran comunidades rurales con un nivel de ingreso per cápita 21 veces menor que el promedio nacional. Tal situación de exclusión social, solamente se explica por una política donde los servicios y el comercio en un modelo excluyente, soslaya el desarrollo productivo, pero además la política económica no es inclusiva, reproduciendo un modelo neoliberal a ultranza.

Una sección de este capítulo, proporciona toda la información en base a los Censos Agropecuarios, de la disminución de la superficie sembrada. Por ello, a pesar de haber aumentado las explotaciones agropecuarias, la cantidad de tierras dedicadas a la agricultura sigue siendo baja y esto se debe a que muchas de ellas con vocación agrícola son utilizadas para el pastoreo o actividades de desarrollo urbano o en definitiva a los efectos de la concentración y extranjerización de la tierra, descrita en el segundo capítulo. Finalmente, los procesos de formalización de la propiedad siguen siendo una meta sin completar, donde el mayor porcentaje lo representa la posesión de la tierra (derechos posesorios). Tal tarea es básica terminar, pues entre otras cosas, el ordenamiento territorial de un país, tiene como insumo principal la titularidad registral de la propiedad.

En el segundo capítulo, se destacan los procesos de concentración y extranjerización que existen en diversos rubros productivos, así como la tendencia creciente de mayor nivel de concentración. Por otra parte, se destaca la actividad de titulación extranjera, donde se hace necesario escudriñar la superficie real que poseen los propietarios extranjeros. Algunos ejemplos, así como ciertas investigaciones en ciernes, indican, no sólo el grado de concentración de tierras de ciertas empresas y propietarios individuales, sino la diversidad de la producción; adicionalmente, proyectos turísticos importantes ubicados en áreas de inmenso potencial económico.

El impacto de esta concentración de tierra y su correlativa extranjerización en algunos rubros, son factores que están incidiendo en los índices de pobreza, pero además el debilitamiento del proceso productivo alimentario nacional, donde los pequeños productores no encuentran mayor disponibilidad de tierras, afectándose la producción, el empleo y las alternativas de la agricultura de grupo.

En el capítulo tercero, se indica la precepción de los diversos actores: gubernamentales y asociaciones de productores principalmente, los cuales no relevan la concentración y la extranjerización de tierras, salvo escasas excepciones, como fenómenos necesarios de colocarlos en la agenda de las políticas agrarias para definir una estrategia de desarrollo integral. Las decisiones políticas gubernamentales, como gremiales, estructuran acciones para elevar la renta del suelo, las ganancias en el comercio interno y externo, las ventajas comparativas de productos no tradicionales, la mayor liberalización del mercado, pero no se ha trabajado de manera sistemática una valoración y plan económico de esta realidad. Por ello, las fuentes secundarias, han resultado muy tan-

genciales en la identificación del fenómeno, por lo que se ha hecho necesario recurrir a fuentes primarias en esta monografía.

Finalmente, en las conclusiones generales basados en la lectura de las fuentes estudiadas se puede destacar:

a) Una falta de voluntad política para fortalecer el sector agropecuario, como patrimonio básico para una estrategia nacional alimentaria, donde el Estado eleve su capacidad de negociación, inserción eficiente y rentable en el mercado global y generar una acumulación social que enfrente la pobreza rural y la equidad.
b) Se observa un progresivo proceso de concentración de la tierra, vinculado al capital internacional donde los sectores pequeños y medianos productores son cada día más vulnerables, situación que afectará en el mercado alimentario del país.
c) La ausencia de una estrategia productiva informada, moderna y competitiva, donde el mercado de tierras como regulador, sea acompañado de políticas públicas agrarias que fortalezcan a los sujetos agrarios pequeños y medianos productores, ya sea a nivel financiero, comercialización, tecnológico e información. Todo ello para enfrentar el fenómeno de la concentración de la tierra y su extranjerización, de manera que existan fondos de tierras y criterios de desarrollo, para encausar al país al fortalecimiento del mercado interno y sus potencialidades en el mercado internacional.
d) La ausencia de un sólido sistema de información Catastro-Registro para fundamentar acciones que enfrenten la concentración de tierras y la extranjerización, como factores que deben ser regulados para orientar el mercado de tierras y las políticas agrarias.

METODOLOGÍA

Los pasos del trabajo fueron:

a) Lectura previa y actualización de análisis, datos y valoraciones sobre el tema.
b) Borrador de Plan propuesto a la Coordinación (Guía de trabajo).
c) Entrevistas con colegas y productores.
d) Recepción de información y ordenación de la misma.
e) Nuevo Plan de trabajo, de conformidad con la información.
f) Mi Consultoría incluye Costa Rica, es decir dos países; esto me permitió confrontar la información, revisarla, actualizarla y recoger los nudos vigentes del mercado de tierras de Panamá y todas sus implicaciones.
g) El trabajo de Panamá, fue el marco que me permitió establecer la guía, algunas comparaciones y algunas diferencias en el contenido del tema.
h. Considero, que el desarrollo de los temas, así como las valoraciones están debidamente sustentadas por la bibliografía y por los anexos

Algunos aspectos finales:

a) En el tema de la concentración de la tierra, el criterio utilizado ha sido la cantidad de 200 ha en adelante, como fórmula para describir esta realidad de acuerdo al tamaño de la finca o fincas de propiedad de la persona natural o jurídica. Se debe igualmente destacar, que el criterio de tamaño de finca no siempre aplica, ya que existen escenarios de concentración donde el bien tierra constituye la base de procesos productivos, donde un determinado capital nacional o extranjero hegemoniza la transformación, la comercialización o toda la cadena productiva, asegurándose con ello los precios, los beneficios y la articulación global del proceso productivo.
b) En el tema de los procesos de extranjerización, el acceso al mercado de tierras es un tema cuya precisión hay que establecerla en las Oficinas del Registro de la Propiedad, dado su impacto económico y político. Se inició un trabajo con un asistente, y se inició la investigación. Sin embargo, se han encontrado algunas tendencias, pero se requiere más información, más tiempo y un equipo (estudiantes) que colaboren. En el caso de Panamá, y por la relación con PRONAT, se ha logrado acceder a información sobre los procesos de titulación, lo que permite compartir aspectos importantes del mercado de tierras.

c) De acuerdo a la información con funcionarios del MIDA (Ministerio de Desarrollo Agropecuario) el fenómeno de *land grabbing* no se expresa como una realidad que interviene en el proceso productivo. Este es otro tema de mayor acuciosidad, sobre todo por los temas en Panamá de falta de transparencia en los actos del Estado.

Quiero finalmente expresar mi satisfacción por compartir con todos los colegas las realidades de los pueblos y Estados, con la convicción que habrá un buen instrumento valorativo de trabajo, que:

a) Pueda servir de reflexión y acción para políticas públicas agrarias.
b) Se desarrolle una cultura de investigación en el campo agrario, donde puedan aparecer líneas de trabajo que favorezcan la profundización del presente y otros estudios.
c) Se puede investigar, vía fuentes primarias, la superficie que expresa la titulación de propietarios extranjeros, a través de un sistema de información, que rescate la experiencia de Uruguay.
d) Que sea punto de partida para establecer controles a la diversidad de mecanismos utilizados por personas jurídicas, para encubrir procesos de acaparamiento de la propiedad: control del paquete accionario, Poder General de Representación, control de acciones al portador e interpuestas personas.
e) Monitorear y examinar las solicitudes de derechos posesorios sobre tierra insular y costera (bajo el prisma concentración y extranjerización) para los proyectos turísticos y el mercado inmobiliario, una vez se activen las adjudicaciones de tales áreas por parte de la nueva entidad de la Autoridad Nacional de la Tierra y la aplicación de la Ley 80 de 2009.

1. Antecedentes de la estructura propietaria en Panamá

1.1 Antecedentes institucionales y legales del acceso a la tierra

La estructura agraria panameña se ha caracterizado por una gran de concentración de la propiedad de la tierra, donde el impacto de los procesos de reforma agraria, no ha producido cambios significativos.

La Reforma Agraria de Panamá, dentro de la clasificación de las Reformas Agrarias realizada por el sociólogo Aníbal García, se enmarca en el carácter de reforma agraria marginal,[1] ya que los procesos de distribución de la tierra, y los criterios de función social y reforma integral no afectaron la estructura de propiedad y su vinculación al desarrollo social y económico del país.[2]

Demás está decir, que el Código mal llamado Código Agrario de 1962, que se reduce a la Ley 37 de 1962, ley de reforma Agraria, tuvo esencialmente un carácter meramente adjudicatario, a pesar que facultaba al Estado panameño a la expropiación de una explotación agropecuaria, cuando la función social no alcanzare las dos terceras partes de actividad agraria sobre dicho predio. Esto último nunca fue aplicado cabalmente.[3]

Adicionalmente, hay que destacar que el marco jurídico para la adjudicación de tierras vigente, sin bien el precio por hectárea ha sido de seis dólares, los procedimientos de catastro, las inspecciones, la aprobación de planos y los conflictos agrarios, han sido una barrera infranqueable para titular la tierra de los pequeños y medianos productores y que puedan convertir su derecho propietario en instrumento de inversión y de crédito.[4]

En un estudio sobre el acceso a la tierra en Panamá, se destacaba, que las explotaciones menores de 0,5 ha constituyen el 39,8% del total, abarcando el 0,2 de todas las hectáreas ocupadas. El 42,4% de estas explotaciones cuentan con

1 García, Antonio. Tipología de las Reformas Agrarias Latinoamericanas. ed., Reformas Agrarias en América Latina. Procesos y Perspectivas. Fondo de Cultura Económica. México 1967. P. 196

2 Franco García, J. M. Contrarreforma y Catastro Rural en Panamá. Panamá 1968. P. 139

3 Tristán Donoso, Santander. Evaluación Social: Aspectos Legales Informe Final de la validación legal del Programa Nacional de Administración de Tierras PRONAT-BID Panamá 2000. P. 3

4 Ibíd., p. 3

título de propiedad, pero sólo alcanzan el 0,2% del total de las hectáreas tituladas. Por otra parte, las explotaciones entre 0,5 y 9,9 ha, constituyen el 39,3% del total de explotaciones, ocupando 7,56% del total de hectáreas. Sólo el 19% de ellas cuentan con título de propiedad y alcanzan únicamente el 4,0% de la superficie titulada. Estas explotaciones corresponden a la producción campesina marginal, de subsistencia e intermedia pequeña. En ellos se concentra la pobreza rural. En su conjunto representan el 79,1% del total de las explotaciones y abarcan sólo el 7,7% de la superficie ocupada, pero sólo alcanzan el 4,2% de la superficie titulada.

Finalmente, en el otro extremo, el resto de las explotaciones de 10 y 1.000 ha y más, que concentran productores intermedios, medianos y productores desarrollados, constituyen en conjunto el 21% del total de las explotaciones, abarcando el 92,2% de la superficie total ocupada. De ellas, el 20,3% cuenta con título de propiedad y ocupan el 95,7% de la superficie total titulada. Cabe destacar, que hay fuertes diferencias al interior de este segmento, ya que el 44,9% de las hectáreas tituladas se incluyen en las explotaciones de 1.000 y más hectáreas (las que están entre 100 y 999 ha incluyen el 30,3% de hectáreas tituladas y las que están entre 10 y 99,9 (el 24,8%). Además, una gran proporción de las explotaciones de 1.000 y más hectáreas (63,1%) cuentan con título de propiedad, mientras que sólo el 20,2% de las restantes explotaciones de este estrato, han accedido a título de propiedad.[5]

Como se puede colegir de este contexto, la estructura propietaria de Panamá, ha tenido una tendencia a la concentración, ya que como se indica, la situación de la tenencia de la tierra, a pesar de los cambios institucionales (creación del Ministerio de Desarrollo Agropecuario MIDA 1973, la política de Reforma Agraria del período del General Omar Torrijos (cuyo impacto fue marginal y sin afectar a los grandes grupos terratenientes) y la Estrategia Agropecuaria 1992-94 MIDA de corte desarrollista, no transforma la realidad propietaria, aun cuando en 1991 se da un incremento de las explotaciones con título de propiedad (de 23,6% a 28,6%) y de la superficie que ocupan de 25,6% a 34,2%.[6]

Es importante destacar, que la mayoría de las adjudicaciones han sido a título individual, es decir, el 99,9% y tan sólo un 0,5% (115) han sido de propiedad colectiva, especialmente otorgados a asentamientos campesinos. Esto significa, que el 95,5% de la superficie afectada corresponde a las adjudicaciones individuales y tan sólo 4,5% a los colectivos.[7] Tal radiografía ha sido la cronología del régimen de tendencia de la tierra y donde el esquema de agricultura de grupo no ha tenido mayor impacto en la capacidad productiva y en la posesión y propiedad de la tierra (asentamientos campesinos, cooperativas, empresa familiar campesina) generando mayores escenarios de vulnerabilidad para los pequeños y medianos productos en un mercado globalizado. Es actualmente, con el proyecto de nuevo Código Agrario que se discute en la Asamblea de Diputados, donde se desarrollan formas contractuales y mecanismos de integración horizontal y vertical para fortalecer el acceso al mercado en condiciones competitivas y favorables. Este proyecto aprobado unánimemente por la Asamblea de Diputados, ha sido regresado por el Ejecutivo por inconveniente en ciertos aspectos importantes de la propuesta.[8]

1.2 Los impactos en el empleo y en los ingresos de los pequeños productores

De acuerdo al último censo de 2001, la población residente en la vivienda del productor fue de 1.030.985. Sin embargo, tomando en cuenta ese universo, a partir de los 232.464 productores

5 CEASPA-Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. Vielka Bolaños. Coordinadora. El Acceso de la Mujer a la tierra en Panamá. Panamá 1995. P. 15

6 Arias, Rosario La política del sector Agropecuario frente a la mujer productora de Alimentos. Diagnóstico y Políticas. IICA. Panamá 1992. P. 101

7 MIDA (Ministerio de Desarrollo Agropecuario). Situación y Perspectivas del Proceso de transformación del Campesinado y de las modalidades de desarrollo Rural en el Istmo Centroamericano. Panamá 1993. P. 5

8 Corte Suprema de Justicia. Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley de Nuevo Código Agrario Panamá 6 de Agosto 2009.

identificados, se ve que transan en el mercado, de manera que dependen de manera completa de la actividad agraria unos 36.781 productores, lo que representa un 16% del total. Por otra parte, no dependen de manera completa de la actividad agraria unos 195.683 productores, es decir, un 84% del total. De esta categoría hay 6.444 que realizan ventas agropecuarias y 189.239 productores generan otros ingresos. Esta información arroja una verdad ineludible y es la debilidad del sector agropecuario y los ingresos que perciben por estos esfuerzos productivos, lo que ha generado un proceso de decrecimiento de la población agropecuaria, en especial de los pequeños y medianos productores, así como el negocio de los derechos posesorios sobre sus tierras, aprovechando los efectos de la burbuja inmobiliaria.

La escolaridad entre los productores, constituye igualmente, un indicador bajo, es decir, del total de232.464 productores, unos 159.028 productores (sin ninguna escolaridad, primaria incompleta y primaria completa) es decir, más del 68% del total. A nivel de las productoras, la exclusión es mayor, es decir, 39.490 en esos estadios educativos, es decir el 75% del total de los productores.

El escenario del empleo refleja que la ocupación principal de los productores es la no agropecuaria, continúa la actividad agraria y de último la actividad pecuaria, de allí que de los 232.464 productores, 151.127 no tienen ocupación agropecuaria, es decir, el 65% del total los productores. Tal cifra refleja un proceso decreciente del impacto de la actividad agraria en el empleo y en la generación de ingresos, lo que confirma el decrecimiento de la actividad agraria en la producción de cultivos alimentarios y en la disponibilidad de tierras para definir una estrategia alimentaria sostenible y favorecida por políticas públicas.

Adicionalmente, el modelo económico histórico de tránsito, ha marcado el carácter terciario de la economía panameña, generándose distorsiones y una profunda supeditación del resto de los sectores de la economía, en especial el sector agrario. Por ello, los esfuerzos de modernización del aparato productivo alimentario no pueden estar desconectados con esta realidad estructural, de lo contrario los resultados seguirán siendo la pobreza rural agravada.[9]

1.3. Marco jurídico de la adjudicación de tierras y su favorabilidad a la empresa familiar campesina

El desarrollo del marco normativo de la Reforma Agraria panameña, expresada en la Ley 37 de 1962, sin bien contiene aspectos interesantes como el contenido de la función social en la actividad productiva de los predios, la cual debe lograrse manteniendo cultivos sobre las dos terceras partes de la finca, hecho que implica un índice alto, incluso mayor que los parámetros del Gobierno de Salvador Allende en Chile (30% del predio total) o la Revolución Sandinista de 1979 (50% del predio total). Tal criterio técnico-legal nunca se aplicó, como se ha precitado, quedando la función social como un principio que se expresa en el uso irracional del suelo, prácticas antiecológicas, antieconómicos o deforestación de bosques primarios.

En cuanto al fin primordial de la Reforma Agraria, que era la distribución de tierras se otorgaron 69.645 títulos de propiedad sobre un área de 972.235 ha, en el período de 1963 a 2010 (47 años), es decir, 1.482 títulos estimados por año, cifra que expresa un mercado de tierras congelado y excluido del mercado, salvo los grandes propietarios.[10]

Todo este escenario normativo de la Ley 37 de 1962, hay que destacar el estudio de 1986 de la Universidad de Wisconsin sobre el desarrollo de la titulación. En dicha evaluación de 29.480 solicitudes de títulos recibidos por la Comisión de Reforma Agraria en el período 1963 a 1968, sólo se habrían atendido 2.864 o sea el 9,7%. Entre las causas se destacaron los procedimientos largos, la falta de recursos humanos y financieros y los problemas de organización institucional. Tales

9 CEASPA-Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. El Acceso de la Mujer a la tierra en Panamá. Panamá 1995. P. 9

10 Programa Nacional de Administración de Tierras Informe Agosto 2004-Septiembre 2009 Panamá 2010

obstáculos se ven agravados por un procedimiento de 66 pasos en donde el solicitante activa el proceso y debe darle igualmente el impulso procesal necesario.[11 y 12]

En Panamá, si bien los costos de titulación, referidos a los costos de tramitación, costos de mensura y costos de agilización son inaccesibles a los usuarios campesinos y pequeños productores, no así los costos de la tierra en las áreas bajo administración de Reforma Agraria las cuales han tenido un valor de seis dólares la hectárea, lo que pese a que es una cifra difícil para los campesinos de extrema pobreza, constituye una fórmula económica viable. Sin embargo, en la práctica los que han que han titulado son los grandes propietarios, cuyas fincas tienen una superficie superior a las doscientas hectáreas, ya que cuentan con los recursos para darle el seguimiento e impulso al trámite de titulación.

No fue sino a partir de 2001 en que el Estado estableció un contrato de préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo para impulsar el Programa Nacional de Administración de Tierras, en donde los costos de mensura son gratuitos. Posteriormente con la Ley 24 de 2006, el Estado establece la metodología de la titulación de oficio para asegurar de manera obligatoria el acceso a la titulación. Lamentablemente, el Programa Nacional de Tierras ha quedado atrapado en los debates políticos de quien controla la competencia de la adjudicación de tierras, así como los criterios de ventas de bienes inmuebles de la Nación (mercado inmobiliario especulativo), con miras a obtener recursos financieros para supuestos programas sociales del Gobierno Nacional.[13]

En tal sentido, en el marco del Programa Nacional de Administración de Tierras, éste ha entregado hasta el 2010 un total de 94.685 títulos de propiedad, en especial sobre predios que están en un promedio de 10 hectáreas, y que constituyen una superficie de 769.345 ha[14]. Si el total de títulos generados constituye la cifra de 164.330, es decir, la suma de los títulos generados por la Dirección de Reforma Agraria y PRONAT, faltaría por titular un 35% de la superficie tomando en cuenta el universo disminuido en la proyección 2010 (es decir, 2.669.529 ha), entonces la cifra restante sería de 977.949 hectáreas. Si se calcula sobre la base de un promedio de 10 hectáreas por predio, significa que faltan aproximadamente 97.949 títulos. Si la estructura legal e institucional, además de los avances en el catastro, permite una titulación de 2.000 mensuales, entonces ¿se podría titular todo el país en un período de 49 meses, es decir, 4 años aproximadamente? ¿Está el país preparado para alcanzar esa meta? ¿Se han maximizado los esfuerzos de los 140 millones del préstamo del Banco Mundial y del Banco Interamericano Desarrollo, que se han invertido para el mercado de tierras en Panamá y su cualificación legal, productiva y comercial? ¿Se podrán utilizar los insumos de una titulación como herramienta eficiente para el ordenamiento territorial de Panamá?

Hay que destacar igualmente, que se avanzó en la aprobación de un Nuevo Código Agrario, donde se relevan institutos jurídicos importantes, tal como el contrato de arrendamiento agrario, para tutelar al productor (pequeño o gran productor) y enfocar la actividad agraria hacia los fines de la productividad y la seguridad alimentaria. En este proceso, la Asamblea de Diputados aprobó por unanimidad el nuevo Código Agrario, sin embargo, el Ejecutivo lo vetó por inconveniente, ya que de acuerdo a sus consideraciones se atentaba contra la propiedad privada entre otros señalamientos, descalificados por el Instituto Panameño de Derecho Agrario, Ambiental e Indígena[15].

11 Zeledón, Ricardo. Estudio sobre la titulación. Informe sobre Panamá. Universidad de Wisconsin. Panamá 1986

12 POTLATCH consultores "Programa de desarrollo sostenible de Darién: Dinámica socio demográfica y tenencia de la tierra", Informe No. 1, (informe sin publicar Informe Potlatch de titulación. Panamá mayo de 1998. P. 14

13 PRONAT-BID Préstamo 1427 Panamá 2001

14 Programa Nacional de Administración de Tierras(PRONAT)

15 Tristán Donoso, Santander. Conferencia "Nuevos Institutos del Derecho Agrario Panameño". Guatemala 2008

Adicionalmente, se aprobó en 2009, la Ley de Asentamientos Comunitarios por Antigüedad, cuyo objetivo es realizar la expropiación extraordinaria por necesidad urgente sobre predios titulados, que pequeños agricultores o familias ocupaban de manera pública, ininterrumpida y pacíficamente por más de 15 años, procediendo entonces el Estado a la adjudicación definitiva a estas familias de manera pro indiviso.

El estudio preliminar, que fundamentaba esta Ley, fue la existencia de unas 150 comunidades urbanas y rurales con una población beneficiaria de 20.000 familias. Actualmente, se han realizado unas 70 solicitudes, pero todavía no se ha cristalizado su adjudicación en ninguna comunidad rural o urbana.

1.4 Ejemplo de una empresa pública: la Autoridad del Canal y su impacto sobre la agricultura familiar campesina en la Región de Occidente del Canal de Panamá

En este segmento, es bueno compartir la realidad de la agricultura familiar campesina en una Región tan importante como la Región Occidental del Canal de Panamá, región rica en recursos naturales, biodiversidad y recursos hídricos, que son reservas estratégicas para el funcionamiento del Canal, sin embargo, la población campesina que vive en esta zona, vive en estado de pobreza y nunca ha sido beneficiaria de los réditos del Canal.

De más está decir que esta Región, de conformidad con la Ley 44 de de 31 de agosto de 1999, estableció los límites de la CHCP con un área de 552.761 ha, identificadas en dos regiones denominadas como: la Región Oriental (también conocida como Cuenca Tradicional o Cuenca del Río Chagres) y la Región Occidental. La Ley 44 fue derogada en el 2006 por las luchas de los campesinos de la Región Occidental, amenazados de convertir sus tierras y aguas en zonas de embalses para el Canal de Panamá y proyectos hidroeléctricos. De las 552.761 ha, sólo se mantuvo la Región Oriental con 339.650 ha, aun cuando el resto de la región tiene limitaciones y condiciones ambientales por el impacto de la vía interoceánica. El Canal de Panamá representa el 5% del comercio marítimo mundial y aporta al fisco panameño un promedio de 800 millones anuales. Este año fiscal 2010 aportó 1.300 millones.

De acuerdo a un Informe Final denominado Región Occidental/Contrato No.SSA-53-299 Recopilación y Presentación de Datos Socioeconómicos de la Región Occidental de la Cuenca del Canal se señalaba: "…que el sector primario es muy importante para la economía de la Región Occidental de la Cuenca del Canal. Actualmente, el aporte de la agricultura, ganadería, silvicultura, pesca y minas y canteras al producto interior bruto regional representa 2 veces el del comercio y servicios, y 23 veces el de las industrias. Este sector agrupa 4 ramas de actividad, a saber: la agricultura de granos básicos y tubérculos, los cultivos permanentes, otra agricultura, la cual corresponde principalmente a hortalizas, legumbres y vegetales y la ganadería caza, silvicultura, pesca y otros". Tal información arroja la importancia de un sector productivo en la zona, cuya realidad social y económica no se compadece de estos esfuerzos productivos.

En relación al Ingreso Regional Per cápita, el informe señala en una de sus partes que "la población de la Región Occidental de la Cuenca del Canal es de 35.727 personas (esta cifra ha sido considerada muy por debajo de la realidad, es decir unas 80.000 personas en las investigaciones del Consultor W. Hugges), lo que indica que el ingreso per cápita anual que genera la estructura económica de la Región occidental es de B/.155,05 Balboas. Dado que no existen otras matrices de contabilidad social a nivel regional, ni hay disponibles datos sobre PIB o ingresos per cápita provinciales, con las que se pueda comparar el ingreso per cápita de la región, la principal utilidad de este indicador es la de confirmar la incapacidad de la actual estructura económica del área para suplir por sí misma la totalidad de los ingresos utilizados por la población para cubrir sus necesidades. En relación con el Ingreso per cápita nacional, que asciende a B/. 3.063 Balboas en el año dos mil, el ingreso per cápita de la región es 21 veces menor que el nacional. Teniendo en cuenta los resultados de estudios recientes sobre distribución desigual del ingreso, en que se señala que el 20% más rico del país tiene 41 veces más ingresos que el 20% más pobre del

país, no es de extrañar que similar situación se reproduzca en el ámbito espacial.[16]

Es decir, en una zona donde el factor generador de riqueza lo constituye la principal empresa pública de Panamá, el Canal de Panamá, existe una realidad donde el mercado de uso del suelo agrícola genera un 64% de la estructura productiva, sin embargo, los ingresos que esta población recibe son injustos y son un freno al desarrollo social. Aquí hay una clara oportunidad de la capacidad del Estado para impulsar, financiar, estimular el intercambio, proteger los precios y mejorar la calidad de vida.

Por ello, a Panamá, se le conoce como el país de contrates, pues mientras como se ha dicho, ha alcanzado un índice de crecimiento económico de los más altos de América Latina, no ha alcanzado un nivel de desarrollo humano superior al de Costa Rica, aunque sí a los países del Istmo Centroamericano.

1.5 Censos Agropecuarios y tendencias de los procesos productivos alimentarios

Según datos del Censo de 2001, existe a nivel nacional una superficie de explotaciones agrarias de 2.769.529 ha, disminución en relación al del 1991 de 172.054 ha producto del desarrollo urbano, expulsión del sector productivo por su condición de pobreza y extrema pobreza, así como otras actividades no productivas. Se realizará una proyección para el 2010, tomando en cuenta la información en esta monografía, que indica un proceso decreciente del área sembrada. Se tomará en cuenta, la cifra que arroja el 2001 y se restará un promedio cercano al impacto sufrido en la superficie 1991 a 2001, de manera que se pueda considerar una cantidad de 100.000 ha en los últimos 9 años, es decir 2.669.529 ha en 2010. Hay que señalar, que el censo agropecuario de 2011 se realizará este año 2011.

Tal como se expresa anteriormente se tiene:

Cuadro sobre el impacto y perspectivas de la superficie agropecuaria y su titulación

Superficie titulada hasta 2010 y títulos generados (Reforma Agraria –PRONAT)	1.741.580 hectáreas 164.330 títulos		
Superficie total 2001	2.769.529 ha (se incluye tenencia por arrendamiento y régimen mixto)		
Proyección 2010 de la superficie total	2.669.529 ha (100 mil ha disminuidas dato conservador)		
Meta por titular	977.949 ha	97.949 títulos	49 meses (4 años)

Este tema es muy importante en el desarrollo de los mercados de tierra, pues permitirá no sólo una rápida identificación de los propietarios, naturales o jurídicos, sino además habrá una información catastral en tiempo real, que constituye un insumo básico para los sistemas de ordenamiento territorial, valorización de las propiedades, conocer las transacciones y tener una herramienta eficaz para el desarrollo nacional.

Por otra parte, según los datos del Censo de 2001, solamente el 41% de las tierras aptas para el cultivo estaban siendo explotadas con cultivos temporales y permanentes, de tales resultados se colige que el 59% de las tierras de la República de Panamá aptas para el cultivo no cumplen una actividad productiva en este sentido para la seguridad alimentaria.[17] Esto no significa disponibilidad de tierras estatales, sino abandonadas o insuficientemente explotadas, ya que tanto la posesión sobre tierras nacionales e incluso privadas, abarca prácticamente todo el territorio nacional, sean estas fincas patrimoniales de la Nación, áreas protegidas, territorios indígenas, territorio insular y costero, es decir, sean estas tierras tituladas o fundadas en derechos posesorios. Hay que resaltar que existen limitaciones y regulaciones en cada escenario descrito, donde se puede titular o no, bajo ciertas condiciones o simplemente se imponen prohibiciones al acceso de propiedad (manglares, áreas de fragilidad ecológica etc.).

16 Autoridad del Canal Informe Final – Región Occidental/ Contrato No.SSA-53-299 Recopilación y Presentación de Datos Socioeconómicos de la Región Occidental de la Cuenca del Canal, Panamá 2003 P. 4-222 a 4-232

17 Censo Agropecuario 2001 Instituto Nacional de Estadísticas

Por otra parte, según los datos del Censo Agropecuario de 2001, en 1991 habían en el país unas 220.154 explotaciones agropecuarias y en el 2001 esta cifra aumentó a 256.674, es decir, se registraron unas 36.250 explotaciones, siendo las provincias de Veraguas, Panamá y Chiriquí las de mayor participación.

Sin embargo, a pesar de haber aumentado las explotaciones agropecuarias, la cantidad de tierras dedicadas a la agricultura sigue siendo baja y esto se debe a que muchas de ellas con vocación agrícola son utilizadas para el pastoreo o actividades de desarrollo urbano.

A todo esto hay que añadir el factor del latifundio y minifundio, ya que según los datos del Censo de 2001, de "un total de 256.674 explotaciones existentes a esta fecha, un total de 94.234 explotaciones (37%) tenía una superficie menor de 0,10 ha y 162.440 (63%) tenían 0,10 ha y más. En esta última categoría, tal como se puede apreciar más adelante, los predios superiores a 200 ha, representan el 34% del total de la superficie explotada.

Por otra parte, el sector agropecuario panameño, aportó en el año 2003, a la economía nacional, medido en términos del producto interno bruto (PIB), alrededor del 6.5%. No obstante, el Sector Agropecuario Ampliado representó el 22% del total de la producción panameña al incorporar la industria agro procesadora y servicios asociados. En ese sentido, la producción agropecuaria, dinamiza el crecimiento de otros sectores, y, a su vez, desencadena múltiples procesos productivos en el resto de la economía. A pesar de su escasa contribución directa al PIB, el Sector Agropecuario tiene una gran importancia económica y social como generador de empleos (un 25% del empleo total). Las actividades agropecuarias constituyen una fuente de ingreso importante para muchas ciudades y comunidades del país. De allí la necesidad de evaluar y construir alternativas para dimensionar su desarrollo.

¿Cómo entender en relación al tema de pobreza, que el 44% de la población reside en el área rural e indígena, en la que prevalecen los mayores índices de pobreza y pobreza extrema? Asimismo, es en el medio rural donde se llevan a cabo las actividades agropecuarias de mayor importancia, existiendo 232.464 explotaciones, de acuerdo al Censo Agropecuario del año 2001, de las cuales sin embargo, el 40% tiene menos de 0,5 ha. "En Panamá, a pesar de su innegable potencial económico, más de un millón de personas pobres no tienen capacidad de compra. Es decir, 4 de cada 10 panameños no tienen recursos para sobrevivir dignamente". En el campo, 6 de cada 10 son pobres y en las áreas indígenas ese drama alcanza el 90%, o sea, 9 de cada 10 son pobres. Mientras que el 20% más rico de la población recibe el 62,7% del ingreso, el 20% más pobre recibe menos del 2%. La diferencia es de 42 a 1. Asimismo, el 40% pobre de la población recibe menos del 8% del ingreso nacional. Por estas razones, Panamá tiene, como afirman los informes oficiales, una de las peores distribuciones de ingreso en el mundo.[18]

1.6 Valoraciones del mercado de tierras en las adjudicaciones, transacciones, contratos de arrendamientos u otra forma de cesión de derechos sobre la tierra

No hay duda, que sobre el tema de acceso a la propiedad, los mercados de tierras han estado marcados en el pasado por las pautas institucionales de la Dirección de Reforma Agraria en las áreas rurales y por la Dirección de Catastro del Ministerio de Economía y Finanzas, quien administra los bienes patrimoniales y nacionales no agrarios de la Nación.

Demás está repetir, que los procesos de adjudicación han sido lentos, largos y engorrosos, por lo que ha permitido un mayor beneficio a los grupos con recursos económicos fuertes, permaneciendo la mayoría con el ejercicio de los mal llamados derechos posesorios, cuya precariedad ha quedado evidenciada frente al título de propiedad.

En 1970 el número de explotaciones era de 105.272 con una superficie de 2.098.062 ha. De ese total, 12.906 explotaciones con una superficie de 545.414 ha eran ocupadas con título de propiedad; sin título de propiedad eran ocupa-

18 Plan de Acción del Programa de País entre el Gobierno de Panamá y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Enero 2007 P. 3 y 4

das por 75.394 explotaciones en una superficie de 933.114 ha; tomadas en arriendo eran 4.671 explotaciones las cuales ocupaban una superficie de 73.961 ha y finalmente bajo régimen mixto 12.301 explotaciones ocupaban 545.573 ha.

En 1980, (Censo 1981), 151.283 explotaciones cubrían una superficie de 2.276.297,14 ha, las cuales con título de propiedad estaban constituidas por 35.539 explotaciones sobre una superficie de 584.131,03 ha, sin título de propiedad 101.523 explotaciones sobre una superficie de 1.133.348,33 ha; tomadas en arriendo disminuyeron a 2.718 explotaciones sobre una superficie de 37.666,32 ha y sobre régimen mixto 11.503 explotaciones sobre 521.151,46 hectáreas.

En 1990, (Censo de 1991), las explotaciones aumentaron a 213.895 sobre una superficie de 2.941.582,77 ha, las cuales eran ocupadas con título de propiedad por 61.235 explotaciones sobre una superficie de 1.007.264,05 ha; sin título de propiedad había 134.544 explotaciones sobre una superficie de 1.343.756,61 ha; tomadas en arrendamiento 3.014 explotaciones sobre una superficie de 36.025,49 ha y como régimen mixto se dieron 15.102 explotaciones sobre una superficie de 554.536,62 hectáreas.

El Censo Agropecuario de 2001, el último existente, ya que se prepara el Censo de 2011, revela entonces en el siguiente cuadro:

Tenencia de la tierra	Censos		Porcentaje de variación
	1991	2001	
TOTAL	2.941.583	2.769.528	-5,8
Ocupadas con título de propiedad	1.007.264	888.722	-11,8
Ocupadas sin título de propiedad	1.343.757	1.140.200	-15,1
Tomadas en arrendamientos	36.025	34.416	-4,5
Bajo régimen mixto	554.537	706.189	27,3

Se puede observar que el proceso de mercado de tierras marcado por las adjudicaciones y formalización de la propiedad (titulación), constituye un área menor (32% del total) que aquella superficie ocupada por derechos posesorios (1.140.200 ha, es decir el 41% del total) adicional a la disminución de la ocupación en estas áreas, frente a los censos anteriores tal como se describe en este cuadro, lo que indica tierra ociosa o improductiva, es decir una tierra fuera del mercado formal y sin posibilidades de financiamiento o crédito bancario para impulsar cultivos y desarrollo social.

La superficie de las explotaciones agropecuarias del país registró en la última década (2001) una disminución total de 172.053 hectáreas, que representa el 5,8%. La superficie de las explotaciones con título de propiedad, sin título y tomadas en arrendamiento tuvieron una baja en este período, tal como se presenta en el cuadro anterior, no así la superficie utilizada bajo la modalidad de régimen mixto, la cual aumentó en un 27,3%. Al analizar los datos sobre tenencia de la tierra en el último censo, se observa que las superficies de las explotaciones agropecuarias ocupada sin título abarcan el 41,2% del total, las ocupadas con título de propiedad el 32,1%, bajo el régimen mixto el 25,5% y las tomadas en arrendamiento ocupan el 1,2%.

Cabe destacar que el número de productores se incrementó en esta última década (1991-2001), en 24.617; esta cifra representa el 11,8%, lo que puede estar demostrando un mayor fraccionamiento de la propiedad.

Por otra parte, se puede señalar que en la cultura panameña, los instrumentos del contrato de arrendamiento agrario sobre las políticas de titulación, no tienen el impacto económico, salvo aquellas realidades como en la Región de Coclé, donde no hay tierras disponibles para la titulación, el productor se verá obligado necesariamente a arrendar tierras, sobre todo los pequeños productores, un arrendamiento como derecho personal y sin mayor protección al productor. En tal sentido, el Censo del 2001 expresa que las tierras tomadas en arriendo en la Región de Coclé representaron el 22% del total, es decir 7.610 hectáreas.

2. Procesos de Concentración y Extranjerización de la Tierra

2.1 Antecedentes de la Concentración de la tierra

Los informes sobre la estructura propietaria y su concentración se reiteran en diferentes estu-

dios, tal como se expresa en aquel del Comité de Acción de Apoyo al Desarrollo Económico y Social de Centroamérica (CADESCA), en el cual señalan tres tipos y seis subgrupos de propietarios de predios agrícolas en Panamá. El tipo 1, lo constituyen -los productores campesinos- con la mayor cantidad de fincas (71.5%) del total, en la menor cantidad de superficie (4.2% de la superficie total). Sus propiedades son menores de cinco hectáreas. Se pueden desagregar en dos subtipos: el productor marginal con una propiedad de hasta 2,9 ha y el productor de subsistencia con una propiedad entre 3 y 4,9 ha. El tipo dos, los productores intermedios con 22,3% del total de fincas en el 26% del total de superficie. Sus fincas se ubican en el rango de 5 a 50 ha. Entre ellos se identifican el productor intermedio pequeño (de 5 a 9,9 ha) y el productor intermedio mediano (10 a 49,9 ha). En el tipo tres, finalmente, los productores desarrollados tienen la menor cantidad de fincas (6,2%) en la mayor cantidad de tierras (69,1%) y se clasifican en desarrollados medianos y desarrollados grandes.[19]

Otro antecedente relevante es el impacto de esa estructura propietaria y su proyección productiva y transaccional en el mercado nacional. En 1980, el 47% de las explotaciones realizaban ventas en la economía. De ellas, el 52,2% venden por un valor de 300 USD anuales, refiriéndose sobre todo a las pequeñas explotaciones menores de 5 ha.[20] Según datos del censo agropecuario de 1991, las pocas explotaciones que recibieron asistencia técnica en su mayoría fueron las explotaciones de mil y más ha.

Adicionalmente se puede graficar esta realidad con las cifras del Censo de 2001, cuyas explotaciones fueron de 236.613 sobre una superficie de 2.769.528 de hectáreas.

Las explotaciones agrícolas:

Impacto de la producción (total)	Explotaciones 236.613	Superficie en ha 2.769.528 ha	% de explotaciones	% de superficie
Menores de 5 hectáreas	108.439 explotaciones	8.169,25 ha	45% del total	0,002% ha del total
De 5 ha hasta 199 ha	110.897 explotaciones	1.119.275 ha	46% del total	40% ha del total
De 200 hectáreas y más	1.924 explotaciones	948.366 ha	,001% del total	34% ha del total

FUENTE: Censo 2001

Tal como se ve en este cuadro, el impacto de la concentración sobre las explotaciones y área de superficie, nos indica claramente que las explotaciones menores de 5 hectáreas ya no encuentran disponibilidad de tierras, así como los criterios de productividad de la agricultura familiar en este escenario resultan improductivos. No hay duda que los niveles de marginalidad y pobreza extrema se sitúan en esta categoría.

Son los pequeños y medianos productores, los que encuentran disponibilidad y capacidad productiva para superar el minifundismo y construir una agricultura familiar para el intercambio y la seguridad alimentaria, lo que genera la necesidad de una política agraria urgente en esta dirección. Esta segunda banda de explotaciones agrarias se ve afectada por los niveles de escolaridad, pero además por la incidencia en los ingresos per cápita agrícola, donde las ocupaciones no agrarias generan mayor remuneración que las actividades agrarias, tal como lo se ha señalado previamente.

Por otra parte, es alarmante el escenario de las explotaciones mayores de 200 ha, las cuales a pesar de ser prácticamente imperceptibles ocupan una superficie excesivamente alta, sin que ello implique necesariamente un impacto en la producción agraria nacional, ya que tal como se ha destacado, existe un 59% del total del área explotable que no tiene una incidencia productiva, a pesar que existen derechos posesorios sobre dicha tierra, es decir no se cumple con la función social establecida en la ley 37 de 1962, sobre las

19 CEPPI-IICA. Panamá, Sector Agropecuario. Diagnóstico y Propuestas. Tomado del Libro "El Acceso de la Mujer a la tierra en Panamá" P. 18-20.Panamá 1995

20 Camazòn, Miguel y Daniel del Cid. Efectos de las Medidas de Ajuste Laboral y Agropecuario sobre el Empleo y los Ingresos rurales en Panamá. Panamá 1989 P. 4

dos terceras partes del predio en obligación de cultivación.

La producción para el mercado interno colisiona con el límite de la concentrada estructura propietaria que genera formas minifundistas de producción. En el caso de los pequeños y medianos productores que sí transan (con deficientes niveles de competitividad), están condenados a desaparecer del mercado.[21]

Si se observa integralmente el panorama de la distribución de la riqueza y la tendencia a los altos niveles de concentración de la tierra y del ingreso en manos de pocos propietarios, se pueden explicar los resultados contradictorios frente a la actividad económica nacional de un escenario ambivalente, es decir crecimiento económico vs. Pobreza rural. El crecimiento experimentado es impulsado por las actividades de almacenamiento y telecomunicaciones, hoteles y restaurantes, transporte, comercio, construcción, intermediación financiera e inmobiliarias. Hay un mayor dinamismo mostrado en las actividades de diversión y esparcimiento y mejor desempeño del sector de la construcción, que responde al impulso de proyectos residenciales y comerciales; se suma a esta lista, el mayor nivel de reexportaciones en la Zona de Libre Comercio (ZLC) creada en 1948, un incremento en la facturación de los servicios de suministro de electricidad y de agua potable y el mayor movimiento de carga por vía férrea. El aumento en el dinamismo del sector agrícola es producto del crecimiento de cultivos frutícolas, como melón, piña y sandía. La estratégica ubicación geográfica, la ausencia de huracanes, la dolarización de la economía, el alto desarrollo infraestructural y tecnológico, la estabilidad social y el sistema financiero, son algunas de las ventajas que más se destacan en las campañas que promueven a Panamá como lugar privilegiado para invertir. Sin embargo, esta prosperidad económica no se refleja en el mejoramiento de la calidad de vida de casi 1,2 millones de personas que se encuentran en la línea de la pobreza.

Aunque Panamá es un país que está clasificado como de desarrollo humano medio, ocupa el segundo lugar de la región en peor distribución del ingreso; más de la mitad de la población sólo dispone del 5% de la riqueza, y el 14% de la población vive con menos de un dólar al día. El 20% de la población más rica recibe el 61,2% del ingreso de los hogares, y a su vez poseen un promedio de escolaridad de 12,1 años, mientras que el 20% más pobre de la población recibe el 1,9% del ingreso de los hogares, y además poseen un promedio de escolaridad de 4,1 años. Aproximadamente, 40 de cada 100 personas es pobre, y 16 de cada 100 se encuentra en extrema pobreza. En las áreas urbanas, una de cada 5 personas es pobre, y 4 de cada 100 está en extrema pobreza. La última Encuesta de Niveles de Vida que se hizo en el país, publicada por el Ministerio de Economía y Finanzas en junio de 2005, reveló que 36,8% de las personas que habitan el territorio nacional son pobres y 16,6% son víctimas de la pobreza extrema, es decir, sus recursos no les alcanzan ni para comer. La mayoría de estos ciudadanos son indígenas y habitantes de las zonas rurales, con características propias relacionadas con la calidad del empleo, nivel de educación entre otras. Prevalece una concentración de riqueza en las áreas urbanas y la zona metropolitana de Panamá, creándose una distorsión entre el crecimiento económico y el desarrollo social que presenta el país. Estudios socioeconómicos sobre Panamá, señalan su posición de mayor desarrollo, respecto de los países de América Central, expresado en un mayor producto interno bruto por habitante, que equivale a dólares por la dolarización de la económica panameña. No obstante, señalan también que las políticas sociales de Panamá, encaminadas a luchar contra la pobreza, son insuficientes y el gasto social poco efectivo. Entre 1994 y 2002, los gobiernos de turno han invertido 7 mil 300 millones de USD en programas sociales. Mientras, el gasto social anual del Estado aumentó 54%, al pasar de 650 millones de USD en 1999 a mil millones de USD en el 2002, la pobreza se redujo sólo dos puntos en ese período, de 36,1% a 34%, de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). A pesar de esfuerzos importantes en materia de priorizar el gasto público enfocados en programas sociales, no se ha logrado revertir los índices de pobreza, que alcanzan al año 2005 a 1.128.400 personas, de los cuales 508.700 panameños están en condiciones de extrema pobreza. El último Informe de Desarrollo Huma-

21 Ibid., p 16

no de Panamá 2006, señala que los niveles de pobreza, principalmente en las áreas rurales, no han variado durante los últimos 30 años.[22]

Todo el escenario descrito conduce ineludiblemente a una realidad, donde los sujetos del agro se encuentran enfrentados a una estructura propietaria concentrada, y donde la política de seguridad alimentaria parece depender del exterior. En este escenario, la población rural es un actor cuyo impacto se disminuye dentro del producto interno bruto, restándole oportunidades para una mejor calidad de vida, y al país una mayor autonomía en su capacidad alimentaria.

2.2 Procesos de concentración y extranjerización de tierras por rubro productivo

Es importante destacar que el tema de la concentración de la tierra, su tamaño y cantidad, si bien adquiere una importancia especial en el marco de la disponibilidad de recursos naturales, minerales, biodiversidad y desarrollo urbano, la tierra se ha insertado en procesos productivos, donde el acceso a bienes alimentarios, o la transformación y comercialización de los productos generados, o la seguridad energética, constituyen la base de un desarrollo nacional o necesidades del mercado internacional. En tal sentido, se observará la disponibilidad de los mercados de tierra enmarcados en procesos productivos, donde en algunos casos el tamaño y extensión de los predios resulta importante, pero mayormente definitivo es su inserción en los procesos productivos y de comercialización, tanto en el plano nacional y global.

2.2.1 Palma Aceitera

Existe en la producción de palma aceitera un fuerte grado de concentración de la tierra, aunque los sujetos de dicho control sean cooperativas de producción.

Se han realizado entrevistas y revisado documentos de organizaciones de productores, destacándose que la Cooperativa de Empresas Múltiples de Producción Agroindustria de Chiriquí (miembro de la Asociación de Pequeños y Medianos Productores de Panamá-APEMEP), de las 8.000 ha sembradas de palma aceitera, ésta tiene el 40% del área sembrada, es decir unas 2.500 ha. Existen dos Cooperativas más, que con ciertos productores independientes controlan el resto de la producción. La actividad de la Cooperativa de Empresas Múltiples tiene su propia planta de procesamiento, lo que le permite asegurar la cadena de su agroindustria hasta la fase de comercialización. Actualmente, la producción se destina en un 50% a Nicaragua, así como a Palma Tica de Costa Rica. Es interesante, cómo el fenómeno de la concentración se expresa en el control de las Cooperativas (agricultura de grupo), donde se han incorporado productores nacionales independientes, que han reconvertido su producción para involucrarse en la actividad agraria de la Palma Aceitera.

Los antecedentes expresan un grado de concentración de tierras y en la estructura productiva, sin embargo, existe un factor social, la articulación de la actividad.

2.2.2. Café

El fenómeno de la concentración y de extranjerización de tierras existe en este rubro productivo, aunque hay particularidades en ciertas regiones.

Hay regiones en donde no existe concentración de la tierra y participan de manera preponderante los pequeños productores. En este sentido se ha analizado la información, difícilmente obtenida, de este rubro de exportación, en una región como el Distrito de Santa Fe (zona de campesinos pequeños productores de café) muy importante por la presencia de la Cooperativa la Esperanza de los Campesinos, fundada por el Padre Héctor Gallegos, desaparecido en el período militar en 1971. La Cooperativa tiene su propia torrefactora y producen el Café El Tute. En el presente análisis, se ha logrado establecer fincas principalmente con un promedio de una hectárea para un total de 401,13 ha en sus corregimientos de Santa Fe, El Alto, El Pantano, El Cuay y Gatù. (datos 2008-2009 MIDA que se adjuntan), lo que da cuenta

22 Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción. Generalidades del contexto económico y social de Panamá, y principales acciones gubernamentales sobre transparencia y control de la corrupción durante el período: septiembre de 2004 hasta abril de 2007. Panamá Julio 2007

del peso político específico en la región de los pequeños productores. Se destaca aquí, cómo la agricultura de grupo logra superar el factor tamaño de la finca y sobredimensionar la producción.

En Boquete, distrito de la Provincia de Chiriquí, región cafetalera por excelencia, al revisar las estadísticas de 2007 se pudo apreciar que:

a) 54 productores
b) 19 productores con 246 ha con rango de 10 a 20 ha
c) 15 productores con 381 ha con rango de 20 a 30 ha
d) 10 productores con 370 ha con rango de 30 a 50 ha
e) 7 productores con 410 ha con rango de 51 a 80
f) 3 productores con 279 ha con rango superior a 81

De las 1.646 hectáreas, sobresale el nivel de concentración y extranjerización del propietario Price Petterson con un total, entre persona natural y persona jurídica (Finca La Lorenita) de 187 ha de café, en donde se observan calidades de grano. Seguidamente Well Jackson (extranjero) y Sitton (empresario nacional del Café Sitton). Esto representa el 11% del total del área cultivada. (Datos 2007 MIDA que se adjuntan).

La superficie sembrada a nivel nacional, de acuerdo al Censo de 2001, es de 14.778 ha, siendo Chiriquí la región que siembra 10.079 ha, es decir el 68% del total. Adicionalmente el 74% de la producción se realiza en esta Provincia, así como el mayor porcentaje de exportación.[23]

Por otra parte, dentro de la Provincia de Chiriquí, en especial en la región de Boquete y de Volcán, se encuentran los principales productores, y se puede apreciar claramente la extranjerización de este rubro y los niveles de impacto en las exportaciones y en la producción nacional de estas fincas de café. Estas fincas se encuentran en las mejores tierras y sobre alturas entre 1.300 a 1.500 msnm, adyacentes algunas de ellas al Parque Nacional La Amistad, un área protegida del país, fronteriza con Costa Rica. Adicionalmente, la calidad del café de la variedad arábiga, constituye la base de las exportaciones, donde Chiriquí, en las zonas de altura, genera el 79% del total del país, tal como se desprende del cuadro siguiente.[24]

23 Plan Estratégico de Café 2007-2013 http://190.34.208.123/mida/files/transparencia/anexo/PLAN-ESTRATEGIC-DE-CAFE-DE-TIERRAS-ALTAS-2007-2013.pdf P. 4.

24 Ibid., P. 6

Tabla: Número de explotaciones, Cosecha y explotaciones Organizadas y Superficie

Provincia	Explotaciones	Cosecha qq	Explotaciones Organizadas	Superficie (ha)
Toral	32,020	307,247	4,779	14,778
Bocas del Toro	467	2,242	140	83
Coclé	8.103	35.263	676	832
Colón	3.252	19.210	611	539
Chiriquí	6.128	230.036	2.350	10.079
Herrera	1.789	891	136	126
Los Santos	929	506	25	33
Panamá	5.709	7.199	455	661
Veraguas	4.766	11.119	297	2.367
Comarcas y otros	877	781	89	58

FUENTE: Censo agropecuario 2001 CGR
Elaborado por MIDA-APRE-AMBEC-SCAP-IDIAP

Superficie en Producción de café, por Especie, Año y Provincia

Provincia	ESPECIE / AÑO									
	2000-2001		2001/2002		2002-2003		2003-2004		2004-2005	
	Coffea arábiga	Coffea canéfora	Coffea arábiga	Coffea canéfora	Coffea arábiga	Coffea canéfora	Coffea arábiga	Coffea canéfora	Coffea arábiga	Coffea canéfora
Chiriquí	12.300	0	12.310	0	10.507	0	10.187	0	9.520	0
Veraguas	2.000	10	2.100	50	2.100	50	2.300	100	2.300	100
Coclé	1.060	2.840	1.060	2.840	1.060	2.840	1.060	2.840	1.060	2.840
Panamá	63	967	63	967	63	967	63	967	63	967
Colón	0	2,020	0	2,020	0	2.020	0	2.020	122	2.020
Otras	122	83	122	83	122	83	122	83		83
Total	15.545	5.920	15.655	5.960	13.852	5.960	12.672	6.010	13.065	6.010

FUENTE: MIDA- Dirección Nacional de Agricultura

Entre las principales fincas cafetaleras cuya producción e impacto en el mercado nacional e internacional, ubicadas en las regiones de Boquete y Volcán, destaca: Bambito Estate Coffee con un área de 15 ha, propiedad de la familia Amar y fundada en 1945; la finca Barú Black Mountain con 18 ha y propiedad de Rod Braden; Café de Eleta con un área de 450 ha de propiedad de Fernando Eleta, fundador del primer canal de televisión y vinculado a otros negocios; Café Olè con un área de 160 ha y de propiedad de la Flia. García de Paredes; Finca Candela San Benito con 80 ha y propiedad de John Fillis; Cafè Kotowa, cuyos propietarios descendientes de ingleses han creado una franquicia en diversas partes del país; Finca Carme Estate con 27 ha de la Flia. Carlos Aguilera; Finca Don Bosco con 100 ha y propiedad de Marcos Moreno; Finca Corsa con 450 ha y propiedad de un ex director de la antigua Chiriquí Land Company; Finca Hartmann y Finca Ojo de Agua de familia descendiente checa con 53 ha; Finca La Colonia con 60 ha, de propiedad de Cándido Flores, productor y comerciante; la finca Torcaza Estate y los Alpes con 145 ha de Michel Janson; Finca Los Cantares de Amadis Jiménez con 60 ha y la Finca Santa Teresa con 120 ha de propiedad de Juan Pablo Berard y finalmente la Hacienda la Esmeralda de propiedad de la Familia Petterson, anteriormente citada.[25]

Si se analiza el ámbito de los cultivos permanentes, se puede apreciar de acuerdo a las cifras de la Contraloría General de la República, que el café en cuanto a su cosecha fue superior al de 1991 (240.576 quintales frente a 307.247 quintales cosechados en 2001), mientras que el banano de los 31.110.186 racimos disminuyó en 21.513.468 racimos, situación que impacta en la economía, ya que este producto tiene la mayor incidencia en el total de las exportaciones agrícolas. En el tema del café se ha dado un desarrollo sobre el café orgánico, aspectos tecnológicos, sin embargo, las explotaciones han disminuido de 40.740 en 1991 a 32.020 explotaciones en 2001, de igual forma han disminuido las plantas en edad productiva, lo que plantea un tema de regeneración de los cultivos, situación parecida a las plantaciones de café en Costa Rica.

Esta realidad en el Café, es indicativa de una presencia del capital extranjero como capital originario en la actividad cafetalera, utilizando las mejores tierras y las vinculaciones del mercado internacional. De igual forma, la concentración de las mejores tierras, (Boquete y Volcán) asegura una mayor producción, productividad y exportación.

2.2.3. Banano

Existe concentración y extranjerización de tierras en este rubro productivo.

- Panamá cuenta con 19 Productores de Banano:

1. 18 Productores Independientes Nacionales del Banano que representan el 56% (6.556 ha) del total de la superficie cultivada de

25 Willem J. Boot, Mill Valley, USA 2006 P. 44-62 http://bootcoffee.com/volcancandela_report07.pdf

11.707 ha, de éstos el 40% (4.731 ha) se encuentran en el Pacifico y el 16% (1.825 ha) en el Atlántico. Dentro los productores nacionales de banano se encuentran dos cooperativas de trabajo, la Cooperativa de Banano del Atlántico R. L. (COOBANA R. L.) y la Cooperativa de Servicios Múltiples de Puerto Armuelles R. L. (COOSEMUPAR R. L.).

2. Bocas Fruit Company - Subsidiaria de Chiquita Brand en el Atlántico, representa el 44% (5.151 hectáreas) del total de la superficie cultivada de banano.26

- Comercializadoras

1. Chiquita, hasta 1991 era el único exportador y comercializador de la fruta panameña, sin embargo, a partir de 2008 terminó su monopolio de la comercialización de la fruta.27 La Cooperativa COOSEMUPAR tendrá dicho control de la producción del Pacífico (ya que ella adquirió la plantación) y venderá a la empresa bananera parte de su producción de acuerdo a los Convenios suscritos, y el resto la comercializará de conformidad a las ventajas del mercado.
2. Banacom y Bananera Lía (14% del control de la comercialización), Empresas de Productores de Banano Nacionales comercializan su producto directamente al mercado europeo.

Es claro, que el caso del banano ha sido una página histórica de concentración de la tierra y de la intervención extranjera en el proceso productivo y la comercialización de la fruta. Tal presencia invasiva en Panamá como en América Latina, fue escenario de golpes de Estado y maniobras antidemocráticas. Todos pueden recordar, que incluso en el período del General Torrijos y la llamada Guerra del Banano, establecida para elevar los precios por caja de banano, la empresa le impuso al Gobierno Militar de Torrijos una retractación de su política nacionalista.

Actualmente, COOSEMUPAR enfrenta una profunda crisis económica, dado los costos elevados de producción, problemas organizativos-administrativos y rentabilidad, situación que ha sido más ventajosa para las empresas norteamericanas (subsidiarias) ya que en la comercialización, los riesgos se reducen a los riesgos del mercado y no los riesgos biológicos y climáticos a la cual está expuesta la fruta y por ende la Cooperativa.

Tal como se evidencia en los antecedentes, la concentración de tierras y la intervención del capital extranjero, se mantiene en la actividad bananera. Si bien ha disminuido el área de la plantación extranjera, la comercialización sigue siendo un canal bajo control de la empresa trasnacional de la empresa Chiquita Brand.

2.2.4. Arroz

Si bien muchos pequeños productores participan en la actividad arrocera, se observa la evolución de una concentración de la tierra en grandes productores y de empresas que han diversificado su producción.

Hemos revisado para el período 2007 en la Región de Chiriquí sobre la siembra de arroz mecanizado. Por lo limitado de la información hemos analizado el Distrito de Alanje que está completo, pues tenemos la información de cada productor. (Datos del MIDA que se Adjuntan).

En el distrito de Alanje se sembraron 13.919 ha, es decir el 52% del total sembrado en toda la provincia (26.601 ha), de allí su importancia en este rubro productivo.

El total de productores fue de 371. Sin embargo, el hallazgo interesante es que de la totalidad de productores, solamente 4 controlan el 20% de la totalidad del área sembrada, es decir los Sres. Anguizola (1.470 hectáreas) y Flia. Morales (700 hectáreas). Pero además, comparten control en la siembra, la empresa Corporación Azucarera la Estrella S.A., con 660 ha, empresa de producción de azúcar con una superficie en este rubro de 11.540 ha, ubicada principalmente en Coclé. Observamos, como no sólo se diversifica su producción, sino su mercado de tierras y uso de suelo en otros rubros productivos.

26 Dirección Nacional del Banano. Memoria del Ministerio de Comercio e Industrias. Panamá 2003. P. 2-4 http://www.vicomex.gob.pa/texto/banano2003.pdf

27 Tribuna Latina. Com Sábado 6 de Noviembre de 2010 http://www.tribunalatina.com/es/viewer.php?IDN=6917

Por otra parte, en el mismo Informe, de conformidad con una variedad de arroz, el arroz secano, de acuerdo a la información que se adjunta en esta monografía 2006-2007 en el Distrito de Natà, Provincia de Coclé, donde de un total de 93 productores sembraron 358,05 ha. En esta realidad productiva 7 productores controlan 162,50 ha para un 45% de la totalidad. Sin embargo, de este total, la familia Chiari, vinculados históricamente a la producción de azúcar, poseen 61 ha, lo que representa un 37% del total bajo control de los principales productores y un 17% del total del área sembrada.

Si bien el tema aquí no es extranjerización, se pueden colegir los niveles de concentración de la tierra y cómo se desparrama el capital privado nacional en otros rubros productivos, incidiendo en el control de la producción nacional.

En la Provincia de Veraguas, Distrito de Río de Jesús, en el período 2007, se puede destacar, de conformidad con los datos del MIDA que se adjuntan, que de los 22 productores identificados se sembró arroz de manera mecanizada, un área de 861,50 ha y se obtuvo una cosecha de 86.227 quintales. De los 22 productores, dos productores controlan 462 ha, es decir el 53% del total del área sembrada y con una producción de 36.805, es decir el 42% del total.

Un hallazgo interesante, es la productividad del propietario-productor con mayor concentración del área sembrada y mayor rendimiento por hectárea, la Familia Name, que logra una producción de 22.705 quintales, es decir el 26% del total de la producción de quintales de arroz.

En una entrevista periodística, Francisco Antúnez de la Gremial de Agroexportadores de productos no tradicionales, señala que "existen en la actualidad 30.000 agricultores en todo el país, y ya no les queda mucho tiempo para sostenerse en la actividad y menos motivar nuevos productores, si pronto no se logra percibir un nuevo rumbo de mejores estímulos a la producción nacional". Alexander Arauz, productor de arroz, señaló que esta actividad agrícola ha pasado a ser muy riesgosa, por lo que muchos productores la han abandonado. Señaló "que los arroceros necesitan de un mecanismo que les dé seguridad de compra". Virgilio Saldaña, dirigente de los productores de tierras altas de Chiriquí, dijo que la mayoría de los agricultores de hortalizas no han perdido el ánimo pero les preocupa que no se vislumbre ningún programa de incentivo.[28]

Sin embargo, ¿Qué está pasando con la producción alimentaria en Panamá? De acuerdo a los últimos informes 2009 de la Contraloría General de la República, así como de las Asociaciones de Productores de Panamá, las tierras dedicadas a la agricultura, han sufrido una reducción que va de 300.000 ha a 200.000 ha en los últimos 15 años, esto representa una caída de 34% del total.

Si se analiza la tendencia de las explotaciones a partir de uno de los rubros productivos más importantes como cultivos temporales, el arroz, se puede colegir que desde 1971 hasta 1991 se dio un proceso de crecimiento en el número de explotaciones y la superficie sembrada en hectáreas. El 2001 presenta un cuadro distinto, ya que de las 65.977 explotaciones en 1991 disminuyen a 47.364 explotaciones y la superficie sembrada disminuye de 109.320 a 86.768 ha sembradas, es decir, un 7% de las explotaciones y de la superficie sembrada respectivamente. En cuanto a su impacto en el mercado, se vendieron en 1991 un total de 4.763.637 quintales, en tanto que en 2001 se vendieron 3.320.543 quintales de arroz, es decir una disminución que va a seguir agravándose.

Las cifras de la Contraloría General de la República y sus publicaciones anuales indican, que Panamá ha disminuido su área sembrada de 300.000 ha a 200,000 ha, es decir se han perdido 100.000 ha. Entre los rubros más afectados es justamente el arroz, que de acuerdo a la Asociación de Productores de Arroz, se han dejado de sembrar 22.000 ha en los últimos 15 años, lo que implica en términos generales un proceso creciente de dependencia de las importaciones de productos alimentarios. En este rubro hay un proceso de concentración de la tierra en empresas privadas y personas naturales, además de la falta de dis-

28 Rafael Berrocal Diario La Prensa. Se reduce tierra sembrada. sábado 28 de agosto de 2010 Sección Negocios-Economía, Panamá 2010 http://mensual.prensa.com/mensual/contenido/2010/08/28/hoy/panorama/2316396.asp

ponibilidad de tierras para la producción de los pequeños y medianos productores.

2.2.5 Turismo

Se ha estimado conveniente insertar este aparte del turismo y su impacto en el mercado de tierras, sobre todo por la proyección que se observa en el grado de extranjerización, en especial en el turismo residencial y hotelero.

Es importante señalar, que en relación al territorio insular y costero, donde se estima un total de 55.000 predios en conjunto, sin titular, excluyendo las áreas protegidas (parques naturales, reservas, etc.) comarcas indígenas (que representan el 23% del territorio nacional y donde la propiedad colectiva indígena no admite la existencia de propiedad privada, salvo los casos previos a la creación de la Comarca), manglares, no existe un registro de derechos posesorios. Sin embargo, se han realizado trabajos de catastro parciales y estudios, que arrojan este universo estimado de predios. Por otra parte, las distancias a titular de costas, analizadas linealmente son:

Resumen de Costas de la República de Panamá
(Km lineales)

Características	Atlántico	Pacifico	Total
Áreas protegidas	147	1079	1226
Costas	450	981	1431
Manglares	170	1955	2125
Comarcas	738	0	738
Total	1505	4015	5520

FUENTE PRONAT 2008

En estas distancias lineales, la dimensión de los predios puede oscilar entre dos mil metros a 9 mil metros en costa y en isla, 4 mil metros hasta una hectárea, sin embargo, hay casos de concentración de tierras donde estos parámetros son rebasados, tal como se expone posteriormente en el caso del Hotel Tropic Star en Darién y otros casos de proyectos turísticos sobre derechos posesorios aún sin formalizar.

Para ello es importante tener la superficie por catastrar y titular en la costa y el territorio insular. La gráfica anterior, base de la Ley 80 de 2009, arroja la cifra de 28.620 ha. Esto es el resultado de 1431 kilómetro lineales por 100 ha para alcanzar el área (para traducirlo a hectáreas por 0,2 de profundidad aprobada por la Ley) resulta justamente la superficie total de titulación de la zona costera.

La gráfica de la página siguiente, presenta las áreas costeras e insulares de todo el país, información preliminar en la propuesta de regularización masiva del Programa Nacional de Administración de Tierras de costas e islas. Se está hablando de un total de 2626 kilómetros lineales por 100 ha para definir la superficie total del área por 0,2 (promedio entre 190 metros en el Atlántico de acceso a la adjudicación y 178 metros en el sector pacífico) para un total de 52.520 ha. Igualmente, se pueden apreciar valores de venta, que se harían tanto a las personas naturales como a las personas jurídicas, resaltando las áreas de mayor valor inmobiliario.

Por otra parte, posterior a la gráfica presentada, se podrá apreciar que no existe información precisa, de cuánto es el impacto del capital extranjero en esa superficie total precitada, así como el porcentaje de la concentración, sin embargo, se observará una tendencia del capital extranjero y de los grupos económicos más fuertes del país, en los proyectos turísticos, tanto de turismo residencial como hotelero.

A pesar de este proceso en construcción, fundado en derechos posesorios no registrados ni formalizados, la actividad del turismo se ha desarrollado a través de ciertas reglas de acceso a la propiedad, por compra directa de bienes del Estado de costas e islas para fines de turismo residencial y hotelero, o proyectos turísticos titulares de derechos posesorios sujetos al riesgo del mercado informal.

Se destacará, en esta monografía, la cobertura geográfica del Archipiélago de Bocas del Toro, ya que en la ciudad de Bocas del Toro (Isla Colón), capital de la Provincia de Bocas del Toro, donde ya se ha completado el catastro de 3.500 ha, dentro del ejido, todavía no se concluye el proceso de adjudicación. Esta Región de Bocas del Toro se caracteriza por una biodiversidad y una riqueza

Áreas costeras e insulares: según precio, longitud. Superficie y costo total

Categoría	Región Costera	Provincia	Precio por ha. (B/)		Longitud (km)	Longitud (hectómetros)	Superficie (ha)-long en hm'2 hm	Costo Total (precio por superficie)(B/)	
			Persona natural	Otro solicitante				Persona natural	Otro solicitante
1	Desde Punta Chame hasta Juan Hombrón	Coclé	100	50.000	31	310	620	62 000	31.000 000
		Panamá	100	50 000	58	580	1 160	116 000	58 000 000
	Desde Capira hasta Veracruz	Panamá (incluyendo Taboga y Saboga)	100	50.000	84	840	1.680	168 000	84.000.000
	Islas de Bocas del Toro	Bocas del Toro	100	50 000	606	6060	12.120	1.212 000	606 000.000
2	Península de Azuero y Pacífico de Veraguas	Herrera	100	40.000	9	90	180	18.000	7.200.000
		Los Santos	100	40.000	134	1340	2.680	268.000	107.200 000
		Veraguas	100	40.000	228	2280	4.560	456.000	182.400 000
	Chiriquí	Chiriquí	100	40.000	111	1110	2.220	222.000	88.800 000
3	Costa arriba de Colón	Colón	100	30.000	118	1180	2.360	236.000	70 800.000
	Archipielágo de las Perlas	Panamá	100	30.000	530	5300	10.600	1.060 000	318.000 000
4	Costa debajo de Colón	Colón	100	20.000	128	1280	2.560	256.000	51.200.000
	Atlántico de Veraguas	Veraguas	100	20.000	49	490	980	98 000	19 600.000
	Tierra firme de Bocas del Toro	Bocas del Toro	100	20.000	112	1120	2.240	224.000	44.800.000
5	Garachiné. Jaqué y Puerto Obaldía	Darién	100	10.000	174	1740	3.480	348 000	34.800.000
		Kuna Yala	100	10 000	12	120	240	24 000	2.400.000
	Islas de Veraguas (Cébaco y Gobernadora)	Veraguas	100	10 000	71	710	1.420	142 000	14 200.000
6	Desde Panamá Este hasta Punta Brujas	Panamá	100	5 000	162	1620	3 240	324 000	16 200 000
		Darién	100	5 000	9	90	180	18 000	900 000

natural, que ha generado una ola de inversiones turísticas y especulación inmobiliaria. Uno de los puntos sensitivos e importantes es el Parque Marino Bastimentos. Este sitio se encuentra ubicado al norte del Archipiélago de Bocas del Toro, cerca de la ciudad de Bocas del Toro de las tierras indígenas de Salt Creek. Tiene una extensión de 16.325 ha, siendo 11.528 ha superficie marina y el resto costa. Dentro de la zona de amortiguamiento de esta área protegida, se encuentra el proyecto turístico de Red Frog Beach Club, de capital norteamericano, con 68 ha, un complejo habitacional de 800 viviendas con sus piscinas, dos marinas y campo de golf, que va a generar una carga poblacional superior a lo permisible, además de la contaminación del área.[29]

De igual forma y cerca de la Ciudad de Bocas del Toro, se encuentra en el Archipiélago de Bocas del Toro, la región de Boca del Drago, con inver-

29 Almanaque Azul. Playas y Costas de Panamá http://www.almanaqueazul.org/red-frog-beach-club/

siones extranjeras entre la que destacamos, el Dragomar Tropical Beach Resort, ubicado estratégicamente sobre una colina. Boca del Drago es considerado el punto más cercano del archipiélago a tierra firme.[30]

En Isla Colón (Ciudad de Bocas del Toro), existían hace 10 años (1999) 3 hoteles; hoy se encuentran 60 hoteles, los mejores y con atractivo turístico son propietarios extranjeros o grandes grupos económicos de Panamá, como el Hotel Playa Tortuga & Resort Beach del grupo Quijano (dueños de una de las empresas constructoras más grandes del país (SUCASA).

En el área de Boquete, aprovechando su clima y su belleza natural, se encuentra el proyecto de turismo residencial de Valle Escondido, promovido por el norteamericano Sam Taliaferro, para jubilados norteamericanos especialmente. El área se constituye de 170 viviendas, áreas de recreación y deporte. El 65% de los que habitan son norteamericanos, aunque hay personas de 16 países.

Este proyecto se desenvuelve fuera del contexto de la vida productiva del Distrito de Boquete y del entorno cultural indígena de la región de Bocas del Toro, donde hay una fuerte población indígena. Es un mundo fuera de Panamá. Tal situación se agudizó en el 2002, cuando el dueño del proyecto Taliaferro, cerró el camino de su proyecto Valle Escondido a una finca cafetalera, dejando encerrados a más de 110 trabajadores, con sus hijos y familias, camino de producción que existía desde 1908.31

En el archipiélago de las Perlas, con 39 islas y 100 islotes, se destaca la isla Saboga (con un área de 755 ha), donde se desarrolla el proyecto turístico habitacional sobre un área de 15 ha promovido por Trum Ocean Club, cuyo propietario es el millonario Donald Trump Jr. De igual forma, el grupo Trum Ocean Club ha construido un edificio en Punta Pacífica, costa de la Ciudad de Panamá, edificio que tiene 70 pisos y su forma de barco de vela. En esta misma zona de Isla Saboga, el Grupo del Sol, (GVA Asociados) de capital norteamericano principalmente, han invertido más de 18 millones en un proyecto habitacional ecológico, según se plantea, para captar clientes internacionales.

De igual forma, en la zona costera del pacífico en el Distrito de Antón, existe una creciente actividad de inversiones turísticas y residenciales, tales como el Proyecto Playa Blanca, de capital judío panameño (familia Schwarts) en perspectiva de construir 1700 viviendas, 11 piscinas, donde una constituye la segunda del mundo; Proyecto Desarrollo Turístico Buenaventura S.A. y The Bristol Resort S.A. ambos del Grupo Verdeazul, con una inversión de más de 40 millones sobre un área de 300 ha, de propiedad del Ministro de Economía y Finanzas Alberto Vallarino; Breezes Panamá, operado por la cadena jamaiquina Superclubs; la Promotora Lagomar, vinculada a una cadena estadounidense; el Hotel Decameron de capital colombiano; el Proyecto de Nikki Beach Resort&Residencias, clubes de playa en la zona de San Carlos (Pacífico) de capitales norteamericanos con proyectos en más de 7 países del mundo.

Es importante destacar, que el Gobierno Nacional ha decidido construir un Aeropuerto Internacional en esta zona de Antón, sobre la carretera Transístmica del Pacífico.

Como se puede apreciar, el fenómeno del desarrollo turístico sobre el patrimonio natural costero, insular y montañoso, es una realidad creciente y su peso en este sector abre las oportunidades para la inversión extranjera, como una actividad abierta y sin mayores restricciones. Algunas ventajas por las que empresas internacionales han colocado sus recursos en Panamá en el sector turismo, son:

- Panamá ofrece el mejor centro bancario en la región, con el uso de USD como moneda de curso legal y con bancos de primer nivel internacional (HSBC, CITIBANK, BBVA, etc.) lo cual facilitará la obtención de hipotecas para extranjeros, ofreciendo un rápido proceso de transferencias bancarias internacionales para abonos y separaciones de propiedades.

30 Información sobre Bocas del Toro http://panamtours.tripod.com/bocasesp.html

31 Boris Gómez, Las Prensa Web. Panamá, 4 de Enero de 2002 http://mensual.prensa.com/mensual/contenido/2002/01/04/hoy/nacionales/400573.html

- La ley Migratoria Panameña, ofrece uno de los mejores programas de retiro en el mundo, el cual le permitirá convertirse en "residente" en menos de 2 meses. Este programa ofrece incentivos tales como la posibilidad de importar muebles y enceres personales para sus nuevas propiedades exentos del pago impuesto de importación, al igual que el importar automóviles igualmente exentos.
- Un excelente sistema de servicios, infraestructura y utilidades generales para propiedades tales como: Internet de alta velocidad (por Panamá cruzan 5 de los principales nodos de interconexión de Internet), televisión por cable y satelital, agua potable pública, amplia oferta de telefonía, fija y celular.
- La posibilidad de adquirir propiedades exentas al 0% de pagar el impuesto de inmueble por: 5, 10, 15 y hasta 20 años (dependiendo de la fecha de inicio de construcción).
- Un gran mercado de empresas y profesionales bilingües especialistas en el mercado de bienes raíces.
- Si usted es empresario, la ley Panameña ofrece beneficios fiscales a constructoras y promotoras que inician proyectos inmobiliarios en Panamá.

Sin embargo, es necesario resaltar algunos criterios de panameños en dichas zonas turísticas que señalan:

"La iniciativa de que se desarrollen los complejos turísticos no es mala", dice Cecilia Morcillo, representante (cargo de elección popular) de Antón Cabecera, "pues asegura que por un lado la construcción de nuevos hoteles genera empleo para los jóvenes de la región y por otro, esas empresas pagan impuestos en los municipios correspondientes. Pero no todo es color de rosa" Morcillo asegura que la actividad ha dado trabajo a extranjeros, que ocupan mejores puestos y salarios que los trabajadores locales, pues estos últimos no siempre tienen la capacitación adecuada y necesaria.

Los moradores del área de Farallón (zona de Antón) coinciden en esta percepción. Algunos artesanos, que prefirieron no identificarse porque venden sus productos en las zonas turísticas, señalaron que las empresas empiezan contratando la mano de obra local, pero luego terminan prescindiendo de ella y buscando a extranjeros.

Aún así, la representante reconoce que mucha gente joven ha empezado a trabajar en los hoteles y otros se han sentido estimulados a seguir los estudios para atender distintas funciones dentro de los complejos turísticos, para mejorar su calidad de vida, financiar sus estudios y atender a sus familias.

En el área, unos están a favor de más proyectos turísticos y otros no tanto, pero incluso estos últimos reconocen que es una alternativa para mejorar la situación económica de la población, siempre y cuando prevalezca la contratación del recurso humano local y se impulse su permanencia laboral.

Total de Propietarios Nacionales y Extranjeros de títulos de Propiedad

Descripción	Total Provincia	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Bocas del Toro	10.191	754	832	1.066	1.493	1.166	994	845	1.930	636	475
Coclé	68.660	5.026	3.435	4.407	8.387	10.702	6.233	8.908	6.981	10.358	4.223
Colón	24.846	2.573	1.945	3.054	3.381	2.369	1.509	2.928	2.995	3.197	895
Chiriquí	97.530	7.419	6.662	6.410	7.464	9.266	7.789	14.722	23.898	11.013	2.877
Darién	12.132	361	334	399	469	1.231	2.197	4.287	1.152	1.305	397
Herrera	54.339	5.370	5.143	4.038	4.082	10.307	5.965	5.056	5.622	5.263	3.482
Los Santos	69.723	6.267	7.587	4.353	5.587	4.605	4.995	12.426	10.948	8.925	4.026
Panamá	275.116	38.463	28.928	27.972	26.626	31.364	24.697	28.064	33.309	25.694	9.981
Veraguas	103.286	14.883	6.805	6.155	16.467	8.363	7.914	12.148	14.037	13.840	2.668
Total	715.823	81.116	61.671	57.854	73.956	79.373	62.293	89.384	100.872	80.231	29.024

Fuente: Registro de la Propiedad 2010

2.3 Extranjerización del Mercado de Tierras

Luego de un exhaustiva revisión en el Registro de Propiedad, sin contar con campo específico sobre la nacionalidad del propietario, pero revisando los códigos de identidad migratoria se presentan los siguientes cuadros que indican la tendencia en el mercado de tierras (urbanos y rural) donde tanto nacionales como extranjeros, desde el año del 2001, han venido registrando los títulos de propiedad y marcan tendencias y características sobre el grado de extranjerización de la tierra en Panamá.

En este cuadro se ve la tendencia entre 2001 a 2006 de un proceso, que se va debilitando en dicho período, pero repunta nuevamente a finales del 2006 hasta disminuir en el período 2010. En el período de 2001 se inicia el proyecto de titulación masiva del Programa de Tierras (PRONAT), pero no tiene un marco jurídico que lo fortalezca y le dé celeridad en la titulación. A partir de 2006, se cuenta con la Ley 24 de 2006, que introduce la titulación obligatoria, a través de un proceso de oficio, además los criterios reglamentarios, mesas técnicas operativas y voluntad política institucional, para asignar al mercado de tierras las reglas ágiles para la inserción de los predios al mercado. Tal proceso de formalización de la propiedad, constituye un instrumento eficaz de valoración e inversión, convirtiendo capital muerto en inversión, de manera que el mercado de tierras sea una oportunidad de capacidad económica.[32]

A continuación, se revisa la tendencia de los títulos de propiedad a propietarios extranjeros, para ver donde se ubica el mayor grado de extranjerización.

Como se observa, el mercado de tierras, funcionó tanto para nacionales como para extranjeros, y los procesos masivos agilizaron el acceso a la propiedad de todas las personas, naturales, jurídicas, nacionales o extranjeras. En el periodo 2006 al 2009, se observa una tendencia en la titulación de tierra a favor de extranjeros, la cual cae en el periodo 2010. Tal caída puede obedecer a los parámetros legales que estaban en discusión (Ley 80 de 2009, ley de costas e islas y su reglamentación), donde se habían dado en el pasado muchas solicitudes, pero las mismas no se habían formalizado.

Si se compara en el universo de la titulación, es decir 715.823 títulos de propiedad, el fenómeno de la extranjerización en el mercado de tierras, representa 1,6% del gran total, es decir, 11.524 títulos de propiedad. Tal cifra pudiera ser irrelevante, ya que lo importante sería establecer la

32 Hernando de Soto. El Misterio del Capital. Editorial El Comercio Perú 2000 P. 184

Títulos de Propiedad a Propietarios Extranjeros

Descripción	Total	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Bocas del Toro	427	19	33	49	68	91	74	32	29	25	7
Coclé	844	145	72	63	83	92	71	101	120	74	23
Colón	578	102	77	81	73	42	35	43	50	55	20
Chiriquí	1920	203	159	181	190	248	195	261	258	164	61
Darién	373	12	3	5	8	13	32	92	80	123	5
Herrera	315	44	22	30	24	35	72	27	20	35	6
Los Santos	214	30	12	14	15	23	30	36	20	20	14
Panamá	6375	1.025	668	592	589	691	683	905	570	485	166
Veraguas	478	55	39	34	69	22	82	55	46	54	22
Total	11.524	1.635	1.085	1.049	1.119	1.257	1.274	1.552	1.193	1.035	324

Fuente: Registro de la Propiedad 2010

titularidad real sobre la superficie de la tierra, información que no existe en los campos del Registro de Propiedad, lo que implica examinar el estudio tenencial de cada título propietario y por ende pasar a fuentes primarias. Por otra parte, el tema de la concentración en este sector, ya no será el tamaño de las fincas, sino la capacidad de articularse a inversiones de carácter global en la generación de recursos económicos, aunque hay sus excepciones tales como la empresa HOTEL TROPIC STAR de capital norteamericano (Hotel 5 estrella en Darién, de Pesca deportiva cuyo dueño es norteamericano) se edifica sobre un área de 25 ha dentro de una finca de su propiedad de 8.000 ha; se puede dimensionar el impacto de la extranjerización no sólo en la emisión del título, sino en este caso, en la superficie bajo su propiedad. (Consultoría sobre Piña, Programa de Desarrollo Sostenible del Darién 2005)[33].

Tal situación se repite en otros ejemplos, como el de la Corporación Azucarera La Estrella (CALESA), así como la Corporación Azucarera Nacional, que en el Registro Público se demuestra un creciente número de fincas y predios comprados por dicha empresa. Sin embargo, lo básico es identificar las distintas actividades del mercado de tierras en su impacto productivo y de inversiones, donde capitales latinoamericanos e internacionales se vinculan con el capital nacional.

2.4 Factores que activan o desincentivan los fenómenos de concentración y extranjerización

A manera de reflexión se puede señalar, que en el país los mercados de tierras han sido históricamente procesos que han fundamentado grupos oligárquicos que incidieron en el Poder y que generaron relaciones precapitalistas de propiedad. La Reforma Agraria ha tenido un impacto tangencial en lo que el historiador Figueroa ha llamado el Panamá Profundo, es decir las áreas rurales, divorciadas del Panamá de tránsito, palanca del crecimiento por la vía de su posición geográfica, los servicios y el comercio internacional.

La función social, que debían cumplir los predios, no se cumplió, lo que ha generado que la concentración de la tierra ha seguido siendo un factor de control de tierras, recursos naturales, enclaves productivos, sin que el Estado haya hecho cumplir los criterios expropiatorios enmarcados en la Ley de Reforma Agraria para generar productividad y generar verdaderos procesos productivos, tanto para la exportación como para la seguridad alimentaria o promover los mercados de tierra con fines de seguridad alimentaria y desarrollo social.

Los fenómenos de la concentración se fueron expresando en los mercados de capitales, así como en los mercados de bienes inmuebles sin que el Estado pudiera democratizar los procesos productivos y de distribución de la renta del suelo.

El marco constitucional de Panamá se fundamenta en una economía de mercado, impulsada por los particulares. El papel del Estado corresponde a tareas de orientación, reglamentación o dirección, tal como lo preceptúa el artículo 282 constitucional. Sin embargo, le corresponde al Estado, la planificación económica y social mediante los organismos o departamentos especializados. A pesar de ello, salvo los criterios legales para los procesos adjudicatorios, el mercado de tierras vinculado a las actividades económicas productivas sujeto a las iniciativas de los particulares, marcados por los precios y las ventajas del comercio internacional, sigue orientando el crecimiento y el desarrollo económico.

Los fenómenos de concentración de la tierra no tienen solamente hoy el fundamento político de una estructura latifundista, sino el bien tierra ha entrado en el mercado de bienes y en los procesos productivos, con el valor social y económico de una acumulación capitalista creciente, donde la concentración y la extranjerización, asumen un rol determinante en el rumbo de las necesidades del mercado de consumo y del intercambio nacional e internacional. Por ello, se han destacado algunos rubros productivos, donde el tema es más que el tamaño físico de la concentración (que sigue teniendo un nivel de importancia por el acceso a recursos naturales), sino el impacto de ese bien productivo en la estructura productiva del país.

33 Consultoría Tristán Donoso, Santander. Programa de Desarrollo Sostenible del Darién Caso Piña. Panamá 2005

En los mercados de las economías capitalistas se observa siempre una tendencia general a la concentración, situación que en el mercado de tierras la asignación de recursos, trámites y proyectos para el intercambio mercantil siempre han favorecido a la concentración y por ende a los grandes propietarios-productores. En los marcos jurídicos, aunque parecen ser neutrales y apuntan a una economía de libre mercado, se ha podido identificar cómo la efectividad de la titulación, así como los procesos productivos y los financiamientos han servido para apuntalar los procesos de concentración económica. Paradójicamente, con el aumento de la concentración económica en los ordenamientos capitalistas se aprecia un progresivo incremento de la intervención del Estado en los procesos de mercado, con el fin de facilitar la evolución, desarrollo y articulación de las redes económicas nacionales y trasnacionales.

En este marco conceptual, se destacará cómo ciertos factores estimulan la activación o la desestimulan de los fenómenos de concentración de tierras, en especial la vinculación del bien tierra en los procesos productivos.

a) El factor de la acumulación de capital constituye, por su propia naturaleza, un proceso que tiende a la concentración y centralización del capital y es donde el Estado puede ser una regulador de este fenómeno. En el caso de Panamá, el papel del Estado ha sido facilitador de procesos de concentración, ya sea por acción u omisión en las conductas legales e institucionales que debió exigir, para asegurar una economía de libre mercado, dándole cabida y protección a la agricultura familiar y a los pequeños productores en el mercado. Todo el escenario de la titulación en los pequeños productores, que ya se ha explicado, se impulsó en el Programa Nacional de Administración de Tierras, en especial para los poseedores de 10 a 50 ha en materia de titulación e inserción en el mercado. Sin embargo, a partir de 2010 este proyecto por razones de financiamiento y capacidad institucional, no ha mantenido el impacto anterior, quedando rezagado en su proyección del catastro y titulación nacional.

b) El factor jurídico, tal como desarrollado en la lectura constitucional, si bien sustenta una economía de mercado donde se garanticen las reglas de la libertad económica y la competencia, las estructuras institucionales, los procedimientos y la acción del Estado, éste ha favorecido la concentración de la tierra y definido el modelo de desarrollo con el mercado global, favoreciendo en muchos de los casos, la actividad productiva extranjera o favoreciendo a los grupos propietarios de mayor superficie en el país. Un ejemplo claro de esta realidad son las actuales reformas a la Ley minera en Panamá. El Estado ha impulsado un paquete de reformas a la ley minera para ampliar las regalías (de 2% a 5%). En el artículo primero de la Ley 22 ordinal 1 de 2011, con el fin de atraer inversiones de Corea del Sur, se permitió que si bien los gobiernos o Estados extranjeros no pueden obtener concesiones de manera directa, lo pueden hacer a través de personas jurídicas privadas, es decir, los Estados extranjeros a través de su participación accionaria intervienen en la explotación minera. Esta Ley promueve la minería metálica de cielo abierto, cuyo impacto al ambiente y a los recursos naturales, ha sido considerada como peligroso por las técnicas de lixiviación con cianuro y mercurio, como sustancias dañosas.

El impacto de la minería metálica expresa una nueva modalidad de concentración de tierras o procesos productivos de comercialización de cobre, oro y otros minerales, que en el caso de Panamá, constituyen 3.000 ha en Cerro Colorado dentro de las Comarcas indígenas Ngobes (proyecto a ser concesionado al capital Coreano) y 97.000 ha de Minera Panamá y Minera Petaquilla (empresas canadienses) con casi 100.000 mil ha en el área de Colòn-Coclè, sin considerar la rata de desforestación, toxicidad del suelo e impacto en la zona del Corredor Biológico Mesoamericano, área donde se desarrolla la explotación de estas últimas empresas.

Paralelamente, se estima en un 44% del territorio nacional las solicitudes de concesión minera, que todavía están en trámite o en etapa de aprobación de exploración.

El texto del artículo 1, que modifica el artículo 4 del anterior Código Minero señala:

Artículo 1: El artículo 4 del Código de Recursos naturales queda así: Artículo 4: No podrán obtener concesiones mineras, ni ejercerlas o disfrutarlas los siguientes entes o personas:

1. Los gobiernos o estados extranjeros o instituciones oficiales o semioficiales extranjeras, con excepción de las personas jurídicas en las que tengan participación económica o financiera uno o más Estados o gobiernos extranjeros o instituciones oficiales o semioficiales extranjeras, siempre que dichas personas jurídicas de derecho privado, bajo las normas panameñas, renuncien en el contrato de concesión a la reclamación vía diplomática, salvo el caso de denegación de justicia y se sometan en el contrato a las leyes de la República de Panamá. Esto también se aplicará en caso de cesión de contrato. Lo anterior es sin perjuicio de lo que establece la ley 58 de 2002 o las que en el futuro se dicten sobre medidas de retorsión.

   Los gobiernos, instituciones o personas mencionadas en el párrafo anterior podrán aceptar garantías sobre los bienes de la empresa minera concesionaria, con excepción de sus terrenos para asegurar los financiamientos concedidos como sea usual en la industria minera. No obstante lo anterior, la concesión siempre permanecerá siendo explotada por una empresa privada, previo cumplimiento de los requisitos que establece este Código y la respectiva aprobación de la Dirección Nacional de recursos Minerales.

Se visualiza en esta normativa de 2011, un nuevo escenario de *land grabbing*, no existente en los ejemplos de los diversos rubros desarrollados, pero enmarcado en el acaparamiento por vía de concesión de un territorio panameño, donde empresas extranjeras (capitales de Estados extranjeros) se asocian con el Estado en un contrato de concesión, para explotar los recursos minerales del país, en condiciones desfavorables para el ambiente, así como ingresos abismales comparativamente hablando para los Estados de las empresas extranjeras (personas jurídicas privadas inscritas en el Registro de Propiedad de Panamá).

En Costa Rica, la Gaceta Nº 29 de 10 de Febrero de 2001 de la Ley Nº 8904 ha declarado la prohibición de permisos o concesiones para actividades de exploración y explotación de cielo abierto.

A la finalización de esta consultoría, el Gobierno Nacional ante la presión de los pueblos indígenas y movilizaciones nacionales, prefirió derogar la Ley 8 de 2011 (referida a la minería) en especial en las áreas comarcales indígenas. Sin embargo, las empresas mineras en el área Colòn-Coclè se mantienen, ya que fue fruto de un Contrato con la Nación, anterior a esta ley precitada. Se ha creado una comisión para evaluar el tema minero.

c) La Institucionalidad judicial, se fundamenta en la creación de estructuras judiciales basadas en la sanción de conductas monopólicas que afectan o lesionan el libre ejercicio económico. Es un instrumento para desestimular las conductas monopólicas y de concentración. En tal sentido las normas de la Ley 45 de octubre de 2007 señalan:

Artículo 1. Objeto. La presente Ley tiene por objeto proteger y asegurar el proceso de libre competencia económica y la libre concurrencia, erradicando las prácticas monopolísticas y otras restricciones en el funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios, para preservar el interés superior del consumidor.

Artículo 2. Ámbito de aplicación. Esta Ley se aplicará a todos los agentes económicos, sean personas naturales o jurídicas, empresas privadas o instituciones estatales o municipales, industriales, comerciantes o profesionales, entidades lucrativas o sin fines de lucro, o a quienes, por cualquier otro título, participen como sujetos activos en la actividad económica. Igualmente, se aplicará a todos los actos o prácticas que surtan sus efectos en la República de Panamá, indistintamente del lugar en donde se perfeccionen.

Artículo 3. Monopolios y actuaciones oficiales. Esta Ley no se aplicará a las actividades económicas que la Constitución Política y las leyes reserven exclusivamente al Estado y no hayan sido otorgadas en concesión. En lo que no concierna a tales actividades económicas reservadas, las instituciones y dependencias del Estado y los

municipios están obligadas a acatar las disposiciones contenidas en la presente Ley. El Estado velará porque en sus decisiones y actos administrativos se resguarden los principios de libre competencia y libre concurrencia económica, señalados en esta Ley. A tal efecto, todos los municipios, instituciones autónomas o semiautónomas e instituciones estatales en general podrán solicitar concepto a la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, en adelante la Autoridad, cuando en el ámbito de sus decisiones se pueda afectar la libre competencia o la protección al consumidor.

Luego de revisar la jurisprudencia nacional de los tribunales de libre competencia, no existen criterios que consideren la concentración de la tierra o concentraciones económicas donde el bien tierra sea fundamento del control del proceso (sea por la vía de la propiedad o del contrato) como prácticas monopólicas contrarias al libre mercado. Es decir, si bien se ha construido esta institucionalidad judicial, tales estructuras legales no afectan el desarrollo de procesos de concentración asentados sobre la tierra y los recursos naturales.

Los procedimientos de adjudicación del los mercados de tierras, tal como han sido expuestos, han sido en su historia procesos inacabables, sin embargo, los procesos de titulación masiva de PRONAT permitieron mitigar esta situación. Tales procedimientos deben retomarse para alcanzar las metas de la seguridad jurídica de la propiedad y las inversiones nacionales y extranjeras. Demás está decir, que muchos proyectos de desarrollo han quedado estancados, ya que los procedimientos ordinarios han constituido frenos, que de acuerdo a la opinión pública se pueden prestar, por su discrecionalidad, en conductas sancionables y no éticas. El escenario para los pequeños y medianos productores, resulta más gravoso y eleva su vulnerabilidad.

Criterios fiscales, el Estado ha creado estructuras fiscales que incentivan la inversión extranjera, sin importar los riesgos de procesos de concentración y extranjerización de actividades o rubros productivos, con fines de convocar y promover dichas inversiones. Contradictoriamente, las políticas tributarias en Panamá, siguen siendo mecanismos de afectación a los particulares (en especial a los pequeños y medianos productores) los cuales deben cargar con impuestos más que incentivos. Tal conducta intervencionista contrasta con la naturaleza neoliberal que ha declarado el Estado. En los proyectos turísticos existen leyes de exoneración para las inversiones extranjeras y nacionales (ley 8 de 1994), así como para las inversiones mineras, donde los impuestos sobre la renta sólo serán aplicados una vez se inicie la recuperación de la inversión realizada.

3. Percepción de los actores

En el presente aparte, se presentarán los actores sociales más importantes por su impacto político y económico en torno a los procesos agrarios, la seguridad alimentaria y el fenómeno de la concentración y extranjerización. Luego se relevará la visión programática de las dos principales fuerzas políticas del país, una de ellas, tiene además el control del aparato de Gobierno en Panamá.
El mecanismo para acopiar la información fue la entrevista y el examen de sus documentos estratégicos.

La percepción de la Asociación de los Pequeños y Medianos Productores de Panamá (APEMEP)

La APEMEP nació en el año 1992 como una organización de pequeños y medianos productores, en la que se expresan organizaciones de primero, segundo y tercer grado, es decir cooperativas, asentamientos campesinos, organizaciones de base, Congresos Indígenas y sindicatos campesinos. Actualmente, esta organización está formada por 300 organizaciones, en la cual se encuentran integradas el 80% de las cooperativas de producción y de servicios del país. Los asentamientos que forman parte de APEMEP son 106 asentamientos que tienen el 20% de la producción de arroz y el 80% de la ganadería.

El objetivo estratégico de esta organización es la "transformación del medio rural mediante el desarrollo de una agricultura limpia y moderna, conjuntamente con otras actividades complementarias como el comercio, la industria rural, el turismo, la pesca, entre otras, garantizando siempre el mejoramiento de la eficiencia, la produc-

tividad, y en consecuencia los niveles de rentabilidad de la empresa rural, lo cual tendrá como finalidad mejorar la calidad de vida de los pequeños y medianos productores agropecuarios en un contexto de consolidación de la cultura nacional, de seguridad y soberanía alimentaria, de equidad social, de sostenibilidad ambiental y de estabilidad de los pequeños y medianos productores".

El Grupo APEMED señala en su documento central "La Estrategia de APEMED" que…"El grupo de la burguesía hegemónica (los Martinelli, Mizrachi, Alemán, Motta, Humbert etc.) está imbricada con el capital extranjero, en especial el capital norteamericano. La fortaleza de este sector son las actividades financiero-especulativas, sin embargo están presentes en la actividad agropecuaria, donde obtienen grandes ganancias. Este sector controla la comercialización (grandes cadenas de supermercados Súper 99, El Rey, Súper Extra), el crédito bancario y logra subordinar a los terratenientes y grandes productores. Son ellos quienes establecen los precios, los tiempos para el pago, y las condiciones de recepción del producto".

El documento termina señalando…" el proyecto de los terratenientes y los grandes productores es monopolizar la tierra y defender los espacios de acumulación en los rubros comerciales y en la ganadería".

Los censos han expresado que las familias que tienen menos de 5 has representan alrededor del 45% de todas las explotaciones, pero sólo ocupan el 0.002% de la superficie utilizada para fines agrícolas y pecuarios. De igual forma, han relevado, que el 0.0001% de las explotaciones con más de 200 has ocupan el 34% de la superficie. Frente a esta realidad de concentración, APEMED plantea acceso al crédito y un eje de comercialización solidaria con enfoque regional. El tema del proceso de extranjerización, si bien se plantea conceptualmente, no forma parte de la "Estrategia de APEMED.[34]

El dirigente Julio Bermúdez, Director Ejecutivo de APEMEP señala que: "se está dando un incremento de la concentración de la tierra. La presión del mercado internacional ha afectado la producción para el mercado interno, asimilándolo para el mercado global. Las ventajas, en el caso piña, han favorecido a grupos de gran capital, que se articulan con mayor facilidad al mercado internacional. Los afectados son los pequeños productores de piña y es por allí donde se fortalece el fenómeno de la concentración. La realidad es igual en el área del turismo, ya que se impulsa a los pequeños poseedores de tierra costera para que titulen la tierra, pero éstos están vendiendo sus derechos posesorios a grupos económicos, en la mayoría son extranjeros.

La Unión Nacional de Productores Agropecuarios de Panamá (UNPAP)

La UNPAP, fundada en 1985, tiene una posición sobre garantizar y defender la propiedad privada de la tierra y la legalización de los derechos posesorios sin diferenciar si se trata de derechos posesorios agrarios o civiles. Se respeta la expropiación por el interés nacional, para la cual debe existir una indemnización justa.

Las organizaciones que conforman la UNPAD son la Asociación Nacional de Ganaderos, la Asociación de Productores de Maíz y Sorgo, la Asociación de Productores de Chiriquí, Azucarera Nacional, Cítricos de Chiriquí, Mr. Agro, Cooperativa de Leche, Asociación de Productores de Tierras Altas, Federación de Productores de Arroz, Asociación de Productores de Caña de Chiriquí entre otras. Esta organización es la composición de gremios y empresas del sector agropecuario.

La organización no ha desarrollado una percepción sobre el tema concentración de tierras y extranjerización. Su lógica de trabajo se inscribe en impulsar la actividad productiva en un marco de economía de libre mercado, independientemente del sujeto privado. Por ello ha señalado, que su posición es mantener una economía de libre mercado, que el gobierno vigile que no se produzcan violaciones a la libre competencia y que de ser necesario intervenga, pero respetando las reglas del mercado y no agravando las distorsiones como lo hizo en el caso del arroz "Compita".

34 Asociación de Pequeños y Medianos Productores de Panamá (APEMEP El Problema Agrario en Panamá. Actores Sociales, Proyectos y Alternativas. Panamá, abril 2001 P. 23-25

Sin embargo, uno de sus principales dirigentes Euclides Díaz señala: "se está desarrollando un proceso creciente de concentración de tierras en Panamá, donde industriales y comerciantes nacionales están invirtiendo sus excedentes en tierras. También se está dando el fenómeno de la extranjerización de la tierra, principalmente de colombianos, venezolanos y recientemente de centroamericanos, amén de fondos de inversión europeos que entraron hace más de 10 años a sembrar teca (madera) en Darién."

La UNPAD destaca que: "tenemos que desarrollar la inteligencia de mercados, aumentar los esfuerzos y apoyos en logística y penetración de mercados extranjeros; así como los apoyos financieros que permitan producir, prospectar y facilitar las exportaciones". "Necesitamos una política estatal integral de desarrollo con visión y reglas de largo plazo, y una gestión emprendedora a nivel empresarial, que vayan de la mano e inviertan no sólo en la producción, sino en el conocimiento requerido asociado. Podemos lograr más, si procesamos esos productos y desarrollamos una plataforma agroindustrial. Para lo cual se requiere incentivar la inversión, dar más apoyo técnico y tecnológico, y mejorar las instituciones de apoyo".[35]

En materia de titulación de tierras y en el apoyo al esfuerzo del Código Agrario, la UNPAP ha planteado:

- Crear una sola institución (unificar los trámites).
- Seguridad judicial - respetar los derechos posesorios.
- Mantener el precio ha B/.6.00 de todas las tierras del Estado.
- Agilizar la tramitación de los derechos posesorios.
- Evitar la mora existente en la relación con catastro.
- Aceptar reformas - consulta amplia con UNPAP.
- Seguridad Jurídica - respetar la propiedad privada.

35 Informe de UNPAD Frente a los Candidatos Panamá 2009

Gobierno facilitador en la creación de bienes y servicios.
- En el caso que se requiera una expropiación, que medie la compensación previa con una indemnización justa, objetiva y transparente.
- En los casos de Conservación respetar áreas boscosas en fincas.
- Respetar acuerdos consensuados por la comisión revisora y los representantes de la Alianza Productiva Nacional.

Finalmente se puede señalar, que la visión de trabajo de esta organización está relacionada con sujetos privados dentro de una economía de mercado, donde el Estado debe facilitar reglas claras para todos los productores, nacionales y extranjeros, y basados en los criterios de rentabilidad y productividad. No se observa con certeza una estrategia integral al tema de seguridad alimentaria del país.

Gremial de Agro Exportadores No Tradicionales de Panamá (GANTRAP)

Esta organización nació en 1993 y recoge el esfuerzo disperso de la actividad agraria no tradicional. Como lo indican las tablas de referencias, está compuesta de 45 empresas, organizaciones y personas que producen y exportan productos agrícolas. Al examinar las organizaciones y empresas, todas ellas están representadas por personas nacionales, sin embargo, es posible que se encuentren capitales extranjeros, pero en su condición de empresas nacionales son susceptibles de incentivos y mecanismos de comercialización, así como las ventajas de la Ley de Transformación Agraria (Ley 25 de 2001) que ofrece asistencia administrativa, laboral, financiera, productiva y comercialización a las personas naturales y jurídicas vinculadas a la producción y se resalta por las cubiertas legales-velo corporativo-que se expresa en personas jurídicas agrarias.

GANTRAP ha identificado los rubros con potencial productivo dentro del área; sin embargo, sus dirigentes manifiestan que son los propios productores quienes deben determinar los rubros de interés, ya que, sin el conocimiento adecuado, podrían tener resultados diversos al incursionar en una actividad productiva nueva. Para contrarrestar estos riesgos, consideran prioritario que

el Gobierno informe al productor sobre temáticas relacionadas con el desarrollo de la actividad frutícola. Para GANTRAP es indispensable crear conciencia entre los productores sobre el papel determinante que juegan la calidad de la fruta y el volumen de producción en la sostenibilidad del mercado. "Esta organización considera prioritario que el Gobierno tome en cuenta el planteamiento presentado por los agroexportadores en el reciente "Foro Nacional sobre Competitividad", a saber:

a. Continuar con los esfuerzos para que el Gobierno Nacional adopte la actividad exportadora como Política de Estado, y declare oficialmente a las exportaciones como prioridad, dentro del marco de la Política Nacional de Desarrollo.

b. Crear centros de capacitación para el sector agroindustrial y productivo, que le permita a la fuerza laboral rural adquirir las destrezas y los conocimientos necesarios para cumplir con las expectativas de eficiencia y productividad que de ella se esperan.

c. Promover el desarrollo de una red de frío y centros de acopio en puntos estratégicos para los pequeños productores, de forma tal que se incentive la asociatividad y el encadenamiento de ellos como una manera de incorporarlos al sector exportador, convirtiéndolos en suplidores de materia prima que generen nuevos procesos de valor agregado, creando nuevos productos y ofertas de exportación.

d. Ayudar a la empresa privada a establecer programas de investigación de nuevos cultivos de exportación y los métodos de producción de los mismos.

e. mpulsar la creación de medidas que resuelvan una de las principales barreras a la competitividad de nuestras exportaciones: el transporte y la logística. Para ello es necesaria la ejecución del proyecto del Multimodal Latinoamericano, el cual consiste en el desarrollo de facilidades portuarias y aeroportuarias especializadas en el manejo, almacenamiento, distribución y trasbordo de la carga de importación y exportación del sector productivo nacional, como los productos del mar y el manejo de la carga a granel, entre otros."[36]

Organización Nacional Agropecuaria (ONAGRO)
Es una organización campesina de productores agropecuarios, que se compone de más de 5.000 miembros, entre ellos pequeños y medianos productores y algunos grandes; también participan estudiantes agropecuarios, transportistas de carga de productos agropecuarios e indígenas.

El dirigente y Presidente de ONAGRO y productor agro industrial, Sr. Enrique Athanasides, nos indica: "la distribución de las tierras a lo largo y ancho del istmo panameño no es buena. Desde los inicios de la fundación de la República las tierras de producción agropecuaria comenzaron a pasar a manos de personas con poder económico y político; desplazando así a campesinos e indígenas hacia las peores tierras con excepción de aquellos que se resistieron a la tentación de una oferta de compra. Las tierras aptas para producción agropecuarias están distribuidas de las siguientes formas:"

"La mayoría pertenecen a grandes propietarios y la minoría a pequeños y medianos productores campesinos, formándose de esta manera una mala distribución de las tierras productivas en el aspecto agropecuario. La mayor parte del territorio no es de uso agrícola; donde se concentra la población indígena y campesina en la cual la producción agropecuaria es porcentualmente muy baja y también donde se encuentran las comarcas que son territorios prácticamente improductivos. Existen grandes territorios cumpliendo con la función social de la tierra, pero también hay una cantidad de tierras en manos de acaparadores con la única intención de la comercialización especulativa".

"El Dirigente de ONAGRO continua señalando: "En cuanto a la extranjerización de las tierras, el fenómeno se está dando sobre todo en aéreas

36 MIDA-IDIAP-IICA La Fruticultura en Panamá. Panamá 2008 P. 43 a 46
http://www.iica.int/Esp/regiones/central/panama/Publicaciones%20de%20la%20Oficina/B0760E.pdf

turísticas como costas, islas, playas y tierras altas. En este aspecto las inversiones son estadounidenses y europeas. Este fenómeno ha producido un encarecimiento de las tierras, obstaculizando las inversiones agropecuarias nacionales. Consideramos que estas inversiones extranjeras deben ordenarse de lo contrario, ponen en riesgo nuestra seguridad alimentaria".

El Partido Revolucionario Democrático (PRD)

Al revisar la propuesta agropecuaria de Gobierno del Partido PRD, se observa claramente una idea de fortalecer al productor en el marco de la economía de mercado. En tal sentido, el papel del Estado debe facilitar los mecanismos (paquete financiero, comercialización, procedimientos) para la producción nacional, de igual forma apoyar los nuevos productos exportables no tradicionales como tubérculos, frutales, café gourmet y otros.

Tal como se ha mencionado anteriormente, los contratos de asignación de tierras por parte del Estado no han sido el mecanismo de reservar tierras para la producción alimentaria. La tendencia siempre ha sido la titulación sin condiciones productivas. Tal fenómeno ha sido un factor más en el mercado inmobiliario especulativo.

Los temas de concentración de la tierra y la extranjerización de la tierra no han sido elementos relevantes en su propuesta ni en las declaraciones de sus dirigentes, aun cuando es justo relevar la difícil batalla en el caso de la comercialización del banano y la ruptura con el monopolio de la empresa trasnacional bananera.

En la administración de Torrijos (PRD) 2004-2009, se generó una profunda conflictividad con los productores frente a las negociaciones del Tratado de Libre Comercio (Tratado de Promoción Comercial). De igual forma, se agravan las importaciones de arroz ante la incapacidad del sector de asegurar el consumo nacional. Tal como se ha presentado anteriormente, la producción alimentaria ha venido en descenso, privilegiando las importaciones alimenticias. El PRD profundizó la liberación de la economía y por ende el mercado de tierras y si bien se alcanzaron altos niveles de crecimiento económico, la desigual distribución de la riqueza se agravó, generando los niveles de pobreza y extrema pobreza que han sido señalados previamente.

Alianza Patria Nueva (Cambio Democrático, Partido Panameñista, Unión Patriótica y MOLIRENA)

Es la Alianza que dirige el Gobierno Nacional, donde el partido Cambio Democrático es el partido del Presidente de la República. El programa de Gobierno, en el componente de la Agricultura, plantea un programa masivo y gratuito de titulación de tierras.

Su Plan en general señala: "será necesario establecer la política del campesino dueño de su tierra, mediante clasificación y titulación de la tierra. El Gobierno no puede ser un agente de bienes raíces. Su razón de existir es la de servir, facilitar y solucionar los problemas de la población. Este es el suelo y el techo de los panameños, por lo que el Gobierno tiene la obligación de otorgarles su título de propiedad, sin excusas. La modernización del Sector debe incluir capacitación del productor, desarrollo de programas para la exportación al igual que para la comercialización, intercambio de conocimientos dentro de la cooperación internacional. La política de desarrollo agropecuario debe asegurar que la producción agropecuaria sea ambientalmente sostenible. Por lo tanto, durante nuestra gestión de gobierno recuperemos el campo para beneficio de toda la población, en especial, a los marginados en las áreas remotas."

PRIMERA PROPUESTA: A fin de garantizar la soberanía alimentaria nacional, en productos sensibles como arroz, maíz, leche, frijoles, carne, pollo, pescado y mariscos, entre otros, en un esfuerzo conjunto gobierno y empresa, se transformará el sector a través de una agenda de modernización profunda de las actividades agrícola, acuicultura, pesca, forestal, agroindustrial y ganadera.

SEGUNDA PROPUESTA: Reorganización integral del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, para convertirlo en Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Forestal, que absorberá el Servicio Forestal de ANAM.

TERCERA PROPUESTA: Para garantizar la titulación de los derechos posesorios, que permita a todo campesino ser dueño de su tierra, se creará el Instituto Nacional de la Tierra, como resultado de la fusión de Catastro y Reforma Agraria e incorporando a PRONAT. La Titulación de los derechos posesorios será totalmente gratis, expedita y en todo el territorio nacional.

CUARTA PROPUESTA: Para facilitar el acceso de los productores a recursos financieros provenientes del BDA, se transformará esta institución crediticia en un Banco de Fomento Agropecuario y Forestal, de segundo piso, cuyo capital semilla provendrá de fondos del FECI.[37]

Como se puede observar, se trata de generar una política de titulación masiva, sin distinción de persona natural o jurídica, sin establecer los parámetros para afectar la concentración de la tierra y las acciones del capital extranjero. Lo importante es la inversión, los réditos que se generen y que tales operaciones generarán empleo y desarrollo.

Actualmente, se ha creado la Autoridad Nacional de la Tierra, donde se fusiona la Dirección de Catastro, la Dirección de Reforma Agraria y el Instituto Geográfico de Panamá. Esta entidad será competente para todos los temas de tierra, regularización y adjudicación, así como avalúo y cartografía de los bienes inmuebles del país. Tal entidad permitirá tener mayor información sobre los temas de concentración de la tierra, extranjerización, titulación y mercado de tierras, ya que existirá una sola organización para tales objetivos y un sistema de información catastro-registro, que asegurará la ubicación geográfica exacta del predio y las transacciones en tiempo real.

Hasta el momento, marzo 2011, el proceso de fusión de las entidades de la Dirección de Reforma Agraria, Dirección de Catastro, Instituto Geográfico Tommy Guardia no se ha iniciado para fundamentar el desarrollo institucional de la Autoridad Nacional de la Tierra, adicionalmente el proceso masivo de tierras está paralizado.

37 Programa de Gobierno del Cambio. Alianza por el Cambio Panamá 2009.

4. Conclusiones finales

La población económicamente activa (PEA) del sector primario, durante el período 1970-1990, disminuyó progresivamente de 40% a 27%, en tanto que el sector secundario permaneció estable y el sector terciario se incrementó sensiblemente de 39% a 53%.[38] Este proceso ha venido experimentando una expulsión de los productores del sector, ya sea por el fracaso de su actividad productiva en virtud de los elevados costos de producción o la disminución de los precios de sus productos, o por la venta de sus tierras aprovechando las buenas condiciones del mercado inmobiliario.

El fenómeno de *land grabbing* no se ha manifestado en el mercado panameño, y se considera que tal situación es congruente con la ausencia del contrato de asignación de tierras por parte del Estado, como un instrumento jurídico para orientar las directrices de la producción alimentaria. Hay que recordar, que cuando se debatía el proyecto de Código Agrario, la mayor preocupación de algunos grandes propietarios era establecer en la norma el derecho del Estado de reservar tierras nacionales para proyectos alimentarios, pues lo que debía hacerse, según ellos, era proceder a la adjudicación de estas tierras a propietarios privados. Sin embargo, es relevante destacar cómo la Ley 8 de 2011 sobre Reformas a la minería, en especial la minería metálica, introduce una realidad que se puede calificar de *land grabbing*, tal como ha sido explicado en páginas anteriores. A pesar de su pronta derogación ante el movimiento nacional indígena, apoyado por grupos ambientalistas y de la sociedad civil, queda una realidad que pudiera replantearse nuevamente, ya que existe una oferta del capital coreano, tanto en el proyecto de Cerro Colorado (Comarca Indígena) como en el proyecto Colòn-Coclè de Minera Petaquilla.

Las evidencias y estadísticas señalan un proceso decreciente del agro panameño, que se expresa en una clara disminución del área sembrada. Si

38 Davis, Enriqueta. Situación de las mujeres rurales en Panamá. Fundación para la Promoción de la Mujer. Panamá 1992. Tomado del Libro "El Acceso de la Mujer a la tierra en Panamá" Panamá 1995 P. 9

bien aparece un aumento de las explotaciones agrícolas en el Censo 2001, la superficie de éstas bajó notablemente, dado que los fenómenos de concentración y extranjerización profundizan negativamente las condiciones para el acceso y disponibilidad de tierras a los pequeños y medianos productores.

Por otra parte, la intervención del capital extranjero, que ha sido una constante histórica en la formación social del país, se presenta ahora dentro de un andamiaje legal, que no permite con fuentes secundarias arribar al nivel de control sobre la producción del fenómeno de la extranjerización. Sin embargo, pequeños hallazgos han dado luces, de que hay en realidad un proceso de acumulación de tierras y seguramente extranjerización de las mismas, las cuales están diversificando sus usos, o forman parte de un gran mercado inmobiliario especulativo y por ello se hace necesario pasar a las fuentes primarias de la investigación para lograr mayores evidencias.

Del examen de los rubros productivos se ha podido rescatar, que existen ejemplos de concentración de tierras dedicadas al rubro específico, caso de la Palma Aceitera, sin embargo, son cooperativas de producción que han hecho una integración horizontal con otros productores. Se observa en el caso del Banano, cómo el país ha logrado rescatar parte de las plantaciones y la comercialización de la fruta, sin embargo, la empresa trasnacional bananera continúa influyendo de manera decisoria en los resultados de la comercialización y las ganancias privadas.

Las cifras del arroz, producto básico para la alimentación de la población, el área sembrada ha disminuido sensiblemente, pero además, se observa empresas privadas azucareras con gran cantidad de tierras, involucrándose en estos cultivos. El café, por otra parte refleja en ciertas regiones una presencia significativa de pequeños y medianos productores, sin embargo, las empresas cafetaleras como "Café Sitton", Cafè de Eleta y Finca Corsa entre otras ya citadas, además de sus beneficios, poseen mayor cantidad de tierras disponibles para dicha actividad, pero fundamentalmente el control privado de la lógica de comercialización. Por ello, si el mercado de tierras no encuentra en las políticas del Estado proyectos de desarrollo, se agrava la crisis alimentaria y la dependencia a las importaciones, profundizándose los niveles de pobreza.

El actual modelo de crecimiento planteado por el Estado, se amarra a ampliar un mercado de bienes y servicios transables, que debe permitir a un país relativamente pequeño acceder a mercados más allá de su limitada población.[39] Sin embargo, el modelo se ve afectado por los efectos negativos de la economía internacional. Si se suman a esta realidad, las distorsiones que pueden generar los fenómenos de concentración y extranjerización cuando no hay un proyecto nacional, entonces los afectados seguirán siendo los pequeños y medianos productores, la seguridad alimentaria y el desarrollo sostenible.

No hay duda, que los documentos, los estudios, las estadísticas, la historia económica, y los ensayos socio-políticos del desarrollo, han encontrado en la dinámica de la actividad productiva agraria, un instrumento de mayor capacidad de maniobra del Estado dentro del mercado nacional e internacional, por ello la necesidad de replantear el tema, fortalecer los mercados de tierras en el marco de una estrategia previa y revisar las potencialidades de los mercados integrados.

Por todo lo antes expuesto, se formula la siguiente idea: la eficacia del desarrollo se mide con una visión de conjunto, donde la capacidad productiva alimentaria, no sólo es un instrumento de ingresos, o de subsistencia, sino de negociación y gobernabilidad. Las ventajas comparativas del país y el mercado internacional, deben ser fruto de una propuesta nacional concertada, que permita una plataforma económica, donde las iniciativas privadas y colectivas, la democratización del acceso a la tierra, la rentabilidad, la equidad y la participación (agricultura de grupo) y política, puedan ser factores promovidos y facilitados por el Estado.

Una regulación del mercado, pero también con capacidad de gestión del Estado y de los sujetos agrarios. De allí la necesidad de superar los dé-

39 Gobierno Nacional. Panamá. Plan Estratégico de Gobierno 2010-2014 Panamá 2009

ficit democráticos, fortalecer el ahorro interno, aprovechar las ventajas comparativas económicas y construir una estrategia que emerja de una concertación nacional.

Bibliografía

- APEMEP (Asociación de Pequeños y Medianos Productores de Panamá) 2001. "El Problema Agrario en Panamá. Actores Sociales, Proyectos y Alternativas". Panamá, Abril.
- ARIAS, R. 1992. "La política del sector Agropecuario frente a la mujer productora de Alimentos. Diagnóstico y Políticas. IICA." Panamá.
- AUTORIDAD DEL CANAL. 2003. Informe Final – Región Occidental/ Contrato No.SSA-53-299 Recopilación y Presentación de Datos Socioeconómicos de la Región Occidental de la Cuenca del Canal, Panamá.
- CAMAZÒN, M. y Del Cid, D. 1989. "Efectos de las Medidas de Ajuste Laboral y Agropecuario sobre el Empleo y los Ingresos rurales en Panamá". Panamá.
- CEASPA-Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. 1995. Vielka Bolaños. Coordinadora. "El Acceso de la Mujer a la tierra en Panamá". Panamá.
- CENSO AGROPECUARIO 2001 Instituto Nacional de Estadísticas.
- CEPPI-IICA. 1995. Panamá, Sector Agropecuario. Diagnóstico y Propuestas. Tomado del Libro "El Acceso de la Mujer a la tierra en Panamá" P. 18-20.Panamá.
- CONSEJO NACIONAL DE TRANSPARENCIA CONTRA LA CORRUPCIÓN. 2007. "Generalidades del contexto económico y social de Panamá, y principales acciones gubernamentales sobre transparencia y control de la corrupción durante el período: septiembre de 2004 hasta abril de 2007". Panamá Julio.
- CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. 2009. "Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley de Nuevo Código Agrario" Panamá 6 de Agosto.
- DAVIS, E. 1995. "Situación de las mujeres rurales en Panamá". Fundación para la Promoción de la Mujer. Panamá 1992. Tomado del Libro "El Acceso de la Mujer a la tierra en Panamá" Panamá 1995
- De SOTO, H. 2000. "El Misterio del Capital". Editorial El Comercio, Perú.
- FRANCO G., J. M. 1968. "Contrarreforma y Catastro Rural en Panamá". Panamá.
- GARCÍA, A. 1967. "Tipología de las Reformas Agrarias Latinoamericanas. ed., Reformas Agrarias en América Latina. Procesos y Perspectivas". Fondo de Cultura Económica. México.
- GOBIERNO NACIONAL. Panamá. 2009. "Plan Estratégico de Gobierno 2010-2014" Panamá.
- MIDA (Ministerio de Desarrollo Agropecuario). 1993. "Situación y Perspectivas del Proceso de transformación del Campesinado y de las modalidades de desarrollo Rural en el Istmo Centroamericano". Panamá.
  - 2001.
- PLAN DE ACCIÓN del Programa de país entre el Gobierno de Panamá y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Enero 2007.
- POTLATCH consultores. 1998. "Programa de desarrollo sostenible de Darién: Dinámica socio demográfica y tenencia de la tierra", Informe No. 1, (informe sin publicar Informe Potlatch de titulación. Panamá mayo.
- PROGRAMA DE GOBIERNO DEL CAMBIO. Alianza por el Cambio Panamá 2009.
- PROGRAMA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS. 2010. Informe Agosto 2004-Septiembre 2009 Panamá.
- PRONAT-BID. 2001. Préstamo 1427 Panamá.
- TRISTÁN Donoso, Santander. 2000. "Evaluación Social: Aspectos Legales" Informe Final de la validación legal del Programa Nacional de Administración de Tierras PRONAT-BID Panamá.
  - 2005. Consultoría "Programa de Desarrollo Sostenible del Darién Caso Piña". Panamá.
  - 2008. Conferencia "Nuevos Institutos del Derecho Agrario Panameño". Guatemala.
- UNPAD, Informe. 2009. "Frente a los Candidatos". Panamá.
- ZELEDÓN, R. 1986. "Estudio sobre la titulación. Informe sobre Panamá. Universidad de Wisconsin." Panamá.

Sitios Web

- Plan estratégico de café 2007-2013 http://190.34.208.123/mida/files/transparencia/anexo/PLAN-ESTRATEGIC-DE-CAFE-DE-TIERRAS-ALTAS-2007-2013.pdf
- WILLEM J. Boot, Mill Valley, USA 2006 P. 44-62 http://bootcoffee.com/volcancandela_report07.pdf
- Dirección Nacional del Banano. Memoria del Ministerio de Comercio e Industrias. Panamá

2003. http://www.vicomex.gob.pa/texto/banano2003.pdf
- Tribuna Latina. Com sábado 6 de noviembre de 2010. http://www.tribunalatina.com/es/viewer.php?IDN =6917
- RAFAEL BERROCAL Diario La Prensa. Se reduce tierra sembrada. Sábado 28 de agosto de 2010 Sección Negocios-Economía, Panamá 2010. http://mensual.prensa.com/mensual/contenido /2010/08/28/hoy/panorama/2316396.asp
- ALMANAQUE AZUL. Playas y Costas de Panamá http://www.almanaqueazul.org/red-frog-beach-club/
- Información sobre Bocas del Toro. http://panamtours.tripod.com/bocasesp.html
- BORIS GÓMEZ, Las Prensa Web. Panamá, 4 de Enero de 2002. http://mensual.prensa.com / mensual/contenido/2002/01/04/hoy/nacionales/400573.html
- MIDA-IDIAP-IICA La Fruticultura en Panamá. Panamá 2008. http://www.iica.int/Esp/regiones/central/ panama/Publicaciones%20de%20la%20Oficina/B0760E.pdf