

Fondos de inversión en proyectos de reforma agraria. Una propuesta alternativa para el desarrollo rural sostenible

Manuel-G. Alcázar Molina

Escuela Politécnica Superior.
Universidad de Jaén

Palabras clave

Reforma agraria, desarrollo rural y catastro.

Resumen

Los procesos de reforma agraria no deben considerarse un fin en sí mismos, son instrumentos abiertos y flexibles destinados a satisfacer objetivos de índole social, económica, medioambiental; pero, especialmente en aquellas zonas en las que suelen desarrollarse, reducir la pobreza y el hambre.

En este trabajo se presenta la propuesta de una nueva herramienta que permite y fomenta el acceso de capital al sector agrario en aquellas zonas en las que se acometan proyectos de desarrollo rural, apoyados en reformas agrarias. La mundialización de todos los procesos, entre ellos los de carácter agro-económico, han transformado la con-

cepción de las reformas agrarias tradicionales y, por lo tanto, es imprescindible la introducción de nuevas alternativas que busquen la mejora de las condiciones alimenticias, sociales y económicas de la población rural, dentro de un exigente marco de desarrollo sostenible.

El Catastro se convierte en una herramienta indispensable para los procesos propuestos; que deben entenderse como una primera aproximación a desarrollar en otro trabajo posterior.

Conceptualmente los proyectos de Reforma Agraria (RA, en adelante) han sido, son y serán una de las mejores herramientas con las que cuenta un gobierno para garantizar la denominada "soberanía alimenticia" de su población y reducir los problemas derivados de situaciones socio-económicas proclives a la generación de conflictos.

En cualquier texto específico en el que se analicen proyectos de RA suelen aparecer los siguientes objetivos:

1. Garantizar la suficiencia alimenticia de la población.
2. Reducir el despoblamiento del ámbito rural y restringir la emigración a las ciudades.
3. Acabar con la pobreza.
4. Conservar el medio ambiente y los recursos.
5. Consolidar los programas de formalización de la propiedad.
6. Otros de ámbito local, comarcal o nacional.
7. Lograr la eficiencia productiva agraria.

Lamentablemente no son extrañas las experiencias que, aún habiendo sido llevadas a cabo de manera ordenada y rigurosa, poco tiempo después de su puesta en marcha no alcanzaron los objetivos previstos y degeneraron hasta rozar el fracaso. La mayor parte de las críticas se concentran en las actuaciones del Estado, de los responsables directos y ejecutores, y en las instituciones financieras nacionales e internacionales que colaboran; aunque los principales motivos se derivan de una gestión incorrecta, de una mala planificación en la captación de recursos económicos y, especialmente, en la falta de consideración hacia los verdaderos protagonistas de la RA: los campesinos. A las causas descritas se añade una clara falta de formación y asesoramiento de los nuevos poseedores o propietarios; deficientes cadenas de comercialización de los productos naturales o, en su caso, escasamente procesados; presión de agentes externos; procesos de formalización de la propiedad mal conservados; falta de una correcta sensibilización de los nuevos titulares; escasez de inversiones productivas y desprecio por el medio ambiente.

La causa de los fracasos –en ocasiones anunciados– no se puede achacar por completo a los agricultores, tampoco a deficiencias del proyecto de RA, ni a los gestores; tal vez su origen esté en el hecho de que un pueblo pobre suele tener un estado pobre y frágil, con lo que difícilmente

podrá destinar recursos económicos, sociales y formativos hacia un sector de la población. Sin llegar a abandonarlos no los asesora convenientemente hasta que las situaciones establecidas se consoliden, y tampoco los tutela y controla para que el enorme esfuerzo social y económico acometido por el Estado o las Instituciones internacionales participantes sólo perdure durante unos años: ventas de las parcelas, nueva informalización de las propiedades, escasas inversiones, abandono de aprovechamientos, abuso del medio ambiente, disminución de las producciones y, en consecuencia, de las rentas y de los alimentos; con lo que se vuelve a la situación de partida: pobreza, hambre, emigración, presión sobre el medio ambiente,... inestabilidad social.

Obviamente las recomendaciones y soluciones aportadas por los investigadores en estos temas y por las instituciones nacionales e internacionales implicadas han sido muy numerosas y, en ocasiones, de gran utilidad. Sin embargo, el mercado y los intereses económicos son una realidad en todos los lugares y su fuerza difícilmente puede controlarse; la entrada de capital foráneo en los procesos de RA, de manera regulada y limitado en el tiempo, puede aportar al proyecto en su conjunto y a los nuevos titulares, de forma individual, recursos y conocimientos que favorezcan la reforma y, a la vez, responsabilicen a los propietarios de sus obligaciones, limitando las malas prácticas detectadas.

Pero ¿dónde conseguir los recursos económicos y el asesoramiento cualificado?. Obviamente en el denominado Mundo Industrializado, en donde se concentran gran parte de los mismos. Pero ¿cómo convencer a los ahorradores privados de que inviertan en estos proyectos?. Para la mayor parte de esta población la RA es un proceso desconocido, sus objetivos no figuran dentro de su vida cotidiana, la tierra se conceptúa como un bien de inversión y/o

lúdico pero escasamente como la alternativa a la pobreza, los problemas de titularidad de los bienes están mayoritariamente superados, etc. En ocasiones los ciudadanos y los Estados, bien de manera altruista o bien por puro interés inversor, estarían dispuestos a aportar recursos económicos para garantizar un correcto aprovechamiento de la tierra y de los recursos ambientales, fomentar la comercialización de los productos y garantizar un asesoramiento continuo; pero: ¿qué alternativas creíbles tienen?. Las malas experiencias y el abuso de la buena fe de muchos ciudadanos occidentales ha fomentado la desconfianza y, en consecuencia, la dejadez y el abandono de iniciativas. La alternativa a esto es difundir la existencia de un proyecto específico, que se gane la confianza de los donantes o inversores, regulado y supervisado por una entidad de prestigio que responda de las diversas aportaciones realizadas.

El mercado inmobiliario y la inversión en el primer mundo

En Europa y Norte América los problemas derivados de una adecuada formalización de la propiedad, avalar el tráfico jurídico de inmuebles, garantizar el sustento básico al campesino, asentar la población en el medio rural, etc., todo ello dentro de un marco ambiental riguroso, no son objetivos prioritarios de un gobierno; simplemente porque ya lo fueron de otros que, en su momento y de la forma que les fue posible, los solucionaron. Por lo tanto, los procesos de RA difícilmente entran en ningún programa político. Hasta cierto punto se contemplan como “cosas del pasado” y aquellos que saben de lo que se habla, cuando se les menciona los conocen a través de referencias históricas.

La inversión en bienes inmuebles ha sido, es y probablemente será una de las

alternativas más interesantes para el pequeño y mediano ahorrador. Se consideran bienes seguros que aumentan su valor con el paso de los años (generan plusvalías) y, simultáneamente, ofrecen una rentabilidad directa a través de su puesta en alquiler; conectando perfectamente con el perfil de ese pequeño ahorrador-inversor existente en el mundo occidental que, simultáneamente, tiene cada vez más conciencia de sus obligaciones medioambientales y busca la generación de externalidades positivas.

En contraposición a este deseo claro de muchos europeos y norteamericanos de adquirir un inmueble para su uso (demanda primaria) y de otros para obtener una renta periódica (demanda secundaria) y una futura plusvalía en el momento de su venta se identifican un conjunto de problemas que lo limitan. Entre otros, y especialmente en el ámbito urbano, son de destacar los siguientes:

- Desconocimiento del mercado inmobiliario, no ya nacional, sino provincial, local e incluso de su propio distrito.
- Desconocimiento de las calidades constructivas y de las características arquitectónicas concretas del bien.
- Desconocimiento de los valores reales de venta y renta del tipo de inmueble elegido.
- Desconocimiento de los bienes inmuebles que ofrecerán las mejores perspectivas inversoras a medio y a largo plazo.
- Dificultad de encontrar bienes que se ajusten a sus posibilidades inversoras.
- Necesidad de contar con la ayuda de profesionales encargados de realizar reformas, administración, asesoramiento legal, seguros, cobro y reclamación de las cuotas de alquiler, etc.
- Dificultad de encontrar inquilinos y de asegurar una ocupación estable.
- Desconocimiento de la evolución del mercado para elegir el momento más

adecuado para la venta del bien con objeto de obtener las máximas plusvalías.

- Obligación de recurrir a hipotecar el inmueble si en un determinado momento necesita cantidades de dinero inferiores al valor total del bien.
- Concentrar todo el riesgo de la inversión en un único (o a lo sumo unos pocos) inmueble.
- Y, principalmente, disponer de los recursos económicos suficientes para adquirir el inmueble en el momento adecuado, optimizando la inversión prevista.

Esta situación real ha llevado al pequeño inversor a adquirir bienes muy ajustados a sus posibilidades aunque, a veces, fuese consciente de que otro que requiriese algunos recursos económicos más le ofrecería una rentabilidad proporcionalmente mayor. Sin embargo, también es consciente de que esa rentabilidad esperada debería ser compartida con la entidad financiera que le adelantase el dinero necesario para la compra.

El panorama inmobiliario descrito limitaba al gran inversor la posibilidad de contar con especialistas que le asesorasen el cuándo, cómo, dónde y qué adquirir; el cómo y a quién alquilar y, el cuándo, cómo y a quién vender. Todo ello dentro del marco fiscal más adecuado a sus intereses financieros.

Por otra parte, la inversión en tierra –en bienes inmuebles de naturaleza rústica– goza de la máxima seguridad debido a la duplicidad de ingresos obtenidos: periódicos, en forma de rentas anuales; y finales, en forma de plusvalía en el momento de su venta. La dualidad expuesta ha atraído históricamente a los agricultores que convertían la explotación agraria en su propia empresa. Esta situación estaba perfectamente generalizada hasta hace pocas fechas, pero la urbanización de la sociedad ha originado el alejamiento del campo y de la posibilidad de su explotación directa. No obstante, la imposibilidad

de trabajar directamente la tierra o arrendarla a convecinos no ha borrado de la mente del ahorrador las ventajas que tiene este tipo de inversión: consciente de sus limitaciones se ha visto obligado a incluir en su cartera productos financieros que no conoce y sobre los que, en ocasiones, se le puede presentar dudas bursátiles, pero no deja de tener como referencia de inversión segura a la tierra. En realidad, la tierra puede considerarse como uno de los primeros objetos que desarrolló el espíritu inversor del ser humano y, por lo tanto, no es extraño que siempre se tenga presente a pesar del gran número de alternativas que han aparecido en el mercado.

Así mismo, y en relación con los inmuebles de naturaleza rústica, tradicionalmente sus valores han estado ligados a sus producciones, a los acontecimientos económicos en los que estaba inmersa la sociedad y, más recientemente, a las políticas agrarias emprendidas por los respectivos países (en Europa la Política Agraria Comunitaria –PAC–). Esta situación se ha visto sobrepasada por la entrada de capitales generados en el medio urbano, de mayor o menor opacidad fiscal, que han encontrado un refugio seguro en el campo a través de la adquisición, puesta en explotación, construcción de infraestructuras y diversificación de aprovechamientos. Ello ha implicado un aumento desproporcionado de valor de algunos cultivos, localizados sobre todo en determinadas zonas geográficas. Ante esta situación el agricultor tradicional o el ahorrador que deseaba invertir en un inmueble se ha encontrado con que la oferta disponible no se ajusta a sus posibilidades económicas, haciéndole desistir a pesar de ser totalmente consciente de las ventajas de adquirir estos bienes.

Esta situación, someramente descrita, muestra que existe capital dispuesto a ser invertido en el sector inmobiliario para obtener una renta periódica superior a la que ofrecen las entidades financieras o las bolsas (de difícil comprensión para los

pequeños ahorradores). Si a esto se añade el hecho de que los intereses bancarios no son muy altos, en comparación con los existentes en otras partes del mundo, y un tratamiento fiscal suave de los beneficios obtenidos, el resultado sería la posibilidad de disponer de enormes cantidades de dinero para apoyar los proyectos indicados. Obviamente será imprescindible la existencia de una Sociedad Gestora que cuente con el respeto y el aval de los inversionistas para que todo el proyecto pueda ser puesto en marcha y llegue a buen puerto.

Desarrollo propuesto

Sobre la base de lo anterior queda claramente puesto de manifiesto la necesidad de abordar proyectos de reforma agraria en países en vías de desarrollo para, en una primera instancia, solucionar los problemas de alimentación de la población; a lo que se unirán, en una segunda instancia, un conjunto de beneficios, directos e indirectos, de carácter social, económico, ambiental y, posteriormente, tributarios.

Gran parte de las iniciativas abordadas en la búsqueda de soluciones no han logrado los objetivos previstos y han sido deficitarias en recursos económicos, conocimientos y apoyo técnico; así como tampoco han contado con procesos de mantenimiento y adecuados sistemas de comercialización de los productos.

Por otra lado, también ha quedado plasmado el interés de las sociedades occidentales de obtener beneficios económicos, dentro de un marco internacional que apoye la estabilidad social, la protección de la herencia agrícola, la prosperidad rural y urbana, la democracia y la justicia social, todo ello con la visión puesta en un verdadero horizonte de desarrollo sostenible. Entonces: ¿por qué no aunar los intereses de las partes en un mercado globalizado?

Esta es la pregunta planteada y la alternativa aquí propuesta, que puede convivir con otras más dentro del complejo y variado conjunto de proyectos diseñados y aplicados teniendo en consideración las peculiaridades de la población, el sistema de propiedad vigente, las características agronómicas y urbanas del territorio, la emigración, los niveles de formación y el respeto por el medio ambiente, es la siguiente:

- Decisión política-administrativa.
- Elaboración de un catastro: Identificación de las características físicas del bien, su posible titular o propietario y el valor o renta económica actual de los bienes.
- Realización de un estudio agronómico preciso que establezca los aprovechamientos más adecuados y las inversiones iniciales más urgentes, respetando las premisas antedichas, y los posibles canales de comercialización de los productos.
- Identificación de las unidades mínimas de cultivo. Conociendo la renta media prevista de los diversos terrenos pueden estimarse las superficies óptimas a entregar a una familia para garantizar su subsistencia y la obtención de recursos económicos que les permita abordar nuevas inversiones y mejoras en su explotación.
- Diseño de un marco jurídico-administrativo adecuado. Una de las primeras inquietudes de todo legislador (o en su caso experto en desarrollo) debe ser la de evitar conflictos posteriores mediante un proceso de formalización de la propiedad.
- Búsqueda de recursos económicos para el pago de la tierra a sus antiguos propietarios, en el caso de que no sean terrenos propiedad del Estado, y financiación para el diseño de los proyectos iniciales y para su puesta en ejecución.

- Asignación de los predios a los nuevos poseedores o propietarios, mediante procesos rigurosos y públicos de formalización.
- Elaboración de un nuevo catastro. Identificación de las características físicas de los nuevos predios, su posible propietario y el valor o renta económica potencial de los bienes.
- Seguimiento de los trabajos de explotación, asesoramiento y comercialización de los productos en bruto o manufacturados.
- Búsqueda del desarrollo integral de la comunidad: social, económico, político, cultural y ecológico.
- Puesta en tributación y captura de plusvalías para que parte de los beneficios derivados del esfuerzo inversor de la sociedad repercutan en la misma.

Todo ello conllevaría un efecto multiplicador de la economía que atraería el capital foráneo para conseguir los recursos económicos necesarios. No debe olvidarse que un pueblo pobre no suele contar con un estado rico por lo que difícilmente podrá abordar estas iniciativas sin menoscabo de otras, quizá, tan o más importantes que ésta.

Decisión

La decisión de abordar un proyecto de RA en el que se ofrezcan alternativas viables para que los campesinos pobres puedan acceder a determinados recursos no siempre es bien acogida por otros sectores de la población. La RA no es un proyecto de un gobierno, es un proyecto de Estado, y no se sustenta en palabras y discursos sino en números; no se puede sembrar una RA con semillas vacías.

Una de las primeras cosas que habrá que hacer será identificar qué terrenos serán susceptibles de incluirse. Entre los candida-

tos inmediatos figura los que son propiedad del Estado, los que se hayan titulado de forma fraudulenta, aquellos que están en régimen de abandono o semiabandonados (ociosos) y todas las superficies sobre las que se practique una explotación que degrade el medio ambiente hasta límites irreversibles. Pero, una vez elaborada la lista de terrenos candidatos habrá que señalar qué criterios se emplearán para identificar cuales son los terrenos ociosos, cuales se han conseguido de forma fraudulenta y cual es el límite de recuperación de un ecosistema concreto; todo ello bajo las presiones de un reducido pero influyente colectivo que no querrá dejar de mantener su estatus apoyado en las figuras de las haciendas (1).

En consecuencia, para la toma de una decisión de este tipo no es sólo cuestión de estimar el denominado coeficiente GINI (2) y buscar recursos económicos en diversas fuentes; hay que tener en consideración que en el otro lado de la balanza se encuentra un

(1) Desde un punto de vista conceptual habría que tener en cuenta que gran parte de la tierra, formalmente titulada, que pertenece a una determinada familia o colectivo terrateniente, la consiguió con ayuda de las fuerzas vivas del momento sin ofrecer una compensación económica justa a sus antiguos propietarios. En ese caso se plantea la pregunta de ¿por qué los campesinos indígenas, en principio herederos de los antiguos poseedores de esas fincas, han de pagar por ellas? ¿debería el Estado satisfacer un pago discutible? Mucha tinta se ha empleado en esta reflexión y existen numerosos textos, sumamente documentados y precisos, que defienden las diferentes posturas que pueden adoptarse al respecto. No es objetivo de este texto abrir una discusión al respecto, pero si es necesario ponerla de manifiesto por los problemas que puede llevar asociados.

(2) El coeficiente GINI, inventado por el estadístico italiano Corrado Gini es un número entre cero y uno que mide el grado de desigualdad en la distribución del ingreso en una sociedad determinada. El coeficiente registraría cero (0.0 = desigualdad mínima) para una sociedad en la que cada miembro recibiera exactamente el mismo ingreso y registraría un coeficiente de uno (1.0 = desigualdad máxima) si un miembro recibiera todo el ingreso y el resto no recibiera nada.

colectivo pobre y con hambre que, normalmente, cuenta con una vigorosa organización comunitaria apoyada en una más que previsible fuerza para la movilización social.

No puede olvidarse que para gran parte de ese campesinado que pasa hambre la tierra no es sólo un mercancía (valor de mercado) sino que es su fuente de vida (valor de uso) y una muestra de su estatus social. El campesino tradicional (o en su caso las comunidades indígenas y otros tipos de titularidades) está unido a la tierra por algo más que un mero apego económico; es su vida, y esto no puede obviarle ningún legislador o institución financiera.

Elaboración de un catastro inicial

Diversos son los modelos catastrales existentes en los países en vías de desarrollo, aunque lo normal es que suelen ser deficientes, incompletos e inexactos. Abordar un proyecto de reforma agraria exige la realización de un inventario previo: un catastro en el que se identifique el bien, su titular y se estime la renta o el valor real del mismo. Normalmente los terrenos que van a ser destinados a proyectos de RA suelen pertenecer a pocos propietarios o ser de titularidad pública; así mismo, los aprovechamientos serán extensivos, con lo que los trabajos a realizar serán sencillos: pocos titulares, lindes ortogonales y escasas, valores y rentas uniformes.

Siguiendo un proceso reglado, o auxiliándose de algunos de los manuales para la elaboración de catastro existentes, se implanta o transcribe el catastro rural sobre una base de datos gráfica de calidad. Este aspecto es importante pues ese documento gráfico servirá de soporte en todas las actuaciones futuras sobre el terreno. Una alternativa económica y viable, con las premisas de distribución de la propiedad antedichas, sería el empleo de imágenes de satélite, debidamente tratadas. Sobre ellas puede remarcarse la distribución de la pro-

iedad y obtener información suficiente para la estimación de las producciones medias del agro, si se encuentran en producción o, en cualquier caso, servirá para cuantificar cultivos y superficies. Esa misma imagen podría ser empleada posteriormente como soporte en la nueva parcelación, siempre y cuando tenga el nivel de detalle suficiente para identificar correctamente los nuevos predios.

Estudio de viabilidad

Conocida la realidad del terreno el equipo técnico responsable de los trabajos ha de estimar cuales serían los aprovechamientos más adecuados y competitivos atendiendo a las características agronómicas de la zona y a los productos más demandados; sin perder de vista el hecho de que estas reformas se acometen para garantizar, en primer lugar, la subsistencia de la población.

Dentro de esta fase debe incluirse la estimación de los costes propios de las obras de infraestructura que habría que abordar en una primera etapa y en otras posteriores; en concreto: caminos, viviendas, puestas en regadío, almacenes, centros de manufactura, comercialización y, muy especialmente, en formación.

Simultáneamente se establecerá un calendario “real” para la realización de las mejoras y un programa de los costes que conllevará.

Unidades mínimas de cultivo

Sobre la cartografía catastral disponible, replanteadas –aunque sea de manera provisional– las obras de infraestructura a realizar, se propondrá una distribución de predios con una extensión suficiente para garantizar unas rentas equivalentes a los futuros titulares.

Para ello se tendrá en cuenta la capacidad productiva potencial de la tierra, una

vez acometidas las mejoras previstas, y la previsible evolución de las producciones y rentas agrarias.

Esta fase es sumamente complicada de abordar porque hay que intentar estimar objetivamente cuáles serán las producciones medias de unos aprovechamientos aún por implantar y cuáles serán las rentas medias estimadas, una vez se comercialicen los productos. Complementariamente habrá que establecer un calendario preciso de la evolución prevista de los ingresos, gastos, cuotas, periodo de carencia, etc.

Marco jurídico-administrativo

Dentro de las prioridades de cualquier Estado suele figurar la consolidación y el reconocimiento de la propiedad inmobiliaria sobre bases jurídicas firmes que garanticen la titularidad, la defensa de los derechos sobre los bienes, la publicidad y el tráfico jurídico; reduciendo, al mínimo, los problemas que se derivan de un proceso de titulación incorrecto.

Los programas de formalización están muy desarrollados en algunos países iberoamericanos, con o sin la cooperación de instituciones internacionales, como es el caso de Perú (3) que cuenta con varias entidades responsables de los trabajos y con una ágil, dinámica y precisa Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP). Otros países actúan en esta línea y diseñan procesos específicos, ajustados a sus necesidades y marcos jurídicos propios, para facilitar el acceso de los inmuebles a los registros públicos, identificando al titular (4) que podrá, en una pri-

(3) En el ámbito rural: Programa Especial de Titulación de Tierras y Registro (PETT). En el ámbito urbano la Comisión para la Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI).

(4) Entendiéndose por titular: persona física, jurídica, comunidad indígena o cualquier otra figura que así se reconozca legalmente.

mera fase, ser considerado como poseedor y, en una segunda –si procede– como propietario.

Algunos de los proyectos de formalización acometidos han dado buenos resultados inmediatos, pero la falta de supervisión e inspección ha originado que, en pocos años, las propiedades volvieron a informalizarse: segregaciones, divisiones, agrupaciones, edificaciones, etc., con lo que el esfuerzo inicial y el desembolso realizado no se ha visto compensado. Es imprescindible no sólo formalizar las propiedades sino que debe diseñarse un sistema de inspección riguroso que beneficie a quién declare las alteraciones inmobiliarias realizadas y castigue al que no cumpla con lo previsto reglamentariamente.

Búsqueda de recursos

Dinero. Eso es lo que se necesita para planificar, ejecutar y poner en funcionamiento un proyecto de RA. Ciertamente es que también requiere de una decisión política y de conocimientos técnicos suficientes; pero sin dinero difícilmente se podrán poner en marcha y apoyar los programas hasta que puedan tener una vida autónoma.

Es normal que las instituciones internacionales: Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, etc.; y otras propias de países occidentales: ministerios de economía, asuntos sociales, exteriores, etc., bien de forma directa o a través de agencias específicas centradas en la cooperación y desarrollo, financien proyectos de RA y apoyen técnicamente los trabajos. Junto a ellas, el propio Estado destinará recursos inmediatos para los trabajos y partidas presupuestarias que garanticen los créditos financieros recibidos por entidades nacionales o internacionales.

Lamentablemente los recursos económicos nacionales disponibles no suelen

ser abundantes y, en ocasiones, supondrán la merma de otras partidas de importancia comparable. Complementariamente, las instituciones internacionales difícilmente cubrirán la totalidad de las inversiones previstas y no se ocuparán de las posteriores mejoras y del establecimiento de un adecuado proceso de comercialización de los productos. Esto, unido a otros factores, alguno de ellos ya comentados, da lugar a la defenestración del proyecto y a la pérdida de confianza de los estados e instituciones en nuevos programas de RA.

La principal aportación de este trabajo se centra en la obtención de recursos económicos a través de vías alternativas a las tradicionalmente existentes, dentro de un mercado en el que funcione la oferta y la demanda, pero teniendo en consideración el aspecto social que conlleva una RA. Con objeto de mantener una exposición ordenada del proceso, en el epígrafe 4º se describe en detalle la propuesta dejando éste para presentar las fases a seguir en el conjunto del programa.

Titulación

Mediante los procedimientos diseñados se procederá a la asignación de los predios a los nuevos titulares. Esta actividad ha de ser exquisitamente rigurosa y contar con la máxima publicidad, de tal forma que no haya lugar a dudas: el nuevo titular ha de contar con los beneficios que le brinda un registro público y los terceros han de conocer esta realidad y ser conscientes de las prerrogativas de esa inscripción.

Muchos son los estudios centrados en esta fase, pero es de justicia resaltar los trabajos de Hernando de Soto que defiende “a capa y espada” estos procesos. El acceso a la propiedad de un inmueble es para muchas familias la única alternativa de subsistencia y el único medio de obtener

recursos para realizar pequeñas inversiones que mejoren sus precarias condiciones de vida.

Catastro

Una vez identificados los predios procedentes de la RA, los nuevos titulares (poseedores o propietarios), cultivos o aprovechamientos implantados y las obras de infraestructura acometidas o en fase de proyecto, se elabora un nuevo catastro que garantice la identificación física, jurídica y económica de todos los inmuebles y que sirva como inventario de la nueva situación.

Con ello, en una primera fase, se podrá garantizar el control de las alteraciones que, de diferente índole, decidan abordar los titulares en el ámbito de las competencias que tengan atribuidas. La gestión informatizada de las bases de datos gráficas y literales permitirá el acceso a niveles de información suficientes para una adecuada gestión agronómica y comercial de las producciones. Simultáneamente ofrecerá publicidad de tal manera que todo aquél que tenga interés legítimo en conocer la situación física, jurídica y económica del predio pueda hacerlo.

Esta base de datos estará en coordinación con el sistema registral vigente y con la Sociedad Gestora para que las inscripciones no pierdan actualidad y la información custodiada sea veraz y de múltiples usos.

Por último, y en el momento en que se estime oportuno, la administración que tenga competencias en materia de tributación predial podrá exigir el pago de un impuesto inmobiliario que, apoyado en la información física (hecho imponible), jurídica (titular catastral) y económica (base imponible), será de fácil gestión y recaudación. Su aplicación podría retrasarse unos años para facilitar la entrada en producción de la tierra y la generación

de recursos; así mismo, las cuotas que se establezcan deberían ser progresivas del tal forma que durante los primeros ejercicios tributarios su importe fuese creciendo de forma escalonada. Complementariamente podrán tenerse en consideración diversos beneficios encaminados a fomentar las inversiones forestales de turno largo, la realización de obras de infraestructuras que mejoren las condiciones generales del predio, la capacidad económica del sujeto pasivo, el valor o la renta de la explotación, las actividades que preservan el medio ambiente, etc.; todo ello dentro del marco catastral-tributario existente.

Seguimiento

Las responsabilidades contraídas por los nuevos titulares, de índole económica con las entidades financieras, y de índole social con el Estado y sus conciudadanos, deben contar con un seguimiento continuo que facilite el cumplimiento de las mismas. En ocasiones no son sólo los nuevos titulares los que, por diversos motivos, no explotan adecuadamente la finca, sino que éstos no cuentan con el respaldo técnico suficiente para solucionar los problemas que se le plantean: plagas y enfermedades, falta de formación agronómica, mantenimiento de caminos, mantenimiento de maquinaria, etc., y, especialmente, deficiencias o falta de adaptación a nuevos mercados para comercializar sus productos en bruto o elaborados.

Es imprescindible no sólo exigirles a los titulares sino también apoyarlos técnicamente para que sean capaces de abordar estas situaciones descritas. Por otra parte, el propio interés de la Sociedad Gestora, en representación de sus partícipes, motivará gran parte de las actuaciones en la línea de favorecer las iniciativas productivas.

Desarrollo integral

El desarrollo integral debe entenderse como una actuación decidida para acabar con los problemas de hambre existentes; a lo que se añade una clara vocación encaminada a conservar o recuperar el medio ambiente, la cultura de las poblaciones y la generación de recursos económicos. Todo ello dentro de un marco socio-económico que favorezca la reducción de los conflictos, los derechos de la mujer, la autoestima de los campesinos y la democracia.

Detalle de la propuesta

Estimado el coste del proyecto en su conjunto, incluido el valor de las obras de infraestructura e inversiones a realizar, en una primera fase y en otras sucesivas, se elabora un calendario con las necesidades económicas previstas.

Ya se han indicado algunas de las fuentes de financiación existentes pero, es muy probable, que gran parte de las RA en ejecución o programadas no cuenten con recursos suficientes para su puesta en marcha, seguimiento y asesoramiento durante unos años hasta su previsible autonomía; una vez alcancen la suficiente capacidad para que cada nuevo titular (físico, jurídico, comunidad campesina, etc.) logre los niveles de formación y productividad que inicialmente se planificaron; así como la capacidad de comercialización que pudiera haberse estimado.

La alternativa que se propone consiste en emitir participaciones que se oferten al mercado internacional para conseguir recursos económicos suficientes que cubran los gastos previstos en las diversas etapas. Con un periodo de carencia de entre 3 y 5 años los inversores recuperarían progresivamente las cantidades aportadas más un porcentaje en concepto de rentabilidad.

Algunas de las cuestiones que se plantean con esta propuesta son:

- ¿Cuál sería la cantidad suscrita por cada participación?
Las participaciones no deberían superar los 500 o 1.000 \$ (USA) con objeto de que sean asequibles a un mayor número de posibles interesados.
- ¿Cuándo se emitirían?
Saldrían al mercado internacional en el momento previsto en el calendario de inversiones elaborado.
- ¿Quién las supervisa y controla?
Se creará una Sociedad Gestora independiente encargada de garantizar las aportaciones de los partícipes.
- ¿Cómo estarían respaldadas?
Con las rentas obtenidas del conjunto de explotaciones que formen parte de la cartera gestionada por la Sociedad.
- ¿Cuándo se recuperaría la inversión?
A lo largo del periodo de vida previsto en el momento de su emisión o al final del mismo.
- ¿Qué cantidad se recupera?
La aportada más un porcentaje en función del tipo de participación elegido.

Operativamente el funcionamiento se ajustaría a la siguiente exposición:

Cantidad total a aportar

Una vez definido el proyecto de RA planificado, incluidas todas las partidas (indemnizaciones, infraestructuras, titulación, maquinaria, productos, formación, etc.), y conocido el calendario de pagos, se cuantifican las diversas aportaciones, a fondo perdido o no, que realicen: el Estado y otras administraciones, las entidades financieras nacionales e internacionales, las instituciones y agencias de cooperación, etc. En el caso de que las mismas no cubran la cantidad prevista, incluido un preciso programa de formación y asesoramiento al

campesinado y a la comercialización de los productos –en su caso–, la cifra restante se ofertaría a través de esta nueva figura: los fondos de inversión en RA (FIRA).

Sociedad Gestora

El inversor no realiza su aportación sobre una explotación agraria concreta, no conoce al titular; por lo tanto no tendrá ninguna relación con la finca. Será una Sociedad Gestora (SG, en adelante) la encargada de canalizar el dinero hacia la necesidad concreta prevista y la responsable de la gestión y supervisión de la inversión, realizándose a través de ella todas las operaciones de compra-venta de los fondos.

El importante papel que se le asigna: responsable de las inversiones de miles o cientos de miles de pequeños ahorradores o donantes, le exige unos niveles de independencia y rigurosidad exquisitos. Si en ella no tienen confianza los partícipes pronto todo el sistema se vendría abajo. En consecuencia, las SG deberán estar integradas por un equipo pluridisciplinar: economistas, agrícolas, forestales, abogados, técnicos en formación y comercialización, en continua coordinación con el catastro, sometidos a un control periódico de una entidad de reconocido prestigio que realice las supervisiones y auditorías que se prevean. Complementariamente no deberá convertirse en un pequeño “monstruo administrativo” con elevados gastos de funcionamiento y mala calidad en materia de asistencia técnica a los campesinos.

La vida de una SG no tiene porqué coincidir con la de un proyecto de RA concreto. A la misma pueden ingresar nuevos fondos procedentes de otros programas, incluso de diferentes países, siempre y cuando su reglamento interno esté de acuerdo con las normativas legales propias de cada uno de ellos; por lo que su periodo de actividad podrá dilatarse en el tiempo.

Rentabilidad

Por el marcado perfil social de una RA no es extraño que algunos ciudadanos de países desarrollados decidan realizar aportaciones económicas a fondo perdido con idea de recuperar sólo cantidades simbólicas de su inversión. Para ello ha de obtenerse la confianza de que su dinero se destinará a un fin que persigue el desarrollo integral de una sociedad muy diferente de la que él conoce y en la que está inmerso. Pero, precisamente para que conozca los beneficios sociales, económicos y ambientales de su aportación debe informarse claramente: en qué se invierte, cuales son las metas previstas y cuales son los resultados que se están obteniendo de forma periódica. Si a ello se suma una adecuada política fiscal en el país de origen, no serán extrañas las aportaciones a fondo perdido o a cambio de una cantidad similar a la entregada. Gran parte de los ciudadanos del “Mundo Industrializado” estarían dispuestos a colaborar en proyectos de este tipo siempre y cuando conozca qué se hace con su dinero y cuenten con la confianza suficiente. Por ello la actividad de la SG debe ser impecable.

Sobre la base de lo expuesto habría tres alternativas iniciales:

- a. Aportaciones que se realicen a fondo perdido, sin deseo de recuperación.
- b. Aportaciones que tengan como objetivo la recuperación de la cantidad entregada.
- c. Aportaciones que busquen la recuperación de la cantidad inicial y una determinada rentabilidad.

Considerando que la tercera englobaría perfectamente la descripción de las dos primeras se desarrolla aquella con mayor nivel de detalle desglosando algunas cuestiones básicas:

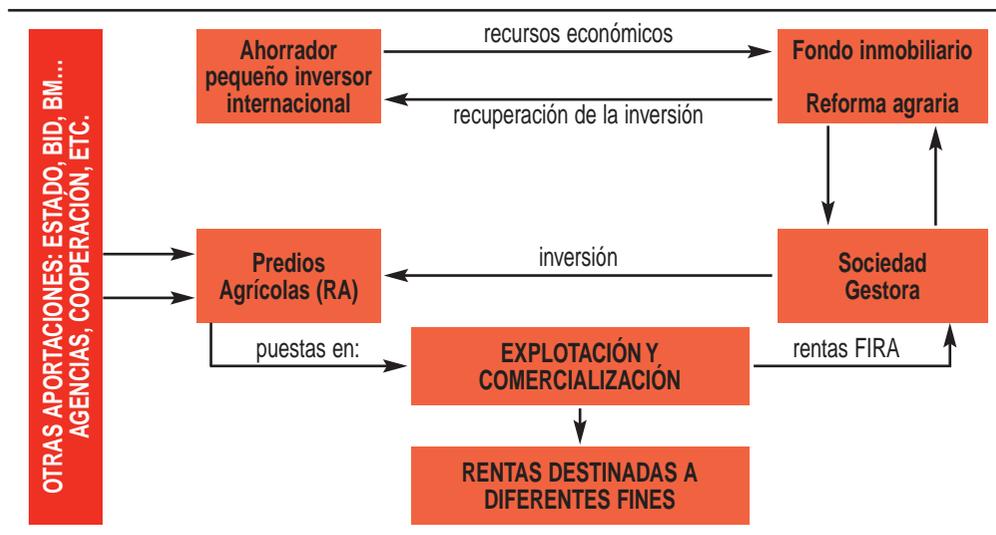
- c.1. Periodo de recuperación. Formando parte de la cartera de explotaciones campesinas incluidas en la SG habrá

predios destinados a aprovechamientos agrícolas que, en unos años, entren en plena producción y esté consolidado el sistema de comercialización de los excedentes; mientras que otros podrán haber diversificado sus alternativas plantando especies forestales (5) (de crecimiento rápido o lento) y de ellos se recuperarán las inversiones una vez se realice la corta final; aunque durante su crecimiento podrían obtenerse algunos ingresos provenientes de las diferentes claras que se realicen. En cualquier caso, una buena planificación de las explotaciones, convenientemente diversificadas, garantizarán excedentes económicos que podrán ser destinados al pago del capital suscrito.

- c.2. Rentabilidad. El interés del dinero en los países desarrollados está muy por debajo del tipo aplicable en los créditos solicitados en uno en vías de desarrollo. Por lo tanto, las cantidades que se recibirían, sólo en el caso de que se considerase la aportación desde un punto de vista exclusivamente inversor, estarían por encima de la media obtenida en el país de origen del participante. La cantidad recibida, no obstante, no podrá ser estimada hasta que no se elabore el correspondiente estudio de viabilidad del proyecto de RA específico y se cuantifique el riesgo.
- c.3. Plazos. El calendario de las devoluciones del capital aportado y las rentabili-

(5) Se recomienda la lectura del texto “¿Cómo pagar la deuda agraria contribuyendo a la sostenibilidad ambiental?”, elaborado por Carlos Camacho Nassar. En él se pone de manifiesto cómo la sociedad, en su conjunto, debe de hacerse cargo de retribuir a quienes conservan los recursos naturales que permiten la vida y la producción en la búsqueda de un desarrollo sostenible desde todas sus dimensiones: ecológica, cultura, económica, étnica, social y política. Especialmente reconoce la generación de recursos a través del conjunto de externalidades positivas que generan las plantaciones forestales ordenadas.

Figura 1
Desarrollo del proceso FIRA



dades previstas deberá contar con un periodo de carencia coincidente con la puesta en explotación prevista de las fincas agrarias. Sin embargo, y una vez esté operativo el FIRA, podrían articularse participaciones en las que los reembolsos comenzaran a partir del año siguiente a su aportación. De cualquier forma, y al igual que en apartado anterior, no se podrá definir con exactitud hasta que no se elabore el correspondiente estudio de viabilidad específico.

c.4. Fiscalidad. El objetivo último de estos fondos es claro, eminentemente social, por lo tanto deberán contar con una fiscalidad preferente tanto en el país en el que se realicen los proyectos de RA como en el propio del partícipe.

Ventajas

Desde un punto de vista exclusivamente inversionista, todo lo anterior conllevaría:

- Viabilidad: Entre muchos puede hacerse lo que quizá no haría un solo inversor: permite disponer de recursos económicos suficientes para optimizar las explotaciones agrarias adecuándolas a las previsiones óptimas del proyecto de RA.
- Seguridad: Tradicionalmente los bienes inmuebles rústicos han sido refugio de los capitales en situaciones de inestabilidad socioeconómica y nadie duda que ofrece la máxima seguridad.
- Rentabilidad: Con una buena elección de los cultivos y aprovechamientos, una correcta gestión agronómica y una adecuada formación y comercialización, publicitada por el objetivo social de la inversión, es posible garantizar rentabilidades elevadas y constantes.
- Liquidez: La venta de las participaciones es mucho más fácil que la venta de inmuebles rústicos.
- Fiscalidad: El objetivo de la inversión contará con el apoyo de las institucio-

nes nacionales (del país de origen y destino), por lo que podrán articularse beneficios fiscales, en una primera fase de arranque y consolidación. Posteriormente los propietarios deberían compartir con la sociedad sus beneficios como compensación por el apoyo que ésta les brindó.

Objetivos iniciales perseguidos por cualquier inversor; a los que pueden añadirse otros más:

- Diversificación: Al existir una gran variedad de bienes inmuebles de naturaleza rústica las inversiones no se encuentran sometidas a las alzas o bajas puntuales de una determinada explotación. Los ciclos agrarios o económicos pueden verse compensados por las diferentes actividades acometidas y por la dispersión geográfica de los inmuebles.
- Administración: Ofrece al titular la garantía de contar con expertos inmobiliarios y agentes de responsables de la gestión.
- Valoración: Al igual que otras inversiones, éstas deben estar sometidos a valoraciones y auditorias periódicas que garantice la aportación. Todo partícipe debe conocer la situación de sus ahorros en cada momento y ser consciente de la calidad de la información que se le suministra al contar con el aval de la citada SG.

A lo que pueden añadirse un amplio conjunto de beneficios derivados del fin social perseguido y las externalidades positivas que sobre el medioambiente mundial aportan estos proyectos.

Esquemáticamente el proceso descrito puede ajustarse a lo reflejado en la Figura 1.

Conclusiones

Se ha presentado una propuesta destinada a favorecer los proyectos de Reforma Agraria que se acometen en multitud de países en vías de desarrollo, muchos de los cuales fracasan o no alcanzan los objetivos previstos, por la falta de recursos económicos disponibles, deficiente formación e información y por los incorrectos procesos de comercialización de los productos excedentarios.

El fin social integral de estos proyectos favorecería la atracción del capital foráneo de pequeños inversores o donantes que podrán confiar en que su dinero está gestionado de forma adecuada y cumple con los objetivos previstos, avalados por la SG y apoyados en un soporte técnico fidedigno como es el Catastro.

Complementariamente, gozarán de los beneficios fiscales aplicables y de las externalidades medioambientales positivas que genera una adecuada gestión de los recursos naturales sin la presión de los agentes económicos externos. Los productos comercializados dispondrán de un reconocimiento mundial que favorecerá su adquisición y consumo. ■