PERSPECTIVAS SOBRE MERCADOS DE TIERRAS RURALES EN AMÉRICA LATINA

Informe técnico

Banco Interamericano de Desarrollo
Departamento de Desarrollo Sostenible
División de Medio Ambiente

Perspectivas sobre mercados de tierras rurales en América Latina

Washington, D.C.
Diciembre 1998 - No. ENV - 124

Este documento presenta los trabajos de Frank Vogelgesang, Jolyne Melmed-Sanjak, Bastiaan Reydon, Ludwig Plata y Carlos Felipe Jaramillo preparados para el Banco Interamericano de Desarrollo durante 1997. Ruben G. Echeverría, Especialista en Agricultura de la División de Medio Ambiente, Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco, estuvo a cargo del estudio y de la preparación del documento. Se agradece la colaboración de James Garrett del Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentarias (IFPRI) quien coordinó la preparación de los estudios, y los comentarios de Michael Carter, Arthur Domike, Adriana Herrera, Jacques Kozub, Francisco Proenza, Lucio Reca y Jorge Torres-Zorrilla. En junio de 1997, en dependencias del BID se realizó el seminario-taller "Mercados de Tierras en América Latina: Hacia una Nueva Estrategia." en el que se presentó una versión preliminar de los mismos. Se agradece los comentarios y sugerencias de técnicos del Banco y de otras organizaciones que participaron en esa reunión. Se agradece la edición técnica realizada por Francisco Proenza y la colaboración de Alicia Venturi y de Ligia Espinosa en la preparación del documento. Las opiniones y conclusiones de este trabajo son de los autores y no reflejan necesariamente la política del Banco Interamericano de Desarrollo ni de ninguna de las organizaciones mencionadas.

Indice

Introducción

Un creciente interés en lograr mercados de tierras rurales más efectivos 1
Ruben G. Echeverría

La pobreza rural no disminuye en la región
Algunos elementos estratégicos para reducir la pobreza rural
Experiencias del Banco en el financiamiento de proyectos de tierras rurales
Opciones para lograr mercados de tierras más efectivos

Capítulo 1
Tierra, mercado y estado 14
Frank Vogelgesang

Resumen
La problemática de la tierra
¿Qué es "el mercado"?
¿Qué se puede esperar de un mercado?
Requerimientos institucionales
El rol del Estado en el establecimiento de un régimen de derechos de propiedad
Reformas en los mercados de tierras en México, Ecuador y Chile
Posibles campos de acción para el BID

Capítulo 2
Mercados de tierras en América Central 30
Jolyne Melmed-Sanjak

Resumen
Introducción
La necesidad de reformas
Los mercados de tierras en América Central
Experiencias con políticas y programas de desarrollo de mercados de tierras
Diseño de programas que faciliten el acceso a la tierra
Elementos de un esquema de inversiones y el posible rol del BID
Observaciones finales

Capítulo 3
Políticas de mercados de tierras en Brasil 56
Bastiaan P. Reydon y Ludwig A. Plata

Resumen
Introducción
Naturaleza del problema agrario brasileño
Experiencias con las políticas asociadas al mercado de tierras
Obstáculos y restricciones al desarrollo del mercado de tierras
Propuestas para un esquema de inversión

Anexo 1: Precio real de venta y arrendamiento de la tierra rural, 1966-1996

Capítulo 4
El mercado rural de tierras en América Latina: Hacia una nueva estrategia 93
Carlos Felipe Jaramillo

Resumen
Introducción
La efectividad de los mercados de tierra rural
El funcionamiento de los mercados de tierras en América Latina
Obstáculos a la operación de los mercados de tierras
La experiencia de las intervenciones en los mercados de tierras en América Latina
Elementos de una estrategia para aumentar la efectividad de los mercados de tierras
El potencial rol del BID

INTRODUCCION

UN CRECIENTE INTERES EN LOGRAR MERCADOS DE TIERRAS RURALES MAS EFECTIVOS

Ruben G. Echeverría[1]

El objetivo de este documento es proponer opciones para aumentar la efectividad de los mercados de tierras rurales en América Latina y el Caribe. El documento está compuesto por cuatro capítulos principales. En el capítulo siguiente a esta introducción Vogelgesang define un mercado de tierras, los requerimientos para su funcionamiento y lo que se puede esperar de dichos mercados, para luego analizar aspectos institucionales y definir algunos conceptos básicos sobre el rol del Estado y del mercado. El trabajo aclara la terminología que se usa en la discusión del tema y nos recuerda que una mejor distribución de la tierra, si bien sería un avance importante, no es suficiente para superar la pobreza rural. El trabajo destaca la importancia del contexto institucional, en su sentido amplio donde el mercado es en sí una institución. Experiencias de mercados de tierras rurales en México, Ecuador y Chile, ilustran como los efectos distributivos y de eficiencia de los mercados de tierras están condicionados por su evolución y trayectoria institucional.

En el segundo capítulo Reydon y Plata analizan la situación actual y las perspectivas del mercado de tierra en Brasil, describiendo la naturaleza del problema agrario brasileño y las experiencias con las políticas de mercado de tierra, y las restricciones al desarrollo de dichos mercados. Las principales acciones propuestas para dinamizar los mercados de tierra serían la reestructuración institucional, la tributación de tierras ociosas, las adquisiciones y asentamientos mediante programas de colonización, y la disponibilidad de crédito para la compra de tierras.

En el tercer capítulo Melmed-Sanjak describe la situación de los mercados de tierras rurales en América Central, y analiza las políticas que pueden aumentar la eficiencia de dichos mercados en el contexto de una estructura agraria concentrada con escaso acceso a tierras para la mayoría de la población rural y en base a las limitaciones de las reformas agrarias del pasado en la región. Algunas de las políticas sugeridas en este capítulo son la titulación masiva y rápida de tierras rurales para garantizar la seguridad de los derechos a la propiedad, el fortalecimiento a los sistemas de registro de la propiedad y de catastro, la implementación de impuestos locales a la tierra agrícola para estimular el uso más productivo de tierras subutilizadas, y la creación de bancos y fondos de tierras.

Por último, en el capítulo cuatro, Jaramillo hace un recuento de los principales temas relacionados al "problema de la tierra" en América Latina y el Caribe, y presenta una visión estratégica para aumentar la efectividad de los mercados de tierras rurales en la región, basada en la eliminación de los sesgos de políticas, en el fortalecimiento de los derechos de propiedad y en la reducción de los costos de transacción, reformas a las políticas de adjudicación de terrenos baldíos, eliminación de las restricciones legales sobre las transacciones de tierras, e intervenciones específicas para mejorar el acceso a tierra a demandantes de escasos recursos.

[1] División de Medio Ambiente, Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo.

En lo que resta de esta introducción se sitúa el tema de los mercados de tierras rurales como uno de los elementos claves en una estrategia de reducción de pobreza rural en la región, se describen algunas experiencias del Banco Interamericano de Desarrollo en el financiamiento de proyectos de tierras, y se resumen las principales recomendaciones de los capítulos siguientes sobre opciones y posibles áreas de acción para el futuro.

La pobreza rural no disminuye en la región[2]

En la mayoría de los países de la región la pobreza es, en términos relativos, un fenómeno rural. Más del 60% de los pobres en México, América Central y los países andinos viven en zonas rurales, y su pobreza es más extrema que en las zonas urbanas. La magnitud y la heterogeneidad de las situaciones de pobreza rural dificulta en muchos casos entender sus causas y las posibles soluciones. La disminución del porcentaje de hogares en situación de pobreza en la región del 41% al 39% en la primera mitad de esta década no contrarrestó el aumento de pobreza ocurrido en la década pasada (cuadro 1). Además, esa disminución en el porcentaje de hogares en situación de pobreza e indigencia no ha logrado evitar que siga aumentando la población afectada. Por su parte, la pobreza rural disminuyó solamente un punto porcentual, de 56% a 55% desde 1990 a 1994, y la extrema pobreza en el sector se mantuvo en 33% durante ese período (CEPAL 1997).[3]

A comienzos de los años noventa los pobres urbanos (principalmente mujeres jefas de hogar, padres con poca o nula educación formal y jóvenes sin trabajo) aparecen por primera vez como más numerosos que los pobres rurales en la región (cuadro 2), estimándose que los primeros superaban levemente los 135 millones mientras los segundos se aproximaban a 74 millones de personas. En términos relativos es el medio rural donde la pobreza es más significativa y, además, concentra un mayor porcentaje de la extrema pobreza. Asimismo, una proporción del creciente número de pobres en las ciudades tiene origen rural inmediato o reciente.

Información reciente para varios países de la región muestra una creciente divergencia entre la pobreza urbana, en disminución y la pobreza rural donde no se detecta disminución sensible, y en algunos casos aparece en franco aumento. Los pobres de las zonas rurales se enfrentan a tres problemas fundamentales: (i) pocas oportunidades de empleo productivo tanto en actividades agropecuarias como en las no agropecuarias; (ii) nutrición insuficiente, mala salud y falta de servicios educacionales; y (iii) niveles insuficientes de organización para negociar efectivamente en favor de sus intereses.

Según datos de FAO (1988), los pequeños productores representan la mayor parte de los pobres rurales (66% o 47 millones), mientras que los pobladores rurales sin tierra y los grupos indígenas y otros representan el 30% y el 4% respectivamente (21 y 3 millones). Al menos un tercio de los pequeños productores serían minifundistas con limitadas posibilidades de resolver sus condiciones de pobreza a través del desarrollo agropecuario. Esto significa que más del 40% de los pobres rurales tendrían nulo o limitado acceso a recursos productivos para la generación de ingresos suficientes a través de la producción agrícola propia. Asimismo, las proyecciones indican que aumentará más el contingente de pobres rurales con escaso potencial agropecuario que aquel con acceso a recursos suficientes.

[2] Esta sección y la siguiente se basan en BID (1998a).

[3] En general, la línea de pobreza rural en la región se ubicaba en 1996 alrededor de US$ 360 per capita por año, mientras que por debajo de US$ 180 se consideraba pobreza extrema.

Cuadro 1: Magnitud de la pobreza e indigencia en América Latina en porcentaje, 1980-94

	Pobres			Indigentes		
	Total	**Urbano**	**Rural**	**Total**	**Urbano**	**Rural**
1980	35	25	54	15	9	28
1990	41	36	56	18	13	33
1994	39	34	55	17	12	33

Cuadro 2: Magnitud de la pobreza e indigencia en América Latina en millones, 1980-94

	Pobres			Indigentes		
	Total	**Urbano**	**Rural**	**Total**	**Urbano**	**Rural**
1980	135.9	62.9	73	62.4	22.5	39.9
1990	197.2	120.8	76.4	91.9	45.4	46.5
1994	209.3	135.4	73.9	98.3	51.9	46.4

Fuente: CEPAL (1997). Notas: línea de pobreza definida en relación al ingreso inadecuado para alcanzar requisitos diarios nutricionales y otras necesidades básicas (higiene, vestimenta, educación y transporte). Línea de extrema pobreza (indigencia) definida en relación al ingreso inadecuado para satisfacer requisitos nutricionales mínimos diarios. Los indicadores de pobreza incluyen a la población en situación de indigencia. El análisis incluye los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela.

El grado de desarrollo de las zonas rurales es heterogéneo, entre países y al interior de los mismos. No obstante, dada la magnitud del problema, para la mayoría de los países de la región es prioritario contar con programas efectivos para reducir la pobreza rural, tanto por motivos éticos como para mantener la paz social. Para los países más urbanizados de la región, los procesos migratorios campo-ciudad empiezan a declinar, mientras que donde la población rural es más de 25% del total las tasas de emigración continúan siendo altas. En el primer caso es imperativo acelerar los procesos de desarrollo rural destinados a crear las condiciones necesarias para que los habitantes rurales puedan gozar de condiciones de vida (económica, política, social y cultural) equiparables a aquellas con que cuentan los habitantes urbanos. En países con mayor proporción de habitantes rurales la búsqueda de soluciones efectivas para reducir la pobreza rural es aún mas urgente.

Se destaca en la región la existencia de una nueva pobreza surgida en las ciudades y un aumento de la pobreza rural en las zonas indígenas y en las familias de mayor edad o donde el hogar está encabezado por una mujer. Paradójicamente, mientras los sectores agropecuarios de muchos países de la región han logrado recientemente un significativo crecimiento y se encuentran en un período de modernización, no se observa una reducción de la marginalidad y de la

pobreza rural. El crecimiento económico ha sido vital para la reducción de la pobreza rural en la región, principalmente a través de la demanda por mano de obra y la consecuente migración del campo a la ciudad, indicando con ello que buena parte de las soluciones están fuera del sector agropecuario. Sin embargo, el crecimiento económico y sectorial, aunque esencial no ha sido suficiente para mitigar la pobreza rural. Existen en la región condiciones de extrema pobreza rural que serían solamente mejoradas mediante intervenciones específicamente dirigidas a esos efectos.

Algunos elementos estratégicos para reducir la pobreza rural

El Banco Interamericano de Desarrollo en colaboración con diversas agencias especializadas ha venido elaborando una estrategia con el objetivo de reducir la pobreza rural en América Latina y el Caribe (BID 1998b). Se propone enfocar el problema rural de una manera amplia, abarcando además del sector agropecuario y de manejo de recursos naturales, a los sectores sociales, financieros, y de infraestructura básica, reconociendo la heterogeneidad en las manifestaciones de la pobreza rural y promoviendo políticas e instrumentos en el mediano plazo basados en estrategias nacionales de reducción de la pobreza rural. A su vez, se busca reforzar el diseño de programas de desarrollo rural incluyendo la descentralización de actividades y la activa participación de los beneficiarios. Se destacan el desarrollo de mercados de tierras y de sistemas financieros rurales como elementos claves para la reducción de la pobreza rural.

La estrategia del Banco distingue entre dos tipos de habitantes rurales en condiciones de pobreza: pequeños agricultores con potencial agropecuario, y pequeños agricultores con escaso potencial agropecuario y pobladores rurales sin tierra. El potencial agropecuario está referido al acceso a tierra de calidad y cantidad suficiente como para generar los ingresos (o productos) necesarios para asegurar la supervivencia de la familia y el desarrollo de su unidad productiva. La condición "con escaso potencial" agropecuario sería modificable, por ejemplo, ampliando el acceso a tierra a minifundistas o mediante proyectos de riego en tierras de secano. Pese a que la pobreza se concentra mayoritariamente en el grupo de pobladores rurales sin tierra y agricultores con menor potencial, en el grupo de pequeños agricultores con potencial agropecuario también existen pobres.[4] La diferencia fundamental entre los pobres con mayor potencial y los otros, es que los primeros sí podrían encontrar una salida a la pobreza mediante la superación de las restricciones de mercado, de recursos financieros, de inversión en riego, y de tecnología.

De no existir la posibilidad de acceso a tierras, la estrategia distingue tres alternativas principales para la población rural pobre con menor potencial agropecuario y los pobladores rurales sin tierra: (i) la creación de fuentes de trabajo no agrícola en el medio rural, mediante la inversión pública y los incentivos necesarios para atraer inversión privada dedicada a la explotación de múltiples recursos (turísticos, pesqueros, agroindustrias de transformación); (ii) el fomento de la pequeña y microempresa no agrícola donde la familia pobre o un miembro de la misma asume la gestión del negocio (comercio, artesanía, pequeña manufactura, talleres de servicio); y (iii) la formación laboral, dirigida a preparar a mujeres, hombres o jóvenes, pertenecientes a la ruralidad pobre para que ingresen con un grado mayor de calificación al mercado del trabajo urbano o rural; siendo el acceso a la educación secundaria la mejor garantía de una buena inserción laboral.

No obstante, entre los elementos estratégicos para la reducción de la pobreza rural el desarrollo de mercados de tierras rurales efectivos tiene un rol singular.

[4] Debido, principalmente, a: restricciones en el acceso a tecnología y crédito que les impiden alcanzar los potenciales disponibles de productividad; a la carencia de algún factor vital de producción como el agua; a la inseguridad en la tenencia de la tierra; o a una débil articulación con los mercados de productos.

Actualmente los mercados de tierras canalizan solo una limitada demanda y muestran una significativa segmentación por tamaño de predio y clase social debido al carácter informal con que se realizan muchas de las transacciones. En el documento de estrategia rural del Banco se mencionan varios instrumentos para el desarrollo de los mercados de tierra, como por ejemplo los programas de asentamiento y colonización, los impuestos a la tierra en base a su producción potencial, y los proyectos de titulación y registro de tierras y desarrollo de catastros.[5] Asimismo, se concluye que la efectividad de los mercados de tierras se puede incrementar evitando distorsiones en el uso de tierras mediante un ambiente neutro de políticas macroeconómicas, fiscales y sectoriales; fortaleciendo los derechos de propiedad y disminuyendo los costos de transacción, reformando las políticas que rigen la adjudicación de terrenos baldíos; y eliminando las regulaciones que limitan la venta y arrendamiento de tierras rurales.

Experiencias del Banco en el financiamiento de proyectos de tierras rurales

Desde su creación, el Banco ha financiado un total aproximado a los trece mil millones de dólares (en valor nominal) al sector rural, agropecuario, forestal y de pesca (figura 1). Los proyectos de crédito y de irrigación, en su mayoría financiados en las décadas de los años sesenta y setenta, representan una significativa porción del total del financiamiento al sector agropecuario. Pero el financiamiento del Banco al subsector ha sido variado, incluyendo proyectos en áreas de, por ejemplo, ajuste de políticas, investigación y extensión, sanidad animal y vegetal.[6] El subsector rural incluye proyectos de desarrollo rural, por un monto acumulado de 1,5 mil millones de dólares, y de reforma agraria, titulación y registro de tierras por un monto total cercano a los 240 millones de dólares (en valores nominales, cuadro 3).

Se destacan en el cuadro 3 dos etapas en el financiamiento de proyectos de tierras: una primera fase de proyectos de colonización, reforma agraria y asentamientos, que ocurre durante las décadas de los años sesenta y setenta y representa aproximadamente el 60% del total financiado; y una segunda etapa de proyectos específicos de titulación de tierras que comienza en los años ochenta y representa la totalidad de la cartera de proyectos de tierras desde entonces. Los proyectos en Brasil, Colombia, Perú y República Dominicana suman 75% del monto total financiado por el Banco en el sector tierras.

La experiencia reciente del Banco se concentra entonces en proyectos de titulación y modernización del registro y catastro. Estos proyectos tienen como objetivos formalizar la propiedad a través de la titulación e inscripción en un registro y contribuir a garantizar la seguridad legal de la propiedad mediante la modernización de los sistemas de registro y catastro.[7] Persiguen agilizar los mercados de tierras reduciendo la informalidad de la propiedad (por

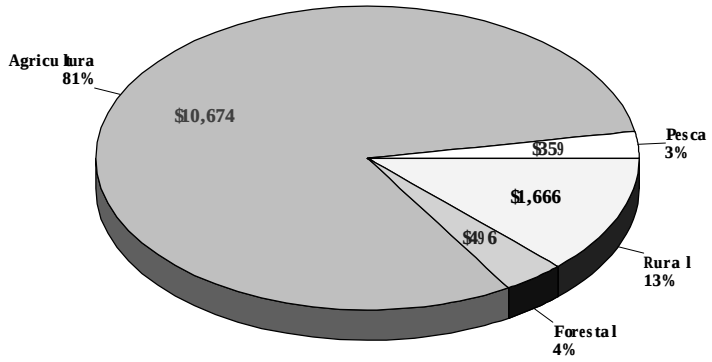
[5] Asimismo, y para facilitar el acceso a tierras a productores de menores recursos recientemente se han comenzado a implementar proyectos de bancos de tierras y de reforma agraria a través del mercado (*market assisted land reform*). Al trasladar a los potenciales beneficiarios la responsabilidad de selección del predio y negociación del precio, dichos instrumentos pueden eliminar muchas ineficiencias.

[6] Además de los programas específicos a los cuatro subsectores mencionados existen programas que abarcan varios sectores y aparecen bajo diversas denominaciones; como por ejemplo desarrollo regional, y como componentes de programas de inversión en otros sectores (manejo de cuencas, salud, educación, infraestructura) y en varios tipos de proyectos (microempresa, cooperaciones técnicas) que también han influido en el sector rural.

[7] Por ejemplo, en uno de los proyectos más recientes financiados por el Banco (Colombia) se pretende (entre otras metas) adjudicar títulos de propiedad registrados a aproximadamente 100.000 predios rurales, automatizar los sistemas de más de 100 oficinas de registro y 15 oficinas seccionales de catastro convirtiendo millones de folios reales a folios magnéticos y cartografía digitalizada y georeferenciada, y desarrollar sistemas de información geográfica.

Figura 1. Financiamiento al sector agropecuario, rural, forestal y pesca (BID 1961-1997)

(porcentaje y millones de dólares)



ejemplo terrenos baldíos ocupados por colonos) y la inseguridad jurídica ocasionada por la falta de descripción legal de la propiedad. Aunque, además de los proyectos mencionados, puede que componentes de otros proyectos tengan vinculación con mercados de tierras rurales, la magnitud de financiamiento al subsector es reducida, representando aproximadamente el 14% del monto financiado al sector rural, y el 2% del total financiado a los sectores rurales, agropecuario, pesca y forestación. Actualmente, existen proyectos de tierras en preparación para un posible financiamiento del Banco en Brasil, República Dominicana, Jamaica y Trinidad y Tobago.

La evolución del financiamiento del Banco a programas de tierras rurales refleja no solo los cambios en la demanda de los países de la región sino las sucesivas etapas del desarrollo de los mercados de tierras en América Latina. De Janvry et al. (1998) describen una primera etapa en la que se expropiaron tierras de grandes haciendas para el beneficio de los trabajadores rurales de dichas propiedades, los que recibieron derechos de propiedad como miembros de establecimientos colectivos y comunidades ejidales. En una segunda fase que comienza en Chile en 1973 y a través de la región a partir de la década de los ochenta, las tierras comunitarias comienzan a titularse en forma individual y algunas de las tierras previamente reformadas vuelven a sus antiguos dueños. Recientemente ha comenzado una tercera etapa en la que prevalecen dos elementos: el intento de incrementar la competitividad de los beneficiarios de programas de titulación que anteriormente dependían en su gran mayoría del sector público, y el reconocimiento de que pese a que existen en la actualidad opciones para reducir la pobreza rural que no requieren de acceso a tierra, en muchos casos la disponibilidad de tierra es una vía importante para reducir el desempleo rural, ante las limitadas posibilidades de migrar, y las pocas opciones no agrícolas.

Opciones para lograr mercados de tierras rurales más efectivos y posibles áreas de acción del BID

Existe un creciente interés en mejorar la distribución del recurso tierra e impartir mayor eficiencia a los mercados de tierras rurales en América Latina y el Caribe, como formas para reducir la pobreza rural, mejor utilizar el recurso tierra, utilizar los recursos naturales en forma sostenible, y dinamizar el crecimiento económico en la región. Numerosos estudios recientes realizados por agencias internacionales especializadas, universidades, y organizaciones multilaterales de financiamiento; además de diversos estudios independientes a nivel nacional, destacan la

Cuadro 3: Proyectos de colonización, reforma agraria, titulación y registro de tierras financiados por el BID, 1961-97 (monto de financiamiento BID y presupuesto total en US$000 nominales)

			Financiamiento	
País	**Proyecto**	**Año**	**BID**	**Total**
Chile	Colonización (CH0074 y CH0075) DE-FFD/L1/23	1961	6.531	13.332
Paraguay	Colonización Puerto Presidente Stroessner (PR0050) DED/61/43	1961	250	1.050
Bolivia	Asentamiento (BO0076) DE/FED/62/76	1962	6.500	17.831
Paraguay	Colonización en Alto Paraná (PR0051) DED/62/108	1962	879	31
Venezuela	Colonización (VE0019) DED/62/108	1962	2.700	10.019
Venezuela	Asentamientos campesinos (VE0029) DE/FFD/62/51	1962	10.000	47.300
Ecuador	Asentamiento campesino Santo Domingo de los Colorados (EC0071) DE/FFD/63/4	1963	2.600	4.860
Chile	Programa de reforma agraria (CH0103) PR-1760	1965	1.500	2.619
Ecuador	Reasentamiento de campesinos (EC0112) PR 176-1	1968	3.000	1.300
R. Dominicana	Colonización en Azua (DR0043) PR-323	1968	355	899
Honduras	Colonización y Asentamiento campesino (HO0008) PR-360	1969	7.700	15.900
Brasil	Desarrollo nordeste Minas Gerais (BR0028) PR-416	1970	29.000	76.245
Colombia	Desarrollo campesino (CO0027) PR-412	1970	1.000	0
Perú	Crédito entidades reforma agraria (PE0011) PR-505	1971	12.000	30.466
R. Dominicana	Consolidación y asentamientos (DR0068) PR-962	1979	40.300	64.500
Paraguay	Consolidación colonias Alto Paraná (PR0032) PR-1015	1980	14.100	17.600
Brasil	Regularización predial (BR0174) PR-1164	1981	30.000	71.000
Jamaica	Titulación de tierras (JA0030) PR-1594	1987	10.560	13.200
Perú	Titulación de tierras (PE0037) PR-2092	1995	21.000	36.500
Belice	Administración de tierras (BL0007) PR-2200	1997	902	1.904
Colombia	Titulación y modernización del registro (CO0157) PR-2206	1997	38.500	104.000
	TOTAL		**239.377**	**530.556**

importancia de la tierra como recurso potencialmente crítico para mitigar la pobreza rural y analizan las posibilidades para fomentar un mayor acceso a tierras en base a mejoras en la eficiencia del mercado existente, tomando en cuenta las experiencias no muy satisfactorias de los procesos de reforma agraria del pasado. Luego de sesenta años de implementación de dichos programas todavía quedan dos grandes tareas

inconclusas: el posibilitar el acceso a tierras especialmente para pobladores rurales sin tierra y minifundistas, y asegurar la competitividad de los beneficiarios de los programas de reforma agraria (de Janvry et al. 1998).

En este sentido, FAO inició en 1992 un programa de estudios específicos sobre la disponibilidad y tenencia de la tierra en Bolivia, México (FAO 1996), Ecuador (FAO 1995, FAO 1994a), Chile (FAO 1994b) y Colombia (FAO 1994c). Además, se han preparado estudios sectoriales y de políticas de mercados de tierras (FAO 1996a) y talleres internacionales de discusión sobre el tema (FAO 1998). Por su parte, CEPAL (1997) organizó un taller de reflexión sobre políticas para promover los mercados de tierras en el marco de un proyecto regional actualmente en implementación con apoyo de GTZ. A nivel académico, de Janvry y colaboradores (de Janvry, Murgai y Sadoulet 1998, de Janvry, Sadoulet y Wolford 1998, Sadoulet, Murgai y de Janvry 1998); Carter y colaboradores del Centro de Tenencia de la Tierra de la Universidad de Wisconsin (Stanley et al. 1996, Carter y Zegarra 1997, Carter y Coles 1997); y la Universidad de Harvard (Muñoz y Lavadez 1997) han analizado el tema en profundidad.

El Banco Mundial también ha estudiado el tema en los últimos años (Deininger 1998, Deininger y Binswanger 1998, Lopez y Valdés 1997, Binswanger y Deininger1997, Binswanger et al. 1995, Muñoz 1993) y ha destinado un monto importante de recursos a financiar una cartera de proyectos de tierras, especialmente de reforma agraria vía mercado. Aparte del presente trabajo, en el BID se ha analizado la importancia de la inequidad en el acceso a los factores de producción (Birdsall y Londoño 1997); y se han descrito algunas de las experiencias de proyectos de mercados de tierras en Perú y Ecuador (Montes 1997).

Los estudios incluidos en este trabajo demuestran la complejidad y lo controvertido del tema, y proponen algunas orientaciones para la acción del Banco en futuros programas de tierras. Dichas acciones se fundamentan en: la necesidad de avanzar en garantizar los derechos de propiedad y en la creación de mercados, en disminuir las distorsiones en los mercados de tierras existentes eliminando los sesgos en la política de adjudicación de baldíos y las restricciones a las transacciones de compra-venta y arrendamiento; el reconociendo de que en situaciones agrarias con desigualdad inicial, la liberalización de los mercados puede no ser suficiente para asegurar la competitividad de pequeños productores y generar crecimiento en un sentido amplio. De ahí la necesidad de enfocar en acciones específicas como las que se detallan en los trabajos presentados en este documento.

A continuación se hace una breve reseña de las opciones (planteadas en los capítulos siguientes y en forma esquemática en el Cuadro 4) que los países de la región podrían considerar para hacer mas efectivos los mercados de tierras rurales, de los objetivos perseguidos, y de las áreas de inversión en las que el apoyo del BID podría tener un impacto substancial.

Ordenamiento jurídico y reformas administrativas e institucionales. La necesidad de contar con un marco jurídico que brinde garantías y seguridades sobre la propiedad de la tierra es una condición necesaria para que los mercados de tierra cumplan con efectividad su función clave de asignación de recursos productivos (ver, especialmente, el Capítulo 1 de este informe). En este sentido es importante continuar apoyando cambios en políticas, reglamentaciones e instituciones que fortalezcan los derechos de propiedad sobre la tierra rural y reduzcan los costos de transacción. Las reformas administrativas e institucionales incluyen el fortalecimiento de las organizaciones que respaldan los derechos de propiedad, con énfasis en el registro y el catastro, especialmente las agencias gubernamentales responsables del proceso de regularización y saneamiento de la propiedad y de la administración de la tierra. El BID podría estimular la adopción de reformas en política de tierras y en el sistema legal, y apoyar el desarrollo institucional, realizando inversiones complementarias a los esfuerzos de los gobiernos.

Regularización de la tenencia, titulación de tierras, registro y catastros. En base a la demanda de los países de la región, el Banco podría continuar las actividades de regularización de tenencia como parte de esfuerzos de mediano plazo de actualización de las bases de información del registro de tierras, asegurándose que los esfuerzos de titulación estén precedidos por la evaluación de las normas e instituciones que regulan las transacciones de tierras y su formalización. En general existe aparentemente acuerdo (y así lo confirman los cuatro capítulos principales de este informe) sobre la conveniencia de acelerar los programas de titulación de tierras, registro de propietarios y desarrollo de catastros, reforzando la recolección, el procesamiento y la actualización permanente de la información sobre la tenencia de la tierra. Los costos de la titulación probablemente se compensen con el aumento en el acceso a crédito resultante, así como al facilitar la inversión en cultivos perennes y la adopción de prácticas conservacionistas.

Fortalecer los sistemas de información y capacitación. Un componente esencial en proyectos de tierras es el desarrollo de sistemas de información pública acerca de las características técnicas de la tierra y las condiciones de los mercados rurales de compra-venta y arrendamiento, incluyendo asistencia técnica para el desarrollo de sistemas de información de tierras y la capacitación técnica de funcionarios vinculados a las agencias responsables de dichas actividades. A nivel regional, el BID puede auspiciar el intercambio de experiencias entre países.

Fomentar el arrendamiento en sus diversas formas constituye un elemento importante para aumentar el acceso a la tierra por parte de agricultores no propietarios o minifundistas y posibilita una mayor utilización de la tierra de acuerdo con su capacidad productiva (ver el Capítulo 4). En muchos casos, la eliminación de las barreras legales que limitan esta modalidad de acceso a la tierra deben ser complementadas con la creación de instituciones que arbitren posibles disputas, y promocionen esquemas en donde se demuestre la viabilidad del arrendamiento entre pequeños y grandes productores, por ejemplo utilizando fondos de garantías u otros mecanismos que limiten los riesgos de las partes interesadas. El BID puede contribuir a viabilizar la opción del arrendamiento, financiando inversiones complementarias a la producción siguiendo este esquema.

Explorar la posibilidad de aplicar impuestos a la tierra. La existencia de impuestos (en base al potencial productivo) a la tierra disminuye el valor de la renta futura de la tierra, desalienta la tenencia de activos improductivos o utilizados por debajo de su capacidad potencial, y, por consiguiente, reduce su precio en el mercado y favorece un mayor acceso por parte de pequeños productores (ver Capítulos 2 y 4). Asimismo, la administración local de impuestos a la tierra permite no solo disminuir la evasión sino contribuir al financiamiento de otros servicios complementarios para el desarrollo rural. Pese a la aparente simplicidad de estimar y aplicar un impuesto, la tributación a la tierra ha tenido limitaciones debidas a la valoración administrativa de terrenos por debajo de su valor de mercado, a la inflación prevaleciente en la región que durante muchos años impidió ajustar los valores de la tierra a los cambios en los demás precios, y la falta de registros actualizados. El BID podría apoyar esfuerzos por aplicar impuestos a la tierra rural, como parte de programas de descentralización de la acción pública.

"Reforma agraria vía mercado". En varios países de la región (siendo Brasil un ejemplo notable descrito en detalle en el Capítulo 3), el retorno a la estabilidad en los precios, a una política de tratamiento balanceado no descriminatoria del sector agropecuario, y la eliminación de extensos regímenes de subsidio al crédito agropecuario, han resultado en una caída en los precios de la tierra, a niveles mas acorde con su capacidad productiva y menos ligados a la especulación financiera. En países donde la pobreza rural y los conflictos por el uso de la tierra son particularmente agudos, esta coyuntura ha dado lugar a un renovado interés en esfuerzos de reforma agraria, apoyados en esta ocasión en las fuerzas de

mercado.

En apoyo a estos esfuerzos, el establecimiento de Fondos de Tierra merece mayor estudio (ver Capítulo 3), especialmente sobre el origen y la magnitud de los fondos requeridos, el número de beneficiarios potenciales, y la capitalización de las instituciones financieras involucradas. A nivel práctico, parece difícil poder fomentar el acceso a tierras en gran escala con una gran inyección de capital que pueda distorsionar los precios relativos, así como la dificultad de evitar la colusión de intereses en compras subsidiadas, con o sin intermediación del estado.

El Banco puede apoyar estos nuevos intentos por mejorar la distribución de la tierra y aumentar la productividad del recurso: i) financiando programas de estabilización económica y reforma sectorial que disminuyan el incentivo a acumular terrenos con una baja intensidad productiva como protección contra la inflación o por motivos especulativos; ii) auspiciando proyectos experimentales (pequeña escala) de Fondos de Tierra que permitan desarrollar mecanismos prácticos de facilitar la compra de terrenos por parte de pequeños propietarios sin introducir distorsiones o incentivar la corrupción; iii) auspiciando proyectos que promuevan la emancipación de programas tradicionales de Reforma Agraria y la modernización de antiguos asentamientos (estrechando los vínculos con el mercado); y iv) financiando proyectos pilotos que auspicien la compra de pequeñas parcelas en áreas periurbanas permitiendo al pequeño productor conjugar el empleo agrícola con el no agrícola.

Profundizar los estudios sobre el tema. Una de las principales limitaciones que enfrenta el diseño de nuevas opciones en los mercados de tierras rurales es la escases de conocimientos sobre su operación. En este sentido, los países de la región interesados en el tema y con la asistencia de agencias técnicas especializadas, podrían llevar a cabo estudios sobre varias cuestiones de importancia para el desarrollo de los mercados de tierras. La agenda de investigación podría incluir algunos de los siguientes temas: i) estudio comparativo de diferentes legislaciones, con miras a identificar instrumentos jurídicos apropiados y fórmulas de bajo costo para la resolución de conflictos sobre tenencia y derechos de uso de la tierra; ii) identificación de factores determinantes de los precios de tierras así como del grado de heterogeneidad de los mercados nacionales, regionales y locales de tierras; iii) efectos de cambios de política macroeconómica y sectorial en esos mercados; iv) identificación de los elementos que explican la disparidad en la intensidad de uso de la tierra; v) cuantificación de costos y beneficios y análisis de la sustentabilidad de proyectos de regularización de tenencia y modernización de registro y catastro, y vi) identificación de experiencias exitosas y de condicionantes del éxito de esfuerzos por desarrollar los mercados de tierra (esquemas de arrendamiento de terrenos de largo plazo; experiencias de descentralización que incluyan el establecimiento de un impuesto a la tierra). El BID podría apoyar parte de esta agenda, financiando estudios vinculados a proyectos específicos y a problemas comunes en la región; y promoviendo el intercambio de experiencia entre países.

Referencias

BID. 1998a. Elementos estratégicos para la reducción de la pobreza rural en América Latina y el Caribe. Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Medio Ambiente. Washington, D.C.

BID. 1998b. Estrategia para la reducción de la pobreza rural. Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Medio Ambiente. Washington, D.C.

Binswanger, H. 1996. Land Policy and Land Reform, Innovations in the Operations of the World Bank Group. Presentación en el taller Mercado de tierras en América Latina auspiciado por el BID (abril).

Binswanger, Hans y Klaus Deininger. 1997. Explaining Agricultural and Agrarian Policies in Developing Countries. *Journal of Economic Literature* (35):1958-2005.

Binswanger, Hans, Klaus Deininger y Gershon Feder. 1995. "Power, Distortions, Revolt and Reform in Agricultural Land Relations," en J. Behrman y T.N. Srinivasan (colaboradores), *Handbook of Development Economics*, Vol. IIIB, Amsterdam: Elsevier.

Birdsall, N. y J.L. Londoño. 1997. Asset Inequality Does Matter: Lessons from Latin América. Informe de Trabajo, oficina del Economista jefe, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

Carter, M. R., y E. Zegarra. 1997. Land Markets and the Persistance of Rural Poverty: Post-Liberalization Policy Options. En Rural poverty in Latin America, ed. Ramon Lopez y Alberto Valdes,. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Carter, M. R., y J. Coles. 1997. Inequality-Reducing Growth in Latin American Agriculture: Towards a Market Friendly and Market Wise Policy Agenda. Documento preparado para la conferencia sobre la reducción del crecimiento orientado a la desigualdad en las economías de mercado en América Latina (enero 28-29) Washington D.C.

CEPAL. 1997. Taller sobre políticas para promover los mercados de tierras rurales. Santiago de Chile (abril).

Deininger, K. 1998. Making Negotiated Land Reform Work: Initial Experiences from Colombia, Brazil and South Africa. Banco Mundial. Washington, D.C.

Deininger, K. y H. Binswanger. 1998. The Evolution of the Bank's Land Policy. Borrador. Banco Mundial. Washington, D.C.

de Janvry, A., E. Sadoulet, y W. Wolford. 1998. The Changing Role of the State in Latin American Land Reforms. Universidad de California, Berkeley.

de Janvry, A., R. Murgai, y E. Sadoulet. 1998. Rural Development and Rural Policy. *Handbook of Agricultural Economics*. (Pendiente).

FAO. 1998. Conferencia sobre acceso a la tierra, pobreza rural y acción pública. Santiago de Chile (abril).

FAO. 1996a. Mercado de tierras en México. Universidad Autónoma Metropolitana de Xochimilco, México. Roma.

FAO. 1996b. Mercado y Políticas de Tierras. UNICAMP, Instituto de Economía, Campiñas. Brasil.

FAO. 1995. Mercado de tierras en el Ecuador. Estudio integrado regionales litoral y sierra. Compañía Técnica Agropecuaria Ltda., Quito. Roma.

FAO. 1994a. Mercado de tierras en Chile. Consultor Jorge Echenique, Santiago. Roma.

FAO. 1994b. El mercado de tierras y la formación de propietarios en Colombia. Estudios de Casos. Centro de Estudios Ganaderos y Agrícolas, Bogotá. Roma.

FAO. 1994c. Campesinos y mercados de tierras en la costa ecuatoriana. Instituto de Estudios Ecuatorianos, Quito. Roma.

Lopez, R. y A. Valdés. 1997. Rural Poverty in Latin America: Analytics, New Empirical Evidence, and Policy. Banco Mundial. Washington, D.C.

Montes, G. 1997. Agricultural Development and Factor Markets: Some Notes about Peru and Ecuador. Comentarios realizados en el Congreso de la Asociación Internacional de Economistas Agrícolas, Sacramento, California (agosto).

Muñoz, J.A., y I.Lavadenz. 1997. Reforming the Agrarian Reform in Bolivia. Harvard Institute for International Development. Informe para discusión. (abril). Cambridge, Massachusetts.

Muñoz, J.A. 1993. Rural Land Markets in Latin America: Evidence from Four Case Studies (Bolivia, Chile, Honduras and Paraguay). Banco Mundial, Washington D.C.

Sadoulet, E., R. Murgai, y A. de Janvry. 1998. Access to Land Via Land Rental Markets. Presentación ante taller del BID - 30 de octubre. Washington, D.C.

Stanley, D., S.Hendrix, S.Leisz, et al. 1996. Land Information Sources in Latin America. *Land Tenure Center*. Universidad de Wisconsin, Madison.

CAPÍTULO 1

TIERRA, MERCADO Y ESTADO

Frank Vogelgesang[8]

"Get off this estate. What for? Because it is mine. Where did you get it? From my father. Where did he get it? From his father. And where did he get it? He fought for it.
Well, I'll fight you for it". (Carl Sandburg)

Resumen

Si se pretenden identificar estrategias a seguir por parte de los gobiernos de la región latinoamericana para enfrentar problemas de tierras, es conveniente volver un paso atrás y preguntarse, ¿cuál es la problemática de la tierra? Para tal fin es necesario primero, sincronizar la terminología que se usa en la discusión del tema, y segundo, reconocer que sólo con influir en la distribución de tierras rurales no se puede superar la pobreza rural.

Pero mientras los esfuerzos para resolver el "tema de la tierra" deben considerar que en el fondo se trata de una falta de oportunidades —dentro y fuera de la agricultura— en el medio rural, es posible analizar aspectos aislados sobre el tema, como por ejemplo el mercado de tierras. Por ende el presente trabajo, después de definir qué es un sistema de mercado, llega a la conclusión que en el largo plazo el proceso competitivo llevará a los mejores resultados en términos de eficiencia del sistema; es decir en la asignación no sólo de los recursos, sino también de las oportunidades.

Un mercado formal requiere disponer de reglas específicas, como es el régimen de los derechos de propiedad, y de organizaciones eficaces, como los organismos encargados de la administración de tierras. Estos requerimientos institucionales de un sistema de mercado llevan a una agenda de trabajo en el área del fortalecimiento de las instituciones.

Los campos de acción prioritarios identificados en este trabajo son:

< *Legislación*. El marco legal es fundamental para establecer derechos de propiedad seguros. En la mayoría de los países de la región se destaca la necesidad de identificar leyes contraproductivas para reemplazarlas por disposiciones adecuadas.

< *Imposición de las leyes y proceso judicial.* Tener leyes bien redactadas no llevará a los resultados deseados si la judicatura es ineficiente o inexistente. El desafío es la reforma del sector judicial con el fin de garantizar la imposición de la legislación y proveer seguridad en la tenencia de tierras.

< *Información técnica*. Información sobre las condiciones de la tenencia de tierras a través de mapas catastrales, catastros y registros modernos y actualizados es indispensable para establecer los derechos de propiedad de tierras y de hecho también condición previa para cualquier programa público relacionado con la tierra.

[8]Unidad de Desarrollo Agrícola, Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL) Santiago, Chile.

< *Instituciones públicas.* En los países de la región muchos organismos públicos, como por ejemplo, los institutos de reforma agraria, registros agrarios o ministerios de agricultura participan en la administración de tierras, muchas veces en condiciones que pueden ser mejoradas a través de reformas administrativas y de una revisión del papel que tiene cada una de estas organizaciones.

< *Educación.* Una mejor educación de los expertos en derecho, una mejor formación de los funcionarios públicos y una mayor conciencia de la sociedad en su conjunto, como en cuanto a los beneficios de títulos de propiedad formales, indudablemente son los pilares de cualquier estrategia de reforma.

Aunque estos cambios constituyen una tarea formidable, los ejemplos presentados en el presente trabajo demuestran que si existen estrategias que puedan ser implementadas.

La problemática de la tierra

Un tema central en la agenda del desarrollo económico en América Latina es la falta de dinamismo en el medio rural. La discusión surge a partir de los problemas relacionados con la tenencia de tierras, es decir, la concentración del recurso en grandes propiedades, el fenómeno de una demanda por la tierra insatisfecha y un sector amplio de productores rurales sin derechos formalizados de dominio.

En el pasado, la atención prestada a estos interrogantes fue cambiando con el tiempo, siguiendo tres fases en concordancia con el pensamiento imperante sobre estrategias de desarrollo económico en la región. Hasta los años ochenta, se acentuó la problemática de la disponibilidad de los factores de producción, incluyendo entonces a la tierra. Consecuentemente se dio mayor importancia a aspectos de la distribución del recurso y se introdujeron los programas clásicos de reforma agraria. Pero la experiencia demostró que los programas redistributivos tuvieron numerosas fallas y por ello, en la segunda fase, en la década de los ochenta, dentro del contexto de los programas de ajuste y apertura, la atención se trasladó a mecanismos de mercado como solución para el acceso más libre al factor tierra. La inconsistencia de este planteamiento, ha sido y sigue siendo, en general, no reconocer que un mecanismo basado en la propiedad privada (ya sea individual o colectiva) y guiado por un sistema de precios libres, donde se transan bienes y servicios de acuerdo a las decisiones de los agentes económicos, requiere como condición *sine qua non* de una red compleja de instituciones. Este es el enfoque actual que constituye la tercera fase.

El problema de las reformas de libre mercado es que se implementan, en general, sin los cambios correspondientes en las instituciones sociales y políticas. En las propuestas de reforma de mercado, el supuesto implícito, muchas veces parece ser que una vez privatizada la propiedad y liberados los precios, el crecimiento económico a largo plazo seguirá de forma cuasi automática. Sin embargo, la realidad, en la mayoría de los países de la región es otra. En el caso de tierras, esto significa que para que surja un mercado, no es suficiente que se implementen políticas de ajuste macro económico, se promulguen leyes que permitan la libre transferencia de tierras, o se inicien programas técnicos de titulación, sin contar primero con instituciones básicas. Lo que está haciendo falta es dar énfasis a la institucionalidad y subrayar el papel crucial del predominio de la ley y de la aplicación equitativa de la misma (*equitable enforcement*).

El objetivo de este trabajo es contribuir a un mejor entendimiento del funcionamiento de un mercado de tierras. Esto sin perjuicio de que la viabilidad de un orden económico basado en la propiedad privada y la libertad de contrato dependerá del estado de desarrollo institucional/social de una sociedad y no siempre puede ser un remedio de fácil implementación. En la siguiente sección se trata de aclarar algunos conceptos básicos sobre el papel del mecanismo de mercado en la economía luego se pregunta específicamente ¿qué expectativas es prudente tener en cuanto a los efectos de un mercado

de tierras rurales? A continuación se discuten los requerimientos institucionales, sobre todo en lo que se refiere a la propiedad y luego al papel que el Estado puede tener en fortalecer tales instituciones. Finalmente se ilustra la situación actual en tres países de la región, se trata de identificar algunas áreas potenciales de acción para el BID y se presentan las conclusiones del trabajo.

¿Qué es "el mercado"?

El mercado es la asignación de recursos a través de la interacción de individuos en un proceso competitivo, donde las decisiones son guiadas por los precios y el proceso en su conjunto se desarrolla dentro de un marco de reglas acordadas y aceptadas por los participantes. Como el proceso comprende una infinidad de agentes que llevan "al mercado" sus preferencias y su información propia, es imposible predecir cuál será el resultado del proceso en términos de asignación de recursos. Pensar en resultados definitivos ya es equivocado, pues el proceso no tiene fin, a no ser que termine toda actividad económica.

El proceso competitivo dentro de un sistema de mercado se puede entender como un proceso indefinido de exploración, aprendizaje y adaptación de las soluciones a problemas económicos. Este proceso consiste en las acciones de un número indefinido de actores, guiados por las señales de los precios como portadores de una gran cantidad de información proveniente del comportamiento y del conocimiento de millones de agentes económicos dentro de una sociedad. Sólo el mercado permite la utilización de este conocimiento fragmentado y disperso para coordinar la actividad económica.

Es preciso distinguir tres aspectos: i) la aceptación del principio general de que la base de un mercado es la propiedad privada (no necesariamente individual) y libertad concomitante de los contratos; ii) la necesidad de un marco de "reglas del juego" en el mercado, punto que lleva al tema del diseño institucional; iii) los temas que surgen más allá del principio general y del marco formal, que son los resultados del proceso y si éstos se consideran o no deseables según criterios establecidos, o si es necesario hacer correcciones que impliquen un cambio en la distribución de los recursos que ha surgido del mercado.

¿Por qué es importante reconocer el principio general? Simplemente porque la actividad económica que hace necesaria la relativa escasez de cualquier bien o recurso significa que un gran número de agentes económicos continuamente están ejecutando opciones, sin que esto signifique que tales decisiones se tomen en condiciones de perfecta libertad para elegir. Al contrario, típicamente las decisiones están limitadas por la capacidad cognitiva del individuo y su posición relativa en la sociedad, por la información disponible, por las restricciones culturales o leyes formales.

Pero el punto es que, dadas las limitaciones e imperfecciones existentes para el cálculo económico, los precios y las ganancias y pérdidas que resultan de las transacciones son esenciales para guiar la actividad económica (función señal de los precios). La propiedad privada de los factores de producción, como por ejemplo la tierra, es necesaria para que estos precios puedan ser generados.[2]

La realidad, en un número importante de países en vías de desarrollo, no permite el funcionamiento eficiente del mecanismo descrito. Sin embargo, esta realidad no invalida el principio general y la conclusión de que a largo plazo este principio debe ser el hilo conductor de las políticas públicas. El carácter general del principio tiene la ventaja adicional de permitir una estrategia política de largo plazo, basada en situaciones típicas, en vez de tener que recurrir a medidas discrecionales que

[2]Esto se puede ilustrar con el ejemplo de la propiedad colectiva que en cambio significa que no hay compras y ventas de bienes de capital y consecuentemente no hay precios. Sin precios es imposible la prueba ganancia pérdida (*profit/loss test)* de las acciones y del comportamiento de los agentes económicos; y sin ajustes según el criterio de ganancia o pérdida no puede existir una economía "real". El resultado es que sin precios las decisiones económicas se transforman en cálculos al azar.

necesariamente tienen que cambiar más o menos frecuentemente.

En la discusión del tema de mercado de tierras rurales y en los intentos de búsqueda de políticas para fortalecer tales mercados es necesario identificar el potencial que tiene la inclusión de la tierra agrícola en un proceso competitivo de un mercado formalizado que supuestamente lleva a un aumento de la eficiencia total. Si se trata de usar como criterio la asignación de la tierra hacia usos de mayor productividad marginal, hay que confiar en el proceso competitivo porque ninguna entidad global puede saber dónde y en qué actividad se encuentran todos los potenciales más altos. La eficiencia de adaptación debería ser la guía para las políticas públicas, ya que lo que es necesario para un buen desempeño de la economía es una matriz institucional flexible que puede ajustarse a un ambiente tecnológico y demográfico cambiante y a choques externos al sistema.

La relevancia de los puntos mencionados anteriormente para la discusión del tema de la tierra queda en evidencia al considerar sólo algunas características de la producción agrícola, y del factor tierra propiamente dicho.

En primer término, la producción agrícola es un proceso de adaptación continuo en un ambiente económico en permanente cambio. En la medida que surjan nuevas circunstancias que expongan al sector agrícola a un conjunto distinto de incentivos económicos (por ejemplo, cambios a nivel macroeconómico a través de procesos de ajuste estructural), se requerirá de un cambio en la proporción de los diferentes factores de producción (tierra, capital, mano de obra) o en la escala física de la explotación agrícola.

El segundo enfoque tiene que ver con las características específicas de la tierra, y es que ésta es un bien sumamente heterogéneo en cuanto a calidad del suelo, disponibilidad de recursos hídricos, ubicación geográfica (condiciones climáticas), acceso a la infraestructura y mercados, entre otros. Es decir que ninguna parcela es igual a otra.

Por último, cualquier programa redistributivo o estratégico de políticas públicas no se puede olvidar del interrogante de cómo se puede procesar toda la información necesaria. Hay que ver si realmente el Estado y sus organismos, compuestos por funcionarios, tienen una ventaja comparativa al respecto, o si la mejor aproximación es la información generada por la interacción de millones de agentes económicos a través del mecanismo de mercado.

¿Qué se puede esperar de un mercado?

Es importante enfatizar que la evaluación de lo que se puede esperar del mercado de tierras depende de las expectativas que existan al respecto, de las cuales en la literatura se han destacado tres :

< Asignación eficiente de la tierra como factor primario de la producción agrícola;

< Dispersión del riesgo, diversificación de la cartera de bienes y preservación del valor de la riqueza, especialmente en el contexto de inestabilidad macroeconómica o situación precaria de la producción, y

< Distribución más equitativa del recurso como alternativa a la reforma agraria en países con una concentración de tierra extrema.

De los dos primeros puntos se podría decir que son funciones “normales”, dentro de la actividad económica en el marco de un mercado general y del mercado de tierras en particular. En el caso de la tierra, eficiencia del mercado significa una distribución de las propiedades en el tiempo y el espacio de una manera que no sea Pareto-inferior a otra. Obviamente es muy difícil determinar esto en la práctica porque requeriría conocimientos sobre tamaños óptimos de explotaciones agrarias, datos sobre la productividad marginal de los factores de producción o sobre potencialidades en usos alternativos de tierras agrícolas. De nuevo, parece que lo más prudente es confiar en el mercado, creyendo en su capacidad de procesar toda la información necesaria

para asignar a la tierra un uso más eficiente.

En cuanto al último punto, distribución más equitativa de las tierras, las cosas se complican aún más; porque no es característica inherente del sistema el asignar recursos de forma automática a ciertos grupos de la sociedad, condición previa para lograr una distribución considerada justa según criterios establecidos *ex ante.*

En términos teóricos esta "falla" del mercado se explica generalmente a través del supuesto de una relación inversa entre tamaño y productividad y de la noción de una distribución óptima de predios, a la cual no se logra llegar por ser insuficiente el valor presente capitalizado de la producción agrícola para que el agricultor pobre pueda adquirir tierras (Binswanger, et. al 1993). Sin entrar en detalles, la debilidad más importante de estas explicaciones es su carácter estático, el supuesto implícito de que el habitante rural debería ser propietario de la tierra y que existe una distribución óptima fijada en el tiempo. En otras palabras, pensar en equilibrios neoclásicos.

Pero, más allá de las consideraciones anteriores, surge otro aspecto que puede ser visto como una cuarta función del mercado. Partiendo de un concepto evolutivo de la economía que incluye instituciones en su análisis, un sistema de transferencia de derechos de propiedad de acuerdo con las decisiones de los individuos afectados es capaz de permitir la adaptación de las instituciones y del comportamiento económico a nuevas realidades y, de hecho, fomentar el cambio mismo.

Una breve referencia al caso chileno puede servir de ilustración: el sistema de mercado liberalizado de tierras que se instaló en ese país en la segunda mitad de los años setenta tuvo como consecuencia que los beneficiarios de diferentes procesos de la reforma agraria en su mayoría (alrededor del 60%, según Carter/Mesbah, 1993) vendieron sus tierras pocos años después de recibirlos, llevando así a una cierta reconcentración de los predios en la estructura agraria del país, pero en el mediano y largo plazo también al surgimiento, *mutatis mutandis*, de una agricultura moderna y exitosa.

Echenique y Rolando (1991), concluyen que un porcentaje importante de las ventas puede ser explicado por razones no económicas, como por ejemplo la falta de interés en la agricultura, por problemas familiares, por edad o por no tener hijos que quisieran continuar con la tradición. El punto es que la flexibilidad que permite el mercado —como por ejemplo la opción de salida de la agricultura— posibilita ajustes necesarios en el tiempo. Se podría decir que un mercado de tierras es parte de una distribución más equitativa no sólo del recurso propiamente dicho, sino también de las oportunidades.

La distribución equitativa de tierras no es necesariamente la solución a los problemas de la economía rural. En el largo plazo una simple redistribución del recurso hacia los sectores pobres del área rural no garantiza el desarrollo económico-social de estos sectores. La tierra y de hecho la producción agropecuaria es sólo un aspecto del desarrollo rural. La verdadera meta no debe ser mantener las áreas rurales en condición de campo agrícola, sino más bien permitir la llamada transformación agrícola, abriendo nuevas oportunidades de empleo y de ingresos extraprediales en la agroindustria, en otras industrias que las rodeen y alimenten, así como en servicios complementarios.

Requerimientos institucionales de un mercado de tierras

Ya se mencionó anteriormente que para que un mercado opere se requiere de un marco de "reglas de juego". Estas reglas pueden ser vistas como instituciones, básicamente de dos tipos: las leyes formales y códigos informales de conducta y comportamiento.

Una economía puede funcionar sin leyes formales, como de hecho sucede en economías campesinas apartadas de los centros urbanos y efectivamente del

estado de derecho, pero nunca se puede renunciar a la necesidad de tener ciertas reglas. En este contexto entra un aspecto evolutivo: con el desarrollo económico y la creciente especialización y división de trabajo que la acompaña, la sociedad y la interacción económica se vuelven cada vez más complejas y de ahí surge la necesidad de normas cada vez más claras, imponibles y de aplicación general.[3]

Las instituciones entendidas como ordenamiento de carácter social, condicionan la actividad económica y los costos de producción y transacción asociados. Con fines analíticos se pueden distinguir tres categorías básicas de instituciones:

< El *orden constitucional*: las normas fundamentales que estructuran una sociedad, o sea las normas que indican cómo se formulan las normas;

< *Las disposiciones institucionales:* leyes, reglamentos, asociaciones, contratos y derechos de propiedad, establecidas en el marco del orden constitucional; y

< Los *códigos normativos de conducta*: determinados por los valores culturales que dan legitimidad a las disposiciones institucionales y regulan la conducta de los agentes económicos.

Las instituciones de la primera y la tercera categoría evolucionan lentamente, mientras que las de la segunda pueden modificarse con cierta rapidez. Es importante tener presente que estas tres categorías están interrelacionadas y se influyen mutuamente. Por ejemplo, aunque el sistema legal vigente autorice la enajenación de tierras, la transferencia de tierra a miembros de otro clan o grupo étnico puede ser una transgresión de la normas culturales. Asimismo, aunque el derecho a la propiedad privada puede formar parte del orden constitucional y estar consagrado en la ley, es posible que no existan los mecanismos de registro y aplicación pertinentes.

El punto es que mientras, en el tema de desarrollo de las instituciones, los procesos evolutivos —que juegan un papel importante— son difíciles de influir con herramientas de política, hay otros rubros donde el Estado sí puede hacer una contribución a través del diseño consciente de ciertas instituciones, como por ejemplo el marco legal.

Una de las dificultades de estos esfuerzos es que muchos cambios institucionales ocurren inevitablemente sólo lentamente y por incrementos. La evolución de las instituciones por lo general es dependiente del camino ya recorrido *(path dependent)*, lo que significa que es difícil cambiar de dirección. Es así que muchas sociedades mantienen instituciones que se han vuelto ineficientes y que son responsables de un pobre desempeño económico.

Hay muchas razones que conllevan a este fenómeno de *path dependence*. En primer lugar, los grupos favorecidos bajo el orden antiguo no tienen nada que ganar con las reformas —como por ejemplo del libre mercado— por lo tanto la oposición a estas reformas viene dada, muchas veces, desde los grupos poderosos y ricos. En el caso de la tierra, la experiencia demuestra que los proyectos de titulación no sólo tienen que solucionar problemas técnicos sino que sobre todo, tienen que superar la resistencia política que genera su implementación, debido a que siempre implican un cierto grado de redistribución de derechos de propiedad (DP).

La institución de la propiedad privada, articulada en un régimen de DP es crucial para el análisis del mercado de la tierra. Algunos aspectos de la teoría de los DP, como por ejemplo su evolución en el tiempo o la diferenciación entre DP privados y de libre acceso, son de especial importancia en la etapa de

[3]North (1991) define las instituciones como: "las reglas del juego de una sociedad, o más formalmente, las limitaciones creadas por humanos los cuales dan estructura a la interacción humana. (…) Organizaciones son los jugadores: grupos de individuos ligados por un propósito común para lograr objetivos. Estos incluyen cuerpos políticos (partidos, el senado, asamblea municipal, agencia regulador); cuerpos económicos (empresas, sindicatos, explotación agrícola basada en la familia, cooperativas); cuerpos sociales (iglesias, clubes, asociaciones deportivas) y cuerpos educacionales (escuelas, colegios, centros de capacitación)."

desarrollo en la cual se encuentran, en la actualidad, varios países de la región, como por ejemplo Paraguay, Perú y México.[4]

Los derechos de propiedad son muy importantes porque determinan la asignación de recursos en un mundo dominado por los intereses conflictivos de distintos usuarios. Esto significa que los efectos de la distribución y redistribución de tierras —sea mediante transacciones en el mercado o por otro mecanismo— también dependen del sistema vigente de DP. Asimismo, en el análisis de estos temas rara vez se reconoce la sutileza y la complejidad de los DP de tierras, por lo que no se sabe claramente qué se traspasa en realidad.

Cabe preguntarse, entonces, ¿por qué suele prestárseles tan poca atención a los DP? La respuesta es que los análisis económicos se basan, por lo general, en el supuesto de que los DP considerados son los típicamente occidentales, es decir exclusivos, transferibles, enajenables y exigibles. En tal caso, es aceptable que se excluyan del análisis las cuestiones relacionadas con los DP. Sin embargo, no ocurre lo mismo cuando se trata de países en desarrollo, donde la situación es distinta, y donde, entonces los resultados de aquellos estudios que no toman en cuenta las consecuencias del sistema vigente de DP, suelen ser erróneos.

Por último, hay que recordar que en el caso de la propiedad de tierras las cosas se complican aún más, por las características del bien en cuestión; agregando una razón más para realizar una definición cautelosa de los DP. Las complicaciones en este sentido surgen de que el uso de la tierra puede ser para caza, paso, recolección, pastoreo, cultivo, explotación de minerales, tala de árboles e incluso el derecho a la destrucción del recurso. Por ejemplo, en la Inglaterra del Medioevo y actualmente en el sur de la India, el derecho al producto cultivado es individual, pero el derecho a los rastrojos después de la cosecha es colectivo. Asimismo, en algunas áreas del África Subsahariana la propiedad del terreno y de los árboles corresponde a dos derechos distintos.

Los puntos anteriores evidencian la importancia que tiene una definición clara de los DP de la tierra. La atención insuficiente que se suele prestar a los derechos de propiedad ha sido, entre otros factores, la causa de que muchas de las reformas agrarias realizadas en el pasado con fines redistributivos han dado resultados poco satisfactorios y, asimismo, de que el desarrollo de los mercados de tierras siga enfrentando obstáculos. Es en este contexto de la definición del sistema de los DP donde se ubica el tema del desarrollo institucional en su sentido amplio y donde se destaca el papel del Estado en el diseño de las instituciones sociales apropiadas.

El rol del Estado en el establecimiento de un régimen de derechos de propiedad

En la medida en que, con el paso del tiempo, la definición clara de los DP sobre la tierra sea cada vez más necesaria, el Estado tiene que encargarse de proveer ciertos bienes públicos relacionados con la administración de tierras. Se trata de asegurar el marco jurídico/legal/institucional formal que permita definir los DP; establecer los derechos dentro del marco legal; permitir y facilitar las transferencias de estos derechos de una persona o entidad a la otra, recolectar y difundir información sobre la tierra y, finalmente, establecer reglas y procedimientos para solucionar disputas.

El concepto descrito anteriormente de un proceso de mercado como proceso espontáneo y evolutivo por un lado, y la idea de diseño institucional premeditado por el otro, no es contradictorio. Es más, no sólo son los

[4] J. Bentham "Theory of Legislation". Vamos a ver que no existe ninguna cosa que podríamos denominar 'propiedad natural' sino que la propiedad es enteramente la creación de la ley. La propiedad no es nada más que una base de expectativas. La expectativa de derivar ciertas ventajas de una cosa que supuestamente poseemos, como consecuencia de la relación que tenemos con ella. (...) Ahora, esta expectativa, esta persuasión, sólo puede ser la creación de la ley (...) La propiedad y la ley nacen juntas y mueren juntas. En tiempos previos a la elaboración de leyes, la propiedad no existía; eliminando la ley, la propiedad deja de existir."

dos aspectos compatibles, sino que se vincula uno con el otro por necesidad. Mientras que por un lado es importante el proceso competitivo para encontrar las mejores soluciones a nuestros problemas, por el otro lado es indispensable un marco de reglas apropiadas. En la medida que este marco requiera de acción legislativa, el diseño institucional es condición previa al funcionamiento del mercado.

El desafío para el Estado en el tema de tierras es proveer como bien público la institución de derechos de propiedad seguros; creando al mismo tiempo un ambiente que permita las transacciones según decisiones individuales. Queda mucho por hacer en este rubro y el Estado debería dirigir su accionar en, al menos, los siguientes cinco niveles:

< Completar el *marco legal* para establecer las "reglas del juego";

< Instalar un *poder jurídico* independiente y eficaz;

< Recabar y difundir ampliamente *información técnica* sobre la tierra;

< Modernizar y estructurar los *organismos públicos* encargados de la administración de tierras; y

< Proporcionar con urgencia más *programas educacionales y de capacitación*, en frentes que sólo el Estado puede proveer.

Los ajustes necesarios requerirán en muchos de los casos de una profunda reforma del Estado. Con el fin de esquematizar la necesidad de establecer una secuencia al proceso, el informe 1997 sobre el Desarrollo Mundial del Banco Mundial señala que la reforma del Estado debería seguir una doble estrategia:

"(…) *acomodar la función del Estado a su capacidad*." Se trata del primer elemento de la estrategia. Cuando la capacidad del Estado es pequeña, éste debe sopesar cuidadosamente cómo —y dónde — intervenir. No se trata simplemente de elegir entre lo que se debe y lo que no se debe hacer; hay que decidir también cómo hacerlo; y

"(…) *la capacidad no es una realidad inmutable*." Por este motivo, el segundo elemento de la estrategia consiste en aumentar la capacidad del Estado mediante la revitalización de las instituciones públicas. Ello comprende:establecer normas y controles eficaces para poner coto a las medidas estatales arbitrarias y luchar contra la corrupción arraigada; exponer a las instituciones estatales a una competencia mayor a fin de incrementar su eficiencia; mejorar el desempeño de las instituciones estatales mediante el aumento de las remuneraciones e incentivos, y hacer que el sector estatal responda más eficazmente a las necesidades de la población, cerrando la brecha entre gobierno y pueblo mediante una mayor participación y descentralización.[5]

Para analizar más en detalle las áreas donde la acción estatal es crucial, a continuación se presenta un esquema que debe gran parte de su estructura a la investigación hecha por Jorge Muñoz (1993). En él se identifican cinco campos donde el Estado debe desempeñar un papel importante: la legislación, la información técnica, las instituciones públicas, la imposición de las leyes en el proceso judicial y la educación.

Legislación

En primer lugar, no cabe duda que el intento de establecer y mantener el Estado de Derecho es una tarea enormemente difícil. El "hecho siempre se sobrepone al derecho", pero ciertas idiosincracias de

[5]De estos dos principios generalizados se puede derivar para el tema de la administración de tierras algunos ejemplos específicos ilustrativos de la necesidad de acomodar la función del Estado a su capacidad para luego fortalecer su capacidad: en Bolivia se ha destacado la falta de topógrafos para la titulación de tierras; en Paraguay, el programa de mapeo catastral ha sufrido por falta de capacidad técnica y/o computacional para procesar los datos recolectados; y en general la falta de conciencia o la poca eficacia de los organismos encargados del proceso muchas veces llevan a la problemática de establecer un registro de propiedades pero sin procedimiento de seguimiento, el que en pocos años perderá su valor.

la cultura legal iberoamericana influyen fuertemente en los procesos políticos y legales. Por un lado, en muchas leyes de reforma agraria se observa un fuerte elemento de paternalismo, de acuerdo con el supuesto que parece ser implícito en muchas legislaciones de que existen grupos dentro de la sociedad —como por ejemplo indígenas y campesinos— que requieren de un cierto grado de guía y orientación paternal en el manejo de sus propios asuntos.

Otra característica de la cultura legal de la región, es que el legalismo tiene la tendencia a codificar cada aspecto de la vida, lo que es evidente en casos de estipulaciones contradictorias en las leyes agrícolas. Asimismo, cabe destacar un sesgo en favor del formalismo, que en el caso de tierras puede implicar docenas de trámites burocráticos para conseguir un título de propiedad, lo que a su vez eleva de manera significativa los costos de transacción. Además, en el contexto de las instituciones básicas que requiere un mercado, no es menos importante el fenómeno de la falta de penetración de la ley, ya sea en cuanto a su alcance geográfico, así como también al reconocimiento por parte de la gente.

Por último, se puede mencionar que en la legislación agrícola, se suele usar una terminología de posible interpretación arbitraria. Tal es el caso de: "función social de la tierra", "cultivo inadecuado", y "explotación insuficiente", entre otros. Asimismo, puede ser laborioso estudiar la ley al no existir ni compendios o citatorios, ni colecciones de hojas sueltas para una fácil actualización de la documentación después de enmiendas o cambios a las reglas existentes.

A continuación se mencionan las áreas más importantes donde a menudo parece necesario hacer ajustes al ordenamiento jurídico vigente:

< *Derechos de propiedad*. En la mayoría de los países latinoamericanos los derechos privados son cada vez más comunes y esto demanda reglas del juego cada vez más sofisticadas. Las parcelas de tierra están conectadas en un *continuum* geográfico y, por ende, definir y garantizar los límites de cada parcela es crucial. El sistema legal tiene que definir y garantizar los DP a la tierra incluyendo el derecho de consumir, usufructuar y enajenar el bien (derecho abstracto de uso y abuso). Esto requiere que los gobiernos otorguen títulos legales que cuenten con una demarcación clara de la propiedad.

< *Tenencia y transferencia de propiedades*. En las legislaciones de muchos países de la región se encuentran estipulaciones que prohíben o restringen la compraventa, el arriendo y/o la aparcería, que imponen límites de tamaño o que prohíben la subdivisión de parcelas. Aunque estas leyes muchas veces no se respetan o son imposibles de aplicar en casos donde la tenencia es informal, existe, por lo general, un costo en términos de pérdida de eficiencia. El desafío para el poder legislativo es identificar las reglas con efectos negativos y luego eliminarlas.

< *Expropiación*. Las justificaciones legales para expropiar explotaciones grandes se basan, por lo general, en uno o más de los siguientes puntos: abandono por parte del latifundista, limitaciones al tamaño, alguna definición de uso ineficiente o función social de la tierra, u obras públicas que requieren el uso de tierras privadas. En este contexto, surgen complicaciones porque las leyes son muchas veces deficientes por ejemplo, por su aplicación discrecional; tal es el caso, por ejemplo, de la definición de qué constituye un uso ineficiente.

< *Otros derechos*. Para que la definición del régimen de los DP sea completa, en el caso del bien tierra es indispensable que exista claridad en lo que se refiere a otros derechos incluidos en la propiedad, por ejemplo el uso y la explotación del agua, flora y fauna y otros recursos sobre, bajo o dentro del suelo.

Proceso judicial

El Estado no sólo tiene la responsabilidad de definir y crear los DP sino que también tiene que garantizar estos derechos y proveer así seguridad de tenencia, sobre todo en un ambiente de actividad económica creciente y de procesos cada vez más complejos. Para

que la gobernación de un país sea eficaz, se requiere de una judicatura eficiente, vale decir, que sea capaz de resolver conflictos de una manera equitativa, predecible y oportuna.En este sentido es importante establecer procedimientos claros y reglas de aplicación general para resolver los conflictos que pueden surgir a raíz de la doble titulación de propiedades, ocupación de explotaciones o expropiaciones de predios.

En la actualidad los sistemas judiciales no son capaces de garantizar la resolución eficiente y previsible de conflictos sobre derechos de propiedad, lo que afecta de forma negativa especialmente a los pobres.

Información técnica

Aunque es probable que algunas de las funciones puedan ser realizadas por el sector privado, la administración pública es en la mayoría de los casos, la que está llamada a proveer la información técnica necesaria. Se requiere contar con un Sistema de Información de Tierras (SIT) que comprenda entre otros fotografía aérea, estudios de suelos y recursos naturales, mapeo catastral e información sobre la tenencia de tierras por medio de catastros y registros.

Tener información sobre los derechos asociados a una propiedad es de vital importancia; ya que reconocer el principio de propiedad privada no ayuda mucho si no se sabe exactamente qué derechos y obligaciones implica ser propietario. Consecuentemente, es necesario, un registro completo de derechos.

Instituciones públicas

La administración de tierras necesita de agencias públicas que se ocupen de la recolección, el ordenamiento, el procesamiento y la diseminación de la información relevante. El desafío es enfrentar las ineficiencias relacionadas con superposiciones de tareas entre distintas agencias, los altos costos de transacción que provienen de procesos complicados, deficiencias en la capacitación de los funcionarios públicos y la transformación de agencias que han perdido su justificación con el tiempo.

Específicamente se trata de reforzar los organismos u oficinas que se ocupan:

< *de Títulos:* Un título es un papel que comprueba la propiedad en un inmueble activo, otorgado por alguna entidad pública, basado en mapas catastrales donde se identifican los lotes con un número;

< *de Catastros*: Los catastros contienen información sobre la ubicación de los predios individuales, las características de la tenencia y el valor de la propiedad. Su objetivo en el fondo es la administración fiscal de la tierra;

< *de Registros:* Para que los títulos puedan cumplir con sus funciones, es indispensable registrarlos en algún lugar centralizado (a nivel regional o nacional), y accesible al público. Además de tener un listado de los propietarios, el registro debe contener información sobre gravámenes y otros hechos relevantes que imponen límites sobre los derechos de propiedad y, por consiguiente, hacen transparentes las virtudes y deficiencias asociadas con su transferencia. Es importante que los registros usen los mismos estándares que las oficinas de títulos y de catastros y, además, que reciban y procesen la información sobre cambios en la tenencia de manera actualizada.

Educación

Si se entiende por educación, la capacitación de los funcionarios públicos, la educación escolar y universitaria, la formación profesional de, por ejemplo, jueces y abogados, y la "concientización" de políticos y productores agrícolas, se puede apreciar la magnitud de la labor que debe realizar una estrategia que pretende elevar los niveles de educación.

Es a la vez una tarea fundamental y quizás la más difícil, teniendo en cuenta que se necesitan generaciones para cambiar substancialmente la situación educacional de una sociedad. Sin embargo, en el corto y mediano plazo, se pueden establecer metas alcanzables, como por ejemplo pensar en

mejorar la formación de los expertos en derecho, que asisten legalmente a los agricultores, explicando a los pequeños productores el vínculo entre el título formal de la tierra y el mercado de capitales o instruyendo técnicamente a funcionarios de las oficinas de títulos y de registro para familiarizarles con tecnologías y procesos modernos.

Reformas en los mercados de tierras en México, Ecuador y Chile

México

Hasta hace pocos años dominaba en el campo mexicano el sistema ejidal, establecido por la Constitución de 1917. Los éjidos son comunidades agrícolas donde la propiedad de la tierra es comunal, explotada colectiva o individualmente y que en su mayor parte corresponde a tierras expropiadas.

Junto con los éjidos existen en el país otras comunidades que se diferencian de éstos en los procedimientos para obtener la tierra y en la forma de administrarla, pero en todos los casos la tierra era otorgada, en el pasado, a colectividades y no podía ser vendida, rentada, transferida o embargada. Los derechos de propiedad se consideraban limitados, circunscritos al bien social. La estructura agraria de México todavía está marcada por casi 80 años de reforma agraria. Según datos censales, alrededor del 60% de la superficie territorial dedicada a la agricultura se encuentra bajo el régimen ejidal o comunal, mientras el 40% está en manos de propietarios privados, destacándose una cierta concentración de tierras puesto que del total de los propietarios de tierras el 71% son ejidatarios y sólo el 29% “privados.”

La reforma agraria mexicana ilustra en muchos aspectos los problemas asociados a este tipo de estrategia redistributiva. Por ejemplo, se observa lo que se podría denominar la “reforma eterna” que coadyuvó a la minifundización de las explotaciones, debido a la presión demográfica que aumentó el número de los ejidatarios en un 59% en tan sólo 20 años, entre 1970 y 1991; proceso que no contribuyó a aumentar la productividad agrícola ni a mejorar la situación precaria de la agricultura del país. Los propios beneficiarios de la reforma agraria rechazaban el carácter paternalista de la misma, que se evidenciaba en las estrechas limitaciones al derecho de propiedad mencionado anteriormente así como el resultado de esas restricciones, lo común que se hicieron las transacciones informales e ilegales.

En 1992 el gobierno mexicano, consciente de que la estructura agraria provocaba una enorme incertidumbre y frenaba el desarrollo, aprobó importantes enmiendas al Artículo 27 de la Constitución de 1917, cuyas consecuencias más importantes son las siguientes:

< Se termina la obligación constitucional del gobierno de distribuir tierras a los que la soliciten;

< Los ejidatarios pueden optar por acceder al dominio pleno que significa la posibilidad de dejar de ser ejidatario y pasar al status de propietario privado, lo que abre la opción de vender, arrendar, dar a la aparcería o hipotecar la propiedad.

< Los propietarios privados de tierras pueden ahora invertir en mejoras sin temor de ser expropiados.

< Las disputas sobre derechos de propiedad entre ejidatarios o entre el ejido y terceros se resuelven a través de tribunales agrícolas locales.

< Se elimina la obligación del ejidatario de trabajar su tierra personalmente.

< Se mantienen límites al tamaño con el propósito de evitar la nueva concentración de tierras como resultado de los procesos de transferencia libre de propiedad.

< Las sociedades mercantiles pueden adquirir tierras.

< En el caso que los ejidatarios decidan vender sus tierras pueden llegar a acuerdos de cooperación con

terceros u a organizarse en asociaciones de productores con el fin de aprovechar economías de escala.

Importantes cambios paralelos se instituyeron en las instituciones públicas, mediante la creación de tres entidades. Primero, la Procuraduría Agraria, creada para vigilar la correcta aplicación de la nueva Ley Agraria, así como para defender los derechos de los ejidatarios. Segundo, el Registro Agrario Nacional que se encarga de emitir los Certificados Agrarios y de llevar, como su nombre lo indica, el registro nacional de todo lo que ocurre con la propiedad ejidal de la tierra. Tercero, se crearon los Tribunales Agrarios como la instancia legal especializada para resolver los conflictos que pudieran surgir como resultado de la aplicación de la nueva Ley Agraria, tales como conflictos de límites.

Se estima que estas provisiones permiten eliminar la mayoría de las medidas ineficientes del sistema antiguo, llevando a una mayor transparencia y seguridad de tenencia de los productores agrícolas, ayudando a establecer mecanismos de mercado, modernizar el sector y a mejorar la situación económica de la población rural.

Un elemento clave de la nueva legislación es el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE). Su objetivo es el de regularizar la tenencia de las tierras ejidales para brindar seguridad jurídica a los éjidos.[6]

[6]Según Hernández (1997), "El gobierno federal estableció el PROCEDE para apoyar la libre voluntad de las asambleas ejidales en la tarea de certificación de sus tierras. Las instituciones participantes proporcionan a los ejidatarios la asistencia jurídica, técnica y registral para hacerla posible; y el resultado se traduce en el plano general de la propiedad ejidal, en certificados parcelarios que consagran el derecho de cada ejidatario a su parcela y expresan gráficamente su tamaño y colindancias: en certificados sobre las tierras de uso común que marcan la participación de cada ejidatario sobre la superficie del conjunto ejidal y en títulos de solares que reconocen la propiedad de la tierra destinada al hogar del los ejidatarios y avecindados. La incorporación al PROCEDE es voluntaria, gratuita y con estricto apego a las decisiones campesinas." (pág. 17)

PROCEDE ha experimentado importantes avances. Del total de éjidos en el país (27.218), el 72%, estaban incorporados al programa en diciembre de 1996, ya sea certificados o en proceso. Los éjidos que para esa fecha ya habían concluido el proceso sumaban el 48%. Desde este punto de vista, parecería que en cuatro años el PROCEDE ha tenido un avance significativo.

Ecuador

Existen pocos datos actualizados desde la aprobacion de la nueva Ley de Desarrollo Agrario en 1994, con cambios importantes en cuanto a la legislación sobre tierras. Los estudios disponibles, en cuanto a la situación de la tenencia de tierras en Ecuador llegan a las siguientes conclusiones (esta sección se basa en Vogelgesang, 1996).

La reforma agraria, la colonización de nuevas tierras y la activación de los mercados formales de tierras modificaron la estructura agraria, lo que se manifiesta sobre todo en la desaparición del predominio del latifundio tradicional. Este es un hecho notable, especialmente si se toma en cuenta la situación existente en 1954 y 1974, cuando se realizaron los últimos censos agrícolas. En 1954, el 2,2% de las propiedades tenían una superficie superior a 100 ha y ocupaban el 64% de la superficie total de tierras en predios. Los pequeños propietarios dueños de menos de 5 ha, representaban el 73% de las propiedades pero apenas ocupaban el 7% de las tierras agrícolas. En 1974 estos porcentajes no habían variado mayormente, puesto que ascendían al 2,1% versus 48% y 67% versus 6,8%, respectivamente. Desde entonces han surgido pequeños y medianos productores y agroindustrias, que aplican modernas técnicas de producción y que suelen orientar sus actividades a los mercados de productos de exportación.

Paralelamente al proceso de modernización, tanto los minifundios como las unidades familiares rurales sin

tierras han aumentado considerablemente. En el estudio de hogares rurales realizado en 1991 se determinó que el 39% no tenían tierras y que alrededor del 20% eran pequeños propietarios con menos de una hectárea. La composición de la fuerza de trabajo rural también ha cambiado; cerca del 40% de la población rural económicamente activa se ha incorporado al mercado de trabajo urbano o trabaja fuera de las explotaciones agrícolas.

En el pasado muchos beneficiarios de la reforma agraria perdieron sus tierras por estar muy endeudados, pero actualmente las transacciones en los mercados formales son mucho más frecuentes. Las transferencias a través del mercado han sido el principal medio de reasignación de tierras agrícolas en los últimos años. La mayoría de los vendedores de tierras son campesinos, mientras que gran parte de la demanda proviene de empresas agrícolas medianas y grandes interesadas en incorporar nuevas tierras a las que ya poseen. Si bien esto significa que muchos beneficiarios de la reforma agraria o de los programas de distribución de tierras colonizadas dejan de explotar sus propias parcelas, los campesinos que se ven obligados a renunciar a su tierra suelen ser los más conservadores, lo que explica su dificultad para incorporarse al proceso de modernización. El sector campesino ecuatoriano se divide entonces en dos grupos: sectores campesinos beneficiarios de la reforma agraria y de la colonización que en el transcurso de los años han logrado ciertos niveles de acumulación, han asumido comportamientos empresariales y se han convertido en demandantes de tierras, logrando ampliar su base de tierra-unidad de producción; y aquellos campesinos que mantienen su condición de propietarios sin alterar sus comportamientos tradicionales y que caen en un proceso de deterioro por disminución de sus bases de reproducción.

Vale la pena repetir que las observaciones anteriores tienen su base en estudios limitados y previos a 1994. Las innovaciones de la Ley de Desarrollo Agrario de 1994 en lo que se refiere al régimen de la tierra son:

< La eliminación de restricciones sobre las transacciones de la tierra.

< La introducción de la posibilidad por parte de los miembros de las comunidades agrícolas de subdividir la tierra en predios individuales.
< La reducción de situaciones que dan lugar a la expropiación.

< La ampliación de los conceptos legales de propiedad, ahora incluyendo cualquier tipo de organización de producción, sean individuos o empresas.

< La redefinición del rol de los organismos públicos para enfocarlos más en la regularización de la tenencia de la tierra.

En el interés de la promoción de un mercado de tierras estas estipulaciones parecen ser pasos adecuados. Sin embargo, es necesario mejorar la información sobre la situación de Ecuador antes de poder sacar mayores conclusiones.

Chile

El caso chileno es de interés por la experiencia única del país que combina una reforma agraria bastante amplia, la subsecuente revisión parcial de esa reforma y, posteriormente, la creación bastante anticipada, en comparación con otros países de la región latinoamericana, de un sistema basado en la propiedad privada y la libertad de transacciones.

En los dos gobiernos previos a 1973, Chile vivió dos olas sucesivas de expropiaciones que abarcaron el 40% del territorio nacional. La propiedad privada fue uno de los pilares de la política económica aplicada a partir de 1973 cuando asumió el Gobierno Militar, por lo que se inició un proceso de devolución de tierras a sus antiguos dueños. Aunque en muchos casos se volvió a la situación existente antes de la reforma agraria, unas 48.000 familias campesinas recibieron tierras cultivables como resultado del proceso. En los años posteriores más de la mitad de

las tierras recibidas fueron revendidas por los beneficiarios, con un máximo de 70% de las parcelas asignadas en el valle central, zona de mayor dinamismo agrícola y en áreas cerca de la capital (Santiago).

La combinación de reforma agraria y la siguiente liberalización del mercado de tierras fue uno de los ingredientes claves para la modernización del sector agrícola. Las reforma agraria clásica probablemente contribuyó a la desaparición del latifundio tradicional, incluso porque el temor de ser expropiado llevó a muchos propietarios a subdividir sus tierras, mientras que el mecanismo de mercado que se fue formando después parece haber asignado la tierra a sus usos más valorados, de forma bastante eficiente, inclusive a usos fuera de la agricultura.

Echenique (FAO 1996, pág. 97) observa que "(…) las investigaciones realizadas sobre la implementación de la políticas neoliberales en la agricultura chilena concuerdan en que sin la fragmentación del latifundio tradicional y la apertura posterior del mercado de tierras, habría sido imposible lograr los cambios positivos en la estructura de la producción, la productividad y el empleo que se generaron en el sector desde 1984 en adelante." Como consecuencia de estos procesos surgió un subsector de la agricultura chilena que se caracteriza por su modernidad y su éxito. Esta parte de la agricultura, por lo general orientada hacia la exportación de productos no tradicionales como las frutas y en forma creciente el vino, está formado mayormente por empresas agrícolas modernas. Según Echenique (FAO 1996, pág. 91): "La mayoría de estas empresas son de carácter familiar y su origen tiene dos vertientes principales: descendientes de agricultores tradicionales, que sortearon la reforma agraria por sus niveles de eficiencia y reconstituyeron las empresas familiares en retazos menores, pero más capitalizados; y empresarios o profesionales provenientes de otros sectores (industria, comercio, profesionales liberales), atraídos por la rentabilidad agrícola después de 1974. Se estima que este estrato moderno agrupa aproximadamente de 5.000 a 8.000 empresas de tamaño mediano y grande, que controlan del 15 al 20% de la superficie agrícola del país."

Es difícil ver que la situación descrita en el párrafo anterior se hubiera podido dar sin un eficaz mercado de tierras. Es más, se puede decir que es una buena ilustración de los puntos expuestos sobre el funcionamiento de un mercado, en capítulos precedentes de este trabajo. Lo importante es que el sistema dio flexibilidad a los actores para ajustar su comportamiento según la información que les entregó el proceso competitivo: algunas personas optaron por salir de la agricultura, otros decidieron comprar tierras para ampliar su base de producción, otros entraron por primera vez a la actividad agrícola y una cantidad no despreciable vendieron la tierra para ser usada fuera de la agricultura, como por ejemplo actividades turísticas o las llamadas parcelas de agrado cerca de los centros urbanos para la construcción de casas como viviendas o para recreación. Sobre todo, este último punto hace evidente que lo que pase con la tierra rural, o en otras palabras, como va cambiando su productividad marginal con el tiempo, dependerá en gran medida de las oportunidades que provea la actividad agrícola y del desarrollo de la economía en general. En cambio, en un orden económico que se caracterize por su rigidez, nuevas oportunidades surgirían con más dificultad y, de producirse un cambio, los agentes económicos no tienen como articular sus nuevas preferencias, en un sistema de mercado, si es que lo hay.

Dentro de la agricultura chilena también hay sectores que no han sido capaces de participar plenamente en la modernización y el desarrollo económico. Estos son los campesinos en minifundios y lo que generalmente se denomina la agricultura tradicional. Por lo menos en el caso de este último grupo, el retraso en términos económicos no se puede atribuir al funcionamiento del mercado de tierras, ni siquiera a una falta de tierra, sino más bien a una cartera de productos que no tienen ventajas comparativas en el mercado, como por ejemplo cereales, oleaginosas y leguminosas y, en segundo lugar, a fallas en la adaptación de nuevas tecnologías. En el caso de los campesinos cabe mencionar que los factores que impiden al sector

integrase al desarrollo exportador, son por ejemplo la carencia de capital o de capacidad de gestión.

Posibles campos de acción para el BID

En las áreas mencionadas en la sección sobre el rol del Estado y el derecho de propiedad se destacó la necesidad de reformas amplias y en ellas el BID puede tener un papel. El desafío es avanzar en garantizar los derechos de propiedad y en la creación de mercados. Esto requiere trabajar en los costos necesarios y en implementar una nueva legislación y generar confianza en que las nuevas leyes se van a implementar. El BID podría apoyar el fortalecimiento de las instituciones así como las reformas necesarias identificadas.

< *Reforma legal*. Para llegar a un ordenamiento jurídico que responda mejor a las necesidades de la sociedad es preciso realizar un estudio profundo por expertos en derecho comparativo de las distintas legislaciones; hacer recomendaciones específicas de los cambios necesarios; enfatizando la necesidad de un ordenamiento secuencial de las reformas que sea consecuente con la trayectoria evolutiva de cada país.

< *Reforma judicial.* En cualquier proceso de formalización de derechos de propiedad de la tierra, los conflictos van a ser inevitables. Por ende, es importante que se permita el acceso de todas las partes involucradas a un sistema coercitivo que se encargue de garantizar que otros individuos o agentes económicos no se apropien del bien o interfieran en la obtención y la apropiación de los retornos que el bien genera. El BID podría intervenir en este tema a través del financiamiento de estudios sobre los sectores judiciales que contemplan la implementación sucesiva de las medidas y los costos y beneficios de cada etapa. Los elementos más importantes al respecto incluyen la independencia del poder judicial (por ejemplo, en cuanto a nombramiento y evaluación de jueces); la administración de la judicatura; el acceso a la justicia (por ejemplo, mecanismos alternativos, costos del proceso, asistencia legal y aspectos de género), y la educación legal.

< *Información*. Un salto significativo en lo que se refiere a la recolección, el procesamiento así como la actualización permanente de la información sobre la tenencia de la tierra es indispensable. Aunque esto se debería hacer dentro del contexto de lo que uno puede llamar Sistemas de Información de Tierras (SIT), es importante señalar que esfuerzos en esta área fácilmente pueden sufrir de un sobre-énfasis en el componente técnico. No se trata solamente de la aplicación de herramientas modernas cmo GPS o GIS. Lo decisivo es enterarse bien, por ejemplo a través de encuestas locales, de los hechos actuales de la tenencia de la tierra. La agrimensura y el mapeo catastral son indispensables para definir los derechos de propiedad, pero en si solos no dicen nada sobre quién tiene qué derechos. Posibles actividades para el BID en este contexto incluyen todos tipos de asistencia técnica en torno a un SIT así como la capacitación de funcionarios.

< *Reforma administrativa/institucional*. La mayoría de los países latinoamericanos padece de sobreposición de funciones entre agencias gubernamentales responsables del proceso de regularización y saneamiento de la propiedad y de la administración de la tierra. Una reforma en esta área, debería contemplar los sistemas de remuneración de los funcionarios y la estructura de incentivos; la centralización de ciertas funciones y la descentralización de otras; la identificación de las duplicaciones de tareas y la consiguiente eliminación, y la posibilidad de entregar ciertos elementos de la administración de tierras a empresas privadas.

< *Educación.* Es necesario contar con programas de educación que contemplen la capacitación de los funcionarios públicos; la educación legal, incluyendo estudiantes, capacitación de abogados y jueces, así como educar al público para crear consciencia legal; centros de asistencia legal de apoyo en la redacción de contratos de venta o de arriendo de la tierra, y centros de asistencia técnica para la capacitación, por ejemplo, de topógrafos o de los funcionarios de las oficinas de registro.

Referencias

Banco Mundial. 1997. "World Development Report 1997. The State in a Changing World", Oxford University Press.

Binswanger, Hans P., Klaus Deininger, Gershon Feder. 1993. "Power, Distortions, Revolt, and Reform in Agricultural Land Relations", Informe de trabajo del Banco Mundial, julio.

Carter, Michael y Dina Mesbah. 1993. "Can Land Market Reform Mitigate the Exclusionary Aspects of Rapid Agro-Export Growth?", en: Word Development, vol 21, No. 7, Reino Unido, Pergamon Press Ltd.

Echenique, Jorge y Nelson Rolando. 1991 "Tierras de parceleros ¿dónde están?", Santiago de Chile, Agraria.

FAO. 1996 "Mercado y Políticas de Tierras", UNICAMP, Instituto de Economía, Campiñas.

Hernández, Efraín 1997. "El Éjido y Cuatro Años del PROCEDE", en: Bien Común y Gobierno, Año 3, número 29, abril de 1997.

Muñoz, Jorge. 1993. "Rural Land Markets in Latin America: Evidence from Four Case Studies (Bolivia, Chile, Honduras y Paraguay)", Banco Mundial, febrero, 1993, Washington, D.C.

North, Douglas C. 1991. "Institutions", en: *Journal of Economic Perspectives*, no. 5.

Vogelgesang, Frank. 1996. "Los derechos de propiedad y el mercado de la tierra rural en América Latina", en: *Revista de la CEPAL*, Número 58, abril, Santiago.

CAPÍTULO 2

MERCADOS DE TIERRAS EN AMÉRICA CENTRAL

Jolyne Melmed-Sanjak[7]

Resumen

En el contexto de una estructura agraria concentrada con escaso acceso a tierras para la mayoría de la población rural que mantiene una agricultura de baja productividad y pensando en los éxitos limitados de las reformas agrarias del pasado surgen las siguientes preguntas: ¿son los mercados de tierras efectivos en América Central y, si no lo son, ¿existen políticas que puedan hacerlos más efectivos?

En este contexto, "efectivo" se refiere a mercados libres donde haya transparencia en las transacciones y donde la oferta y la demanda coincidan. El mercado debe ser competitivo y debe inducir a una asignación más racional de los recursos de la tierra. Vemos que en ciertos medios, un mercado efectivo podría producir una redistribución de tierras de los grandes propietarios hacia los pequeños productores. Esta redistribución puede ser importante desde el punto de vista de la equidad social.

Cuando se estudia la teoría del funcionamiento de los mercados de tierras y se analizan los datos que hay sobre el actual comportamiento de dichos mercados en los países de América Central, se llega a la conclusión de que el mercado de tierras no es "efectivo." En efecto, la calidad de la tierra varía enormemente aún a través de microregiones, y tales variaciones se reflejan en el precio. La participación en el mercado de tierras no es libre, ya que existen altos costos de transacción. Existen obstáculos para las fincas pequeñas y no hay incentivos a la participación para las fincas grandes. Hay un gran número de compradores y vendedores dentro de la categoría de fincas muy pequeñas, pero hay un número limitado de vendedores de propiedades grandes, especialmente de aquéllos dispuestos a subdividir sus tierras en parcelas para las cuales puede haber un gran número de compradores. Hay barreras institucionales a la participación, si bien algunas ya han sido eliminadas con los cambios contemporáneos en la política agrícola. El acceso a la información no es igual para todos los participantes debido a limitaciones en los medios locales de difusión y los problemas con el registro y los sistemas catastrales. Los mercados de tierras son también locales e informales, y por lo tanto, hay algunos obstáculos de carácter cultural y tradicional para una libre participación. Como consecuencia, el mercado de tierras es imperfecto. En este informe, se presentan varias políticas de intervención en el mercado así como también una breve descripción de algunas experiencias específicas en varios países. Primero, se discute la idea de implementar un impuesto a la tierra agrícola para estimular el uso más productivo de las tierras subutilizadas u ociosas. A pesar de las dificultades históricas observadas en la región,

[7]Departamento de Economía, Departamento de Estudios de Latinoamérica y el Caribe, Universidad de Albany, Universidad del Estado de New York.

actualmente la descentralización de las funciones del gobierno y el desarrollo de las municipalidades han significado un interés creciente en la aplicación de impuestos locales como el impuesto a la tierra.

Segundo, se propone la titulación masiva y rápida de tierras rurales para garantizar la seguridad de los derechos a la propiedad. Por medio de la titulación se elimina un factor limitante a la inversión en la agricultura y la participación en el mercado de tierras. La investigación reciente muestra que el mercado valora la titulación con un premio (*premium*) significativo al precio de la unidad de tierra. La titulación, entonces, debe aumentar la producción agrícola y hacer más dinámico el mercado de tierras. También, en el caso de que existiera crédito disponible, el título puede servir como garantía para crédito formal. Sin embargo, la evidencia de los impactos económicos de la titulación es todavía débil, aún donde hay observaciones concretas.

Tercero, parte de la columna vertebral de un mercado de tierras efectivo es el sistema de registro de la propiedad y el de catastro. Si no existen sistemas adecuados, no hay seguridad de los derechos de traspaso (por lo menos entre personas desconocidas; hay bastante evidencia que mecanismos informales de reconocimiento de derechos a la tierra son fuertes en algunas comunidades). Tampoco hay acceso a información clave sobre transparencia de las transacciones.

Finalmente, se resalta la importancia de fomentar la creación de bancos y fondos de tierras. Los problemas en el funcionamiento del mercado de tierras crea la necesidad de implementar mecanismos para romper con las barreras a las transacciones entre los grandes y pequeños propietarios. Ésa es la idea central de crear un Fondo de Tierras.

La revisión de las iniciativas de los años ochenta y noventa sobre el desarrollo de los mercados de tierras en América Central, señala algunos aspectos importantes. Los cambios políticos legales, si bien son necesarios, no bastan para establecer un mercado de tierras más efectivo. La titulación de la tierra agrícola es necesaria, forma parte natural del proceso de desarrollo económico base de la economía de mercado, pero no es suficiente para establecer un mercado de tierras más efectivo. La modernización del sistema de registro y catastro es esencial, ya que forman la columna vertebral del sistema de propiedad privada. Sin embargo, la implementación del sistema es difícil políticamente y se requiere mucho tiempo para lograrla. Al mismo tiempo el acceso al crédito, tanto de corto como de mediano plazo es esencial.

El trabajo concluye que las intervenciones y los resultados del pasado han sido parciales y de pequeña escala. También, se demuestra que las políticas y los programas estuvieron claramente dirigidos a la creación de un sentido de seguridad por la tenencia, pero no se ha prestado mucha atención al problema de la segmentación del mercado y del acceso a la tierra para los pequeños productores.

El trabajo plantea los elementos de una estrategia de inversiones necesarios para el desarrollo de los mercados de tierras. Se sugieren tres áreas concretas de acciones para el BID:

< Continuar inversiones especificas en proyectos de regularización y titulación de las tierras y de modernización del registro de la propiedad, e intentar ampliar la titulación y registro al mayor número de participantes en todos los proyectos agrícolas con financiamiento del Banco.

< Aportar fondos para implementar la reforma agraria a través del mercado (market assisted land reform), especialmente, para la creación de fondos de tierras.

< Apoyar el desarrollo de un ambiente de mercado en cada país de la región por medio del diálogo y la divulgación de información pertinente.

La estrategia propuesta busca fortalecer la propiedad privada en el sector rural, con mayor seguridad de tenencia y con amplio acceso a la tierra a través del

mercado; con el fin de mejorar tanto la producción agrícola como el bienestar rural.

Introducción

Es notable que aún en el ambiente de ajuste estructural y del modelo neoliberal de crecimiento económico, la estructura agraria es tema de debate y siga existiendo la necesidad de la redistribución de tierras en América Latina. En una estrategia general de liberalización de mercados, se busca el desarrollo de un sistema de propiedad privada en el cual haya acceso a la tierra y seguridad de la tenencia. Por eso, se cuestiona si el mercado de tierras es efectivo y se da apoyo a medidas de fortalecimiento del mismo como la titulación de tierras y el mejoramiento del registro de la propiedad y de catastro. El propósito de este informe es proveer información y analizar la búsqueda de alternativas para que el BID pueda apoyar a los países de América Central en la creación de mercados de tierras efectivos en un nuevo contexto de reforma agraria.

En América Central, las políticas de ajuste estructural pretendían crear mercados de tierras y/o fortalecer los existentes. Esto se realizaba por medio de cambios en las leyes sobre tenencia de la tierra y por medio del fortalecimiento de la seguridad de la propiedad a través de la titulación de tierras, y mediante esfuerzos por modernizar el registro de la propiedad. Aunque se reconoció también la necesidad de promover fuentes de crédito para la compra de tierras, no se le otorgó tanto énfasis como se le dió a la titulación de tierras. Esto es la consecuencia de que en los años ochenta y al principio de los noventa, la problemática de tierras se encaró desde la perspectiva del aumento de la productividad agrícola por medio de la eliminación de factores desfavorables a la inversión, tales como la inseguridad de la tenencia y las prohibiciones legales al traspaso de tierras.

Actualmente se le otorga mayor importancia al crecimiento a largo plazo y su vinculación con la estructura agraria en vigencia, y se reconoce que una distribución de bienes más equitativa favorece al crecimiento macroeconómico y también al sector agrícola.[8] En términos de política de tierras, se llega a la conclusión que debe haber, en la agenda, algo más que los programas de titulación y mejoramiento del sistema de registro de propiedad. Hoy se habla de la reforma agraria a través del mercado (*"market-assisted land reform"*) mientras que hasta hace pocos años se hablaba del fin de la reforma agraria.

Está bien que un tema sin resolverse —el problema de la concentración de tierras y la baja producción agrícola— esté nuevamente sobre la mesa. Sin embargo, hacen falta nuevos elementos en esta discusión. Nadie quiere retroceder, volviendo a proponer reformas agrarias de expropiación, burocráticas e inefectivas. Entonces, ¿cómo puede desarrollarse la "reforma agraria" en la región de América Central? Hay que formular programas de acuerdo a la economía de mercado cuya columna vertical es la propiedad privada. Es necesario diseñar esquemas que tomen en cuenta el funcionamiento de los mercados rurales claves en vez de asumir que funcionan perfectamente como en la teoría.

En la segunda sección de este documento, se discuten los patrones históricos de distribución de tierras y los programas de reforma agraria "estatales" del pasado. En la tercera sección se hace un análisis de los mercados de tierras en la región. En la misma se definen los mercados efectivos, analizándolos teóricamente, basados en estudios empíricos, las características del mercado de tierras y las condiciones en que pueden redistribuirse las tierras

[8] Las palabras de Garrett (1995, pág 4) son un típico ejemplo : " *... greater reliance on market forces ... even with this new approach, the key to poverty alleviation is the ability of individuals and households to acquire productive resources...Improved access to resources... helps the poor...lead to higher overall rates of economic growth...*" Melmed-Sanjak (1993) y Stiglitz (1996) advierten sobre el rol de la reforma agraria en el crecimiento "milagroso" de los países de Asia Oriental (véase también la discusión en Melmed-Sanjak y Lastarria (1997) y Childress (1996) donde se presenta una revisión breve de la literatura pertinente).

hacia los pequeños productores y dueños de fincas sin tierras. La cuarta sección contempla los programas, políticas y proyectos de apoyo al mercado de tierras que se han implementado o intentaron implementarse en la región. En la quinta sección, se presenta una evaluación comparativa entre la reforma agraria a través del mercado y un modelo de Fondo de Tierras. En estas dos últimas secciones, se encuentran los temas críticos para el desarrollo de mercados de tierras efectivos. Finalmente, en la sexta sección se sugieren posibles áreas de inversión para el BID, y en la última y séptima sección se presentan las principales conclusiones de este trabajo.

La necesidad de reformas

Hace ya muchas décadas que se ha venido discutiendo el problema de la concentración de la tierra en Centroamérica y los problemas sociales y económicos resultantes. Por mucho tiempo se ha tratado de cambiar la estructura agraria por medio de reformas administradas por el estado en base a la expropiación y programas de colonización en las fronteras. A continuación damos una revisión rápida de esa etapa para tener una perspectiva histórica antes de discutir el tema de la redistribución de tierras.

Una revisión de las experiencias de cada país, nos muestra que tanto la modalidad y la magnitud de las reformas agrarias en América Central han sido diversas. En Honduras, República Dominicana, Nicaragua y El Salvador, se han realizado los mayores esfuerzos para reformar la estructura agraria. En los últimos dos casos, las reformas se instituyeron en medio de guerras civiles, mientras que en Honduras la acción se tomó para reducir las tensiones sociales. Mientras que en Costa Rica casi no hubo necesidad de tomar acción alguna,[9] en Guatemala no se logró la voluntad política para llevar adelante medidas para modificar la estructura de tenencia no obstante una necesidad evidente de las mismas.

La colectivización de la producción y de la tenencia de la tierra jugó un papel importante en los esfuerzos de reforma agraria de la subregión, pero, en cada país varió el grado de colectivización requerido por ley. En Honduras, la formación de cooperativas de producción fue la única opción para la adjudicación de tierras a los grupos campesinos bajo la ley de reforma agraria. Aún así, en la práctica, muchos grupos trabajaron la tierra en forma parcelada. En la República Dominicana, la forma mixta de trabajar — parte colectivamente y parte por parcelas individuales— fue un componente del plan. En Nicaragua y El Salvador, la adjudicación se permitió en forma tanto colectiva como individual, pero en Nicaragua prevaleció lo colectivo mientras que en El Salvador la adjudicación individual fue favorecida. En ambos casos, las fincas colectivas casi se convirtieron en fincas estatales (véase Jonankin, 1996) en donde los campesinos tenían muy poca ingerencia en la administración de la finca.

Aunque la experiencia ha sido variada, algunos patrones generales se destacan. Primero, el alcance de las reformas en todos los países ha sido limitado en comparación con lo planificado. Por ejemplo, Childress (1996) señala en referencia a El Salvador que la reforma agraria no logró su meta de realizar cambios fundamentales en la estructura agraria; solamente un 22% de la tierra y un 20% de las familias rurales fueron afectadas. En Honduras, los estratos más pequeños crecieron aún sin una disminución notable en el número o poder económico de las fincas grandes. El sector de beneficiarios de la reforma agraria representa, supuestamente, un 22% de la población rural hondureña y la reforma afectó un 9% de la tierra. La falta de cambio en la estructura agraria se debe, en parte, a que una gran parte de las tierras adjudicadas fueron tierras nacionales ocupadas informalmente o desocupadas (colonización) y a que el uso de la expropiación fue limitado a algunos casos especiales. Vale notar que mucha de la tierra

[9]Schneider et al. (1989) describen, sin embargo, un proceso de redistribución de tierras por medio de la invasión y adjudicación a favor de los invasores. Dorner, 1992 y Hendrix, 1994, presentan revisiones excelentes de la historia de la reforma agraria en América Latina.

adjudicada era de calidad marginal.

La segunda característica es el alto grado de paternalismo incorporado en los programas de reforma agraria. Desde el concepto de proteger/desarrollar "la función social de la tierra" las leyes y los proyectos incluyeron mucho control por el estado sobre el uso de la tierra y la administración de las fincas. Quizás los aspectos más dañinos de ese paternalismo fueron las prohibiciones contra cualquier forma de enajenación de las tierras, la imposibilidad de elegir la forma de tenencia y administración de la finca (colectiva versus individual), las intervenciones de funcionarios del estado en el manejo de las fincas y la proscripción a los beneficiarios de poder hacerse dueños de sus tierras (nunca se les extendieron títulos o si se dieron, no fueron títulos de dominio pleno).

Con la excepción de Nicaragua donde el latifundio se redujo del 36% de las fincas a un 7% (Molina, 1996), los resultados observables en términos de mejoramiento de la producción, bienestar rural y distribución de las tierras, han sido desalentadores. Algunos investigadores sugieren que la concentración de tierras ha inclusive empeorado en algunos casos. Adicionalmente, en todos los países ha ocurrido un proceso de parcelación y venta de tierras adjudicadas por las reformas agrarias que ponen en cuestionamiento algunas de los principales supuestos en que se basaron esas refor mas. No es infrecuente que observadores de estos hechos aleguee que la reforma agraria ha fracasado por completo y que el concepto no merece más atención.

Esa conclusión no es consecuente. Es cierto que la reforma agraria no logró sus metas pero: i) nunca fue implementada por completo, ii) el diseño de los programas y el estilo de implementación tenían serios defectos, iii) dentro del pequeño sector "reformado" en cada país, se observaron algunos éxitos, o sea que sí existen fincas de reforma agraria (tanto colectivas, mixtas o individuales) que lograron ser productivas y brindar mejoras a la vida de los beneficiarios, y iv) siguen existiendo los problemas que dieron origen a las reformas agrarias. Como ya existen muchos estudios relevantes, no pretendemos analizar ese tema más profundamente. La reforma agraria del pasado necesita ajustes estructurales significativos, pero sigue existiendo la necesidad de una reforma. La falta de acceso a la tierra es un problema creciente debido al rápido crecimiento de la población empobrecida, el ritmo lento en la creación de fuentes de empleo y la clausura o desaparición de las fronteras agrícolas.

Los mercados de tierras en América Central

Pretendemos contestar la pregunta ¿el mercado de tierras es o no efectivo? y, si no lo es, ¿existen políticas que puedan hacerlo más efectivo? Para comenzar, es necesario aclarar dos términos. Primero, "el mercado de tierras" no solamente se refiere a transacciones de compra-venta sino que incluye también distintas formas de contratos para el uso de la tierra, como el arrendamiento. Segundo, en este contexto, el término "efectividad" requiere que se den mercados libres donde haya de antemano transparencia en las transacciones y donde la demanda y la oferta coincidan. El mercado debe además ser competitivo (en particular, deben haber numerosos compradores y vendedores, y no deben existir mayores restricciones sobre la compra y venta de terrenos) de manera que el proceso de intercambio resulte en la asignación más racional de los recursos de la tierra. Más adelante, planteamos que en ciertos medios, un mercado efectivo implicaría una redistribución de tierras desde los grandes hacia los pequeños propietarios. Dicha redistribución es lo que se busca también desde la perspectiva de la equidad social.

Es necesario entender el funcionamiento del mercado de tierras para poder diseñar políticas apropiadas. ¿Cómo han funcionado los mercados de tierras históricamente? ¿Qué problemas limitan su comportamiento como mecanismo de redistribución de tierras? ¿Cuáles son los aspectos que tendrían que cambiar para que los mercados fueran más efectivos en términos de promover la productividad agrícola y el bienestar rural?

Un elemento clave en el debate de estos cuestionamientos es la productividad relativa de las fincas pequeñas y de las grandes. La famosa relación inversa del tamaño y la productividad de las fincas indica que la productividad, dada por la proporción de la producción sobre unidad de tierra, es más alta en las fincas pequeñas. La lógica es que el valor social (que no necesariamente coincide con los precios de mercado) de las unidades de producción más pequeñas determina que se usen las tierras más intensamente. En otras palabras, la naturaleza del mercado de trabajo rural hace que en las fincas pequeñas el uso de la tierra sea más intensivo y se produzca más por unidad de tierra (Carter y Zegarra, 1997). Otros opinan, que en promedio, las fincas pequeñas tienen tierras de mayor calidad[10].

La relación inversa entre productividad y tamaño de fincas indica que un mercado de tierras competitivo debe distribuir tierras entre los pequeños productores —o sea— para un "mejor" uso. Si el mercado no es competitivo, sería deseable algún tipo de intervención para dirigir la tierra de los predios grandes, que no utilizan la tierra lo más productivamente posible, a los más pequeños quienes sí lo harían. Este argumento fue la base lógica para los proponentes de las reformas agrarias del pasado. Hoy, el mismo sigue siendo parte de la justificación en intervenir en los mercados de tierras aunque el grado y la naturaleza de las intervenciones impulsadas son bastante diferentes de las reformas agrarias anteriores, como ya explicamos.

Mientras Heath (1997), en apoyo a la reforma agraria a través del mercado, afirma que la relación inversa es aceptada, para otros estas observaciones todavía son controversiales, ya que les resulta una intuición contradictoria debido a la naturaleza de la tecnología y ventajas del capital de las fincas grandes y comerciales. Seguramente existen economías de escala en la producción de algunos cultivos como el banano debido a la naturaleza de los mercados de insumos y del producto, y a la tecnología de producción.

La brecha que separa estas dos perspectivas sobre la productividad relativa se explica al incluir unas aclaraciones metodológicas: i) la relación inversa se mide en base al valor total de la producción en la finca por unidad de tierra cultivada —no se mide basada en cultivos individuales; ii) la mayoría de los estudios utilizan datos obtenidos de un censo— o sea valor total de la producción de todas las fincas de tamaño x; y iii) cuando hablan de la eficiencia relativa, siempre enfrentan el problema del valor de mano de obra no pagado. De esta manera, la pregunta de la eficiencia relativa de la producción no es fácil de aclarar[11].

Finalmente, en el contexto de América Central, a pesar de la existencia de algunas fincas muy productivas, empresas medianas y grandes, y de cultivos comerciales, no se puede negar la existencia de una inmensa cantidad de tierras ociosas. Stringer y Lambert (1989), por ejemplo, dicen que en Guatemala, solamente el 40% de la tierra cultivable es utilizada. Reydon y Plata (1996), también se refieren al uso de tierra agrícola por su valor especulativo en vez de por su valor de producción. Además, muchos estudios documentan la naturaleza extensa de la producción de ganado en la región (2

[10]Véase Dorner (1992) para una revisión de la literatura sobre la evidencia mundial respecto al tema.

[11]Melmed-Sanjak y Lastarria (1997) sugieren que en ciertos ambientes, por ejemplo, cuando se trata de cultivos de exportación no tradicionales, la relación al ilustrarse gráficamente puede tener la forma de una "U." Theisenhusen y Melmed-Sanjak (1990) muestran que en Brasil, cuando uno calcula la producción por hectárea para cultivos individuales, no hay un patrón inverso sistemático. No obstante, estos resultados no justifican la promoción del desarrollo rural en base a grandes fincas comerciales sin tomar en cuenta los factores de producción y la disponibilidad relativa de los mismos (por ejemplo, tierra versus mano de obra). Está bien documentado que la productividad de mano de obra es más alta en fincas grandes pero relativamente la tierra es el factor más escaso en el contexto centroamericano y, por consiguiente, la alta productividad de la tierra en las fincas pequeñas adquiere una importancia singular.

cabezas por hectárea, por ejemplo) y su incidencia en algunas de las tierras más fértiles.

La pregunta de por qué permanecen fincas grandes con tierra en usos supuestamente ineficientes sigue presente. Se puede contestar a través de los siguientes hechos: i) el alquiler fue una señal de que la tierra podría haber sido expropiada; ii) al no controlarse la inflación, era necesario la búsqueda de inversiones protegidas de la misma, como es la tierra; iii) las imperfecciones en el mercado de tierras abren una brecha entre los compradores potenciales de tierras y los vendedores potenciales, y iv) existían distorsiones, aunque no generalizadas, en los precios de algunos cultivos manteniéndolos por debajo de los precios de mercado y haciendo su producción no rentable. Entonces, el uso "ineficiente" de la tierra tiene su razón de ser pero claramente implica costos sociales significativos en términos de escasez.

Ahora, como en el pasado, los argumentos de producción y crecimiento, al igual que los sociales, conducen a un llamado por la distribución de tierra desde la tierra rica a la tierra pobre. La relación inversa entre productividad y tamaño de fincas indica que un mercado de tierras competitivo debe distribuir tierras hacia los pequeños productores. Pero, nos preguntamos: ¿es el mercado de tierras competitivo? Se ha puesto en duda la capacidad del mercado sin intervenciones para lograr la meta de la redistribución. La discusión ofrece razones teóricas y empíricas que fortalecen esa duda y apoyan la necesidad de intervenir.

Resumen teórico

¿Qué dice la teoría con respecto a cómo funcionan los mercados de tierras? Varios autores[12] delinean las condiciones necesarias para que los mercados de tierras puedan considerarse competitivos: i) un solo producto sin variaciones mayores en la calidad (la homogeneidad); ii) libertad de participación; iii) un número grande de compradores y vendedores; y iv) acceso igual a la información. Si estas condiciones se dan y no hay ventajas intrínsecas que beneficien la productividad de un grupo particular de productores, y si se observa una relación de productividad inversa al tamaño de la finca, sería consecuente entonces que las tierras pobremente utilizadas por latifundistas fuesen adquiridas por el grupo de productores necesitados de tierra.

En la práctica, existen buenas razones que limitan las posibilidades para tal redistribución por medio del mercado de tierras. En primer lugar, Binswanger (en Carter y Mesbah, 1993) destacan el "problema financiero fundamental del pobre", el cual limita las posibilidades de transferencias de tierras a los que no la tienen o poseen muy poca, aún cuando los mercados de tierras sean competitivos. El problema básico es que el pobre vive al margen de la subsistencia y por lo tanto: i) no cuenta con los ahorros para financiar la adquisición de tierras, y ii) si utiliza préstamos en mercados competitivos de capital par la compra de tierra, se vería obligado a reducir el consumo de bienes por debajo del nivel de subsistencia para la amortización de esos préstamos.

En segundo lugar, la teoría de mercados rurales imperfectos e interrelacionados, sugiere que el mercado de tierras va a estar caracterizado por la segmentación de mercados lo que implica un flujo de negociaciones que ocurre dentro de un grupo particular de participantes, pero no a través de otros grupos. En el presente contexto, los grupos pertinentes son los estratos de productores agrupados por el tamaño de la finca dentro de la estructura agraria. En consecuencia, la segmentación significa que si bien puede existir un mercado activo dentro de un grupo o clase que posee fincas de tamaños específicos, son pocas las transacciones ocurren entre grupos y clases diferentes.

[12]Para un recuento de la teoría pertinente al funcionamiento de los mercados de tierras en el contexto de América Latina y una discusión general de la política de tierras ver Carter y Zegarra (1997), Muñoz, 1993, Salgado et al. 1994, Carter y Mesbah, 1993, y Stringer, 1989.

Esta misma segmentación provoca un alza en el precio por hectárea para parcelas pequeñas ya que hay costos fijos obligatorios: el precio de la tierra exhibe una tendencia a ser más alto para la compra de un lote pequeño con las mismas características, aparte del tamaño, en comparación con la compra de un lote grande. También, va a haber poco interés en efectuar transacciones que requieran mayor costo y tiempo. Para un propietario de un predio grande, por ejemplo, es más conveniente negociar y completar una sola transacción grande que negociar y tratar con un gran número de pequeños campesinos (Carter y Zegarra, 1997).

Además, cuando las imperfecciones en el mercado de tierras (violaciones en las condiciones de competencia) se combinan con las imperfecciones en otros mercados rurales es predecible la segmentación. Carter y Mesbah (1993) y Carter y Zegarra (1997) demuestran como el factor tamaño en los mercados rurales de trabajo y financieros, pueden representar una barrera insuperble para la acumulación, limitando la participación de los pequeños productores en las transferencias entre grupos, contribuyendo a la segmentación de los mercados de tierras. Este análisis predice las siguientes dinámicas del mercado de tierras en el panorama contemporáneo de desarrollo rural en América Latina: i) las fincas más pequeñas se mantendrán muy aferradas a la tierra (su precio de reserva estará muy por encima de los precios actuales del mercado competitivo), ya que tener tierra sirve para refugiarse de la pobreza; ii) las fincas un poco más grandes confrontan dificultades para conseguir financiamiento a corto y largo plazo; su participación en el mercado de tierras no sólo será limitada sino que se puede esperar que este grupo venda tierra, ubicándose hacia el grupo de "refugio de pobreza"; iii) las fincas familiares de tamaño mediano, las cuales mantienen la ventaja de contar con los miembros de la familia para trabajar, y de ser capaces de superar, por lo menos en el corto plazo, la carencia de capital, están en una posición favorable para adquirir tierra (en particular en la medida que sean capaces de acceder al crédito y si hay parcelas de tamaño apropiado disponibles en el mercado).

Carter y Zegarra (1997) también destacan que si el modelo es adoptado para incorporar variaciones de eficiencia entre los agricultores, los resultados podrían reflejar que el más eficiente de una clase particular de productores pueda ser capaz de sobrepasar la "barrera de acumulación." Su análisis simulado identifica una "barrera de acumulación" entre el segundo y tercer grupo mencionado en el párrafo anterior.

Si se combinan estos argumentos por parte de la demanda, con los de los costos de transacción y con los obstáculos en la política macroeconómica, la cual tiende a favorecer la participación activa de las propiedades más extensas y de las fincas comerciales en el mercado de tierras, la segmentación es un resultado ineludible. Ésta segmentación de los mercados limita el potencial de realizar una redistribución de tierras por medio del mercado aunque ésta sea deseable desde el punto de vista económico y social.

Análisis empírico

El mito más grande que se ha difundido es que no ha existido un mercado de tierras rurales. Este mito tiene raíces tanto en las perspectivas tradicionales como en las neoliberales. Las primeras miran a los campesinos como si existieran fuera del sistema del mercado. Las visiones neoliberales asumen que las normas legislativas instituídas entre los años 50 y 80 que prohibían o restringían transacciones se implementaron de una forma efectiva en la práctica. La evidencia muestra claramente que ninguna de estas visiones reflejan la realidad (Salgado et al, 1994, Carter, Luz y Galeano, 1992) sino que siempre ha habido un flujo de tierras por medio de la compra y venta y otras formas de contratos, aunque fueran informales. Como dicen Reydon y Ramos (1996): "Los trabajos ponen en evidencia que el mercado de tierras no es una invención de nuestro tiempo..."

¿Cuál es la evidencia, entonces, sobre su comportamiento histórico y cómo se compara ésta a las predicciones teóricas? Si bien una revisión

cuidadosa de la literatura empírica de los mercados de tierras muestra que el contexto local es importante para su descripción, aparecen muchas generalizaciones empíricas que confirman que los mercados de tierras son imperfectos[13].

La calidad de la tierra varía enormemente aún a través de pequeñas microregiones, y tales variaciones se reflejan en el precio. La entrada o participación en los mercados de tierras no es libre ya que existen altos costos de transacción. Existen obstáculos para la participación de fincas pequeñas en el mercado y no hay incentivos a la participación para las fincas grandes. Hay también barreras institucionales a la participación, aunque algunas han sido eliminadas con los cambios contemporáneos en la política agrícola (ese es el caso, por ejemplo, de la prohibición o restricciones sobre el arrendamiento y otras formas de contratos para el usufructo de terrenos, y también sobre la venta).

Los mercados de tierras son también locales e informales, y por lo tanto, hay algunos obstáculos de carácter cultural y tradicional para una libre participación. Por ejemplo, es común que en Honduras la tierra, a veces, se venda primero, si no exclusivamente, entre parientes y amigos. El acceso a la información no es igual para todos los participantes debido a las limitaciones en los medios locales de difusión y los problemas con el registro y sistemas catastrales. Hay un gran número de compradores y vendedores dentro de la categoría de fincas muy pequeñas, pero hay un número limitado de vendedores de propiedades grandes, especialmente aquellos dispuestos a subdividir sus tierras en parcelas para las cuales pueden haber un gran número de compradores. Las condiciones de competencia no se cumplen, pero se observan mercados de tierras activos, informales y altamente segmentados[14].

Por lo general, en la región centroamericana hay falta de información y análisis sistemático sobre los mercados de tierras. Existen varios estudios que describen aspectos del mercado de tierras en algunas regiones de un país basándose en información de algunos casos o en pequeñas encuestas. No obstante, en el caso de Honduras existen datos y estudios más sistemáticos, basados en datos recopilados para documentar específicamente el funcionamiento de los mercados de tierras. A continuación, se presentan las informaciones y conclusiones más sobresalientes.

Mercados de tierras rurales en Honduras

Los datos indican una alta probabilidad de acumulación de tierras en el mercado, o sea que la mayoría de los pequeños propietarios logran comprar uno o más lotes adicionales al primero. De igual manera, Vessilinov (1996) señala que un 63% logra acumular tierras y que ese porcentaje es más alto para los más pequeños que para fincas con más de 20 manzanas (42%).

Los datos también indican que la movilidad social es limitada. La mayoría compra lotes del mismo tamaño que el original o aún más pequeño. En promedio, el finquero queda en el mismo estrato de la estructura agraria, aunque los que empiezan con menos tierra tienen mayor probabilidad de saltar de uno a dos estratos (Salgado et al. 1994, Vessilinov, 1996).

[13] (Muñoz, 1993; Salgado et al. 1994, Carter y Mesbah, 1993, Stringer, 1989, Carter, Luz y Galeano, 1992, PRODEPAH, 1994, Larson, 1995, Childress, 1996, World Bank, 1997, y Dorner y Saliba, 1981).

[14] Una observación previa a la descripción del funcionamiento del mercado de tierras es la clara indicación de la existencia del uso del mercado como mecanismo para adquirir las tierras. Los aspectos de interés son los siguientes: 1) la herencia no es el primer mecanismo de adquisición; 2) la mayoría de las personas compra sus lotes; y 3) los datos muestran un nivel bajo en el uso de tierras ajenas. Por ejemplo, Salgado et al. (1994) indican que, en promedio, las adquisiciones fueron: 24% por herencia, 64% por la compra y 10% por colonización. En El Salvador y algunas regiones de Guatemala, el arrendamiento de tierras es más frecuente. Por ejemplo, Stanley et al. (1996) señalan que de un 25 a un 30% de la tierra agrícola en El Salvador se arrienda y la mayor parte de los contratos están registrados.

Los datos también muestran la dificultad de participar en la compra de tierras. En promedio, la compra de un segundo lote demora de nueve a diez años (Vessilinov, 1996). La edad promedio al adquirir el primer lote no corresponde a la edad típica de matrimonio o de establecimiento de la familia. Salgado et al. (1994) observa, por ejemplo, un promedio de 32 años en Santa Bárbara. Eso indica un cambio en el patrón tradicional mediante el cual la acumulación ocurre en respuesta a necesidades del ciclo de vida, hacia una situación de creciente escasez de tierras consecuencia de una población rural desposeída en rápido aumento[15].

Asimismo, la mayoría de las transacciones quedan fuera del sistema formal de registro de la propiedad. En Honduras, dependiendo de la región del país, entre el 40% y el 80% no tiene documentos o sólo documentos privados. Este fenómeno también ocurre en otros países centroamericanos. El Salvador tiene el porcentaje más alto de formalidad, estimándose un 95% de las propiedades con dominio pleno (Stanley et al. 1996).

El reconocimiento de derechos se hace tradicionalmente de forma informal al interno de cada comunidad y el alcance de esos derechos es un aspecto clave ya que pueden dar mucha seguridad. Cuando no hay mayor conflicto, los campesinos por lo general se sienten seguros de su tenencia. Además, la evidencia para Honduras demuestra que la información de la oferta y la demanda de terrenos se hace a nivel local y se transmite informalmente, en base a conversaciones entre parientes y amigos o mediante anuncios por la radio local o colocando un aviso en la propiedad. Son pocas las veces que se hacen anuncios en la prensa escrita.

Muñoz (1993) documenta la falta de estudios técnicos y mapas catastrales lo cual limita la capacidad del comprador potencial que no tiene información local o la ha obtenido informalmente y consecuentemente se le dificulta ultimar detalles sobre, por ejemplo, la calidad del predio. Se observa una fragmentación de información en el mercado. La misma contribuye a la existencia de información asimétrica entre habitantes de la zona y forasteros.

Otro aspecto de la informalidad del mercado se observa en el hecho que la mayor parte de las transacciones se realizan sin financiamiento del sector formal. Una encuesta hecha por el Proyecto para el Desarrollo de la Política Agraria en Honduras (PRODEPAH) muestra que el 96% compró las tierras con fondos propios y el 70% de ellos pagó al contado. Salgado et al. (1994) observa que el 74% compró con fondos propios y otro 19% usó el crédito informal (de parientes o prestatarios locales).

Además de la barrera de la acumulación, hay dos pautas que nos indican que el mercado de tierras en Honduras está segmentado por estratos definidos por el tamaño de finca.

Primero, la mayoría de las transacciones se dan entre productores del mismo tamaño. Los datos de una encuesta realizada por el Banco Mundial indican que el 79% de los pequeños agricultores compraron tierra a otros pequeños agricultores y, de los que reportaron haber vendido predios, el 69% vendieron a otros agricultores pequeños. Estudios de casos en otros países presentan resultados similares tenor.

Segundo, el precio por unidad es más alto para los lotes pequeños tomando en cuenta variaciones en parámetros de calidad que influyen en el precio como son el acceso al agua o a la carretera.

[15]Es de interés la observación hecha por Salgado et al (1994) sobre la aparición de la barrera de acumulación a nivel de 20 manzanas, tal como predecía el ejercicio de simulación hecho por Carter y Mesbah (1993). Se nota la disminución del porcentaje acumulado hasta que solamente un 36% del estrato de 10 a 20 manzanas logran comprar un lote adicional y luego el porcentaje más alto es del 77% por el estrato más grande. También, se ve la correspondiente observación de que los campesinos en el estrato de 10 a 20 manzanas están en una posición más precaria, exhibiendo, por ejemplo, una mayor probabilidad de perder la tierra.

Experiencias con políticas y programas de desarrollo de mercados de tierras

La discusión anterior pone en evidencia la necesidad de intervenir con políticas apropiadas para estimular o inducir los cambios deseados en el funcionamiento del mercado de tierras. Sin embargo, ¿cuáles son las intervenciones políticas más adecuadas? La teoría y la historia sugieren ciertas áreas de intervención: cambios legales, titulación de tierras, programas de mejoramiento de los sistemas de registro y catastro, impuestos a la tierra y programas de financiamiento dirigidos a la compra de tierras para clientes "no tradicionales"[16].

Las intervenciones del pasado en Centro América han sido parciales y de escala e impacto reducido. Las políticas y los programas han estado dirigidos a la creación de un medio seguro de tenencia, pero no se ha prestado mucha atención al problema de segmentación del mercado y acceso a la tierra para los pequeños productores. Para lograr una mayor efectividad del mercado de tierras, se necesita tratar ambos temas: la informalidad y la segmentación.

Cambios legales

Cuando se iniciaron los programas de ajuste estructural, se observó lo que algunos llamaron "la muerte de la reforma agraria" y la creación del mercado libre de tierras. El cambio de modelo dió inicio a cambios fundamentales en las leyes agrarias, tanto en lo referente al uso y la tenencia de la tierra, como en lo referente a la eliminación de políticas que favorecieron algunos estratos sociales sobre otros. Sin embargo, en varios países, todavía falta eliminar algunas regulaciones importantes que inhiben el funcionamiento del mercado de tierras.

En el caso hondureño[17], la Ley para la Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola pretende activar el funcionamiento del mercado de tierras eliminando las restricciones y prohibiciones que existían contra ella e instituyendo un programa masivo de titulación de tierras y creando un fondo de tierras. Se legalizó la venta de las tierras adjudicadas durante la reforma agraria una vez titulada y también las tierras nacionales privatizadas bajo el programa de titulación de tierras. Se hizo legal el arrendamiento y la inversión, y se hizo posible que los grupos colectivos formados durante la reforma agraria pudieran elegir la forma mas adecuada de organizar la producción según el criterio de los miembros, incluyendo la parcelación de las tierras. Asimismo, se hizo ilegal la invasión de tierras y se cancelaron la mayoría de las causas anteriormente justificativas de las expropiaciones de terrenos.

Los impuestos a la tierra agrícola

Conceptualmente, los impuestos a la tierra agrícola resultan atractivos como una fórmula lógica de estimular un uso más productivo de las tierras subutilizadas u ociosas. En principio, la obligación de pagar un impuesto que aumenta con el tamaño del predio (o con la productividad potencial), debe dar lugar a que o se ponga la tierra en un uso productivo (directamente por el dueño o indirectamente mediante el arrendamiento) que permita el pago del impuesto, o que el dueño venda la tierra a otro que esté en condiciones de trabajar la tierra. Sin embargo, la historia muestra que no es tan fácil legislar impuestos a la tierra debido a presiones políticas de los terratenientes. Aún más, una vez legislado, no es fácil implementar sistemas de impuestos, debido a la falta de información catastral y a la capacidad y el deseo para implementarlos.

En un ambiente de ajuste estructural y ante una escasez generalizada de recursos financieros públicos, está surgiendo un nuevo interés por implementar

[16] Dorner (1992) presenta un resumen general de la literatura sobre las intervenciones en los mercados de tierras.

[17] Hendrix (1994) contiene una discusión mas amplia de los cambios instituídos en algunos países de América.

impuestos a la propiedad. De ahí parte la motivación de varios programas de apoyo a nivel municipal para el desarrollo de un catastro fiscal, como es el caso de Honduras, Nicaragua, Guatemala y Costa Rica. En todos estos casos, los esfuerzos empiezan muy lentamente y han sido limitados a proyectos pilotos los cuales no se extienden fuera del casco urbano.

La titulación de la tierra

Los proponentes de la titulación masiva y rápida de tierras rurales apoyan la titulación de la tierra como una medida para garantizar la seguridad de los derechos a la propiedad, eliminando una limitante a la inversión en la agricultura y a la participación en el mercado de tierras. Hemos visto que el mercado valora la titulación con un premio significativo sobre el precio de la unidad de tierra (véase Salgado et al., 1994, Vessilinov, 1996). La titulación, entonces, debería aumentar la producción agrícola y hacer más dinámico el mercado de tierras. Además, con el título formal, un predio puede servir como garantía para crédito formal, si es que existiera.

Sin embargo, la evidencia de los impactos de la titulación es inconclusa, aún donde hay observaciones concretas. Además, los programas masivos como el de Honduras no han logrado el alcance deseado ni la actualización sistemática de los documentos. Por una parte, la participación inicial del campesino no ha sido fácil de conseguir y, por otra, después de haber titulado un terreno, si se traspasaba a otro dueño el cambio al registro de la propiedad no era notificado. Entrevistas informales indican que la demanda para un título es limitada por miedo a los impuestos o a que un prestatario pudiera quitar las tierras más fácilmente.

Melmed-Sanjak y Lastarria (1997) y Vogelgesang (1996) mencionan los siguientes impactos de los programas de titulación. Primero, no hay mucha vinculación entre la titulación y el poder para conseguir créditos. Esto se debe a que en el medio rural no hay suficiente crédito formal disponible ya sea con o sin título de garantía. Segundo, con respecto a un impacto positivo en la inversión agrícola la evidencia es muy limitada y un poco sujeta a debates sobre la metodología de cómo medir el impacto. Por ejemplo, López y Romano (1995) demuestran que después de 10 años de haberse implantado el Programa de Titulación de Tierras (PTT) en Honduras, existe un impacto positivo en las inversiones permanentes a las tierras. Larson (1995), quien hizo una encuesta más pequeña pero entre el mismo grupo de productores, también notó un impacto reducido aunque significativo en inversiones permanentes, pero concluye que es ambiguo. En particular, se desconoce si realmente éste es atribuíble al título o al programa de apoyo a los pequeños cafetaleros. Además, observa que en la región sin título hubo mayores cambios en la productividad y el acceso al crédito. Tercero, hay muchos contextos en los cuales los derechos reconocidos de manera informal y local sirven para que el productor se sienta seguro de los mismos. Finalmente, los programas de titulación tienden a ser costosos.

< *Nicaragua.* Molina (1996) describe el caos causado por la distribución masiva de tierras por la falta de titulación durante el régimen Sandinista; incluyendo la rápida extensión de títulos durante el tiempo de transición, durante el cual, en un período de dos meses, se tramitaron aproximadamente 10.000 títulos. Después, siguió la transferencia de tierra en 1990-92 a la antigua resistencia (69% de todos los beneficiarios en ese período de tiempo) Molina indica que el INRA (Instituto de Reforma Agraria) para 1995 había titulado 10.239 beneficiarios los cuales eran sólo el 32% del total planeado.Actualmente se está dando un proceso de revisión de títulos.

El Centro de Tenencia de la Tierra (CTT) de la Universidad de Wisconsin acaba de finalizar la preparación de un proyecto (financiado en parte por el BID) que propone la ejecución de un procedimiento de titulación rápido y de bajo costo. El programa está planteado hacia la resolución de conflictos y la atención de reclamos de tierras. El gobierno quiere titular la tierra al ocupante actual y compensar a aquellos cuya propiedad les fuera confiscada. El

proyecto es llevado a cabo por firmas locales y privadas a quienes el CTT les brinda entrenamiento y supervisión para el uso de la tecnología GPS ("*Global Positioning Systems")*. El proyecto también propone un esquema viable de compensación en el cual el gobierno distribuye bonos, el valor de los cuales se fija en términos del valor del $USD para prevenir una pérdida grande de valor en caso de alta inflación. Estos seguros de fianzas son negociables en el mercado de valores y una pequeña compensación puede ser reclamada inmediatamente en dinero efectivo, si así se prefiere. Hasta la fecha, el proyecto se ha trabajado, principalmente, en áreas urbanas.

< *Honduras*. Al principio de los años ochenta, el Gobierno de Honduras con financiamiento de la USAID, lanzó una iniciativa de privatización de tierras nacionales ocupadas por pequeños propietarios. La iniciativa se planteó como medida alternativa de reforma agraria, ofreciendo la seguridad de tenencia de la tierra a los campesinos no organizados, y a la vez incentivando la producción del café. De esta forma nació el Programa de Titulación de Tierras (PTT) mediante el cual el Instituto Nacional Agrario emitió 51.356 títulos en entre 1983 y 1994, cubriendo 591.492 acres y beneficiando a 47.661 familias en ocho departamentos en las regiones occidental y central del país. Como estaba dirigido a los pequeños productores de café, el PTT no llegó a los grupos campesinos con tierras colectivas ni a las tierras ejidales**,** o comunales.

Las evaluaciones del PTT muestran un ritmo de titulación lento, caro y de alcance limitado. Entre las limitaciones del programa se encuentra la prohibición de la titulación de lotes menores de una hectárea y mayores de cincuenta hectáreas debido a su enfoque exclusivo hacia la producción de café en pequeña escala. Otra limitación importante fue la falta de interés en participar por parte de los productores, la cual tiene muchas explicaciones, incluyendo: temor a tener que pagar impuestos, temor al proceso burocrático engorroso y demorado, el hecho de que la titulación se hizo bajo el concepto de la unidad agrícola familiar lo cual impedía la transferencia de la tierra sin permiso del INA sino hasta después de la cancelación de la hipoteca, y en general, una falta de promoción adecuada del programa. Las evaluaciones del PTT señalan, además, que el programa no tenía componente para asegurar el mantenimiento del sistema. El resultado es que en la actualidad el PTT tiene la mayoría de los mapas catastrales desactualizados y se realizan transacciones informales de venta o alquiler de lotes sin que estas sean registradas. Los registros creados especialmente para archivar los títulos emitidos por el INA nunca se incorporaron al sistema general de registro de la propiedad. Como parte de la condicionalidad de los préstamos de ajuste estructural en el sector agrícola y de la Ley de Modernización y Desarrollo Agrícola, a partir de 1994 el INA ha reanudado sus esfuerzos de titulación de tierras con el Programa de Titulación Masiva de Tierras (PTMT). El PTMT pretende cumplir la tarea que empezó en el PTT pero con mayor eficiencia y rapidez (la meta de 35.000 títulos se logró en un año) y con cambios esenciales en los procedimientos, tales como la titulación en dominio pleno en vez de a la unidad familiar agrícola, la titulación a nombre de mujeres y parejas, y la titulación de tierras colectivas.

Reformas al registro de la propiedad

Parte de la columna vertebral de un mercado de tierras efectivo es el sistema de registro de propiedad y de catastro. Si no existen sistemas adecuados, no hay seguridad de derechos en el traspaso (por lo menos entre personas desconocidas; mecanismos informales de reconocimiento de derechos a la tierra son fuertes en comunidades pequeñas) ni tampoco hay acceso a información clave sobre la transparencia de las transacciones. No obstante, todos los países de América Central enfrentan problemas semejantes: sistemas manuales y desactualizados; libros y mapas en papel sin ningún refuerzo para prevenir deterioros o destrucción; falta de integración, administrativa y conceptual, del registro con el catastro; centralización de servicios y procesos burocráticos engorrosos y costosos.

< *Nicaragua*. La aclaración de la tenencia de la tierra es un tema importante para Nicaragua y existen iniciativas para fortalecer y mejorar la efectividad de los esfuerzos anteriormente descritos, tanto para mejorar el catastro nacional como el registro de la propiedad. El desafío es desarrollar un sistema de folio real moderno basado en métodos de bajo costo y tecnología simple. El proceso de registro todavía se lleva a cabo manualmente y se propone su automatización. De otra parte, se está privatizando el trabajo de mensura catastral dejando al gobierno la supervisión de la calidad de estos trabajos.

< *Costa Rica*. Aunque Costa Rica cuenta con un sistema moderno y sencillo de registro de propiedad, el levantamiento catastral todavía está lejos de ser completo. Además, los archivos no están al día. En 1986, el 50% de todas las fincas no tenían título registrado y las transacciones de tierra que no se registran continúan. En 1980, se realizó una primera etapa de modernización con la introducción de un sistema de folio real. Luego a partir de 1993 se inició un proceso de modernización para la provisión de servicios más eficientes y más confiables utilizando computadoras para la inscripción. Mas recientemente, una segunda etapa de modernización en vigor prevé el "rediseño de la base de datos sobre propiedad, la creación de un archivo histórico, el sistema de folio real más ágil y con mayor cantidad de información". A pesar de la centralización del sistema de registro, el acceso remoto es posible. Por ejemplo, hay un servicio que permite a los subscritores tener acceso a la información sin necesidad de ir a las oficinas centrales en San José por vía de empresas privadas de comunicación. También hay terminales de computadoras en 64 municipalidades para consultar información del registro. Los documentos pueden ser recibidos vía fax. Estos servicios remotos son usados primordialmente por notarios públicos (FOGUAVI 1995).

< *Honduras.* El país acaba de firmar un acuerdo con el Banco Mundial para un proyecto piloto de reforma catastral. Una vez expandida la iniciativa, se conducirá a la creación de un sistema de folio real con cobertura total de las parcelas de un área y eventualmente del país completo. La meta es lograr un catastro legal sistemático y registro de la propiedad basado en las parcelas. El proyecto incorporará como elemento integral la titulación a bajo costo y sistemas automatizados para mantener el sistema al día.

< *Guatemala.* En 1993, se nombró un nuevo Registrador a cargo del Registro Nacional de la Propiedad y se creó una comisión con el mandato de reformar la institución, mejorar y modernizarel sistema de registro, y salvar los documentos viejos hechos a mano en papel frágil. La iniciativa resultante de los esfuerzos de la comisión incluye la digitalización y microfilmación de los archivos (libros), la eventual automatización del proceso de inscripción por medio de computadoras y su integración con el sistema de mapas del catastro nacional (FOGUAVI 1995). Aunque los objetivos son nobles, es poco lo que se ha avanzado a la fecha (1997) y no por falta de propuestas.[18]

< *El Salvador*. "El Salvador país de propietarios" es un nuevo programa que incluye al Proyecto de Registro Social de Inmuebles que provee un registro paralelo rápido, eficiente y moderno para usarse en proyectos sociales (por ejemplo: viviendas, subdivisiones de fincas rurales, zonas marginales, etc.). El programa, que funciona desde agosto de 1992, busca facilitar y proveer incentivos para el registro de derechos de propiedad. El Registro Social es parte del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas, pero sus funciones son independientes. Es un sistema de folio real basado en parcelas que para 1995 había inscrito 105.844 casos, primordialmente propiedades en los asentamientos ilegales de áreas

[18] A título ilustrativo, el Banco Mundial ha propuesto la creación de una institución descentralizada construida y puesta en marcha en las áreas rurales, primero paralelamente al registro nacional con la idea de que eventualmente pase a formar parte del sistema nacional de registro de la propiedad. Aparentemente, el gobierno no ha avanzado sobre esta propuesta.

urbanas. Además, está en marcha en dos municipalidades un proyecto de administración de tierras con financiamiento del Banco Mundial. Se pretende crear un proceso sistemático para la regularización de las escrituras públicas y los títulos de tierras dentro de un sistema integral de registro-catastro.

Fondos de tierras

Es necesario crear mecanismos para romper los obstáculos que previenen la realización de un mayor número de transacciones entre grandes y pequeños propietarios. Ésa es la idea central detrás de la creación de un fondo o banco de tierras. Un Fondo de Tierras podría facilitar esas transacciones por medio de varios esquemas de financiamiento, incluyendo financiamiento para proyectos de subdivisión. La necesidad y utilidad de instituciones de esta naturaleza ha sido reconocida en otras partes del mundo desde hace mucho tiempo. Por ejemplo, en los Estados Unidos se estableció un sistema de Fondo de Tierras en 1916, proveyendo préstamos para la compra de terrenos agrícolas capitalizados a través del uso de bonos hipotecarios de largo plazo (Dorner, 1992).

< *Costa Rica.*Costa Rica experimentó con la idea de un Fondo de Tierras como una forma de dar una solución privada a la necesidad de reforma agraria, por medio de proyectos pilotos bajo el "Land Sale Guaranty Program" financiado por la USAID (Dorner 1992). El programa pretendía facilitar transacciones directas entre dueños privados de tierras agrícolas y cooperativas de campesinos y proporcionar a las cooperativas el crédito y asistencia técnica necesarios para la producción. El uso del fondo fue limitado debido a las pocas tierras ofrecidas para la venta.

Entre 1983 y 1988 USAID financió dos proyectos que incluyeron la compra y subdivisión de grandes predios de terreno, así como titulación de tierras para los beneficiarios. Se ofrecieron créditos para la producción y ayuda técnica a los beneficiarios, y se usaron fondos del proyecto para el desarrollo de la infraestructura. El programa mantuvo algunos elementos paternalistas como la proscripción de la reventa de los terrenos sin previa autorización; lo que según Strasma (1989) resultó en la formación de un mercado informal muy activo de compra de tierras con fondos del programa.

< *Guatemala.* Guatemala es el país que tiene, quizás, la mayor experiencia en la región con fondos de tierras, aún así que sus experiencias son de pequeña escala y relativamente costosas. La primera iniciativa fue la creación en 1984 del Fondo del Centavo, una organización no-guberna mental privada con financiamiento de USAID por 3 años. En 1987, la USAID extendió el financiamiento al Fondo por otros 5 años. A fines de 1990, 1.700 familias se beneficiaron con la parcelación de 18 fincas (6.252 ha) orientadas hacia la producción de cultivos de exportación. La modalidad operacional incluyó los siguientes aspectos: i) el Fondo compró tierras negociando con los grandes propietarios; ii) el Fondo se encargó de la parcelación del predio en lotes pequeños; iii) se seleccionaron beneficiarios para la venta de lotes con bajas hipotecas; iv) se otorgo crédito a los beneficiarios para la producción y se prestó asistencia técnica. Además, el Fondo del Centavo invirtió también en obras de infraestructura, parte de un programa de desarrollo rural integrado dedicado a ceder tierras a quienes les faltaba (Dorner, 1992; Stringer and Lambert, 1989; Schneider et al. 1989).

En 1986, el gobierno de Guatemala se involucró también en un programa de compra de tierras financiándolo con el presupuesto público. En 1989, había comprado 8 fincas y distribuido tierras a 1.800 familias. A través de este programa, las familias compraron tierras colectivamente y por lo general, la trabajaban colectivamente. Esta iniciativa se veía como una medida del gobierno y calmó la tensión de los grupos campesinos (Stringer and Lambert, 1989).

Aunque el Fondo del Centavo logró redistribuir tierras, no está claro si esta experiencia se puede o se debe reproducir. Dada su naturaleza exhaustiva, los

gastos fueron altos. Aún más importante, dos problemas (identificados por Stringer and Lambert) limitan la posibilidad de lograr un cambio de estructura agraria de forma mas permanente: i) los precios negociados por las tierras fueron más altos que los precios de mercado, y ii) muchos de los pequeños productores beneficiarios del programa no lograron generar suficientes ingresos para pagar su deuda con el Fondo, lo que los obligó a abandonar la parcela o venderla ilegalmente.

Finalmente, en Guatemala también existe una iniciativa por parte de USAID y el Banco Mundial para crear un Fondo de Tierras como parte de la implementación de los Acuerdos de Paz.

< *El Salvador*. La Financiera Terrenos Agrícolas, FINATA, fue creada a mediados de los años setenta y a comienzos de los ochenta para ayudar con el registro inicial de tierras y la compensación de antiguos propietarios. Durante los primeros años de la presente década, el trabajo de FINATA se concentraba en la titulación de la tierra y en la expansión de actividades en el mercado de tierras mas que en "medidas de expropiación." En 1995 FINATA entró en un proceso de liquidación y sus funciones fueron traspasadas al Banco de Tierras (creado en 1991). El énfasis primordial de este banco fue poner en marcha la reforma agraria en la cual los arrendatarios compraban y se convertían en dueños de la tierra que trabajaban. El cliente paga el precio de mercado por la tierra y asume los costos de mensura y registro. El Banco de Tierras presta con intereses variables por plazos de entre 10 a 15 años (Stanley et al. 1996, y Molina, 1996).

Según Molina (1996), la Oficina Coordinadora de Tierras Agrícolas fue también "creada para coordinar la transferencia de tierras del gobierno a excombatientes y residentes de las zonas afectadas por la guerra; con 30.000 beneficiarios hasta ahora". En la práctica, el Banco de Tierras está completando transferencias iniciadas previamente pero no está realizando nuevas acciones. Childress (1996) indica que en la actualidad el Banco de Tierras se ha convertido en el medio para la distribución convenida por los Acuerdos de Paz.

Finalmente, Strasma (1990) destaca la existencia del Banco de Fomento Agropecuario el cual financia transferencias de tierras con alrededor de una docena de cooperativas. Estas cooperativas no han amortizado los préstamos y el programa no se expandido.

< *Honduras*. La creación de un Fondo de Tierras ha sido discutido en Honduras hace ya unos 15 a 20 años. Se han llevado adelante algunos experimentos como, por ejemplo, el establecimiento de una línea de redescuento en el Banco Central, y la participación de ONG en el proceso de negociación de la tierra y en la donación de dinero hacia la compra del mismo. El programa realizado en 1983 solamente logró prestar para 82 compras y la mitad de ésas fueron para propietarios medianos o inclusive grandes. La mayor parte de la oferta fue de ganaderos en mora con la banca. Esas experiencias no tuvieron mayor impacto debido a su poca extensión y a varias limitaciones en el diseño. Entre los limitantes principales están la canalización de fondos de redescuento a través de bancos comerciales tradicionales que no tenían interés en trabajar con la población seleccionada en los proyectos; la falta de tierras tituladas que pudieran haber sido sujetas a tales créditos; y la falta de reconocimiento de la necesidad de subdivisión de los terrenos grandes que se ofrecen en lotes de tamaño factible para los clientes.

La Ley para la Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola (LMDSA) ordenó la creación de un Fondo de Tierras como una forma alternativa de llevar adelante los objetivos de reforma agraria. Dejando de lado un estudio de diseño que había planeado un modelo para un Fondo de Tierras, el Congreso pasó la Ley de FONTIER para la constitución de un Fondo de Tierras que se podía anticipar no cumpliría con los propósitos de la LMDSA ni sería financieramente viable. Fue más bien una medida política para aplacar algunos líderes campesinos y ganaderos. Con el cambio de gobierno que se dió en 1994, esa ley nunca

se puso en marcha, a la vez que se reanudó una fuerte discusión del tema mismo y la búsqueda de un modelo políticamente aceptable y técnica y socialmente útil y viable.

Un estudio realizado en 1992 (APAH) para un anteproyecto de ley de creación de un Fondo de Tierras describe funciones posibles para el fondo y propone una estructura viable de diseño institucional. El papel principal del fondo propuesto sería agilizar y ampliar el mercado aumentando la oferta efectiva de tierras en pequeños lotes. Ello se lograría mediante compromisos del sector privado y de las ONG a crear intermediarios eficaces entre vendedores y campesinos compradores. Estas entidades privadas podrían ser o bien empresas comerciales o programas sin fines de lucro, pero, en cualquier caso, deberían ser serias y responsables. Cuando una empresa intermediaria haya vendido unas parcelas podrá, si desea, descontar los créditos a largo plazo a través del fondo, obteniendo así liquidez para volver al trabajo de identificar, parcelar y vender más tierras a más campesinos. Así el modelo propuesto es de tres pisos: el fondo que actúa como una financiera de segundo piso, las entidades intermedias o de "primer piso"[19] y los clientes (los clientes potenciales según LMDSA se definen como toda la población "beneficiaria de la reforma agraria").

Un elemento importante en un mercado moderno de tierras es el rol del intermediario, el cual es facilitar la transparencia y, principalmente, la competencia que permite al campesino elegir su parcela entre muchas ofertas con distintas condiciones de calidad, extensión, ubicación y precio. El servicio prestado por el intermediario y por el cual es compensado, consiste precisamente en encontrar un comprador para una parcela y una parcela para un comprador. El patrón de que el precio de la tierra es más alto cuando el lote es más pequeño, indica que hay un "nicho" de ganancias para un intermediario que asume los gastos de transacciones. Cabe señalar que no necesariamente todo intermediario tiene afán de lucro.[20]

En el modelo propuesto hay posibilidades de que se realicen transacciones directamente entre un propietario y uno o más beneficiarios financiados por el fondo. Finalmente, ntre las funciones contempladas por APAH, se propuso que el fondo se encargue de la privatización de las tierras públicas que actualmente el INA hace bajo su proyecto de titulación de tierras. El Gobierno de Honduras constituye el más grande terrateniente del país. La gran mayoría de las tierras públicas, son objeto de posesión legal e ilegal por parte de pequeños dueños de fincas. El gobierno no percibe un ingreso apropiado por el usufructo de las mismas, ni en calidad de arriendo ni tampoco a través de un impuesto anual a la tierra. Al vender esas tierras, además de aportar ingresos extrapresupuestarios al fondo, para así poder ampliar su alcance, el gobierno contribuiría a que la propiedad privada se fortalezca teniendo una expresión mas clara.

Un proyecto de USAID, PRODEPAH, iniciado en 1993, realizó un estudio de factibilidad para la creación de un Fondo de Tierras ilustrando los requisitos de capital y la naturaleza de los clientes que podrían servir. Los resultados de este estudio se comentan en la siguiente sección.

A pesar de esta larga trayectoria de esfuerzos realizados por desarrollar un modelo de Fondo de Tierras consistente con el ambiente político y

[19]Una entidad de "primer piso" trata directamente con una clientela; en este caso, con los vendedores y compradores de tierras. La entidad de "segundo piso" es como una empresa de ventas al por mayor; trata con las entidades de "primer piso," que a su vez tratan con los consumidores.

[20]"En un país como Honduras existen muchos intermediarios comerciales o con fines de lucro y asimismo programas e instituciones sin fines de lucro. Por ejemplo, cooperativas de ahorro y crédito pueden servir de intermediarias financieras cuando un campesino vende una parcela a otro. O un programa de una iglesia u otra entidad no gubernamental, sin fines de lucro, puede buscar tierras agrícolas aptas para parcelarlas, dividirlas y colocarlas entre campesinos, para abrirles mayores oportunidades a éstos. Ninguno excluye a otro; ambos son elementos positivos en el mercado (APAH, 1992)".

económico hondureño, parecería que a partir de 1995 el tema se ha dejado de lado.

Lecciones aprendidas

Nuestro recuento de las iniciativas de los años ochenta y noventa por desarrollar el mercado de tierras en América Central, muestra algunos puntos críticos:

< Cambios políticos legales (por ejemplo: el simple hecho de hacerse legal el traspaso de tierras por medio de la venta o de contratos) aunque necesarios, no son suficientes para establecer un mercado de tierras efectivo. Es necesario además eliminar formas de tutelaje presente en las leyes vigentes sobre tenencia de la tierra.

< La titulación de la tierra agrícola es necesaria. Forma una parte natural del proceso de desarrollo económico en base a la economía de mercado, pero no es suficiente para establecer un mercado de tierras efectivo. La titulación no es un fin en sí mismo. Además de los esfuerzos por hacer los procedimientos más eficaces (menos onerosos), los proyectos de privatización merecen apoyo como parte integral de la estrategia.

< La modernización del sistema de registro y catastro es esencial porque esos sistemas forman la columna vertebral de un sistema de propiedad privada. Sin embargo, la implementación del sistema es políticamente difícil y requiere un largo plazo para lograrse. A la fecha, es poco lo que se ha logrado en este sentido en la región centroamericana.

Con respecto a la creación de un Banco de Tierras:

< Se deben incluir varios tipos de transacciones incluyendo el financiamiento de ventas entre grandes y pequeñas fincas y los pequeños productores.

< El esquema necesita mecanismos de protección contra la corrupción, por ejemplo, la prohibición de la participación de clientes ilegítimos o la venta a precios sobrevaluados.

< Es necesario velar por la viabilidad y sostenibilidad del fondo en el diseño del proyecto (lo cual implica analizar temas como la posibilidad de liquidación, el diseño y la fuente de subsidios, los requerimientos de enganche, los cobros de tasas de interés determinadas por el mercado, plazos de amortización, etc.). De nada sirve una institución que suene bien pero vaya a quebrar en poco tiempo o que requiera donaciones externas interminables.

< Hay que pensar en la disponibilidad de tierras para la compra bajo el proyecto. Un proyecto debe incluir iniciativas para subdivisiones de grandes lotes y la venta de tierras nacionales así como la venta de lotes individuales.

< Es importante plantear el desarrollo de proyectos complementarios como son la provisión de asistencia técnica y de crédito para la producción.

< El esquema no debe depender del gobierno ni de los donantes para su administración y financiamiento a largo plazo, sino que éstos deben jugar un papel regulador, a la vez que proveer el capital inicial requerido.

Diseño de programas que faciliten el acceso a la tierra

Suponiendo que hay un acuerdo para tomar acciones concretas para el establecimiento de mercados de tierras más efectivos en América Central y que se considera la idea de establecer un programa (o reiniciar los existentes) que facilite la distribución de tierras a través de la compra/venta. Habría que decidir ¿qué modelo seguir? y ¿qué tipo de mecanismo a seguir? Hay dos opciones principales: i) un Fondo de Tierras administrado por instituciones privadas o públicas a través del cual se financian transacciones privadas de compra-venta de tierras por parte de los beneficiarios, y ii) un programa de reforma agraria a través del mercado que incluye el financiamiento a transacciones privadas y a medidas

complementarias a la adquisición de tierras. Ambas opciones se consideran a continuación.

Reforma agraria via mercado

Heath (1997) destaca siete elementos esenciales para llevar adelante un programa de reforma agraria via mercado: "i) un marco legal que permita negociar voluntariamente el precio de la tierra entre los participantes (compradores y vendedores); ii) provisión de fondos donados para los más pobres para cubrir parte del gasto de financiación de proyectos productivos; iii) un proceso de registro de beneficiarios potenciales de subsidios, dirigidos al sector más pobre; iv) un proceso de elección entre beneficiarios potenciales, basado en la rentabilidad de los proyectos productivos que ellos presentan; v) provisión de asistencia técnica para los beneficiarios potenciales para ayudarlos a diseñar proyectos en las fincas; vi) medidas para promover el flujo de información acerca de los compradores, vendedores y proyectos de fincas, y vii) un sistema de monitoreo y evaluación que permita evaluar la eficiencia y equidad del impacto de los programas".

Sin los puntos (v) y (vii), esta lista en esencia conforma una especie de Fondo de Tierras. Pero, la reforma agraria via mercado también implica que estos siete componentes serán desarrollados en el contexto de un programa más grande, para no repetir las reformas agrarias del pasado en las cuales simplemente se distribuyeron tierras sin incluir los insumos complementarios como por ejemplo, vivienda, mejoramiento de fincas, maquinaria e infraestructura económica y social (calles, escuelas, etc.). También, se sugiere que esas medidas complementarias sean administradas de una manera descentralizada.

Una propuesta de un fondo de tierras

La reciente propuesta para un Fondo de Tierras en Honduras, incorpora algunos de los siete elementos mencionados por Heath. La idea de crear fondos comerciales para la compra de tierras, regulados por el gobierno, ofrece una alternativa en principio viable, especialmente en el contexto de América Central donde los recursos públicos son limitados. No obstante, siempre será necesario velar para que se hagan disponibles los otros insumos como el acceso a financiamiento para la producción. PRODEPAH (1994) identificó cuatro roles esenciales que puede desempeñar el fondo para mitigar los impactos de las imperfecciones del mercado de tierras y así servir como un mecanismo redistributivo:

< Financiar transacciones de compra-venta de tierras, especialmente en aquellos casos donde los bancos convencionales no conceden préstamos para este fin;

< Informar y promocionar las transacciones, fundamentalmente las que tienen que ver con la parcelación de predios grandes;

< Facilitar proyectos de subdivisión;

< Estimular la formalización del mercado a través de la titulación como requisito para las transacciones dentro del programa.

Esos cuatro puntos fueron creados dentro de un modelo prácticamente privado y sin subsidios, en el cual al gobierno le habría tocado el papel de facilitar y supervisar las actividades y no participar directamente en las operaciones. La idea favorecida en PRODEPAH fue el establecimiento de un fondo independiente (por ejemplo, un fideicomiso) y la creación de una institución nueva o una unidad dentro de un banco existente para manejar y promocionar el uso de este fondo. Además, se propone el establecimiento de una Junta Directiva constituída con personas del Banco Central, representantes de varios grupos del sector agrícola tanto público como privado (por ejemplo, grupos campesinos) para establecer las normas y metas para el fondo y asegurar que se logren sus propósitos. El capital inicial para el fondo vendría del gobierno y/o donantes.

En la discusión del modelo, se dio mucha atención al tema de la sustentabilidad financiera del fondo. Se

discutió el requerimiento de un enganche aunque fuera mínimo para dar al prestatario un incentivo para pagar la deuda. También, se discutió la necesidad de ofrecer subsidios a algunos clientes más necesitados (cumpliendo un rol netamente social) cuando exista financiamiento dirigido y siempre que la tasa de subsidio no sea tan alta que desaliente la producción. Como resultado de esta discusión surgió la idea de tener un fondo con "doble ventanilla" —una ventanilla social y una comercial— de manera que la función social no agote las ganancias del fondo comercial. La ventanilla comercial sería autofinanciada después de una inyección de capital inicial, mientras que la social siempre requeriría inyecciones adicionales de capital. Una idea del gobierno hondureño fue que la fuente para la ventanilla social sea la venta de tierras nacionales a precios subsidiados, pero la realidad es que no hay tierras nacionales desocupadas y sin fragilidad ambiental.

Otra parte clave de la discusión fue el reconocimiento de que hay un margen de ganancias (dado por la relación inversa entre el precio por unidad de tierra y el tamaño de la parcela) que pudiera ser apropiado por los intermediarios para hacer proyectos de subdivisión. Otro objetivo del fondo debería ser prestar el capital para realizar tales proyectos.

Si bien el modelo parecía bueno, adolecía de dos problemas fundamentales reconocidos por PRODEPAH. Primero, las expectativas de los beneficiarios potenciales y de algunos analistas iban más allá de lo que el proyecto podría ofrecer; por ejemplo, tasas de interés y precios subsidiados, con largos períodos de gracia, sin ningún requerimiento de enganche, con crédito a la producción y asistencia técnica. El segundo problema era la limitada cobertura de la propuesta. Se estima que solo unas 330 transacciones comerciales al año (sin ningún subsidio ni otro tipo de crédito o ayuda) serían factibles con una inversión externa inicial de US$ 1,1 millón y US$ 400.000 por año durante diez años. El estudio también demostró que los clientes que calificaban para recibir fondos estarían limitados a aquéllos que ya tenían capital de riesgo, acceso a crédito o capital de trabajo, y que cultivaban productos comerciales, y no los campesinos que cultivaban maíz y frijol para el consumo propio. El total de 330 transacciones es muy pequeña considerando que según las cifras preliminares del IV Censo Nacional Agropecuario existen en el país 225.600 productores con menos de 5 Ha (25.000 con menos de 10 hectáreas) y se estiman unos 100.000 productores sin tierras, lo cual indica un potencial de 357.000 clientes para un Fondo de Tierras.

Conclusiones

Los fondos de tierras y los programas de reforma agraria via mercado comparten marco de referencia, entendimiento y objetivos semejantes para mejorar el acceso a la tierra. Sin embargo, los esquemas difieren tanto en los alcances (geográficamente, temporalmente y socioeconómicamente) como en sus costos. A nuestro juicio, un programa de reforma agraria via mercado, aunque es más integrado en términos de incluir el crédito para la compra de tierras y muchos otros elementos ya mencionados, está limitado por la disponibilidad de recursos, y, por consiguiente, se limita a áreas geográficas específicas (priorizando áreas de presión social) y a plazos fijos. En comparación, el esquema de Fondo de Tierras propuesto en Honduras tiene el potencial de ser autofinanciado a mediano o largo plazo, no tiene alcance geográfico predeterminado y opera como mecanismo y como señal de la rectificación del mercado de tierras formal; aunque todavía podría ser perfeccionado.

El Fondo de Tierras en si mismo tiene un impacto socioeconómico indirecto mientras que un programa de reforma agraria via mercado, tiene impacto directo para las comunidades-objetivo. En ambos casos, su alcance está limitado a grupos específicos relativamente pequeños. Para llevar adelante un cambio fundamental en la estructura agraria y lograr que el mercado de tierras sea efectivo, se requiere tomar acciones múltiples coordinadas a mediano y largo plazo.

Elementos de un esquema de inversiones y el posible rol del BID

Una nueva política de tierras agrícolas podría tener los siguientes propósitos : (i) promover y desarrollar un mercado de tierras estable y organizado donde concurran oferentes y demandantes sin trabas institucionales ni de otra naturaleza (eliminación de imperfecciones), y (ii) crear la capacidad de adquisición de tierras entre los pobres del área rural que nunca han poseído una parcela y dar la oportunidad de incrementar las parcelas de aquéllos que trabajan extensiones insuficientes. Así se avanzará hacia la solución de un problema de doble naturaleza —social y económico.

A continuación, se presenta una lista de actividades que pueden conformar una estrategia de política y de inversiones. Las recomendaciones se han dividido en tres áreas de acción interrelacionadas.

Acciones para la formalización del mercado de tierras

< Continuar o ampliar el apoyo a programas ya en marcha de titulación (por ejemplo en el caso de Nicaragua), y de reformas al registro de la propiedad y al catastro nacional.
< En lo referente al registro y catastro, promover proyectos de mayor alcance que los proyectos pilotos de pequeña escala (ejemplo de estos pilotos son los de Guatemala y Honduras).

< Promover que el registro de tierras sea obligatorio y descentralizado, por lo menos en términos de acceso.

< Identificar formas efectivas (a través de un estudio especializado) para motivar a la población a solicitar la titulación de sus tierras.

< Financiar estudios sobre la necesidad de promover los cambios legales necesarios para que el ambiente institucional sea uniforme, con el sistema de propiedad privada y de mercado libre de tierras.

Acciones hacia un programa de reforma agraria via Mercado

< Promover el acceso a la tierra por medio de la creación de un fondo administrado por una entidad privada pero sujeta a regulación del gobierno.

C En Guatemala y El Salvador esto implicaría buscar salidas complementarias para participar en el diseño y financiamiento de iniciativas que se están planificando como respuesta a los acuerdos de paz. Por ejemplo, repetirlas en otras áreas.

C En Honduras se requerirían cambios legales y el aporte del capital inicial para implementar el modelo propuesto por PRODEPAH. También en Honduras, debería pensarse en mecanismos para resolver la deuda agraria y así convertir a los beneficiarios en dueños de las tierras adjudicadas durante la reforma agraria, posiblemente usando el Fondo de Tierras para financiar soluciones negociadas entre los partidos privados involucrados.[21]

C En Guatemala, valdría la pena realizar un estudio rápido, pero detallado, de los éxitos y problemas encontrados por la Fundación Centavo en cuanto a temas de administración y operación de fondos (quizás también en Costa Rica, analizando la breve experiencia con el Fondo de Tierras).

< Desarrollar un sistema de préstamos de producción garantizados y disponibles para clientes del Fondo de Tierras.

< Desarrollar un esquema de bonos para que los clientes potenciales del Fondo de Tierras compren servicios de extensionistas que los ayuden a hacer planes de producción.

[21] Banco Mundial (1997) menciona que la deuda agraria es un impedimento a la participación en el mercado de tierras.

< Apoyo financiero a las fuentes no tradicionales de crédito para la producción, por ejemplo, por medio de un fideicomiso accesible solamente para este propósito.

< Financiar proyectos de infraestructura como caminos de acceso, riego, etc.

Acciones complementarias

< Promover el uso de arrendamiento como medio de acceso a la tierra creando centros de asistencia legal y de intermediación para hacer contratos de arrendamientos que no perjudiquen al campesino y que tomen en cuenta la protección ambiental (un arrendatario no cuida la tierra de la msima forma que un propietario).

< Lograr un mayor entendimiento sobre el uso de un impuesto a la tierra agrícola a través de talleres o cursos cortos, a nivel nacional y local.

< Apoyar iniciativas a nivel municipal para llevar a cabo un catastro generalizado más allá del casco urbano, así creando un sistema de información sobre la tierra que, entre otros beneficios, proveería una base para futuros impuestos locales a las tierras agrícolas.

< Financiar seminarios y otras medidas para la divulgación de información sobre las nuevas políticas, (seminarios para los miembros del Congreso, otros agentes políticos, periodistas, agentes de bienes raíces) y actividades a fin de informar a los agricultores sobre la libertad de hacer contratos de arrendamiento o de co-inversiones y de compra/venta, de hacer contratos justos, de anunciar proyectos y solicitudes para obtener apoyo político;

< Financiar estudios de base sobre el mercado de tierras en la región para poder evaluar y pulir las políticas y proyectos apoyados.

< Analizar la relación entre los temas de política de tierras, del medio ambiente y de las tierras de los grupos étnicos.[22]

Se recomiendan tres áreas prioritarias en las que podría intervenir el BID:

< Continuar con las inversiones en proyectos de regularización y titulación de las tierras y de modernización del registro de la propiedad. Se sugiere que se requiera la titulación de tierras de todos los participantes en todos los programas y proyectos agrícolas con financiamiento del BID;

< Aportar fondos para la creación de varios elementos del paquete de reforma agraria vía mercado, especialmente, para la creación de fondos de tierras;

C En Guatemala y El Salvador, encontrar soluciones complementarias para participar en el diseño y financiamiento de iniciativas que se están planificando como respuesta a los acuerdos de paz;

C En Honduras, impulsar cambios legales y aportar capital inicial para implementar un modelo de un Fondo de Tierras;

C Desarrollar un sistema de préstamos de producción garantizados y disponibles para clientes de fondos de tierras;

C Dar apoyo financiero a las fuentes no tradicionales de crédito para la producción, por ejemplo, por medio de un fideicomiso accesible solamente para este propósito, y

C Financiar un paquete completo de reforma

[22] La tenencia de las tierras étnicas es un tema de alto conflicto que no debe dejarse fuera de la estrategia de acción pero que requiere y merece un tratamiento por separado. Un lugar posible para estudiar esta acción sería en los valles de Sico y Paulayo en Honduras. Allí hay múltiples problemas de migración hacia la frontera por parte de campesinos sin tierras, de intereses comerciales a gran escala, de ganadería extensiva, de ambiente frágil y de poblaciones indígenas en vías de reclamar sus derechos a las tierras.

agraria a través del mercado, en un lugar que se consideren solo focos aislados de desarrollo.

< Apoyar la búsqueda del desarrollo de un ambiente de mercado en cada país de la región promoviendo el diálogo y la divulgación de información pertinente; financiar estudios de base sobre el mercado de tierras en la región para poder evaluar y replantear políticas.

Existen impedimentos políticos y financieros potenciales que pueden interferir con la implementación de un Fondo de Tierras y/o los otros elementos de un programa de reforma agraria vía mercado. Por ejemplo, los beneficiarios potenciales pueden tener grandes expectativas acerca del grado de paternalismo extendido por el gobierno, incluyendo a los subsidios; o puede existir luchas entre instituciones como por ejemplo entre catastro y el registro de la propiedad o el instituto encargado de la reforma agraria, y finalmente la posibilidad de corrupción.

Desde el punto de vista financiero las propuestas mencionadas requieren un financiamiento substancial. El monto requerido dependerá del diseño del esquema. Es necesario estudiar la capacidad financiera de cualquier propuesta y ser realista en términos de lo que se puede y no se puede lograr, siguiendo un diseño en particular y con una cantidad limitada de recursos públicos.

Observaciones Finales

El problema rural y fundamental en centroamérica es una estructura agraria concentrada sin acceso a suficiente tierra para la mayoría de la población rural y una agricultura de baja productividad y que ofrece poco empleo. Tomando en cuenta las reformas agrarias del pasado, sus éxitos limitados y el modelo macropolítico actual, surge la interrogante ¿puede el mercado de tierras existente lograr una redistribución de la tierra hacia una estructura más productiva y equitativa?

La teoría del funcionamiento de los mercados de tierras y un análisis de la información existente sobre el actual comportamiento de mercados de tierras en Centro América, sugiere una respuesta negativa. El alto grado de segmentación del mercado implica muy pocas transacciones entre campesinos y grandes propietarios. Las principales causas de esa segmentación incluyen: i) altos costos de transacción debido a un sistema arcaico e incompleto de información y de documentación de derechos de la propiedad; ii) la presencia de elementos especulativos (no productivos) en el mercado de tierras, y iii) la vinculación del mercado de tierras con los mercados de crédito, también segmentados y poco accesibles para pequeños productores.

Se pueden apreciar entonces dos problemáticas generales: la necesidad social de redistribución y la existencia de un mercado de tierras con participación limitada. Por lo tanto, se propone apoyar la puesta en marcha de mecanismos que ayudarían a reducir las limitaciones en la demanda efectiva y la oferta de tierras. Entre éstas destacamos el apoyo al desarrollo de Fondos de Tierras y programas de divulgación de los mecanismos de acceso como alquiler, contratos de co-inversión y la compra/venta. Además, es necesario que se canalicen fondos hacia fuentes de crédito no tradicionales dirigidos a la producción agrícola. Finalmente, promover proyectos dirigidos a la formalización de derechos a la tierra y a la seguridad de los mismos. Estas acciones contribuirían a la creación de un ambiente de propiedad privada, con mayor seguridad de tenencia y de amplio acceso a la tierra a través del mercado.

Referencias

APAH (Apoyo a Política Agraria en Honduras). 1992. *El Fondo de Tierras: Anteproyecto para discusión y comentarios*. Tegucigalpa, Honduras.

Banco Mundial, 1997. El Salvador Rural Development Study Main Report. Borrador. Informe # 16253 ES. Washington, D.C.

Carter, M. R., y D. Mesbah. 1993. Can Market Reform Mitigate the Exclusionary Aspects of Rapid Agro-Export Growth? *World Development* Vol. 21.

Carter, M. R., y E. Zegarra. 1997. Land Markets and the Persistance of Rural Poverty: Post-Liberalization Policy Options. En *Rural poverty in Latin America*, ed. Ramon Lopez y Alberto Valdes, Washington, D.C.

Carter, M., K. Luz, y L. Galeano. 1992. *Land Markets and Campesino Agriculture in Paraguay: Changing Patterns of Land Access and Ownership in a Period of Rapid Agricultural Growth and the Prospects for Land Market Reform.* Departamento de Economía Agrícola, Universidad de Wisconsin, Madison.

Childress, M. 1996. Economic and Institutional Aspects of Land Policy in Honduras and El Salvador. Disertación de doctorado. Departamento de Economía Agrícola, Universidad de Wisconsin, Madison, WI.

Dorner, P. 1992. *Latin American Land Reforms in Theory and Practice: A Retrospective Analysis*. Madison, WI: The University of Wisconsin Press.

Dorner, P. y B. Saliba. 1981. *Interventions in Land Markets to Benefit the Rural Poor*. Land Tenure Center Research Paper No. 74. Madison, WI: Land Tenure Center, University of Wisconsin.

FOGUAVI (Fondo Guatemalteca de Vivienda). 1995. *Servicios registrales para Foguavi y perfil informativo de los registros de la propiedad de las repúblicas de El Salvador y Costa Rica*. Guatemala.

Garrett, J. 1995. *Sustainable Agricultural and Rural Development in Latin America: Rationale and Potential Elements of a Strategy for Bank Action*. Informe final del IFPRI al BID. Washington, D.C. Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias.

Heath, J. 1997. Implementing Negotiated Land Reform: The case of Colombia. Documento presentado en la conferencia internacional sobre manejo de tierras, enero 6-8, 1997, London, UK.

Hendrix, S. 1994. *Innovaciones a la legislación agraria en America Latina: Los casos de Perú, Honduras, México y Nicaragua*. La Paz, Bolivia: Club de Economía Agrícola y Sociología Rural.

Jonankin, J. 1996. The Impact of Structural Adjustment and Property Rights Conflicts on Nicaraguan Agrarian Reform Beneficiaries. *World Development* 24 (7): 1179-91.

Larson, J. 1995. An Economic Analysis of Land Titling in Honduras. Disertación de doctorado. Departmento de Economía, Universidad de Oxford.

López, R. y C. Romano. 1995. Rural Poverty in Honduras: Asset Distribution and Liquidity Constraints. Manuscrito no publicado, Universidad de Maryland, College Park.

Melmed-Sanjak. 1993. The Dynamics of Agrarian Policy in the United States History: Implications for Contemporary Central America. En *Recovery or Relapse in the Global Economy: Comparative Perspectives on Restructuring in Central America*, ed. J. Melmed-Sanjak, C. Santiago y A. Majid. Westport: Praeger.

Melmed-Sanjak, J., y S. Lastarria. 1997. *A Perspective on Land Access, Off-Farm Income, and Capital Access in Relation to the Reductionof Rural Poverty*. Documento preparado por FAO, pendiente .

Molina, J. 1996. Tierra y nada más: La reforma agraria en Nicaragua y El Salvador. En *Mercado y políticas de tierras: Experiencias en la America Latina*, ed. B. Reydon y P. Ramos. Campinas, Brasil: Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economía.

Muñoz, J. 1993. Rural Land Markets in Latin America: Evidence from Four Case Studies (Bolivia, Chile, Honduras, and Paraguay). Washington, D.C.: Mimeo.

PRODEPAH. 1994. *Estudio de viabilidad del Fondo de Tierras.* Tegucigalpa, Honduras. Mimeo.

Reydon, B., y L. Plata 1996. La intervención en el mercado de tierras: Posibilidades y limitaciones. En *Mercado y políticas de tierras: Experiencias en la America Latina*, ed. Reydon, B. y P. Ramos. Campinas, Brasil: Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economía.

Reydon B. P., y P. Ramos. 1996. Introducción. En *Mercado y Politicas de Tierras (experiencias en la América Latina),* ed. B. P. Reydon y P. Ramos. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.

Salgado, R., P. Jimenez, H. Chavez, H. Noe-Pino, J. Melmed-Sanjak, A. Restrepo, y A. Thorpe. 1994. *El Mercado de Tierras en Honduras*. Tegucigalpa, Honduras: CEDOH.

Schneider, P., H. Maul, y L. Membreno. 1989. *El mito de la reforma agraria 40 años de experimentación en Guatemala.* Guatemala: Centro de Investigaciones Económicas Nacionales.

Stanley, D., S. Hendrix, S. Leisz. 1996. *Land Information Sources in Latin America*. Vol. 2, *Central American Countries*. *Land Tenure Center*. Universidad de Wisconsin, Madison.

Stiglitz, Joseph. 1996. Some Lessons from the East Asian Miracle. *The Research Observer* 11 (2): 167.

Strasma, J., A. Coles, y V. Lambert. 1989 *Land Market Profile: Costa Rica*. *Land Tenure Center*. Madison, WI: Universidad de Wisconsin.

Strasma, J. 1990. *Making Land Banks Viable: Two Successful Approaches to Collecting Loans Made to Small Farmers in Central America and the Caribbean*. Universidad de Wisconsin: Madison, WI. Mimeo.

Stringer, R., y V. Lambert. 1989. *A Profile of Land Markets in Rural Guatemala*. Land Tenure Center Paper. Madison, WI: Universidad de Wisconsin.

Thiesenhusen, W., y J. Melmed-Sanjak. 1990. Brazil´s Agrarian Structure: Changes from 1970 through 1980. *World Development* 18 (3): 393-416.

Vessilinov, R. 1996. Land Markets in Honduras. M.A. essay, Universidad en Albany, Universidad Estatal de Nueva York, Albany, Nueva York.

Vogelgesang, F. 1996. Property Rights and the Rural Land Market in Latin America. *CEPAL Review* 58: pp. 95-114.

CAPÍTULO 3

POLITICAS DE MERCADOS DE TIERRAS EN BRASIL

Bastiaan P. Reydon[23]
Ludwig A. Plata

Resumen

En la sociedad brasileña, la Ley de Tierras de 1850 generalizó el carácter comercial de la tierra al establecer que el acceso a la propiedad debería darse a través del mercado o por la ocupación legalizada de la misma. En parte, este hecho permitió que este recurso natural fuera usado tanto en la agricultura como factor de producción, o como activo de reserva de valor o especulativo, siendo este último uso muy significativo en el sector rural brasileño.

El mercado de tierras brasileño es, desde sus albores, efectivo porque a través de él se realizan casi todas las transacciones de tierras. Pero también, históricamente, este mercado ha presentado una serie de problemas tales como oferta concentrada, bajo poder de compra de los demandantes, precios elevados, falta de titulación y abundancia de requisitos burocráticos para realizar las transacciones. A pesar de estos problemas es evidente que dicho mercado de tierras brasileño, si se lo compara internacionalmente es uno de los más dinámicos y efectivos en términos de operaciones. Sin embargo, es necesario implementar políticas para que sea aún más efectivo.

La mayor efectividad del mercado de tierras, conseguida a través de la reducción de las restricciones en las transacciones y la democratización del acceso a la misma, afectará significativamente la producción y la productividad de la agricultura brasileña. Asimismo, disminuirá la pobreza rural, generando empleos y fomentando la agricultura familiar, si se consiguiera la integración de los mismos a los complejos agroindustriales o a la producción de bienes para "nichos" de mercados. Por lo tanto, el aumento de la producción y la productividad está fundamentalmente asociado, en el caso brasileño, al mercado de productos y de insumos.

Después del Plan Real, la dinámica del mercado de tierras ha llevado a una reducción drástica de su precio, lo cual significó, por un lado, una gran desvalorización de la riqueza de los propietarios de tierras y, por otro lado, una disminución en la demanda de tierras como reserva de valor. Esto ocurrió básicamente debido a una reducción significativa de la inflación que hacía a los mercados financieros atrayentes; a un aumento progresivo de la alícuota del Impuesto Territorial Rural (ITR), que cambió las expectativas de aquellos propietarios que mantenían tierras rurales ociosas o como reserva de valor; y por último, existe un sentimiento colectivo a favor de la solución del problema agrario expresado por el apoyo de la población a las ocupaciones emprendidas por los agricultores sin tierras.

[23]Ambos autores pertenecen al Instituto de Economía de la Universidad del Estado de Campiñas, San Pablo, Brasil.

Actualmente, persisten una serie de obstáculos que impiden lograr una mayor efectividad en el proceso de democratización de la tierra rural. Entre ellos, podemos citar:

< El elevado precio de la tierra debido al alto grado de concentración de la propiedad y de la oferta restringida;

< La poca efectividad del cobro del impuesto sobre la tierra ociosa incentivando aún más su utilización especulativa;

< El precario sistema de registro de inmuebles, a través de registros locales privados, que no consolidan las propiedades a nivel nacional;

< El gran volumen de exigencias legales para realizar transacciones comerciales con tierras;

< La existencia de un número significativo de propiedades sin títulos;

< La falta de garantías en los contratos de arrendamiento y medierías; y

< La inadecuada estructura institucional del Estado para eliminar los problemas mencionados.

En la actual coyuntura económica, política e institucional existen dos niveles de acciones que pueden ser utilizadas para incrementar la efectividad del mercado de tierras: las acciones principales necesarias y las complementarias. Las primeras encuentran fuerte oposición, tanto política como institucional, y las segundas carecen de recursos y de apoyo político-institucional. Ambos tipos de acciones pueden ser una alternativa clave para disminuir los problemas agrarios en Brasil.

En la tarea de programar, ejecutar y evaluar las acciones que tienen por objetivo la democratización de la tierra rural deben participar tanto la población interesada, a través de sus organizaciones, como las instituciones nacionales públicas y privadas (Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria —INCRA, Institutos de Tierras— IT, ONG) e internacionales. En este proceso, el BID podría apoyar en conjunto con el gobierno brasileño algunas de las acciones que se proponen a continuación.

Acciones principales

< *La reestructuración institucional*: es necesaria para adecuar a las instituciones del Estado relacionadas de forma directa con el problema agrario, de manera que opten por una nueva postura ante la actual problemática de acceso a la tierra. Estas instituciones deberían reestructurarse a fin de tornarse agentes catalizadores del proceso de democratización de la tierra vía mercado.

< *La tributación de la tierra ociosa* es una acción que requiere decisión política y empeño de las instituciones del poder ejecutivo, tales como el INCRA (dependencia del Ministerio de Agricultura) y el Ministerio de Hacienda (Receita Federal), para ejecutarla. Además de éstas, otras fuerzas políticas (por ejemplo: ONG, partidos políticos, Movimiento Sem-Terra) favorables a la liberalización del mercado de tierras claman por el cumplimiento de la legislación en vigor.

< *Las desocupaciones, adquisiciones y asentamientos* son medidas que cuentan con el apoyo de los organismos involucrados y de la población. Requieren solamente que sean eficientemente administrados para alcanzar sus objetivos.

Crédito para la compra de tierras.

< *Los programas de colonización* cuentan con poco apoyo debido a los impactos negativos sobre el ecosistema y a los altos costos de las experiencias realizadas en el pasado. Con una mayor fiscalización, el aprovechamiento de algunas tierras públicas y con inversiones del Estado estos programas podrían ser factibles.

Acciones complementarias

*La expansión y transparencia del arrendamiento y de la mediería***.** La implementación de esta medida requiere cambios legales relativamente pequeños, pero institucionalmente importantes, principalmente, en lo que se refiere a la garantía del cumplimiento del contrato. Ésta puede ser una forma importante de colocar tierras en el mercado, utilizando una estructura institucional semejante a la del crédito de tierras;

< *La modernización y unificación de los sistemas de registro de la tierra*: Este conjunto de acciones, que ya se está implementando, requiere de la compatibilización de los registros de las escribanías locales, con los catastros del INCRA y el organismo de recaudación federal. La realización inmediata de esta acción depende de la prioridad que le otorgue el gobierno; y

< *Regularización y titulación de tierras:* Se ha implementado con menores restricciones. Es necesario profundizar estas medidas, con la obtención de recursos adicionales, principalmente en lo referente a la regularización de tierras. El INCRA sería el principal organismo de ejecución conjuntamente con los Institutos de Tierras de los Estados de la Federación.

Acciones en las que el BID podría colaborar

< Auspiciar proyectos que tengan por objetivo la emancipación de los lotes recibidos por los beneficiarios de la reforma agraria;

< Favorecer financieramente los proyectos que rigen la regularización y titulación de las propiedades rurales;

< Fomentar proyectos de investigación y entrenamiento con el propósito de difundir el conocimiento relativo al mercado de tierras, tanto por parte de los estudiosos como del público en general.

< Participar en proyectos que tengan por objetivo la compra y/o de arrendamiento de tierras a largo plazo,

C Auspiciar proyectos de colonización que tengan por objetivo el uso sustentable de los recursos naturales.

Introducción

El problema agrario continúa siendo aún uno de los más importantes que las autoridades gubernamentales y la sociedad brasileña deben solucionar. En términos del mercado de tierras el problema se percibe, por un lado, por el elevado nivel de concentración de la propiedad y la alta proporción de tierras que se mantienen ociosas; por otro lado, por la existencia de una demanda potencial por un grupo numeroso de productores familiares, de agricultores que no poseen tierra y de marginados tanto del proceso de modernización de la agricultura como de la industria. Es necesario implementar nuevas políticas para que el mercado se torne más dinámico.

En la actualidad, la democratización de la tierra rural no solamente es entendida como un mecanismo para aumentar la producción mediante la eficiencia de los productores familiares, sino que también puede ser un medio para solucionar, o al menos mitigar, la pobreza rural en Brasil El desacierto de las acciones del pasado en materia de reforma agraria se derivan en parte del fuerte poder político de los propietarios, que normalmente ven posibilidades de beneficios directos y/o indirectos originados en la tenencia de la tierra. Estos beneficios se materializan de diferentes formas, pero todos son sancionadas por el mercado, como, por ejemplo, la venta de la tierra como factor productivo y/o como activo especulativo o de reserva de valor, el acceso al crédito a partir de la hipoteca de la tierra y la exoneración tributaria, entre otros. Esto hace que la solución de los problemas de la realidad agraria brasileña tenga como condición necesaria el adecuado entendimiento del funcionamiento del mercado de tierras.

La comprensión de la dinámica de dicho mercado unida a una efectiva voluntad política podría, en

coyuntura con el Plan Real, abrir algunas perspectivas de actuación del Estado o de agentes privados (por ejemplo: organismos no gubernamentales, sindicatos, asociaciones de agricultores) para hacer al mercado de tierras más transparente y efectivo. En países marcados por desigualdades estructurales, como Brasil, (alto grado de concentración de tierra, bajo nivel de ingreso en la zona rural, conflictos sociales en el campo manifestados en las luchas de los Sem-terra) son pocos los agentes económicos que pueden ejercer totalmente su poder de demanda. Es decir, la gran mayoría de los agricultores comerciales no demandan tierras, por los elevados precios de mercado y porque sus ingresos no son suficientes. Además, no existe un mercado hipotecario que permita realizar transacciones con tierras a largo plazo. Aún si los agricultores tuvieran los medios necesarios o existiera un mercado hipotecario eficiente, no les sería fácil comprar tierra debido a los altos precios del mercado, los que superan el valor actualizado de los futuros ingresos provenientes de la propiedad.

¿Qué se puede hacer para que el mercado de tierras ayude efectivamente en el proceso de democratización de la misma? La respuesta es antigua, conocida y sencilla. Consiste en crear mecanismos, políticas y/o programas que tengan como objetivo disminuir el precio de la tierra rural y/o proporcionar créditos para compra de tierras a largo plazo. ¿Pero cómo hacer eso en Brasil?

Primero, reducir el precio no es fácil, ya que implica desvalorizar la riqueza de los propietarios de tierras para que los que tengan poca o ninguna tierra puedan comprarla. En un Estado de derecho, regido por el principio de la propiedad privada y donde las decisiones que la afectan tienen que ser tomadas por el Congreso, el que a su vez, está integrado por propietarios, existen frenos a intentos y mecanismos de reducción del precio de la tierra. Sin embargo, es necesario encontrar una solucióno acuerdo de orden político, que permita lograr un mercado de tierras eficiente.

Procurar que el mercado de tierras sea más efectivo y eficiente dentro de una estrategia de desarrollo sustentado, requiere, por un lado, la disminución de la demanda de tierras para fines especulativos, y, por otro, conseguir el financiamiento para la compra de tierras para uso productivo. Tanto la reforma agraria como el cobro efectivo del Impuesto Territorial Rural (ITR) son dos instrumentos básicos que podrían reducirel precio de la tierra. En la medida que la reforma agraria ha tenido un efecto poco satisfactorio, se vuelve relevante el uso del ITR. Cualquier política que busque la efectividad del mercado de tierras debe tener, como requisito previo, una eficiente cobranza del ITR. De lo contrario, solamente se estaría ampliando la demanda y ejerciendo aún presión sobre el precio de la tierra.

Este estudio pretende resaltar la importancia que tiene la intervención en el mercado de tierras con el objetivo de conseguir aumentar su eficiencia y efectividad. Para tal fin presentamos, en la sección segunda, la naturaleza del problema agrario, destacando la alta concentración de la propiedad de la tierra y la modernización del sector agropecuario y el alto grado de integración. Asimismo, se analizan las diversas facetas del mercado de tierras brasileño, desde la importancia de la ocupación de tierras, el volumen de tierras ociosas y la evolución del precio de la tierra.

En la sección tercera, se hace un breve análisis de las experiencias de intervenciones en el mercado de tierras, destacando especialmente la reforma agraria por ser ésta la más importante. Además de eso se procura analizar las perspectivas a partir de las recientes medidas de intervención en el mercado de tierras. La sección cuarta analiza los principales obstáculos para un funcionamiento efectivo del mercado de tierras, destacando el elevado precio de la tierra y la ineficiente estructura del registro de la propiedad y demás problemas legales. En la sección quinta, se presentan las principales medidas que tornarían al mercado de tierras más efectivo y que a su vez ayudarían en el proceso de democratización de la tierra, contribuyendo con esto a reducir la pobreza en Brasil.

Naturaleza del problema agrario brasileño

Desde la época colonial hasta la abolición de la esclavitud, la tierra era objeto de donación o de simple ocupación, no teniendo, por lo tanto, un precio. Fue, en 1850 con la Ley de Tierras, que se estableció que el acceso a la tierra se daría a través del mercado y a un precio acordado entre el comprador y el vendedor.

Esta Ley consolidó el mercado de tierras y la propiedad privada, a la vez que la transformó en un activo que podía ser negociado, según las expectativas de ingresos que tuviesen los agentes económicos interesados en su propiedad, ya sea como activo de capital base para producir bienes agropecuarios, o como un activo líquido de reserva de valor (o especulativo). El mercado de tierras se tornó dinámico, con la simple participación de unos pocos agentes, quienes ya eran grandes propietarios de tierras y tenían condiciones económicas para realizar transacciones con este recurso. La gran mayoría de trabajadores emigrantes y esclavos liberados difícilmente participaban en el mercado de tierras ya que no tenían como sustentar sus demandas ni tenían tierras para registrar o vender. Desde sus orígenes, el mercado de tierras brasileño fue dinámico y altamente concentrado. Con la Ley de Tierras, los propietarios y los que tenían la ocupación de la tierra, después de algún tiempo y con la participación de testigos, pasaron a tener sus derechos de propiedad garantizados a través de un título, otorgado por los sistemas de registro implementados a través de las escribanías existentes en las ciudades más importantes de Brasil. En muchos casos estas escribanías se han transformado en un impedimento para el adecuado funcionamiento del mercado, pues dificultan las transacciones en función de las grandes exigencias burocráticas para realizarlos y también permiten, históricamente, la apropiación ilícita de tierras (*terras griladas*). Los costos elevados de transacción asociados con los registros de tierras dificultan el acceso a la titulación por parte de los pequeños ocupantes, obstaculizando su participación en el mercado de créditos. Las *terras griladas*, fueron y son hasta hoy, causa de innumerables conflictos que aparecen como una constante en el entorno brasileño.

Cuando la Ley de Tierras se estableció aún existía el sistema de ocupación de tierras públicas (*devolutas*) en la frontera. Esto catalizó el mercado ya que los ocupantes de tierras esperaban obtener ganancias monetarias con la venta futura y los agentes que las demandaban tenían aún una expectativa mayor de valorización de la misma. En este sentido, la compra y venta de la tierra como reserva de valor o con fin especulativo históricamente siempre fue una característica del mercado de tierras brasileño. Varios autores[24] que han estudiado la ocupación del campo brasileño en el siglo pasado verifican que, históricamente, la especulación de tierras asumió un papel importante y que estos procesos de expansión en la mayoría de los casos eran organizados por grupos inmobiliarios. Otro grupo de autores brasileños[25] concluyen que la tierra agrícola en Brasil no es sólo utilizada en procesos productivos, sino también como un activo de reserva de valor que protege contra la inflación o para especular en base a expectativas de variación en su precio.

El proceso de modernización de la agricultura brasileña consolidó una producción agropecuaria en gran escala, sustentada en el uso de insumos y maquinaria y en su acoplamiento con la industrialización de la agricultura. En esta agricultura moderna, existe una conjunción entre el nivel financiero y productivo, al mismo tiempo que entrelaza la agricultura y la industria. Este padrón de modernización no se extendió de forma homogénea en toda la agricultura brasileña, sino que benefició principalmente a grandes y medianos propietarios, los

[24] Entre estos autores podemos mencionar: Monbeig (1984), Silva (1981), Cano (1981), Padis (1981), Hecht (1985), Hall (1990, 1987), Manhar (1989), Vianna (1990) y Vieira (1990)

[25] Tales como: Wanderley (1979); Rangel (1979); Sayad (1982); Reydon (1984); Reydon y Romeiro (1994); Reydon y Plata (1995b).

cuales presentaron mayor poder de negociación para aprovechar las ventajas que ofrecían las políticas públicas implementadas para apoyar este proceso.[26] La pequeña agricultura familiar, cuando participó, lo hizo de forma muy subordinada, prácticamente marginada del proceso.

El principal instrumento utilizado por el Estado para esos propósitos fue el crédito rural subsidiado,[27] que estaba asociado a la utilización de insumos y prácticas predeterminadas por el padrón vigente de modernización. La colocación de este crédito llevó a una acentuada diferenciación social y espacial que se manifestó en una elevada concentración de la tierra y de ingresos.[28]

En este proceso, tanto las explotaciones típicamente empresariales, así como parte de las familiares, tuvieron que adaptarse a los cambios tecnológicos propuestos por el nuevo padrón de producción lo que produjo que algunas propiedades con dimensiones insuficientes para incorporar la mecanización entraran en crisis y, para un número significativo de ellas, esto implicó su desaparición. Sin embargo, en general las explotaciones que pudieron adaptarse al proceso de modernización demostraron una capacidad considerable de supervivencia. Estas propiedades que se modernizaron eran suficientemente grandes y se ampliaron a través de la compra adicional de tierras para poder absorber las economías de escala presentes en la mecanización.

En resumen, si por un lado la modernización del sector rural brasileño aumentó la producción y la productividad de la agricultura a tal punto que la seguridad alimentaria dejó de ser problema y pasó a ser de acceso a los alimentos, por otro lado agudizó ciertas características y creó otras nuevas en la estructura agraria. En particular: i) concentró aún más la propiedad de la tierra; ii) creó un gran número de agricultores marginados de la modernización en la medida que algunos perdieron su tierra y otros su trabajo; iii) potenció a la agricultura comercial a producir para el sector externo; iv) relegó la agricultura familiar a la producción destinada al mercado interno, y v) ocasionó daños a los recursos naturales y al medio ambiente.

El Cuadro 1, utiliza el concepto de establecimiento, y muestra el elevado grado de concentración de las tierras, evidenciando que el 82,7% de los inmuebles poseen menos de 100 ha., y el 13,5% del área total, en tanto, que el 17,3% poseen más de 100 ha y ocupan más del 86,5% del área total.

El Cuadro 2, muestra a nivel nacional y regional el porcentaje de tierras productivas y no productivas. En promedio, para Brasil, el 24,5% de los inmuebles son considerados no productivos y ocupan el 62,4% del área agrícola.[29]

El Cuadro 3, presenta los índices Gini basados en la distribución de la propiedad de la tierra en Brasil, evidenciando una vez más su elevada concentración. Históricamente, el índice Gini no ha presentado cambios desde 1940, manteniéndose el promedio nacional alrededor de 0,80, situándose entre los más altos del mundo.

El Cuadro 4, muestra el total de trabajadores rurales y el total de familias sin tierra. Aunque normalmente este tipo de información, por problemas de metodología, subestima el número real de trabajadores rurales temporales, se demuestra que el número de personas potencialmente interesadas en tierras

[26]Para mayores detalles ver: Martine (1990); Gonçalves (1993).

[27]En verdad la política de crédito subsidiado contribuyó a estimular la demanda por insumos modernos. Para mayor información ver Sayad (1997) y Rezende (1982).

[28]Un análisis detallado de los efectos de la modernización de la agricultura brasileña sobre la distribución de ingresos y la estructura agraria es realizado por Hoffman (1990;1992); Hoffman y Kageyama (1985) e INCRA (1996).

[29]Como esta información es ofrecida por los propietarios para fines de cobranza del impuesto territorial, este tipo de información puede estar superestimando el número de áreas improductivas.

agrícolas es significativo. Dentro del total de familias sin tierras está incluido el 44% de los trabajadores que quieren tierras. Esta información puede sobrestimar el número de interesados en una eventual redistribución de las tierras, pero según el INCRA, hay 30.000 familias acampadas a la espera de ser asentadas, lo que tiende a corroborar el alto nivel de demanda potencial del recurso.

En el Cuadro 5, se clasifica a los establecimientos agropecuarios según el tipo de administración de la explotación. Las empresas capitalistas suman unas 500.000, con un área promedio de 600 ha. y ocupan el 75% del área total (300 millones de ha.). La agricultura familiar suma 6,5 millones de establecimientos y ocupa el 22% del área total.

El Cuadro 6, presenta las características más relevantes de la agricultura familiar,[30] formada por un grupo relativamente heterogéneo de agricultores. Por lo menos al inicio de la década del 80, la pequeña agricultura familiar, en términos físicos, permaneció e inclusive presentó algún crecimiento, lo que evidencia que hay algún espacio para su mantenimiento.[31] Pero el proceso de concentración de la producción y de la propiedad no son sinónimos. Tal vez la hegemonía de la gran producción no sea tan fuerte en la agricultura como se pensaba anteriormente, y existe la posibilidad de convivencia de diferentes tipos de agricultores. Aunque los datos ilustran claramente la mayor participación en términos de área y de valor de la producción de los grandes productores, hay mercados y nichos donde la pequeña producción familiar puede sobrevivir e inclusive prosperar.

Además, en un modelo de desarrollo ambientalmente sano, la preservación de la pequeña agricultura ejerce un papel importante, como ha venido ocurriendo en Europa.

Características del mercado de tierras brasileño

El mercado de tierras brasileño tiene características comunes bastante marcadas. En términos generales, podemos decir, que en los últimos treinta años el precio de la tierra rural ha respondido, de la misma manera, aunque no siempre con la misma intensidad en todo el territorio nacional, a los cambios ocurridos en las variables macroeconómicas.

La estructura del mercado nacional se analiza en base a informaciones del Catastro de Propiedades recogidas por el INCRA.[32]

Estructura del mercado de tierras. El Cuadro 7 muestra que más de la mitad de los establecimientos brasileños requieren regularización, es decir, no tienen título de propiedad. Existen dos fuentes básicas que explican la dimensión del problema:

< Las ocupaciones son inmuebles ocupados por particulares que a pesar de estar consolidados no han sido regularizados, fundamentalmente debido a los

[30]La agricultura familiar puede ser definida como una unidad económica donde la gestión administrativa y las decisiones de las inversiones relativas a la producción son realizadas por personas que mantienen lazos de sangre o de matrimonio, o sea, por personas que forman una familia. Esa unidad, por su parte, es propietaria de los medios de producción, aunque no siempre es propietaria de la tierra que usa, más la mayor parte de la fuerza de trabajo que utiliza en el proceso productivo es ofrecida por ella misma. La sucesión de los responsables de la unidad productiva, en caso de fallecimiento o jubilación, es una decisión interna de la familia . FAO/INCRA (1996).

[31]Es importante decir que a veces una pequeña propiedad de 2 ha., por ejemplo, en el cinturón verde de São Paulo, genera un ingreso superior a una propiedad de 150 ha. en el centro. Por lo tanto, cuando se refiere a la pequeña propiedad se tiene en mente la idea de módulo rural, que es el área necesaria para el sostenimiento de una familia en el medio rural, presente en el Estatuto de la Tierra.

[32]A pesar de la inexistencia de datos sobre los volúmenes de transacciones a nivel de los estados federados y/o nacional, aquí se presentan evidencias a nivel municipal que muestran la movilidad de la tierra rural. Estas informaciones son analizadas con el propósito de entender la dinámica del mercado de tierras rurales según el modelo teórico de determinación del precio de la tierra que aparece sistematizado y resumido en el Anexo 1.

elevados costos de la titulación y a que el título de propiedad no resulta importante en períodos de escasez de crédito agrícola y de altas tasas de interés, y para productores con limitado acceso al sector financiero formal (para los que los altos costos de transacción frecuentemente figuran más importantes que las tasas de interés); y

< Duplicidad de títulos, existiendo regiones donde, por motivos diversos, derivados de la existencia de escribanías ineficientes, hay inmuebles que pertenecen a más de un dueño, y con bastante frecuencia hay tierras públicas involucradas.

El problema de doble propiedad ocurre normalmente donde hubo apropiación de tierras públicas por ocupantes que en momentos diferentes obtuvieron sus respectivos títulos. La regularización de este tipo de inmueble requiere de una acción más intensa que envolucra la recuperación histórica del inmueble original y sus desdoblamientos. Este tipo de problema ocurre en las siguientes regiones tradicionales: el "Bico del Papagaio" en el Norte del estado de Tocantins, "Vale do Ribeira" y el "Pontal do Paranapanema", ambos en el estado de São Paulo. Según investigaciones de campo,[33] existe un número significativo de transacciones de venta de tierras, principalmente cuando se compara con otras regiones del mundo.[34] A pesar de las oscilaciones coyunturales y espaciales, el mayor volumen de transacciones, en los mercados consolidados, se concentra en los pequeños inmuebles. Las regiones de frontera agrícola normalmente tienen un volumen mayor de transacciones con inmuebles grandes. En el Cuadro 8, se muestra el porcentaje del volumen de transacciones con tierras rurales realizados en algunos municipios brasileños. La base de la comparación es el número de establecimientos del Censo Agropecuario de 1980.

Determinantes y evolución de los precios de venta de la tierra rural. La literatura sobre el tema de los determinantes del precio de la tierra es vasta, tanto en términos de proposiciones teóricas como de estudios empíricos.[35] Los estudios que intentan incluir la idea que la misma tierra es utilizada simultáneamente como activo productivo y especulativo son recientes. Binswanger y otros (1992) y Carter y Zegarra (1995) están entre los que procuran analizar los determinantes del precio de la tierra de este punto de vista. Ellos trabajan con el concepto de que el precio de la tierra es determinado por los beneficios futuros esperados, que puede inclusive incluir un beneficio especulativo.

En lo que se refiere a los determinantes especulativos la mayor parte de los autores presentan argumentos que son cuestionables por dos motivos. El primero y más general, se refiere al concepto de especulación utilizada, que en realidad refleja muchas veces la visión particular implícita del sistema capitalista. Para ellos los beneficios especulativos pueden ocurrir en algunos momentos, normalmente ocurren como resultado de distorsiones ocasionadas por las políticas económicas o por fallas intrínsecas del mercado, en respuesta a las cuales los agentes demandan activos de reserva de valor. Por lo tanto para ellos la especulación tiene origen coyuntural.

A nuestro entender la especulación es un elemento constitutivo y normal del mundo contemporáneo. Es decir, es la forma general de valorizar la riqueza. En realidad, todas las decisiones de adquisición de activos son "especulativas", en el sentido de que se espera ganar, en el futuro, más de lo que se pagó por el

[33]Sólo es posible hacer este análisis a partir de estudios de casos, para mercados locales, pues no existe ningún tipo de información agregada a nivel nacional.

[34]En los EUA, a mediados de los años 80, el promedio de transacciones con propiedades rurales era de aproximadamente 5% del total de propiedades por año. El volumen oscila significativamente por región, desde aproximadamente 2% en "Lake States" al 8,5% en "Delta States". Para algunos mercados se consiguió solamente informaciones del porcentaje del área transada sobre el total de tierras de la región: Sangrur (Punjab) 0,7%; Valencia (España) 1,1%; Andalucía (Es 4,1%; Castilla (España) 2,0%.

[35]Una sistematización más detallada de los mercados es realizada en el Anexo Nº 2 y en Reydon (1992).

activo, en la forma de flujos de ingresos.

El segundo problema es que al no establecer una articulación clara entre la visión teórica general y los determinantes del precio de la tierra, acaban dejando de jerarquizar adecuadamente esos determinantes. De ahí, por ejemplo, que la elevación del precio de la tierra en los Estados Unidos a final de los años setenta, no es explicado sólo por un aumento en la inflación y por los gastos gubernamentales en relación a la agricultura, sino también por una coyuntura global de mayor incertidumbre frente al futuro, que llevó a procurar activos cuya liquidez presentaron cierta garantía, entre ellos la tierra.

Cuadro 1. Estructura agraria

Tamaño de los Establecimientos (ha.)	Número de Establecimientos	%	Área total (ha.)	%
Menos de 10	3.099.632	53,07	10.029.780	3,0
10 a 50	1.728.232	29,60	39.525.515	10,5
50 a 100	438.192	7,50	30.153.422	8,0
100 a 1000	518.618	9,00	131.893.957	35,0
1. 000 a 10. 000	47.931	0,80	108.397.132	28,5
Más de 10. 000	2.174	0,03	56.287.168	15,0
Total	5.834.779	100,00	376.286.577	100,0

Fuente: IBGE (Censo Agropecuario), 1985 Brasil.

Cuadro 2. Distribución porcentual de los inmuebles rurales, clasificación según la región, 1992

	Total (%)		Productivos (%)		No productivos (%)		Minifundios y no clasificados (%)	
Unidad	Inmuebles	Área	Inmuebles	Área	Inmuebles	Área	Inmuebles	Área
Brasil	100,0	100,0	13,8	28,3	24,5	62,4	61,7	9,2
Norte	4,4	19,3	6,7	13,6	44,7	78,8	48,6	7,6
Nordeste	27,1	20,5	4,9	15,3	20,4	69,5	74,7	15,2
Sudeste	26,3	17,7	16,9	39,6	27,2	50,4	55,9	10,0
Sur	35,4	12,8	17,1	42,1	20,4	42,6	62,5	15,3
Centro Oeste	6,8	29,7	24,7	34,1	38,2	62,7	37,1	3,2

Fuente: Estadísticas de Recadastramiento, INCRA, 1992.

Cuadro 3. Índices de concentración de la tierra, GINI

Año	1940	1966	1972	1978	1992
Índice de Gini	0,80	0,856	0,831	0,850	0,828

Fuente: Estadísticas catastrales – INCRA y Censo Agropecuario – IBGE.

Cuadro 4. Total de trabajadores rurales y número de familias sin tierra 1985

Trabajadores	Total
Número total de Trabajadores mayores de 14 años	2.3457.512
Número de Trabajadores temporales y permanentes (1980)	4.931.122
Total de familias sin tierras	4.816.821

Fuente: Censo Agropecuario 1985 y Censo 1980 – IBGE.

Cuadro 5. Clasificación de los inmuebles rurales, según sea el tipo de administración

Categoría	Número de Fincas	Área Media (ha)	Área total millones de (ha)	% de área total
Patronal	500.000	600,0	300	75
Familiar	2.500.000	36,0	90	22
Subfamiliar	4.000.000	2,5	10	2
Total	7.000.000	57,0	400	100

Fuente: FAO/INCRA. Proyecto UFT/BRA/036/BRA. Informe preliminar. 1996.

Cuadro 6. Perfil de la agricultura familiar Brasileña

Estrato	A	B	C	Total o media
Denominación	*Farmer* americano	Intermedio	Periférico	
Número de establecimientos familiares	1.150.433	1.020.312	2.168.308	4.339.053
% de establecimientos familiares	26,5	23,5	50,0	100,0
Ingreso monetario bruto (en salarios mínimos/año)	57,1	12	0,5	18,2
Área promedio del establecimiento (ha)	32,1	16,1	13,7	19,1
Propietarios del establecimiento (%)	59,9	52,0	48,8	52,7
Arrendatarios del establecimiento (%)	3,8	6,0	7,3	6,0
Medierías (%)	2,6	3,1	4,0	3,4
Ocupantes del establecimiento (%)	33,7	38,8	39,9	37,7
Población ocupada (en millones)	4,4	3,4	6,2	14,0
Población ocupada (en %)	31,4	24,1	44,5	100,0
Población ocupada por establecimiento (personas)	3,8	3,3	2,9	3,4
Porcentaje de los establecimientos con fuerza mecánica (%)	21,9	15,8	13,8	17,2
Participación del valor de la producción (%)	65,7	16,6	17,7	100,0
Participación del volumen total de financiamientos (%)	57,4	11,8	30,7	100,0

Fuente: FAO/INCRA. "Perfil de la agricultura familiar en Brasil: dossie estadístico". Proyecto UFT/BRA/036/BR-A. Agosto de 1996.

Cuadro 7. Número de inmuebles rurales registradas en el INCRA, según situación jurídica, 1992

Estratos de Área (ha)	Propietario	Propietario/ocupante	Ocupantes	Total
0 –10	928. 909	31.590	643.737	1. 604.236
10 –100	1. 891. 966	116.131	714.248	2. 722.345
100 –1000	509. 339	41.017	171.584	721.940
+ de 1000	74. 341	6.851	17.286	98.478
Total	3. 404. 555	195.589	1. 546.855	5. 146.999
% Total	661	3,8	30,1	100,0

Fuente: INCRA – Estadísticas Catastrales, 1992.

Cuadro 8. Proporción de transacciones (de venta) con tierras rurales en función de las tierras que existen en el municipio

Estado	Municipio	Región	Transacciones (%)	Observación
San Pablo (SP)	Araçatuba	Centro-Sur	8,8%	La mayor incidencia de las transacciones se dio entre los pequeños inmuebles (el 51% de ellos son con inmuebles de hasta 100 ha.).
Bahía (BA)	Petrolina	Nordeste	1,5%	El 51,1% de las transacciones fueron hechos entre los de hasta 100 ha., el 11% en los más de 100 ha., y el 359% con inmuebles cuyos tamaños son indefinidos.
Pernambuco (PE)	Juazeiro	Nordeste	0,5%	El 62,1% de las transacciones fueron efectuados entre los inmuebles hasta de 100 ha., el 9,3% con inmuebles de más de 100 ha. y el 28,6% con ocupaciones.
Río Grande del Norte (RN)	Açú	Nordeste	1,8%	El 74,8% de las transacciones fueron efectuados con inmuebles hasta 100 ha., el 21% con inmuebles entre 100 y 500 ha. y el 4,2 ha. con inmuebles de más de 500 ha.
Tocantins (TO)	Araguaína	Nordeste	2,8%	Los inmuebles de más de 100 ha. En las transacciones es significativamente mayor, llegando al 53,7% del total (el 17,7% con más de 500 ha.), en cuanto los inmuebles con hasta 100 ha. participan con el 46,4%.
Tocantins (TO)	Guaraí	Nordeste	3,9%	La participación de los inmuebles de más de 100 ha. en las negociaciones es significativamente mayor llegando al 52,8% del total (el 10% con más de 500 Ha), en cuanto los inmuebles con hasta 100 ha. Participan con el 41,6% de las transacciones.

Fuente: Varios trabajos de campo efectuados por B. Reydon (1990-1992).

A nuestro parecer, lo que está faltando es la formulación de un marco teórico más general, donde se pueda explicar los determinantes especulativos del precio de la tierra. Este marco teórico puede ser construido a partir de una formulación macroeconómica Post-Keynesiana, en la que el precio está determinado por la dinámica de la oferta y la demanda (Reydon, 1992). Como la oferta de tierras es en realidad fija, la dinámica del mercado así como la realización de transacciones ocurre cuando la demanda alcanza un precio igual o superior a aquél determinado por el oferente.

En esta línea de análisis, la tierra es considerada como cualquier otro activo, poseyendo, por lo tanto, tres rendimientos esperados: i) uno por su rendimiento esperado por su utilización productiva; ii) un costo de mantenimiento; iii) y un rendimiento especulativo derivado de su liquidez. El rendimiento neto de la tierra (rendimientos menos costos) está asociado a los flujos de ingresos que genera lo largo de su vida útil en la actividad productiva; a los flujos de ingresos asociados al grado de incertidumbre de los beneficios en relación al plazo de realización o de las pérdidas que ésta puede implicar (liquidez) y a los costos de mantenimiento originados con la

propiedad del activo no asociadas a la actividad productiva, tales como por ejemplo, el Impuesto Territorial Rural (ITR), la legalización de la propiedad, seguros, costos de transacción, entre otros.

Es ese rendimiento líquido de la tierra que los agentes económicos comparan con los rendimientos esperados de otros activos, en el momento de realizar una operación de compra o venta (Reydon y Plata 1995a).

Evolución reciente del precio de la tierra. Los precios corrientes de venta de la tierra rural, colectados[36] y publicados semestralmente desde 1966 hasta hoy por la Fundación Getúlio Vargas,[37] proporcionan un horizonte de tiempo aceptable para mostrar algunas tendencias de los mismos en relación a su dinámica a corto y largo plazo.

El Gráfico 1 presenta la evolución del precio real de venta de las tierras de cultivo.[38] Se distinguen nítidamente cuatro períodos, asociados a la introducción de innovaciones tecnológicas en el campo, consecuencia de la modernización de la agricultura brasileña y a la evolución de la economía en su conjunto; especialmente, al período de inestabilidad económica de los primeros años de la década de los 80 y a la casi-eliminación de la inflación producida por el Plan Real a partir de mediados de 1994.

En el primer período, que va desde mediados de la década de los 60 hasta la primera mitad de la década de los 70 (de 1966 a 1975), el precio de la tierra de cultivo sufrió un cambio significativo, triplicándose en promedio, pasando de R$635,85, en el período 1996-72, a R$1.823, 14 en el período de 1973-75. Varias razones explican este gran incremento en el precio, entre ellas tenemos:

< Los efectos de la modernización de la agricultura que aumentó la productividad de la tierra y por lo tanto su precio;

< La mayor demanda de tierras con el propósito de conseguir un tamaño de finca que permitiera aprovechar las ventajas propias de la escala de las técnicas modernas;

< La gran transferencia de recursos para el sector agropecuario, principalmente, el crédito agrícola subsidiado, que en muchos casos fue desviado para la compra de tierras; y

< El aumento de la demanda de tierras rurales como reserva de valor.

El segundo período, que comprende de 1976 hasta 1982 aproximadamente, presentó cierta estabilidad en los precios, con una débil oscilación creciente en cuanto al promedio. En el Cuadro 9, se presentan los precios reales de cuatro tipos de tierra. Se observa que los precios de tierras de labranza, campos, pastos y matas fueron de R$2.172, R$822, R$1.147 y R$803 respectivamente. En este período, el crédito agrícola subsidiado hizo que los precios permanecieran en ese nivel y, además, la demanda de la tierra como activo de reserva de valor fue catalizada por las altas tasas de inflación a fines de los 70 y comienzos de los 80.

[36] Los datos sobre precios de venta y arrendamiento son colectados por los técnicos de las Empresas Estatales de Asistencia Técnica (EMATER), de los municipios y **consolidados** a nivel de estado y federación.

[37] Los precios de venta y arrendamiento de los diferentes tipos de tierra rural son publicados semestralmente por el Centro de Estudios Agrícolas del Instituto Brasileño de Economía de la Fundación Getúlio Vargas (FGV/CEA/IBRE).

[38] En la medida en que los precios de la tierra rural aparecen publicados en valores corrientes, estos son transformados a valores constantes o reales de la siguiente forma: i) se transformaron todos los precios a una única moneda (la unidad de cuenta elegida fue el Real (R$)) y ii) los precios expresados en reales corrientes fueron divididos por el índice general de precios de disponibilidad interna (IGP-DI) de la FGV con base de junio de 1996.

En el tercer período, los precios de la tierra en Brasil pasaron a oscilar de forma significativa, principalmente, en función de la gran inestabilidad de la economía nacional, derivada de la coyuntura macroeconómica y de los diferentes programas de estabilización. Este escenario, alteró las expectativas de los agentes económicos creando abruptos movimientos en el precio de la tierra y, asimismo, permitió que la demanda pasara a depender, principalmente, de la liquidez. Los movimientos más importantes del precio de la tierra rural, son comentados a continuación.

Cuadro 9. Precio promedio real de venta de la tierra rural (jun/1996=100)

Período	Labranzas	Campos	Pastos	Matas
jun/1966-dic/1972	635,84	212,38	440,53	370,24
jun/1973-dic/1975	1.823,14	683,97	1.147,67	728,20
jun/1976-dic/1982	2.172,83	822,04	1.236,72	803,41
dic. de 1986	5447,91	2.383,02	3.305,96	1.979,70
jun. de 1996	1.345,08	486,58	694,01	314,68

Fuente: Fundación Getúlio Vargas.

En la crisis del inicio de los años 80, que afectó drásticamente al conjunto del país, los precios de la tierra rural cayeron significativamente. A partir de 1984 las exportaciones brasileñas, en su mayor parte agrícola, permitieron la salida de la recesión en la cual se encontraba inmersa la economía brasileña. Tales exportaciones, que se dirigieron principalmente a los Estados Unidos de América, cambiaron las expectativas de los agentes económicos que actuaban en la agricultura. En consecuencia, se elevó la liquidez de la tierra rural, asociada en aquel entonces a los bajos retornos de los principales activos líquidos y también por la creciente desconfianza de los agentes económicos en relación a la capacidad del gobierno de honrar la deuda pública. Estos acontecimientos aumentaron la demanda de tierra como activo de reserva de valor y, por lo tanto, su precio.

El gran *boom* del precio de la tierra en Brasil se dio en el año 1986, con el Plano Cruzado. El precio de la tierra rural subió, en promedio, una elevación de aproximadamente 140% en términos reales. Los precios reales promedios alcanzados en diciembre de 1986 fueron de: R$5.448, R$2.383, R$3.305 y R$1.979, para la tierra de labranza, campos, pastos y matas respectivamente. La causa principal del pico alcanzado por los precios de los diferentes tipos de tierras fue la política económica implantada por el gobierno que se materializó en el congelamiento de los precios, salarios, disminución de la rentabilidad de todas las aplicaciones financieras y una elevación de los niveles de inversión. Además, había disponibilidad de recursos financieros relativamente baratos, de gran importancia para el sector agrícola.

En este período, los precios de la tierra rural crecieron de forma significativa como consecuencia del crecimiento de su demanda, provocada principalmente por dos razones: i) aumento de la demanda por bienes agrícolas salariales y ii) ausencia de alternativas adecuadas de aplicación en el sector financiero, excepto en otros bienes reales. En los últimos meses de 1986, al final del Plan Cruzado con la reversión de todas las expectativas, el precio de la tierra cayó sensiblemente marcando un punto de inflexión.

La disminución de los precios de la tierra después del Plan Cruzado fue generada por la disminución de la demanda agregada (en las inversiones reales y en los salarios reales) y por el retorno a la actividad de los

mercados financieros de corto plazo. Las necesidades de financiamiento del Estado garantizaron un mercado para la aplicación en activos líquidos con preferencia a la tierra. Con la perspectiva de hiperinflación, en teoría, se esperaba que la demanda de tierras como activo líquido crecería, pero, tal perspectiva apenas se materializó ante el aumento de la incertidumbre en los demás mercados de activos líquidos. Esto ocurrió solamente en el primer semestre de 1989, pero en el segundo semestre la demanda de la tierra disminuyó. En el primer semestre de 1990, antes del nuevo plan económico, cuando el riesgo de la hiperinflación aumentó aún más, algunos agentes demandaron tierras, elevando un poco sus precios. Pero, en este período, los activos más demandados fueron los que presentaron un mayor grado de liquidez que la tierra. El Plan Collor, a través del congelamiento de la riqueza líquida de la economía, ocasionó una caída acentuada en la liquidez de la tierra. Ésta, por su parte, hizo que las transacciones de tierras quedasen relativamente detenidos durante el segundo semestre de 1990, manteniendo su precio relativamente estable.

En el primer semestre de 1991, el precio de la tierra volvió a elevarse. El aumento de la liquidez de la economía, unida a la elevada incertidumbre y al descrédito en relación a la seguridad de mantener la riqueza en cualquier tipo de aplicación financiera, canalizó más recursos para el mercado de tierras. A partir de esta elevación, el precio de la tierra en Brasil presentó una caída continua hasta llegar en diciembre de 1992 a su nivel más bajo sólo comparable al período anterior a la modernización de la agricultura en 1973.

El proceso de estabilización de la economía brasileña, iniciado con la creación de la Unidad Real de Valor (URV) y consolidado con el Plano Real, tuvo una influencia sensible sobre el mercado de tierras, marcando el inicio de un cuarto período. Hasta mediados de 1994, cuando la estabilización significó el fin de la inflación y un cierto crecimiento económico, el precio de la tierra aumentó, llegando a alcanzar valores mayores que los de la década de los 70. Con la recesión provocada por políticas restrictivas de consumo y crédito, particularmente para la agricultura, a mediados de 1994 el precio de la tierra comenzó a presentar una disminución significativa. Entre junio de 1994 y junio de 1995 el precio de la tierra cayó aproximadamente un 42%, ubicándolo nuevamente en el nivel más bajo alcanzado después de la modernización de los años 70. De diciembre de 1995 a diciembre 1996 los precios de las diferentes tierras rurales continuaron cayendo. En promedio bajaron un 22%. En diciembre de 1996 el precio de la tierra de labranza alcanzó un nivel de alrededor de los R$1.000,00.

No hay duda de que el Plan Real tuvo un impacto importante sobre el precio de la tierra rural. Por un lado, la política de altas tasas de interés cambiaron negativamente las expectativas de obtener beneficios con la utilización productiva de la tierra, debido a la reducción de los subsidios al crédito y las altas tasas de interés. Por otro lado, la reducción drástica de la inflación, hizo que la tierra rural perdiera su atractivo como activo de reserva de valor o especulativo, afectando negativamente los beneficios esperados con este tipo de utilización.

En síntesis, con la entrada en vigor del Plan Real, tanto los beneficios esperados por la utilización productiva de la tierra como los de su utilización especulativa de la misma han disminuido, instaurando una desvalorización creciente del patrimonio de los propietarios debido a la caída en los precios de este recurso natural escaso.

¿Es que esa tendencia decreciente de los precios de la tierra rural brasileña puede continuar? Si comparamos precios de tierras de la misma calidad entre Brasil y Uruguay observaremos que los precios brasileños son de tres a cuatro veces mayores, en

promedio.[39] La razón principal de esta diferencia es que en Uruguay el uso especulativo de la tierra es menor debido a la cobranza de impuesto sobre la tierra (Paolino y Laez, 1994).

Experiencias con las políticas asociadas al mercado de tierras

La experiencia brasileña de intervención en los mercados de tierras se ha caracterizado por buscar, aunque sin éxito, las condiciones para implementar el proceso de reforma agraria y, de forma secundaria, las demás políticas de tierras.

En los años sesenta, en Brasil el problema agrario se encontraba a la orden del día, tanto en las discusiones político partidarias como en los medios académicos. El alto grado de concentración de la tierra, la heterogeneidad del sistema productivo y de las relaciones de trabajo en el campo, con la presencia de formas precapitalistas, y las bajas condiciones de vida de los empleados rurales, eran los principales componentes que configuraban el problema agrario en aquel momento. La reforma agraria era vista como el único instrumento capaz de estructurar una moderna agricultura en contraposición a la estructura arcaica de la agricultura de la economía colonial. Desde este punto de vista, la solución del problema agrario presuponía el vencimiento de los obstáculos para el desarrollo de las fuerzas productivas capitalistas.

Una de las proposiciones básicas del gobierno militar, instalado después del golpe de estado del 31 de marzo de 1964, que contó con el apoyo de los segmentos conservadores de la sociedad brasileña (entre ellos los grandes propietarios de tierras), era la realización de la reforma agraria. El 30 de noviembre de 1964, fue sancionada la Ley 4504 que regula el Estatuto de la Tierra, el cual permite al Estado promover la expropiación de la propiedad territorial rural, mediante pago previo y justa indemnización. Más tarde, aún durante el período militar, fueron aprobados los mecanismos de pago de las indemnizaciones de la tierra con Títulos de la Deuda Agraria (TDA) y el pago al contado de las mejoras hechas en ella. Esta ley también regula la política de desarrollo agrícola y la tributación de la tierra y la colonización. Finalmente, podemos afirmar que desde el punto de vista estrictamente legal, Brasil está dotado del marco jurídico e institucional necesario para implementar un programa nacional de reforma agraria, pero a pesar de eso, el problema agrario aún está presente.

Las políticas asociadas al mercado de tierras como la titulación y regularización de tierras, la tributación, el catastro y la colonización, fueron realizadas de forma bastante limitada entre 1964 y 1984.[40] La victoria de Tancredo Neves, para la presidencia, en 1984, asociada a la perspectiva de hacer una efectiva reforma agraria, tuvo como consecuencia que algunos de estos proyectos de intervención en los mercados de tierras concluyeran antes de cumplir sus objetivos.[41] A continuación pasamos a describir las principales políticas de intervención en los mercados de tierras implementadas a lo largo de los últimos 30 años.

[39] Una comparación directa de los precios de tierras rurales entre Brasil y Uruguay presenta el problema de las diferencias macroeconómicas, pero provee información sobre las diferencias entre los precios de los dos países, para un mismo tipo de tierra. Un estudio sobre los precios de la tierra rural entre estos dos países se encuentra en Reydon y Plata (1996).

[40] En este período las intervenciones realizadas en el mercado de tierras fueron, básicamente, la reglamentación y titulación de tierras con recursos del BID y del Banco Mundial.

[41] Inclusive a partir de 1984 existía el Proyecto PDSFN financiado por el Banco Mundial, que colocaba a disposición del INCRA el equivalente a US$ 40 millones, para la regularización y titulación de tierras en Brasil. Desafortunadamente, como el objetivo prioritario pasó a ser la Reforma Agraria, estos recursos no fueron utilizados y devueltos oportunamente.

Las intervenciones realizadas

La titulación y la reglamentación de los inmuebles rurales.

La titulación es el procedimiento que dá legitimidad a la propiedad de la tierra y propicia, a su propietario, el acceso a líneas de crédito existentes en la actividad agropecuaria. La regularización de tierras es el procedimiento utilizado para identificar las áreas legalmente tituladas, las áreas ocupadas y las áreas públicas y proporciona la posibilidad de identificar y recuperar tierras ocupadas, y áreas públicas ocupadas por quienes no tienen forma para demostrar que es su propiedad. Generalmente las tierras recuperadas son incorporadas al patrimonio de la Federación o de los estados y pueden ser destinadas a la formación de asentamientos de agricultores.

En el año 1996, fueron expedidos 13.112 títulos, referentes a un área total de 1.054.229.596 ha. entre títulos definitivos rurales y urbanos, autorizaciones y licencias de ocupación y contratos de promesa de compra y venta, INCRA, (1997).

La regularización de tierras, en el período de 1964 a 1984, fue realizada en 113.000 inmuebles que cubren el equivalente a 107 millones de ha. En 1996, las regularizaciones de tierras bajo jurisdicción de la Federación, cubrieron 176 inmuebles, totalizando 112 millones de ha.[42]

En 1996, en el ámbito de la Medición y Demarcación, entre otras actividades, se destaca el acompañamiento a distancia de los servicios topográficos ejecutados en las regiones, totalizando la medición de 281 inmuebles, con 13.899 parcelas rurales y 116 lotes urbanos, en un área de 1.656.465 ha. y 19.870 Km de poligonales demarcados (INCRA 1997).

Impuesto Territorial Rural (ITR)

Otra política de intervención en el mercado de tierras es la cobranza del ITR, siendo de competencia de la Unión desde su implantación en 1965. Hasta 1989 fue administrado por el INCRA y a partir de 1990, la administración pasó a la Secretaría de la Receta Federal, conservando su estructura legal y respectiva finalidad extra-fiscal.

La recaudación del ITR presenta dos tipos de problemas: i) baja recaudación[43] en relación a los valores programados; es decir, existe un elevado grado de incumplimiento en el pago de este impuesto; ii) los totales recaudados por concepto del ITR oscilan a lo largo del tiempo y son insignificantes cuando son comparados con la recaudación total del gobierno.

El grado de incumplimiento en el pago del ITR es del orden del 66% (Cuadro 10), para el conjunto del país, siendo la región Norte la que menos paga el impuesto. La explicación de este alto grado de incumplimiento se encuentra en la ausencia de definición de penalidades por la no presentación de la declaración, así como a la ineficiencia del catastro rural existente, que contribuye a la subdeclaración y la evasión fiscal.

El bajo nivel de recaudación del ITR muestra la falta de interés[44] del INCRA como organismo administrativo, y pone en evidencia la ineficacia de esta ley, por no cumplir con su propósito de inhibir la subutilización de la tierra y generación de ingreso fiscal. Esa incompetencia resulta, en parte, del concepto de área

[42]El cálculo de los costos de regularización varían mucho según la región, dada la historia de ocupación de las mismas y la estructura de registro de los inmuebles en las escribanías (Guedes Pinto 1996).

[43]Aunque no hubiese un alto grado de cumplimiento en el pago del ITR, la recaudación sería baja, comparada a otros países latinoamericanos, tales como Uruguay donde el impuesto sobre las tierras abarca 6% de la recaudación total del Estado.

[44]Las autoridades de esta institución acreditaban que el ITR no era un instrumento de justicia social y mucho menos de reforma agraria y no le daban la debida atención al mismo.

aprovechable, que es base del cálculo, y de la elevada regresividad del impuesto (hasta el 90%). Pero también resulta de los altos márgenes de subtributación y elevados porcentajes de evasión.

La colonización

La colonización pública, que es el asentamiento de familias en regiones de frontera, a pesar de ser menos importante en términos numéricos, tenía relevancia estratégica. Aunque el costo de expropiación de las tierras para los proyectos de colonización fuese prácticamente nulo, por ocurrir en tierras públicas, presentaban un costo bastante elevado, por las grandes necesidades de infraestructura que demandan estas regiones. Su característica estratégica llega a cumplir un papel importante en la creación de infraestructura para los proyectos privados, que se dirigían hacia estos espacios en la búsqueda de tierras baratas, muchas veces utilizando incentivos fiscales y/o crédito subsidiado.

Los proyectos de colonización cuentan con pocos beneficiarios, pero comprenden un área extensa (Cuadro 11). Sus costos de implantación en regiones de frontera son elevados y los beneficios obtenidos con ella, tanto económicos como ambientales, son bastante dudosos. También han propiciado un aumento en la procura de tierras para especulación. Sin embargo, tuvieron un impacto ambiental devastador, principalmente en la selva amazónica.

El catastro de inmuebles rurales

La otra política implementada por el gobierno a partir del estatuto de la tierra, es el Catastro de Inmuebles Rurales efectuado por el INCRA. Este registro es consolidado a partir de las informaciones proporcionadas por los propietarios para fines fiscales en determinados períodos (1972, 1978, 1982 y 1992). Existen algunas actualizaciones catastrales, que incorporan nuevas informaciones. Según el catastro del INCRA, están registrados, aproximadamente, 3.593.911 de inmuebles rurales, correspondiendo a un área total de 409.663.168 ha, habiendo sido realizadas en 1996, alrededor de 354.296 actualizaciones catastrales (INCRA 1997).

La reforma agraria

Con la finalización del gobierno militar y la instauración de la "Nueva República" en mayo de 1985, el Ministerio de Reforma y de Desarrollo Agrario, creado recientemente, presentó la "Propuesta para el I Plan Nacional de Reforma Agraria." La meta global de este plan era asentar, entre 1985 y 1989, cerca de un millón cuatrocientas mil familias. Las tierras desapropiadas serían pagadas en TDA y el valor del inmueble sería calculado en base al valor declarado por el propietario para efectos del pago del ITR.

Al final del período de gobierno de la Nueva República solamente 11.526 familias habían sido asentadas en 299 proyectos en una superficie total de cerca de 2 millones de ha. de tierras. El 50% de estas familias se las ubicó en la región Centro Oeste, o sea, en un área en que la disponibilidad de tierras desocupadas era grande (Guedes Pinto, 1996).

Cuadro 10. Brasil: Impuesto Territorial Rural (ITR): programado y recaudado por región en 1992 (en miles de millones de cruzeiros de 1992)

Región	Programado	Recaudado	Coeficiente de recaudación	Coeficiente de incumplimiento
Norte	4,6	0,6	13,3	86,7
Nordeste	6,6	1,9	29,4	70,6
Centro Oeste	8,4	2,3	27,8	72,2
Sureste	8,7	3,9	45,3	54,7
Sur	4,1	2,3	56,4	43,6
Brasil	32,5	11,2	34,4	65,6

Fuente: Ministerio de Economía, Departamento de recaudación. SFN/MEFP (*Receta Federal*), Brasil 1993.

Cuadro 11. Brasil: Asentamientos rurales hasta 1994

Tipo de asentamiento	Número	Área (Millones de Ha)	Número de familias
Reforma agraria (Gob. Federal)	850	8,1	143.514
Acciones agrarias de los Estados	726	5,0	122.114
Colonización (Gob. Federal)	49	14,1	85.181
Total	1.626	27,2	350.836

Fuente: INCRA.

La asamblea Constituyente de 1988 dio el "tiro de gracia" a la propuesta de reforma agraria al legislar que la propiedad productiva no fuese susceptible de expropiación y que la indemnización fuese pagada al contado y a un precio justo. En la reglamentación de la reforma agraria de 1993, el "precio justo" fue definido como el precio de mercado. Estos cambios han obstruido prácticamente la ejecución de la reforma agraria.

A lo largo de este período, que supera a una generación, ha habido más que suficiente tiempo para la realización de amplios programas de transformación social, tales como el de la reforma agraria, como ya ha ocurrido en diversos países. Los resultados de la experiencia del programa de reforma agraria brasileña son, como muestra el Cuadro 12, absolutamente insignificantes frente a la dimensión del problema agrario brasileño, donde millones de familias sin tierra o con poca tierra, viven en condiciones que oscilan entre la pobreza y la miseria. Con los proyectos de reforma agraria propiamente dichos, el Gobierno Federal atendió solo a un pequeño número de familias por año.

Lo que agrava esta situación es que hasta hoy los beneficiarios de la reforma agraria aún no tienen título de propiedad. La emancipación de los asentamientos sólo será realizada cuando se decida cuánto y cómo se debe pagar por la propiedad de la tierra. Con la titulación, surge un problema adicional, que es el fin de la obtención de créditos privilegiados para los colonos. En este sentido, la experiencia de la reforma agraria brasileña, coloca en evidencia la gran dificultad que significa cobrar el valor de la tierra a los beneficiarios. Este problema debe ser considerado cuando se elaboran políticas que buscan la eficiencia del mercado de tierras.

Otra política importante en el proceso de democratización de la tierra rural, es que las familias beneficiadas con los proyectos de reforma agraria pasan a recibir créditos y asistencia técnica para el desarrollo de su proceso productivo. El crédito, comprende dos tipos de concesión, de producción y de funcionamiento, siendo este último subdividido en crédito de alimentación, de fomento y de habitación, considerados de fundamental importancia para el desarrollo de los asentados. En cuanto al crédito de funcionamiento, entre las realizaciones de 1996, se

destaca la concesión de crédito para la alimentación de aproximadamente R$340.00 por familia a 36.705 familias; crédito de fomento de R$9.200 a 39.143 familias y crédito de habitación de R$2.000 para las 10.842 familias. Estos créditos, tampoco han sido efectivamente cobrados, presentando un problema adicional de recuperación y contribuyendo a debilitar la viabilidad institucional del proceso de reforma agraria (INCRA, 1997).

Cuadro 12. Metas alcanzadas por el proceso de reforma agraria

Gobierno	Años	Meses	Expropiación (Ha)	Adquisición (Ha)	Familias asentadas
Sarney	1985/89	60	4.707.155	-	115.070
Collor	1990/92	31	19.789	-	494
Itamar	1993/94	17	1.461.997	15.394	36.481
FHC	1995	12	1.169.607	103.042	42.912
FHC	1996	9	1.356.983	22.993	24.429

Fuente: Ministerio Extraordinario de Política Fundiaria, situación en octubre de 1996.

La situación agraria actual: Intervenciones, propuestas y políticas implementadas

La situación agraria brasileña actual es bastante delicada, tanto por las ocupaciones (y posteriores expropiaciones por el INCRA) que caracterizan la falta de control del proceso por el Estado, como por la presión de los propietarios para el mantenimiento de sus privilegios. Esta combinación está haciendo que la idea de intervención en los mercados de tierra, que era una propuesta inaceptable hasta hace poco tiempo, esté tomando cuerpo tanto entre directivos del INCRA como por la población interesada. Además, actualmente se dan condiciones políticas favorables para realizar modificaciones importantes que puedan viabilizar una mayor eficiencia del mercado de tierras, a pesar del compromiso del Poder Ejecutivo de intervenir en esta realidad, en gran medida resultado de una fuerte presión social que se consolidó en la Marcha de los Sem-terra en abril de 1997.

La institución responsable para cumplir los objetivos del gobierno en este campo, el INCRA, cuenta hoy con una estructura poco adecuada para este fin. El Cuadro 13, consolida el presupuesto del INCRA para 1997, y pone de manifiesto dos tipos de problemas: una gran participación de gastos relacionados con la consolidación de los asentamientos ya realizados y una elevada participación de los gastos administrativos. La consolidación de los proyectos implantados, las sentencias judiciales relativas a los mismos y los créditos para su funcionamiento consumen un total del 39% de los recursos del presupuesto. Los gastos en nuevos proyectos representan el 26% del total de recursos. Va a ser difícil lograr las metas del gobierno, en lo que se refiere al número de colonos, dado el alto nivel de recursos comprometidos con beneficiarios actuales y gastos administrativos

En este sentido, una efectiva intervención en los mercados de la tierra rural con el objetivo de democratizar su acceso requiere, entre otras cosas, una reestructuración institucional importante. Debería existir una institución responsable por la intervención en el mercado, incluyendo dentro de ellas recaudación de tierras, regularización, titulación, etc. y otra que es responsable por la consolidación de los asentamientos. Además, es necesario una modernización de los procesos administrativos con el fin de lograr la eficiencia de los mismos.

Cuadro 13. Presupuesto consolidado de INCRA, 1997 (en reales: R$)

Partidas	Presupuesto	%
Consolidación e implementación de proyectos y otros	229.022.000	7
Cumplimiento de sentencias judiciales	780.518.533	22
Gastos del Sistema Administrativo	319.807.574	9
Crédito para implantación y producción	333.544.041	10
Indemnización de la tierra (TDA) y mejoras	901.400.000	26
Proyectos relacionados con la legalización de los asentamientos de reforma agraria	33.662.138	1
Proyectos nuevos	904.408.810	26
Total	3.502.363.096	100

Fuente: INCRA, 1997 (INTERNET)

Las ocupaciones de tierras

La realidad social brasileña frente a la crisis económica ha colocado como opción de sobrevivencia para los más pobres, la búsqueda de tierras agrícolas.[45] En este contexto, la demanda por tierras rurales se ha ampliado de manera significativa, principalmente por parte de pequeños propietarios y por personas que no poseen tierras que proceden tanto de la zona rural como de la zona urbana. Esta presión ha sido ejercida a través de ocupaciones, principalmente en tierras públicas, en litigio y ociosas, y organizada por el Movimiento Sem-terra. (M.S.T).

Estas ocupaciones pueden colocar al Estado brasileño en una situación grave, pues han obligado al INCRA a desapropiarlas a valores superiores al de mercado, ocasionando pérdidas expresivas para el erario público. La presión de los propietarios sobre el Poder Judicial y su articulación política, han hecho que desde la reglamentación de la Constitución, en lo referente a la reforma agraria, en 1993, las expropiaciones sean pagadas con valores muy superiores al de mercado. Las evidencias muestran que los procesos de expropiación, previos a la Constitución de 1988 reducían acentuadamente los precios de las tierras en las regiones donde ocurrían. Por lo tanto, la expropiación de tierras, en una condición legal distinta de la actual, puede ser un importante instrumento para la reducción del precio de la tierra.

En algunas regiones, estas ocupaciones son inclusive deseadas por los propietarios de tierra, pues el valor pagado por las expropiaciones, fruto del acuerdo con el INCRA, ha sido normalmente más elevado de aquel conseguido en el mercado de tierras. Esto se debe al hecho de que las tierras están presentando una caída en sus precios muy acentuada desde el Plan Real.

La primera medida, en el ámbito del mercado de tierras, implementada por el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, fue la elaboración de ley aprobada en el Congreso Nacional con el No. 9393, que pasó a dar prioridad a la cobranza del *Impuesto Territorial Rural (ITR)*, en términos de política agraria. La alícuota del ITR pasó al 20% del valor de la tierra sin mejoras, cuando la misma se encuentra improductiva. El valor de esta alícuota, implica en la práctica que el propietario que no utilice la tierra productivamente la perderá, en términos financieros, en un plazo de cinco años.

[45] En el Brasil, la lucha por la tierra en 1992, según la Secretaría Nacional de la Comisión Pastoral de la Tierra, presenta el siguiente balance: "185.996 personas sufrieron las más variadas formas de violencia. Las casas de más de 700 familias y las chacras de más de 1.040 familias fueron destruidas y más de 1.600 fueron víctimas de expulsión arbitraria de la tierra" (Cuadernos CEAS número 148, 1994).

Como lo demuestra Reydon y Plata (1995b) la cobranza del ITR es una propuesta correcta y adecuada desde el punto de vista teórico. Las dudas recaen sobre la efectividad de este cobro, pues se continúa cobrando este impuesto a partir del valor de la tierra definido por los propietarios, que normalmente lo subestiman, para pagar menos impuestos. Existe la necesidad de penalizar monetariamente y de otras formas a la subdeclaración de los valores de las tierras y la falta de pago del tributo, dado que hasta hoy las sanciones son insignificantes. Además, se debe dejar de lado una práctica común en el gobierno brasileño, que es otorgar amnistías para parte de las deudas atrasadas a fin de recaudar nuevos ingresos, lo que incentiva la falta de pago de los impuestos.

Estos problemas parecen tener la posibilidad de ser solucionados si se generaliza una experiencia exitosa de recaudación del ITR realizada en Ceará en 1996. En esta región se realiza una acción directa de cobranza del tributo para los propietarios deudores que poseen mayor deuda a través de la actuación conjunta del INCRA, EMATER y el organismo de recaudación federal (Receta Federal). La ejecución de esta política fue exitosa, pues, logró cobrar y recaudar con eficiencia más del 95% de las deudas atrasadas de los propietarios morosos. Esta experiencia muestra que cuando existe voluntad política y las instituciones se organizan, hay posibilidades de implementar de forma efectiva la cobranza del ITR, la cual es una política prioritaria para lograr la eficiencia del mercado.

El nuevo catastro rural

El INCRA ha establecido nuevas acciones que prevén la modernización del catastro rural. Actualmente está utilizando técnicas modernas de tratamiento gráfico de datos basados en la cartografía computarizada y sensoramiento remoto, para perfeccionar su Catastro de Inmuebles Rurales. Además de esto, está trabajando coordinadamente con otras instituciones públicas tales como la Receta Federal (RF), el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), con el propósito de compatibilizar sus respectivos catastros para fines de fiscalización y recaudación de impuestos. Si esta acción tuviera éxito, representaría un progreso significativo en la búsqueda de transparencia en el mercado de tierras.

También se destacan, entre otras acciones, la elaboración del Atlas Agrario, el Catastro Gráfico de 6.577 inmuebles rurales, que corresponden a un área de 1.656.465 ha., y la elaboración de cuatro proyectos de catastro con utilización de estaciones de computación gráfica que utilizan imágenes de satélite para la definición del tipo de suelo, declive, hidrografía, trazado de rutas y polígonos de las parcelas.

El rito sumario.

La otra propuesta ya aprobada en el Congreso Nacional es el establecimiento del rito sumario en los casos de expropiación de tierras agrícolas. El rito sumario convocará a las instituciones de justicia a dar un parecer definitivo, en un plazo máximo de 48 horas, ante la solicitud de expropiación de un inmueble requerido por el INCRA. La ausencia de este dispositivo ha sido, en muchos casos, la causa de que los procesos de expropiación durmieran "el sueño de los justos" en los archivos de los organismos de justicia. Este atraso ha ocasionado el pago de grandes indemnizaciones en razón a las altas tasas de interés y otras pérdidas para los propietarios de tierras.

Financiamiento para la adquisición de tierras

Además de las expropiaciones, del rito sumario y del cobro efectivo del ITR, el INCRA, conjuntamente con el Banco Mundial, está implementando un proyecto piloto que tiene por objetivo el financiamiento de la adquisición de tierras (*market assisted land reform*). Este proyecto tiene como meta transferir en tres años más de 800.000 Ha para 15.000 familias que no poseen tierras y, que están dispuestas a tomar estos financiamientos y a

devolverlos con los excedentes producidos en la tierra que compraron.

El programa está siendo implementado, de manera experimental, a partir de un convenio entre el INCRA y el Banco Mundial. Su primera etapa se ha venido realizando en el Estado de Ceará, pero se anticipa su extensión a los estados de Maranhão, Pernambuco, Bahía y Minas Gerais, casi todos ubicados en el nordeste brasileño. Cada uno de los gobiernos de estos estados está creando un Fondo de Tierras y contribuyendo con un aporte inicial de aproximadamente R$10 millones. El Banco Mundial está colocando a disposición de este proyecto el equivalente a R$90 millones que serán utilizados para la implantación de los asentamientos.

Lo novedoso de este proyecto reside en la forma de selección de las tierras a negociar. Esta selección se hace de manera directa entre el propietario y los grupos de agricultores, que no poseen tierras, interesados en la adquisición de la misma, con la supervisión y asesoramiento de las instituciones del estado relacionadas con el desarrollo agrario. A pesar de ser un programa bastante restrictivo desde el punto de vista financiero y espacial, la experiencia será extremadamente útil para verificar el potencial de este tipo de intervenciones en el mercado de tierras. Principalmente en la actualidad, donde existen las expropiaciones de tierras, por diferentes motivos, éstos se realizan a precios elevados. Se espera que con la negociación directa se consigan mejores precios.

En principio se esperan dos tipos de problemas en este tipo de intervención:

< Dificultad en el cumplimiento de los préstamos. La experiencia brasileña de concesión de tierras vía política agraria (asentamientos, proyectos de irrigación y colonización), muestra que hasta el momento ninguna hectárea ha sido pagada. Por lo tanto, si no ocurre un proceso de emancipación[46] de los ya instalados, y la efectiva penalización de los deudores del Estado brasileño, será bastante difícil obtener el pago de las tierras a fin de mantener el Fondo de Tierras;[47] y

< Condiciones efectivas de pago. Las condiciones de producción agrícola y agroindustrial, en el país en general y particularmente en el Nordeste brasileño, han sido bastante precarias, en términos de precios y de mercados consumidores, haciendo que sea difícil prever la capacidad de pago de los que adquieren tierras, aún cuando tengan plazos razonablemente largos y tasas de interés subsidiadas.

Obstáculos y restricciones al desarrollo del mercado de tierras

En América Latina, a partir de los años noventa, como resultado de la aplicación de políticas agrícolas que favorecieron la libre competencia, la apertura internacional y la privatización de la economía, los mercados rurales han sido propuestos como una estrategia para conseguir mayor eficiencia y modernización del sector agropecuario y también para facilitar el acceso a la tierra de los agricultores que tienen poca o ninguna tierra. Es decir, se propone que, a través del mercado, se puede ampliar el acceso a la tierra y las inversiones, propiciando una mayor competencia al sector agrícola y al mismo tiempo reduciendo la pobreza rural de la región.

En general, los principales determinantes de las diferencias de los mercados de la región son: i) el grado de modernización tecnológica; ii) la inserción comercial de las producciones, y iii) las diferencias

[46] Hay un cierto eufemismo en este término en la medida que significa la concesión del título de propiedad después del pago de la tierra.

[47] La impunidad vigente, por la falta de pago de deudas adquiridas de fondos públicos, por parte de las elites brasileñas hace que sea efectivamente difícil de cobrar a los beneficiados de estos proyectos, donde los mismos van a tentar por la supervivencia.

en la estructura de los mercados de tierras. La estructura de los mercados de tierras de la región, además de los determinantes económicos, están relacionadas con el orden institucional, fundamentalmente con el régimen jurídico de ordenamiento del acceso a la tierra y particularmente con las leyes de tierras. Se constata además la necesidad de profundizar otros temas, tales como la tributación y titulación de tierras, bancos de tierras, programas de colonización y asentamiento, perfil de la formación y composición de la fuerza de trabajo agrícola, políticas sociales en la agricultura y políticas dirigidas a la conservación de los recursos naturales.

De acuerdo a diversos estudios,[48] las principales causas del bajo nivel de efectividad del mercado de tierras brasileño están asociadas:

< Al alto grado de concentración de la propiedad que se manifiesta en una oferta restrictiva y en el elevado precio de la tierra;

< Al sistema de registro de los inmuebles a través de escribanías privadas locales, que no consolidan sus registros de propiedades a nivel nacional y además participan de la elevación de los costos de transacción disminuyendo la transparencia del mercado;

< Al gran número de exigencias legales para realizar transacciones con tierras;

< Con la existencia de un número significativo de propiedades sin títulos;

< Con la baja tributación de la tierra ociosa que incentiva su utilización especulativa, y

< A la baja capacidad de inversión de los pequeños agricultores y los agricultores que no poseen tierra, que no les permite participar en el mercado.

Por lo tanto, hay necesidad de implementar políticas ingeniosas en el mercado de tierras de tal manera de hacerlo más transparente y efectivo. La pregunta que queda es: ¿Cómo esta mayor efectividad de los mercados contribuye para el desarrollo de la agricultura brasileña? Actualmente en la agricultura brasileña encontramos, por un lado, agricultores (grandes, medios y algunos pequeños) que utilizan en su actividad productiva un elevado nivel tecnológico y cuentan con un alto grado de inserción en los mercados de productos y, por otro lado, una masa de pequeños productores marginados y sin tierras que mal consiguen garantizar el sustento. Es decir, en grandes rasgos se puede afirmar que no existen problemas estructurales para la producción agropecuaria y agroindustrial, tomando en cuenta que estos sectores participan expresivamente en el comercio mundial. Con el aumento de la efectividad del mercado de tierras se pueden conseguir mejoras en la producción y productividad de la agricultura brasileña, en algunas regiones, pero de forma marginal. Entonces, creemos que facilitar el acceso a la tierra a los pobres del campo, a través del mercado, no debe ser entendido, de forma prioritaria, como solución al crecimiento de la producción agrícola del país, porque éste ya está resuelto, sino se debe considerar como opción de desarrollo rural que permitirá aumentar las posibilidades de supervivencia a más de 30 millones de brasileños que viven en la extrema pobreza.

Independientemente de las acciones concretas para conseguir la eficiencia y efectividad del mercado de tierras, las políticas de tierras tendrán que enfrentar el desafío de:

< Definir formas de apoyo del Estado en los procesos de acceso a la tierra;

[48] Recientes estudios realizados sobre la dinámica del mercado de tierras brasileño, entre ellos, Reydon (1992), Brandão y Rezende (1992), Reydon y Romeiro (1994), Reydon y Plata (1995b), Guedes Pinto (1995), muestran que existen dificultades para favorecer la participación de los pequeños agricultores en este mercado. El mercado de tierras en Brasil presenta, a pesar de su dinamismo, obstáculos que disminuyen su efectividad en la consolidación de los transacciones.

< Buscar nuevos caminos para la participación de los pobres del campo en el acceso a la tierra;

< Diferenciar las políticas según los diferentes grupos de propietarios;

< Definir estrategias que faciliten el uso de la tierra como factor de producción sin excluir la participación de los agricultores pobres, y

< Formular estrategias que aseguren el uso eficiente y sustentado de la tierra.

Propuestas para un esquema de inversión

A partir del análisis del mercado de tierras realizado, proponemos aquí las medidas para hacerlo más efectivo y eficiente. En este sentido, el objetivo principal de las políticas de intervención en los mercados de tierras, para el caso brasileño, es reducir el precio y mejorar las condiciones de acceso a la tierra. El acceso a la tierra genera, en términos locales y a veces en términos regionales, crecimiento de la renta y del bienestar, es decir, aumento del desarrollo rural y disminución de la pobreza tanto rural como urbana. Por tanto, es en este contexto que el problema agrario brasileño debe ser comprendido y las políticas de tierras deben ser pensadas con el objetivo de favorecer la movilidad económica de la tierra.

Acciones necesarias para dinamizar el mercado de tierras

Las propuestas son presentadas en orden de importancia de implementación. Frente a las condiciones institucionales y políticas vigentes en este momento, se hace necesario esclarecer que se está dando prioridad a cinco acciones que aparecen en nuestro análisis como las más relevantes y de menor costo, desde el punto de vista financiero como del político, para lograr la eficiencia y efectividad del mercado de tierras. Es decir, se trata de conseguir que el mercado de tierras rurales realice un mayor número de transacciones a un menor precio.

Reestructuración institucional. El propósito de esta acción es adecuar las instituciones del estado relacionadas con el sector agrario a optar una nueva postura frente a la actual problemática de acceso a la tierra, con el propósito de lograr una mayor eficiencia. Las instituciones públicas deben tomar una posición dirigente en los conflictos que resulten del proceso de socialización de la tierra, con más justicia y dejar de lado la posición del estado benefactor. Los organismos del estado deberían aceptar, a favor de la eficiencia (lograr un mayor número de beneficiarios) tanto el acceso a la tierra vía reforma agraria como acceso a través del mercado.

La tributación de la tierra[49]

Esta medida, necesaria para el buen funcionamiento del mercado de tierras brasileño, consiste en gravar las tierras ociosas o de baja utilización. Este tipo de regulación del mercado inducirá a los grandes propietarios que usan la tierra como reserva de valor a venderla o arrendarla a agricultores que la utilizarán de forma productiva, aumentando y democratizando con esto el uso productivo de la tierra.

La tributación sobre tierras tendrá como consecuencia un aumento de los costos de mantenimiento de la misma. Esto implica que los rendimientos esperados de la simple posesión de la tierra disminuirán, ocasionando una pérdida de capital a los propietarios y una reducción del precio de la tierra. En la medida en que los precios, por un lado bajan, las expectativas de beneficios especulativos con las tierras disminuyen, y, por otro, los agricultores que pretenden usar la tierra productivamente ven aumentadas sus posibilidades de compra debido a la disminución del precio.

[49]Reydon y Plata (1995a) demuestran de forma detallada que con este proceso puede hacerse efectiva la tributación de la tierra.

Dado que las expectativas de rendimiento especulativo con la tierra disminuirán con la tributación, en función de la elevación de su costo de mantenimiento, el propietario especulativo deberá escoger entre cuatro decisiones: i) utilizar la tierra productivamente; ii) mantenerla ociosa y pagar el impuesto; iii) venderla, o iv) arrendarla.

Esta medida no pretende resolver todos los problemas agrarios, ni tampoco será una forma de obtener una mejora significativa en la recaudación del Estado. Pero es una acción que implementada eficientemente disminuye la especulación, y crea las condiciones para que los pequeños agricultores con o sin tierras, amparados en medidas de sustentación de su demanda, puedan tener acceso a la tierra. Es decir, las tierras abandonadas por los especuladores serán compradas por los pobres del campo, cuando juntamente con la tributación se implementen medidas que sustenten económicamente la demanda de ésta, caso contrario la tributación habrá conseguido la utilización productiva de la tierra, pero no necesariamente a través de los pobres del campo.

Desocupaciones, adquisiciones y asentamientos.

Este tipo de medida, que cuenta con el apoyo de parte significativa de los organismos involucrados, y cuyos cambios legales son factibles, necesita de las siguientes condiciones previas:

< Cobranza efectiva del ITR para reducir el precio de la tierra y constituir un fondo para intervención del mercado;

< Cambios en la legislación que garanticen la reducción en los costos de expropiación;[50]

< Cambios en la legislación para evitar los obstáculos en la adquisición de cualquier tipo de tierras por el Estado, principalmente a través de subastas;

< Establecimiento de un plazo de emancipación, precios y plazo de pago para los lotes. La falta de aplicación de esta medida ha implicado, por un lado, elevados gastos por parte del INCRA para mantener a los colonos y, por otro lado, se disminuyó la capacidad de los mismos para buscar recursos basados en un título de propiedad; y

< Los principales beneficiados con los asentamientos, generados a través del programa de reforma agraria, deberán ser el segmento formado por parte de aquellos productores que fueron excluidos por el proceso de modernización de la agricultura.

Crédito para compra de tierras. édito para compra de tierras.

El objetivo de esta medida es conceder financiamiento para la compra de tierras. La forma propuesta por el Banco Mundial parece bastante adecuada para la realidad brasileña. Las principales dificultades a esta política son de orden ético y económico.

Desde el punto de vista ético, el principal problema consiste en el hecho de que los beneficiados por la reforma hasta el momento no han pagado y no hay indicios de que pagarán la tierra a corto plazo. Esto plantea una contradicción: mientras que los agricultores que obtienen su tierra vía mercado están obligados a pagarla, actualmente, los que la obtienen vía reforma agraria no están obligados a hacerlo. Se tratade un problema eminentemente político. Desde el punto de vista económico el problema consiste en saber si los nuevos propietarios tienen condiciones de honrar la deuda adquirida, aún con tasa de interés subsidiada. Lo que no está claro es si es políticamente viable efectuar el cobro de una deuda importante a un número cuantioso de votantes, políticamente organizados alrededor del movimiento de los Sem Terra, e identificados como gente desposeída con el cual la sociedad brasileña tiene una

[50]Hay dos proyectos de ley en tramitación en el Congreso que procuran garantizar que los valores pagados en las expropiaciones sean inferiores al precio de mercado.

extensa deuda pendiente.

La experiencia piloto de crédito para compra de tierras que está siendo implantada en el Nordeste brasileño, con financiamiento del Banco Mundial, puede ser un importante examen de la posibilidad de implementación política de este tipo de acción. El buen desempeño de esta acción dependerá, principalmente, de otras medidas que la acompañen, tales como:crédito y asistencia técnica. El Estado brasileño debe procurar recursos de los organismos internacionales para este fin.

Programas de colonización.

Generalmente, las tierras que ocupan los programas de colonización tienen un precio muy bajo o casi nulo, lo que las hace atractivas, pero los costos que demandan su implementación, sobre todo los de infraestructura y los costos ecológicos, frecuentemente presentan obstáculos insuperables para lograr su viabilidad.

Acciones complementarias para dinamizar el mercado de tierras

Además, de las cuatro áreas de intervención en el mercado de tierras anteriormente indicadas, existen otras tres propuestas que pueden ser aplicadas en la medida que haya disponibilidad de recursos y voluntad política para implementarlas. Ciertamente los resultados de estas tres acciones podrían acelerarse si las cuatro propuestas anteriores fuesen realizadas en el orden propuesto.

Expansión y transparencia del arrendamiento y de la mediería

El arrendamiento y la mediería son contratos agrícolas, entre el propietario y los pequeños productores, reconocidos por la ley para la ocupación o uso temporario de la tierra. Los pequeños productores tienen acceso precario a la tierra mediante el pago de una renta en producto o dinero.

Las medidas que procuran la transparencia del arrendamiento y la mediería apuntan a la revisión de los dispositivos legales en que se basan estos tipos de contratos, con el objetivo de conseguir una mayor estabilidad, protección y transparencia, tanto para los pequeños productores como para los propietarios.

La actual legislación no incentiva las prácticas del arrendamiento y la mediería de tierras. En realidad las penaliza ya que las hacen mas susceptibles a la expropiación. Es necesaria la revisión de esta legislación, ya que el arrendamiento capitalista así como la mediería, son formas relativamente simples de acceso a la tierra y de bajo costo, siempre que estos tipos de contratos sean hechos con una legislación adecuada. Estos objetivos también pueden ser alcanzados a través de las Bolsas de Arrendamiento de tierras.

La importancia de las Bolsas de Arrendamiento, según Reydon y Romero (1994), es el resultado de los beneficios que podrían obtener las partes involucradas como las comunidades rurales, los propietarios de tierras y los arrendatarios o medieros. Los beneficios que se vislumbran son:

< Para las comunidades rurales: i) la ocupación más racional de sus tierras, resultando en un aumento de la producción y del empleo (contribuyendo de esta manera a aumentar la recaudación y contener el éxodo rural); ii) el estímulo a la adopción de técnicas agrícolas modernas, y iii) el incentivo a la mejora de la calidad de la mano de obra;

< Para los propietarios significa: i) la posibilidad de conseguir rendimientos compatibles con la inversión inmobiliaria, recuperación y mejor aprovechamiento de sus tierras; ii) la reducción de los gastos de mantenimiento y de los impuestos incidentes sobre tierras no explotadas, y iii) alejar la amenaza de expropiación; y

< Para los arrendatarios o medieros, las bolsas favorecen: i) su permanencia en el proceso pro-

ductivo; ii) el aprovechamiento en escala de máquinas y equipos, y iii) mejora de ingresos y capitalizaciones directas, para posterior adquisición de las tierras.

Además, las Bolsas son también vistas como un instrumento que participa en el proceso de socialización de la tierra sin necesidad de los recursos gubernamentales. Las principales dificultades para su expansión provienen de los problemas legales: los arrendatarios corren el riesgo de ver sus contratos burlados y los propietarios temen ver sus tierras ocupadas por no estar siendo socialmente utilizadas, conforme a la legislación en vigor.

El caso de la Bolsa de Arrendamiento del Municipio de Uberlândia del estado de Minas Gerais, tuvo éxito, a inicio de los años noventa, pues contó con la participación directa del Prefecto, que avalaba los arrendamientos, y del gerente del banco que concedía los préstamos a los arrendatarios. La participación efectiva del gobierno municipal fue de fundamental importancia para garantizar que los contratos de arrendamiento fuesen cumplidos adecuadamente.

Modernización y unificación de los sistemas de registro de la tierra

Los registros de propiedad de la tierras tienen como fin ofrecer seguridad jurídica a los propietarios, asegurar su movilidad y facilitar su distribución. La modernización de los sistemas de registro de la tierra debe procurar la simplificación, desregulación y descentralización del sistema con el objetivo de conseguir mayor transparencia del mercado. Estas medidas reducen los costos de transacción y, por lo tanto, el precio de la tierra.

La simplificación del registro procura eliminar: i) los costosos trámites y requisitos previos que los propietarios tienen que realizar para registrar su propiedad, y ii) reducir costos externos e internos que se han convertido en problema crónico de la administración pública. Además, se debe continuar con el proceso de modernización del Catastro de Establecimientos Rurales, utilizando técnicas de identificación por satélite, así como consolidar todos los catastros del país.

El catastro rural está íntimamente ligado al registro de propiedad de la tierra, en la medida en que permite verificar los datos ofrecidos por el propietario al registro de propiedad. Además, sirve de base para identificar tierras no utilizadas en la actividad productiva y que son posibles de tributación. Pero el hecho de existir dos instituciones que son responsables de este proceso, las escribanías privadas y el INCRA, lo dificultan innecesariamente. Las tentativas de modificar la participación de las escribanías en los procesos de registro de propiedades no han tenido éxito hasta el momento, debido a la gran fuerza política que tienen las mismas.

Regularización y titulación de las tierras.

La regularización de las áreas y dotación de títulos de propiedad a los ocupantes de tierras, que en la práctica son dueños, pero no tienen el reconocimiento legal, aumentan la transparencia en las transacciones y la efectividad del mercado. Después de la regularización y titulación, tanto el vendedor como el comprador tienen mayor seguridad en el negocio que realizan. El primero tendrá mejores condiciones para participar en el mercado formal. Esto, a su vez, da mayor seguridad al segundo, en la medida que tiene la total certidumbre de que el negocio que está realizando es legal.

Los principales argumentos a favor de la regulación y posterior titulación de la tierra son: i) los títulos aumentan la seguridad de la ocupación y en consecuencia ofrecen incentivos a los propietarios para realizar inversiones en mejoras y adoptar nuevas técnicas con vista a la utilización eficiente de su propiedad, y ii) los títulos facilitan el acceso al crédito para los agricultores. El mayor problema de este tipo de intervención en el mercado de tierras es su elevado costo en relación a los beneficios que se

obtienen del mismo, principalmente en un país tan grande como Brasil.

Estudios y entrenamiento

La problemática referente al mercado de tierras requiere de un mayor conocimiento, tanto por parte de los estudiosos como del público en general. Por lo tanto, proponemos aquí tres tipos de acciones:

< Realizar estudios sobre mercados de tierras específicos y regionales con el objetivo de tener insumos que faciliten la elaboración de políticas de tierras más eficientes;

< Estudiar la estructura institucional relacionada con los mercados de tierra, con el propósito de identificar donde se encuentran las restricciones que disminuyen o impiden el buen funcionamiento de este mercado, y a partir de esta identificación proponer una estructura institucional más adecuada; y

< Realizar programas de entrenamiento para los potenciales agentes (propietarios, beneficiarios, técnicos, negociadores, directores de subastas, etc.) participantes de las políticas de tierras de acceso a la tierra, tratando de relevar los derechos y obligaciones que tienen en este proceso.

Posibles campos de acción para el BID

El BID podría participar principalmente en las acciones siguientes:

< *Auspiciar proyectos que tengan por objetivo la emancipación de los lotes recibidos por los beneficiarios de la reforma agraria.* En Brasil, casi la totalidad de estos lotes todavía pertenecen al Estado. En este sentido, la participación del BID, a través de aportes financieros, permitirá, por un lado, que una mayor parte de los recursos del Estado, dirigidos a la reforma agraria, sean dedicados a la implementación de nuevos asentamientos y, por otro lado, los beneficiarios puedan utilizar su título de propiedad como garantía para entrar a otros mercados, como el del crédito. En estos proyectos la participación del BID puede darse a través de convenios con el INCRA, IT y Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES);

< *Favorecer financieramente los proyectos que rigen la regularización y titulación de las propiedades rurales.* La falta de títulos crea muchas dificultades cuando se realiza una transacción de tierras. En este sentido, el aumento de la titulación debe aumentar la efectividad del mercado. Este tipo de proyectos debe ser administrado por organismos no gubernamentales que actúen en coordinación con el INCRA, a fin de solucionar los problemas burocráticos existentes.

< *Fomentar proyectos de investigación y entrenamiento con el propósito de difundir el conocimiento relativo al mercado de tierras, tanto por parte de los estudiosos como del público en general.* Estos proyectos contemplarían: (i) Implemención de una nueva estructura para las instituciones relacionadas con el mercado de tierras; (ii) análisis de la dinámica de los distintos mercados de tierras, tanto a nivel local como regional, y (iii) realización programas de entrenamiento para los potenciales agentes y participantes del mercado (propietarios, beneficiarios, técnicos, negociadores y directores de subasta, etc.) en cuanto a las políticas de acceso al mismo. Este tipo de proyectos podría ser coordinado por universidades y/o institutos de investigación e instituciones públicas y privadas vinculadas al tema.

< *Participar en proyectos que tengan por objetivo la compra y/o de arrendamiento de tierras a largo plazo*. El objetivo es eliminar o reducir una de las barreras fuertes que tienen que enfrentar la gran mayoría de los demandantes debido a los altos precios de la tierra rural brasileña y al nivel de pobreza que no les permite sustentar económicamente la demanda, tanto de arrendamiento como de compra de tierras. En estos proyectos la participación del

BID puede darse a través de convenios con los municipios, con participación de las instituciones públicas y privadas, relacionadas con el mercado de tierras tales como: INCRA, IT, ONG, organizaciones de propietarios y de los sin tierra quienes tendrían la función de organizar la oferta y la demanda con el objetivo de lograr una mayor efectividad de este mercado;

< *Auspiciar proyectos de colonización que tengan por objetivo el uso sustentable de los recursos naturales.* Estos proyectos deberían ser coordinados con las organizaciones de trabajadores rurales y ONG.

Referencias

Arantes, A., coord. (1994). *A tributação da agricultura no Brasil*. Relatórios de Pesquisas. Brasília, DF: IPEA. (Estudos de Política Agrícola, n. 70).

Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA. (1993). Programa Agrário em debate. *Reforma Agrária*, Campiñas, SP, v.23, n. 2.

_____. (1995). Agricultura familiar. *Reforma Agrária*, Campinas, SP, v.25 n. 2/3.

Banco Interamericano de Desarrollo – BID. (1997). *Estrategia de desarrollo rural*. Washington, D.C.

Binswanger, H., K. Deininger y G. Feder. (1992*). Land Markets and Policy Issues in Developing Countries.* Manila, Filipinas: Banco Mundial.

_____. (1996). Power, Distortions, and Reform in Agricultural Land Relations. En: J. Behrman y T. N. Srinivasan, ed. *Handbook of Development Economics*. Amsterdan: North Holland Publishers. v. 3

Brandão, A. y G. Rezende. (1989). The Behavior of Land Prices and Land Rents in Brazil. En: A. Maudner y A. Valdés, ed. *Agriculture and Government in an Interdependent World.* Washington, D.C.: International Association of Agricultural Economists.

_____. (1992) *Credit Subsidies, Inflation and the Land Market in Brazil: A Theorical and Empirical Analysis*. Washington, D.C.: Banco Mundial. (Borrador).

Bruce, J. y S. Mitigot-Adolha. (1994). *Searching for Land Tenure Security in Africa*. Iowa: Kendall/Hunt Publishing Company.

Bruseke, F. J. (1992). *Caos e ordem na teoria sociológica*. Belém, Pará: Universidade Federal do Pará. Núcleo de Altos Estudos Amazônicos. Mimeo.

Cano, W. (1981). *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. São Paulo: T.A. Queiroz.

Cardoso, E. y A. Helwege. (1991). Reforma agrária na América Latina: o que tem que Brasil a aprender com a Bolívia, o México e o Peru. *Revista Brasileira de Economia,* Rio de Janeiro, v. 45, n.2, p. 251-85, abr./jun.

Carter, M. y E. Zegarra. (1995*). Land markets and the Persistence of Rural Poverty: Post-Liberalization Policy Options*. Madison: Universidad de Wisconsin. Mimeo.

Confederação Nacional de Agricultura – CNA. (1996) *Relatório de Pesquisa Sócio-Econômica dos Assentamentos de Reforma Agrária* Brasília, DF.

Delegacia da Receita Federal. (1996). Imposto Territorial Rural— Relatório, Ação Fiscal Compartilhada. Brasília, DF: INCRA. Mimeo.

Echeverría, R. (1997). *Estrategia de desarrollo rural.* Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo – BID.

Food and Agriculture Organization – FAO. (1994*). Política agrícola en el nuevo estilo de desarrollo latinoamericano.* Santiago, Chile.

Food and Agriculture Organization – FAO/Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA (1994). *Diretrizes de política agrária y desarrollo sustentável*. Brasília, DF.

Food and Agriculture Organization – FAO/Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA (1996). *Perfil da agricultura familiar no Brasil:* dossiê estatísitico. Projeto UFT/BRA/036/BRA. Brasília, DF.

Garrett, J. (1995). Sustainable Agricultural and Rural Development in Latin America: Rationale and Potential Elements of a Strategy for Bank Action. Washington, D.C.: Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias. Mimeo.

_____. (1995). *A 2020 Vision for Food, Agriculture, and the Environment in Latin Amrica*. Food, Agriculture, and the Environment Discussion Paper 6. Washington, D.C.: Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias.

Gonçalves, S. (1993). Transformações da agricultura e aprofundamento da heterogeneidade estrutural: as crises brasileiras recentes vistas com base nas idéias do problema agrário em Ignácio Rangel. *Agricultura em São Paulo,* São Paulo, v.40, n.2, p. 135-56.

Graziano Da Silva, J. (1981). *Progresso técnico e relações de trabalho na agricultura*. São Paulo: Hucitec.

Guedes Pinto, L. C. (1992). Complexos agroindustriais e outros complexos. Ensaios e Debates. *Reforma Agrária,* Campinas, set./dez.

_____. (1995). La reforma agrária en Brasil: una experiencia inoperante. In: B. P. Reydon y P. Ramos, coord. (1996). *Mercado y políticas de tierras*. Campinas, SP: UNICAMP.IE.

Hall, A. (1987). Agrarian Crisis in Brazilian Amazonia: The Grande Carajás Programme. *Journal of Development Studies,* v. 23, n. 4, jul.

_____. (1990). Land Tenure and Land Reform in Brazil. In: R. L. Prosterman y otros, ed. *Agrarian Reform and Grassroots Development*. Boulder, Co.: Lynne Rienner Publ.

Hecht, S. B. (1985). Environment, Development and Politics: Capital Accumulation and Livestock Sector in Eastern Amazonia. *World Development,* Great Britain, v. 13, n. 6, p. 663-84.

Hicks, J. (1974). The Crisis in Keynesian Economics. New York: Basic Books.

Hoffmann, R. (1990). Distriguição da renda e pobreza na agricultura brasileira. In: G. C. Delgado, J. G. Gasques y C. M. Villa Verde, org. *Agricultura e políticas públicas*. Brasília, DF: IPEA. (Série IPEA, n.127).

_____. (1992). Vinte anos de desigualdade e pobreza na agricultura brasileira. Piracicaba: USP. ESALQ. Mimeo.

_____. (1995) *Desigualdade y pobreza no Brasil*: atualização até 1995. Campinas, SP: UNICAMP.IE. Mimeo.

Hoffmann, R. y A. Kageyama. (1985). Modernização da agricultura e distribuição da renda no Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico,* Rio de Janeiro, v.15, n.1, p.171-208, abr.

Instituto Brasileiro de Economia. (1997). Preços da terra no Brasil. *Revista de Economia Agrícola,* São Paulo, v.17, n. 1.

Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria — INCRA. (1995). *Diretrizes para o Programa Nacional de Reforma Agrária*. Brasília, DF.

_____. (1996). Perfil da agricultura familiar no Brasil: dossiê estatístico. Projeto UFT/BRA/036/BRA. Brasília, PDF.

_____. (1997). INCRA database. http://www.INCRA.gov.br/.

Jank, F. S. (1997). O papel dos mercados futuros agrícolas. *Agroanalysis,* Rio de Janeiro, v.17, n. 2.

Kageyama, A., coord. (1990). O novo padrão agrícola brasiliero: do complexo rural aos complexos agro-industriais. In: G. Delgado, org. *Agricultura e políticas públicas*. Brasília, DF: IPEA.

Kageyama, A. y J. Graziano Da Silva. (1983). Os resultados da modernização agrícola dos anos 70. *Estudos Econômicos,* São Paulo, v. 13, n. 3, p. 537-59, set./dez.

Keynes, J. M. (1936). *The General Theory of Employment, Interest and Money*. New York: Harcourt.

LEITE. (1994). Por uma economia política da reforma agrária: custo de implantação e infra-estrutura nos assentamentos rurais paulistas (1984-1989). In: Medeiros L. et alli, Assentamentos Rurais: uma visao multidisciplinar. São Paulo: Editora de Universidade Estadual Paulista. UNESP.

Mahar, D. J. (1989). *Government Policies and Deforestation in Brazil´s Amazon Region*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Martine, G. (1990). Fases e faces da modernização agrícola brasileira. *Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília, n.3, jun.

Mombeig, P. (1984). *Pioneiros e fazendeiros de São Paulo*. São Paulo: Hucitec/Edit. Polis.

Müller, G. (1988). Ambivalência da modernização agrária. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 21, p. 168-84, jul.

Muños, J. (1990*). Estrutura e dinâmica do complexo agroindustrial brasileiro.* São Paulo: Universidade de São Paulo – USP. (Tese de Doutorado).

_____. (1993). *Rural land markets in Latin America evidence from four cases studies (Bolivia, Chile, Honduras and Paraguay*). Washington, D.C.: Agriculture and Rural Development. Agricultural Policies Division/Word Bank.

Nogueira, B. P. (1993). O desafio brasileiro: a retomada do desenvolvimento em bases ecologicamente sustentáveis. *Política Externa,* v. 2, n. 3.

Padis, P. C. (1981). *Formação de uma economia periférica*: *o caso do Paraná*. Curitiba, PR: Hucitec.

Paolino, C. y S. Laez. (1994). *Estudio de evaluación del impacto de distintas modalidades tributarias en el sector agropecuario uruguayo*. Montevideo, Uruguay. Mimeo.

Polanyi, K. (1980). *A grande transformação: as origens de nossa época.* Rio de Janeiro: Editora Campus.

Quiroga, R. y S. Van Hauwermeiren. (1996). *Globalización e insustentabilidad. Una mirada desde la economía ecológica*. Santiago de Chile: Instituto de Ecología Política.

Ramos, P. y B. Reydon, org. (1995). *Agropecuaria y agroindústria no Brasil*. Campinas, SP: UNICAMP. IE. NEA/FAO.

Rangel, I. M. (1979). *Questão agrária e agricultura*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira. (Encontros com a Civilização Brasileira, n.7).

Reydon, B. P. (1984). *A política de crédito rural e subordinação da agricultura ao capital, no Brasil, de 1970 a 1975*. São Paulo: USP. ESALQ. (Dissertação de Mestrado).

_____. (1992). *Mercados de terras agrícolas e determinantes de seus preços no Brasil: um estudo de casos*. Campinas,SP: UNICAMP.IE. (Tese de Doutorado).

_____. (1993). A reforma agrária no Brasil em um contexto de crise econômica. *Reforma Agrária* – Série Debates, Campinas.

_____. (1994). *A especulação com terras agrícolas: uma interpretação a partir de um referencial teórico pós-keynesiano.* Campinas, SP: . UNICAMP. IE. (Texto para Discussão, n. 34).

Reydon, B. P., y L. Plata. (1995a). Migrações e o mercado de terras agrícolas no Cone Sul. In: N. L. Patarra, org. *Emigração e imigração internacionais no Brasil contemporâneo*. Campinas, SP: FUNUAP.

_____. (1995b). A ampliação do acesso a terra e o Imposto Territorial Rural. In: P. Ramos y B. Reydon, org. (1995). *Agropecuaria y agroindústria no Brasil*. Campinas, SP: UNICAMP. IE. NEA/FAO.

_____. (1996). La intervención en el mercado de tierras: posibilidades y limitaciones. In: B. Reydon y P. Ramos, coord. *Mercado y políticas de tierras*. Campinas, SP: UNICAMP. IE.

Reydon, B. y P. Ramos. (1996). *Mercado y políticas de tierras*. Campinas, SP: UNICAMP.IE/FAO.

Reydon, B. y A. Romeiro, coord. (1994). *El mercado de tierras*. Proyecto PNUD/BRA/91/014. Brasília, DF: IPEA. (Série Estudos de Política Agrícola. Relatório de Pesquisa, n. 13).

Rezende, G. (1982). Crédito rural subsidiado e o preço da terra no Brasil. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 12, n. 2.

Romeiro, A. y otros, org. (1994). Reforma agrária: produción, emprego y renta: o relatório de la FAO en debate. s.n.t.

Sayad, J. (1977). Planejamento, crédito e distribuição de renda. *Estudos Econômicos,* São Paulo, v. 7, n 1.

_____. (1982). Especulação em terras rurais, efeitos sobre a produção agrícola e o novo ITR. *Pesquisa e Planejamento Econômico,* Rio de Janeiro, v.12, n. 1, p. 87-108, abr.

Schuh, G. E. (1995). *Elements of a Sustainable Agricultural and Rural Development Strategy*. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute. (Notes on a Workshop).

Silva, S. S. (1981). *Valor e renda da terra*. São Paulo: Ed. Polis.

Stringer, R. (1989). Farmland Transfers and the Role of Land Banks in Latin America. *LTC Paper*, Visconsin, USA.

Togueiro de Almeida, L. (1994). *A política ambiental brasileira*: *regulamentação e instrumentos privilegiados*. Campinas, SP: UNICAMP. IE. (Capítulo resumido de Dissertação de Mestrado).

Vianna, A. (1990). Assalariamento, extrativismo e venda (ou troca) de lotes: alternativas para a consolidação de uma ocupação de terras no sudoeste do Paraná. In: *Terra de trabalho e terra de negócio*. Rio de Janeiro, RJ: Centro Ecumênico de Documentação e Informação – CEDI.

Vieira, M.A. (1990). A venda de terras do ponto de vista dos lavradores: a venda como estratégia. In: *Terra de trabalho e terra de negócio.* Rio de Janeiro, RJ: Centro Ecumênico de Documentação e Informação – CEDI.

Wanderley, M. N. B. (1979). Capital e propriedade fundiária na agricultura brasileira. In: B. J. Araújo, coord. *Reflexões sobre a agricultura brasileira*. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra.

ANEXO 1

Brasil: Precio real de venta y arrendamiento de la tierra rural, 1966–1996 (junio de 1996=100)

	Precios de Arrendamiento (jun/1996 = 100)			Precios de Venta (jun/1996 = 100)			
Año	Labranza	Explotación Animales	Engorde o Pastos	Labranza	Campos	Pastos	Matas
1966	56,75	46,43	3,90	629,44	219,27	490,14	402,43
1966	59,81	52,91	4,09	637,16	218,52	478,45	397,94
1967	58,21	54,19	3,97	614,17	206,73	445,57	363,28
1967	64,40	53,36	3,90	638,49	206,08	447,12	369,84
1968	62,42	52,82	3,83	576,20	187,27	435,35	350,52
1968	63,05	63,05	4,08	536,66	175,95	406,16	325,51
1969	66,22	48,65	4,15	567,63	202,72	395,99	360,85
1969	66,36	45,47	4,03	564,10	191,72	377,30	355,17
1970	66,51	46,22	4,18	603,12	191,64	367,51	340,45
1970	72,13	51,52	4,47	628,57	201,97	388,48	353,44
1971	81,32	57,30	4,70	638,56	219,02	428,79	356,71
1971	84,53	62,97	5,05	662,46	224,27	441,64	379,54
1972	93,76	61,98	5,69	761,18	247,11	499,78	388,54
1972	102,89	71,57	6,14	843,97	281,08	565,13	439,13
1973	118,78	87,01	6,43	1.201,57	413,64	715,42	542,09
1973	135,47	99,99	7,13	1.625,04	567,05	927,03	649,63
1974	141,56	99,99	7,54	1.825,02	666,75	1.164,58	694,64
1974	147,67	103,56	8,43	1.968,20	765,70	1.297,91	787,76
1975	149,97	114,71	8,76	2.112,35	860,32	1.397,33	848,42
1975	144,20	108,24	8,81	2.206,68	830,33	1.383,77	846,64
1976	132,69	100,05	8,52	2.116,14	810,06	1.314,54	852,98
1976	127,47	96,55	8,34	2.258,27	798,04	1.292,47	865,19
1977	130,52	88,33	8,21	2.325,22	808,17	1.261,18	843,75
1977	143,90	88,93	8,83	2.283,94	807,88	1.247,79	861,93
1978	128,21	84,22	8,29	2.186,53	775,75	1.212,06	789,31
1978	130,82	91,41	8,17	2.053,63	808,93	1.217,74	776,77
1979	134,09	85,10	7,47	2.077,70	817,59	1.203,55	773,58
1979	119,55	79,97	7,76	1.931,41	759,09	1.132,88	717,97
1980	132,17	84,16	7,97	2.157,91	845,47	1.286,66	772,35
1980	126,08	78,23	7,27	2.005,28	834,84	1.224,30	746,59
1981	139,31	73,57	7,05	2.350,90	923,74	1.303,33	826,97
1981	159,56	77,21	6,76	2.293,18	909,64	1.294,40	832,27
1982	145,26	74,19	6,49	2.214,46	830,73	1.189,72	786,48
1982	146,49	72,38	6,79	2.165,01	778,67	1.133,44	801,55
1983	126,44	71,68	6,78	1.862,58	698,94	975,06	660,88
1983	127,61	62,56	5,38	1.595,10	554,65	841,45	559,80
1984	136,96	69,26	563	1.865,14	647,15	969,95	587,78

Anexo 1 (continuación)

	Precios de Arrendamiento (jun/1996 = 100)			Precios de Venta (jun/1996 = 100)			
Año	Labranza	Explotación Animales	Engorde o Pastos	Labranza	Campos	Pastos	Matas
1984	130,83	71,22	6,00	1.920,12	722,65	1.089,36	657,94
1985	134,68	75,49	6,20	2.230,93	831,21	1.254,52	748,25
1985	143,39	77,56	6,89	2.250,21	851,17	1.242,99	818,91
1986	164,95	100,08	8,49	3.476,77	1.379,28	2.006,20	1.251,66
1986	181,58	132,41	11,61	5.447,91	2.383,02	3.305,96	1.979,70
1987	110,59	84,10	7,86	2.453,22	1.100,39	1.524,02	964,66
1987	117,04	75,87	6,78	2.073,32	834,70	1.219,24	767,30
1988	136,15	56,45	4,32	1.378,19	468,81	694,31	392,49
1988	132,67	55,69	4,00	1.275,31	431,20	636,16	337,71
1989	173,36	104,78	7,80	2.743,48	1.050,59	1.550,49	798,94
1989	101,20	62,38	4,73	1.290,44	487,53	755,46	372,30
1990	115,80	66,69	5,33	1.823,35	745,44	1.110,42	537,41
1990	129,40	67,53	4,88	1.805,25	711,61	998,86	508,60
1991	143,47	69,53	5,27	1.990,49	757,74	1.110,19	556,79
1991	124,12	59,85	4,61	1.389,86	524,87	775,52	393,99
1992	110,05	51,58	4,27	1.273,82	437,50	663,37	327,67
1992	106,96	52,78	4,00	1.154,25	426,66	672,18	320,57
1993	128,84	66,84	5,22	1.507,93	641,27	969,65	444,63
1993	122,64	62,64	4,90	1.553,15	590,86	886,90	413,38
1994	116,60	66,48	4,66	1.865,16	767,07	1.088,15	505,06
1994	141,85	75,82	5,99	2.457,88	1.068,75	1.494,30	571,06
1995	113,36	65,57	5,12	1.935,98	787,95	1.134,69	446,77
1995	113,25	65,49	5,09	1.573,20	599,73	877,03	386,49
1996	105,19	52,90	4,46	1.345,08	486,58	694,01	314,68

CAPÍTULO 4

EL MERCADO RURAL DE TIERRAS EN AMÉRICA LATINA: HACIA UNA NUEVA ESTRATEGIA

Carlos Felipe Jaramillo[51]

Resumen

El funcionamiento del mercado de tierras en las últimas décadas no ha sido particularmente efectivo en la mayoría de los países de América Latina. Las disparidades aún existentes en la intensidad del uso de la tierra demuestran que una porción importante del inventario de tierras no está reportando el mayor beneficio económico y social. Estas deficiencias han limitado el potencial productivo de la agricultura y la rápida solución de los graves problemas de pobreza rural en la región.

La evidencia disponible sobre los mercados de tierra en la región señala que éstos son por lo menos tan activos como los de los países desarrollados. Sin embargo, canalizan una demanda limitada y exhiben una marcada segmentación por tamaño de predio y clase social. Estas características responden al carácter informal que predomina en muchas de las transacciones. La informalidad refleja, a su vez, la falta de efectividad de las instituciones que protegen los derechos de propiedad (por ejemplo, registro, catastro, sistemas judicial y policial) y los costos de transacción elevados asociados a la formalización de las transacciones.

En las últimas décadas, los países de la región han puesto en práctica variadas intervenciones en los mercados de tierras, muchas de las cuales no han contribuido a mejorar su efectividad. Los programas de reforma agraria resultaron, en la mayor parte de los casos, excesivamente costosos dados sus limitados alcances. Los impuestos a la tierra no han generado los resultados esperados. Las políticas de adjudicación de baldíos nacionales han favorecido la concentración de tierras en grandes extensiones. Los logros de los proyectos tradicionales de titulación han sido modestos y sus costos han sido excesivos. No obstante, la supresión de las restricciones a las transacciones de tierra y los nuevos proyectos de regularización de tenencia y modernización institucional prometen arrojar mejores resultados, especialmente si son antecedidos por la eliminación de las políticas sectoriales de protección selectiva a ciertas actividades agrícolas.

Para facilitar el acceso a la tierra a familias de bajos recursos, recientemente se han diseñado proyectos de bancos de tierra y "reforma agraria vía mercado", los cuales buscan superar algunas de las deficiencias de las reformas agrarias tradicionales. Estos proyectos trasladan al beneficiario la responsabilidad de escoger la tierra y negociar su precio. En consecuencia, pueden eliminar ineficiencias, reducir costos administrativos y oportunidades de corrupción.

En el futuro, los gobiernos de la región deben formular estrategias integradas y coherentes para

[51]Banco de la República, Colombia.

mejorar la efectividad del mercado de tierras. Estas estrategias deben contemplar acciones complementarias en varios frentes. Primero, debe establecerse un ambiente neutro de políticas macroeconómicas, fiscales y sectoriales para evitar distorsiones en el uso de la tierra. Segundo, se requiere fortalecer los derechos de propiedad sobre la tierra y reducir los costos de transacción, lo cual implica el fortalecimiento institucional de las instituciones que respaldan estos derechos. Tercero, es necesario reformar las políticas que rigen la adjudicación de terrenos baldíos. Cuarto, se deben eliminar las regulaciones que limitan la venta y arrendamiento de tierras. Finalmente, en aquellos países de la región en donde la disparidad en el uso de la tierra y los conflictos de tenencia siguen siendo importantes, puede ser necesario adoptar políticas para mejorar el acceso a la tierra por parte de segmentos de la población rural de menos recursos. Las nuevas intervenciones que se diseñen en este campo deben permitir la libre elección y negociación de la tierra entre beneficiarios y propietarios, y garantizar costos razonables por cada familia beneficiada. Para esto es necesario que el diseño de estos esquemas evite el pago de precios superiores a los del mercado por la tierra, movilice prioritariamente terrenos subutilizados, opere con bajos costos administrativos, otorgue mayor participación que en el pasado a las comunidades en el diseño e implementación de los proyectos y garantice la disponibilidad de fondos para obras complementarias.

El BID ha jugado un papel importante en los esfuerzos por mejorar la efectividad de los mercados de tierra en América Latina; y sus experiencias lo colocan en una posición ventajosa para contribuir a su mejor funcionamiento. Además, una mayor atención a estos mercados es coherente con los mandatos derivados de la octava reposición.

El BID puede continuar apoyando cambios en políticas, regulaciones e instituciones que mejoren el funcionamiento del mercado de tierras, fortaleciendo los derechos de propiedad sobre la tierra rural, reduciendo los costos de transacción y colaborando en la modernización de las instituciones que respaldan los derechos de propiedad, con énfasis en el registro y el catastro.

Asímismo, el Banco podría intensificar su trabajo en proyectos de regularización de tenencia y promoción del arrendamiento. También podría considerar la posibilidad de financiar proyectos de bancos de tierras o esquemas de reforma agraria vía mercado. Estos pueden ser necesarios en países en donde la pobreza rural y los conflictos por el uso de la tierra son particularmente agudos.

Una de las principales limitaciones que enfrenta el diseño de nuevas intervenciones en los mercados de tierras es la fragilidad del conocimiento acerca de su operación en cada uno de los países de la región. El Banco debe promover esfuerzos de investigación que ayuden a dilucidar varias interrogantes de importancia como por ejemplo, la naturaleza del funcionamiento heterogeneo de los mercados de tierras en la región, la disparidad en la intensidad de uso de la tierra y el impacto de los de proyectos de regularización de tenencia.

Introducción

Dentro de las nuevas orientaciones a la labor del Banco Interamericano de Desarrollo a raíz de la octava reposición se otorga una alta prioridad a la modernización de la agricultura. En esta labor, el nuevo mandato identifica como instrumentos importantes “la innovación tecnológica, la reforma del sector público para mejorar la provisión de servicios, las actividades de capacitación y extensión, el desarrollo de la infraestructura, *el acceso a la propiedad de la tierra* y la eliminación de las distorsiones económicas” (BID, 1994). Igualmente, los nuevos lineamientos otorgan una renovada prioridad a la reducción de la pobreza y al avance hacia la equidad social en la región.

En el contexto de estos nuevos mandatos, el presente documento tiene como propósito contribuir a la discusión de una nueva política del BID con respecto al mercado de tierras. El contenido se sustenta en una lectura crítica de una amplia bibliografía sobre proyectos y programas de las últimas tres décadas, orientados a afectar de una forma u otra el funcionamiento de dicho mercado. Igualmente, el análisis fue enriquecido por las entrevistas realizadas con un amplio número de funcionarios del BID y de especialistas de otras entidades internacionales.

El documento se divide en siete secciones, de los cuales esta introducción es la primera. En la segunda sección se discute la evidencia que indica que el comportamiento del mercado rural de tierras ha sido poco efectivo. En la sección tercera se presenta un resumen de las principales características de este mercado en la región. En la cuarta sección se analizan los principales limitantes al mejor funcionamiento del mercado. En la sección quinta se discute la experiencia de la región con intervenciones relacionadas con la tierra rural. En la sección sexta se presentan los lineamientos generales de una estrategia para hacer más efectivo el funcionamiento de los mercados de tierra en América Latina. En la sección séptima, se incluyen algunas recomendaciones para el BID.

La efectividad de los mercados de tierra rural

Disparidades en el uso de la tierra

Hasta el momento, los resultados de las grandes reformas en las políticas agropecuarias adoptadas en la mayoría de los países de la región desde fines de la década del ochenta, no han sido los esperados. La producción no ha respondido tan dinámicamente como se esperaba, y todavía hay pocos signos de mejoras importantes en el bienestar de las masas rurales (Piñeiro, 1996; de Janvry et al., 1997, y Jaramillo, 1998). Naturalmente, puede ser todavía temprano para evaluar reformas cuyos principales beneficios se esperan en el largo plazo. No obstante, parece imperativo eliminar obstáculos y reducir fricciones que retrasen la respuesta sectorial.

Un posible obstáculo a la respuesta esperada es la excesiva rigidez del mercado de tierras. Idealmente, estos mercados deben canalizar fluidamente la tierra hacia aquellos usos que reporten un mayor valor económico y social. Son precisamente dentro de estos usos donde se obtiene la mayor productividad agregada de los recursos. De cumplir con esta misión, el mercado es *efectivo*. Sin embargo, la evidencia disponible sugiere que en la mayoría de contextos en la región, estos mercados no parecen haber operado de manera tan efectiva como se desearía durante las últimas décadas.

Donde se aprecia esta falla más claramente es en la disparidad que aún persiste en la intensidad de uso de las tierras. Por un lado, una proporción de las tierras arables se dedica a usos de bajo valor, usualmente en unidades de gran extensión. Por el otro, otros segmentos —en particular, parcelas pequeñas y medianas[52]— dan un uso intensivo a la tierra. Naturalmente, esta situación es apenas una caricatura de un fenómeno de gran complejidad y diversidad regional. Sin embargo, denota la existencia de un amplio inventario de tierras en usos que desaprovechan su mejor potencial, lo cual es evidencia suficiente para cuestionar la efectividad del mercado.

La evidencia más palpable de las imperfecciones del mercado de tierras en la región reside en el gran potencial agrícola inexplotado de buena parte de la tierra potencialmente cultivable. En mayor o menor proporción, virtualmente todos los países de la región registran vastas extensiones de tierra improductivas o dedicadas a actividades extensivas como la ganadería. Usualmente, estas tierras son parte de propiedades de gran extensión. El caso de Colombia es ilustrativo. Allí la ganadería extensiva ocupa cerca de 40 millones de hectáreas, aunque sólo 15,3% de este total es apto para este uso (DNP, 1990). Otros países donde estos fenómenos son particularmente acentuados son Brasil, Honduras, Guatemala y Ecuador (FAO-Coteca, 1995, Thiesenhusen, 1995, Reydon, 1997 y Melmed-Sanjak, 1997).

La mayor parte de estas tierras se han mantenido aisladas del dinámico proceso de transformación y modernización de la agricultura latinoamericana desde 1950. Virtualmente en todos los países han aparecido sectores modernos y pujantes, los cuales han registrado grandes avances en materia de adopción de nuevas tecnologías, inversiones productivas, aumento de rendimientos y mecanización (Piñeiro, 1996). En la mayoría de los casos, estos sectores representan sectores medios y grandes de la distribución de propiedades.[53] No obstante, el dinamismo anotado no ha afectado a proporciones

[52] Existe también un segmento de grandes propiedades que dan un uso intensivo a la tierra, asociado al proceso de modernización de la agricultura de la región desde 1960 (Piñeiro, 1996 y Jaramillo, 1998).

[53] Existen casos muy especiales de gran dinamismo de sectores de la pequeña propiedad, de los cuales el más citado es el de los productores de hortalizas y frutas de exportación de Guatemala.

significativas de las tierras potencialmente productivas. Casos típicos son las zonas ganaderas del interior del Brasil, de la Costa Atlántica en Colombia y de la Sierra Ecuatoriana. Las reformas recientes a las políticas agropecuarias tampoco parecen haber inducido una movilización de estas tierras hacia usos más productivos.

¿Qué explica la persistencia de la subutilización de tierras en la región? En la mayoría de los casos, la motivación primaria de quienes poseen las tierras improductivas parece ser la de obtener rentas no ligadas a la producción agropecuaria. Por ejemplo, en países con ambientes inflacionarios, el deseo de mantener el valor real del capital ha sido un factor determinante, tal como se ha argumentado en Brasil (Reydon, 1997). En otros casos, la tierra ha sido tradicionalmente la vía de acceso a beneficios pecuniarios de programas gubernamentales, tales como crédito a tasas subsidiadas y otras transferencias (Binswanger, 1991). En muchos países de la región, la posesión de tierra rural permite capturar beneficios tributarios (Deininger, 1997 y González y Jaramillo, 1994). Por una parte, el tratamiento impositivo favorable de la agricultura permite reducir la tributación de negocios urbanos. Por otra parte, la tierra permite almacenar capitales que aparecen registrados por montos muy inferiores a su verdadero valor. En países en los que el narcotráfico es importante, las compras de tierra rural son uno de los medios preferidos de lavado de utilidades ilegales (Reyes, 1990 y FAO-UNAM Xochimilco, 1996). La discusión de los factores que explican las demandas no productivas sobre la tierra se posterga a la sección cuarta.

La obtención de rentas no ligadas a la producción agrícola no parece ser suficiente para explicar porqué los dueños de tierras semi-ociosas sacrifican rentas que podrían obtener de utilizar la tierra más intensamente, ya sea directamente o mediante contratos de arrendamiento. La falta de interés por utilizar las tierras para la producción directa parece estar relacionada con las dificultades inherentes a la explotación de grandes extensiones, por ejemplo, obstáculos relacionados con el manejo de grandes grupos de trabajadores o con las inversiones complementarias requeridas en maquinaria e infraestructura. La falta de interés para arrendar parece obedecer al temor a la pérdida de control sobre la tierra en virtud de las ventajas jurídicas otorgadas a los inquilinos (Binswanger et al., 1995 y Romeiro et al., 1994).

En algunos casos, la subutilización de la tierra puede responder a la incapacidad del propietario de llevar a cabo las inversiones que permitan aprovechar su potencial. Puede ser necesario invertir en riego, control de inundaciones o vías de acceso. Quienes estén en capacidad de realizar estas inversiones podrían derivar mayores beneficios netos de la tierra y, por tanto, deberían estar dispuestos a ofrecer un precio atractivo. En estos casos, un mercado de tierras efectivo debería canalizar estas tierras hacia estos inversionistas potenciales. Sin embargo, si estos compradores potenciales no tienen acceso a las rentas no productivas que obtienen los propietarios, el precio que pueden pagar puede ser inferior al valor de reserva de estos últimos.

En contraste con los segmentos de tierras subutilizadas, existen sectores en donde las tierras son cultivadas más intensamente. Por una parte está el sector de agricultura moderna, el cual se caracteriza por sus altos niveles de capitalización y dinamismo productivo. Por otra parte, está el sector de la pequeña propiedad de agricultores de escasos recursos. Este sector se caracteriza por aplicaciones de mano de obra (esencialmente familiar) superiores a las de los demás sectores, lo cual denota la valoración de este recurso por debajo del salario formal.

Los agricultores más pobres se encuentran por lo general en las zonas ambientales más frágiles (Echenique, 1996). Esto explica por qué en la explotación intensiva de las pequeñas propiedades, la tierra está usualmente asociada a graves problemas de deforestación, erosión y deterioro de los recursos hídricos (Jazairy et al., 1992). Estos procesos tienden a agravarse en la medida en que las pequeñas propiedades continúan subdividiéndose entre herederos ("minifundización"), resultado del crecimiento demográfico en contextos con pocas oportunidades de emigración.

La controversia sobre la estructura agraria óptima

Muchos estudios indican que las pequeñas explotaciones agrícolas son las que obtienen el mayor valor económico de la tierra. Las explicaciones de esta asociación se sustentan en las ventajas naturales en la utilización de mano de obra que caracterizan a las pequeñas parcelas familiares. Dichas ventajas parecen predominar sobre las economías de escala que obtienen las grandes extensiones en la obtención de insumos, crédito e información (Binswanger et al., 1995). Las grandes explotaciones enfrentan una desventaja natural relacionada con el costo de supervisión de los trabajadores, desventaja que crece con el número de empleados requeridos (Feder, 1985 y Eswaran y Kotwal, 1986). Por ende, estas explotaciones perciben costos de contratación de mano de obra superiores a su costo de oportunidad social, lo cual explica la tendencia a la adopción de técnicas intensivas en maquinaria y otros insumos.[54] No obstante, estudios recientes en Honduras, Paraguay, El Salvador y Colombia no encuentran una relación significativa entre tamaño y productividad (López y Valdés, 1997).

Si los argumentos acerca de la superioridad productiva de las pequeñas explotaciones es válido, ¿porqué el mercado de tierras no conduce a una estructura agraria caracterizada por este tipo de fincas? Algunos estudios recientes han tratado de responder a este interrogante.[55] En teoría, los agentes que utilicen más intensivamente sus factores de producción deben contar con capacidad de pagar mayores precios por la tierra. En la práctica, existen dos clases de barreras que impiden que se materialicen estas transacciones. La primera clase incluye factores que impiden que el precio ofrecido por el pequeño agricultor supere el precio de reserva de los grandes propietarios. Por un lado, los propietarios de extensiones de tamaño mediano y grande tienden a beneficiarse de rentas que no son necesariamente capturadas por explotaciones de menor tamaño. Este puede ser el caso de las rentas derivadas de ventajas tributarias o del acceso a programas gubernamentales de crédito o mercadeo. Por otra parte, los demandantes enfrentan costos de transacción (ver la sección tercera) en los mercados de tierra que limitan su demanda y encarecen la subdivisión de grandes terrenos. Fallas en los mercados financieros les impiden obtener acceso al crédito formal para capital de trabajo, lo cual reduce los potenciales beneficios que podrían obtener de una nueva explotación.[56] Además, la mayor aversión al riesgo de las familias pobres les hace rehuir inversiones en activos cuyo precio es demasiado volátil y que varía positivamente con su principal fuente de ingresos (Carter y Zimmerman, 1995).

La segunda clase de factores que dificultan la viabilidad de transacciones entre pequeños y grandes propietarios son las barreras que enfrenta la demanda efectiva de los productores de bajos recursos. Por lo general, estos actores no poseen ahorros ni acceso a fuentes de financiación para compras de activos que limitan su participación en los mercados de tierras —lo que se conoce en la literatura como "la restricción fundamental de la demanda de los pobres" (Binswanger, 1987). Las restricciones anotadas pueden ser suficientes para eliminar las ventajas derivadas del uso más intensivo de los recursos de los pequeños y pueden explicar porqué, en la práctica, los mercados de tierras no han inducido cambios importantes en la estructura agraria en favor de las pequeñas unidades de explotación.

En las circunstancias descritas, es poco probable que la remoción de obstáculos al funcionamiento efectivo del mercado de tierras lleve a una subdivisión de los grandes predios. Las limitaciones descritas harían improbable que grupos de pequeños demandantes pudieran hacer efectiva una demanda a precios

[54]Existe una voluminosa literatura que encuentra una relación inversa entre tamaño de la parcela y la productividad total factorial, demostrando la mayor eficiencia social de las pequeñas explotaciones. El estudio más conocido es el de Berry y Cline (1979). Parte de esta relación se explica por diferencias en la fertilidad de la tierra (Cornia, 1985). Sin embargo, la asociación se mantiene aún después de corregir los efectos de la calidad de la tierra y otras variables asociadas con el tamaño de la explotación (Carter, 1984). No obstante, la mayor parte de la evidencia proviene del Asia. Alguna evidencia para América Latina aparece en Lau Yotopoulos (1979), Kutcher y Scandizzo (1981) y Johnson y Ruttan (1994).

[55]Véase por ejemplo Binswanger et al., (1995), Feder (1 Carter y Mesbah (1993) y Carter y Zegarra (1997). La discusión que sigue se basa en estos estudios.

[56]Según Carter y Zegarra (1997), la imposibilidad de obtener crédito formal para capital de trabajo es un gran limitante de la eficiencia relativa de los pequeños propietarios

atractivos para los propietarios de grandes extensiones. Por otra parte, inversionistas urbanos podrían encontrar atractiva la adquisición de pequeñas parcelas, siempre y cuando los beneficios no productivos esperados —netos de los costos de transacción— superen el precio de reserva de las pequeñas parcelas.[57]

En la práctica, el funcionamiento reciente de los mercados de tierra en América Latina no ha seguido patrones definidos que permitan pronosticar el predominio de un tamaño de explotación sobre otros. La poca evidencia empírica reciente señala la existencia de retornos a escala constantes o decrecientes, (López y Valdés, 1997) lo cual es consistente con una estructura agraria caracterizada por la coexistencia de explotaciones de una amplia gama de tamaños, niveles tecnológicos y grados de intensidad de uso de la tierra. Es muy probable que los tamaños óptimos de explotación varíen significativamente de localidad a localidad, dependiendo de las condiciones agroecológicas, las tecnologías disponibles, la disponibilidad de otros factores de producción y las políticas gubernamentales. En el futuro, se requieren estudios específicos que evalúen más a fondo el grado de eficiencia de diferentes tipos de explotación y, en particular, las razones que explican la supervivencia de tamaños ineficientes.

La efectividad del mercado de tierras y la pobreza rural

En las secciones anteriores, se argumentó que las deficiencias del mercado de tierras se reflejan en un uso ineficiente del recurso. En ésta se ilustra como este uso ineficiente ha contribuido a una utilización inadecuada de la mano de obra disponible y, de paso, a intensificar el desempleo, la pobreza rural y el deterioro ambiental.

Una característica importante del desarrollo económico de la región en los últimos 30 años es la coexistencia de tasas razonables de crecimiento con una alta intensidad de pobreza rural (López y Valdés, 1997 y Jaramillo, 1998). A partir de la década del 60, bajo el impulso de la revolución verde, la producción agropecuaria ha mostrado un dinamismo razonable —crecimiento a una tasa anual del 3% entre 1960-94— (Piñeiro, 1996). No obstante, la generación de empleo en las actividades agropecuarias no ha crecido a tasas similares a las de otras regiones de nivel de desarrollo similar. En consecuencia, la reducción de la pobreza rural ha sido un proceso excesivamente lento, a pesar de un fuerte flujo migratorio hacia las ciudades y fronteras agrícolas (Urrutia, 1991). Entre 1970 y 1990, la proporción de hogares bajo la línea de pobreza pasó de 62% a 53% (CEPAL, 1995). Sin embargo, la proporción de familias bajo la línea de extrema pobreza sólo se redujo de 34% a 30% en el mismo período.[58]

Buena parte de la explicación de esta situación está asociada a la evolución reciente del uso de la tierra, descrita en las secciones anteriores. Por un lado, una proporción significativa de la tierra arable se ha dedicado a actividades de bajo valor, las cuales han limitado las oportunidades de empleo a la población rural. Por otro lado, el segmento que más ha participado en el proceso de modernización reciente se ha caracterizado por la utilización predominante de tecnologías de baja intensidad en uso de mano de obra. Los agricultores modernos que han estado a la vanguardia de este proceso han optado por seleccionar métodos intensivos en agroquímicos y maquinaria, pues enfrentan un costo efectivo de la mano de obra superior al costo de oportunidad social. Aún en zonas de abundancia relativa de mano de obra, el enganche de trabajadores implica costos no despreciables de supervisión. En muchos casos, el salario formal es superior al costo de oportunidad del recurso, fruto de regulaciones que encarecen la utilización de la mano de obra. Por otra parte, la adopción de tecnologías basadas en el uso intensivo de maquinaria ha sido en parte facilitada por políticas

[57] No obstante, es posible que estas transacciones enfrenten altos costos unitarios de transacción y que los precios de reserva de las pequeñas parcelas sean lo suficientemente elevados para obstaculizar los acuerdos. El trabajo de Carter y Zegarra (1993) en Paraguay muestran que en muchos casos, el precio al cual los pequeños agricultores estarían dispuestos a vender sus tierras son muy superiores al precio que están dispuestos a pagar por tierra adicional.

[58] Un estudio reciente de CEPAL (1995) concluye que durante la década del ochenta, los incrementos en los niveles de pobreza se de la región se concentraron en la población urbana y se mantuvieron estables en áreas rurales.

macroeconómicas y sectoriales que abarataron los costos de estos bienes y por políticas de investigación y extensión orientadas a promover estas tecnologías (Echenique, 1996; Binswanger et al., 1995 y Jaramillo, 1998).

En consecuencia, no se han ofrecido suficientes oportunidades de empleo a las poblaciones rurales de bajos recursos, las cuales tampoco han encontrado suficientes alternativas laborales en otros sectores. Esta situación conlleva a un desperdicio de recursos productivos que además ocasiona graves perjuicios sociales. En algunos países, las tensiones generadas han causado conflictos sociales, violencia e inestabilidad política. En muchos casos, estos conflictos se han centrado en la propiedad de la tierra, tal como lo ilustran los casos de Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala, México y Nicaragua. La pobreza rural también ha incidido en un creciente deterioro de los recursos naturales, ya sea por la acción de los pequeños propietarios que sobre-explotan sus parcelas o la de quienes emigran forzosamente a zonas de frontera.

La importancia del crecimiento económico como requisito indispensable para reducir los niveles de pobreza es reconocida ampliamente. Estudios recientes indican que la distribución inicial de activos puede afectar tanto el nivel de crecimiento como su impacto sobre la reducción de la pobreza (Jazairy et al., 1992 y Birdsall y Londoño, 1997). En particular, con datos de más de 100 países, se ha encontrado que la desigualdad en la distribución de la tierra reduce las tasas posteriores de crecimiento y el ritmo de disminución de la pobreza (Deininger y Squire, 1996). Estos hallazgos parecen consistentes con el exitoso patrón de crecimiento de las economías del Este asiático, en donde la distribución equitativa de los beneficios del desarrollo se explica, al menos en parte, por las reformas agrarias adoptadas en las fases iniciales.

Argumentos similares fueron usados para justificar los programas de redistribución de tierras iniciados en la década del 60 en los países de la región. Como se verá en la sección quinta, los logros de la mayoría de estas reformas en materia de redistribución han sido escasos. La evidencia señala que, aunque hay países en donde se han presentado cambios importantes, en el grueso de la región el grado de concentración de tierra entre principios de la década del sesenta y mediados de la década del noventa no ha cambiado sustancialmente (Dorner, 1992 y Thiesenhusen, 1995). Esto se explica por la inefectividad de los esfuerzos de reforma agraria y porque el funcionamiento del mercado de tierra no ha generado cambios dramáticos en la estructura agraria.Hasta el momento, este mercado no ha servido para democratizar la propiedad ni permitir un acceso creciente a los pobres de los beneficios del desarrollo.[59]

En resumen, el mercado de tierras no parece haber operado efectivamente en la región en las últimas décadas. Esto se refleja en la gran disparidad de intensidad en el uso del recurso que todavía prevalece en muchos países de la región. Esta disparidad, asociada a patrones de desarrollo agrícola que no han generado plazas de trabajo suficientes contribuyen a explicar la persistencia de una intensa pobreza rural. Un funcionamiento más efectivo del mercado de tierras debería conducir a una reasignación de recursos que permita intensificar el uso de la tierra pobremente explotada con la mano de obra hoy día subutilizada. Este proceso aumentaría el producto global y sectorial, reduciría el desempleo y la pobreza en el campo y disminuiría las presiones al deterioro ambiental en muchos países.

El funcionamiento de los mercados de tierras en América Latina

Transcurrido el período de auge en la década del sesenta, el estudio del funcionamiento de los mercados de tierras en América Latina ha venido en decadencia. Por tanto, la escasez de datos y de investigaciones de campo hace difícil la formulación de un diagnóstico completo y general para la región apropiado para fines de la década del noventa. No obstante, gracias al renovado interés en el tema, han aparecido algunos estudios recientes que permiten aventurar algunas observaciones preliminares acerca del estado actual de los mercados de tierra rural en la

[59]En Chile, el funcionamiento del mercado de tierras ha concentrado la propiedad en el Valle Central, en virtud al proceso de venta de parcelas de antiguos beneficiarios de reforma agraria (Carter y Mesbah, 1993).

región.[60] En esta sección se describe esta evidencia, la cual parece confirmar que el mercado de tierras no opera eficientemente en la mayoría de contextos en América Latina. En un primer apartado, se trata el mercado de compra-venta. En el segundo, se discute el de arrendamientos.

Mercados de compra-venta

La evidencia disponible señala que los mercados de tierras de la región son más activos de lo que se pensaba. La proporción de tierras que cambia de manos anualmente es en muchos casos comparable —y aún superior— a los indicadores de otras latitudes. Mientras que en los países desarrollados se estima que la proporción de la tierra que cambia de manos anualmente alcanza el 2% por año, en Venezuela, esta fracción alcanzó el 3,5% en el período comprendido entre 1974 y 1986 (Carter y Zegarra, 1997). En Colombia, en los 15 municipios incluidos en el estudio FAO-Cega (1994), se detectó que cerca del 5% de las áreas cambiaron de manos en 1991. En la región de la costa del Ecuador, se detectó el cambio en la propiedad de entre 1,4 y 2,3% anual entre 1989 y 1992 (FAO-Coteca, 1995). En Honduras, un estudio en áreas de titulación registró una rotación anual de 1% del área (Melmed-Sanjak, 1997). En Chile, se ha documentado un mercado activo, con mayores transferencias en las áreas con tierras más fértiles y de mejor infraestructura (Carter y Mesbah, 1993). En ese país, el dinamismo de las transacciones de tierras ha sido alimentado por la venta de la mayor parte de las parcelas asignadas a anteriores beneficiarios de programas de reforma agraria (Echenique y Rolando, 1991). Estudios en Honduras y Ecuador han confirmado que las transferencias a través del mercado han sido el principal medio de reasignación de tierras agrícolas en los últimos años (Salgado, 1994 y FAO-Coteca, 1995). Estudios de la agricultura paraguaya también señalan la existencia de un mercado de tierras activo (Carter y Zegarra,1993).

Los mercados de tierras en América Latina exhiben dos características estructurales notables. En primer lugar, canalizan una demanda limitada ya que son predominantemente "locales": tanto compradores como vendedores son habitantes de la localidad o región, particularmente en los mercados de pequeñas parcelas (Muñoz, 1993).[61] Esto responde a los altos costos de búsqueda, que obstaculizan la transmisión efectiva de demandas y ofertas de zonas alejadas y que otorgan ventajas a los demandantes locales. Por lo general, los habitantes de la zona tienen ventajas de información acerca de aspectos importantes que afectan la valorización de la tierra en su localidad. En otros casos, también obedece al alto grado de informalidad en las transacciones relacionado con la inseguridad de la propiedad y la relativa desventaja de compradores potenciales no-locales acerca de la solidez de los derechos de tenencia de parcelas particulares.

En segundo lugar, los mercados exhiben una fuerte segmentación por tamaño o clase social. Por un lado, las propiedades de grandes extensiones tienden a ser vendidas entre compradores de clase económica similar al vendedor. Por el otro, existe un dinámico mercado de pequeñas propiedades, adquiridas usualmente por familias de estratos socioeconómicos bajos. Esta segmentación se ha documentado en estudios de campo en Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Honduras, México y Paraguay.[62] En la mayoría de las localidades, escasean las transacciones en las que grandes propiedades son adquiridas con el propósito de ser subdivididas en pequeños predios (a excepción de aquellas realizadas por las agencias de reforma agraria). Tampoco son usuales las compras de varias parcelas pequeñas adyacentes con el propósito de su unificación. Esta segmentación obedece a las diferencias entre la operación de los mercados por estratos (formal vs. informal) y obstáculos derivados de los altos costos de transacción asociados a la subdivisión o

[60] A este respecto cabe destacar los trabajos de campo patrocinados por la FAO en Colombia (FAO-Cega, 1994), Ecuador (FAO-Coteca, 1995), México (FAO-Unam Xochimilco, 1996) y Brasil (Ramos y Reydon, 1995), los estudios de la AID en Honduras (Salgado, 1994) y en Paraguay (Carter y Zegarra, 1997).

[61] La localidad de los mercados es documentada en los estudios de la FAO realizados en México, Ecuador, Colombia y Brasil. En el estudio de Colombia (FAO-Cega, 1994) se encuentra que más del 50% de las ventas de tierras en 1991 en zonas campesinas fueron realizadas entre familiares.

[62] Ver los estudios citados en pié de página 9.

consolidación de propiedades (Carter y Zegarra, 1997).

Algunas de las características del mercado de tierras descritas anteriormente están relacionadas con el carácter informal de muchas de las transacciones. Esta informalidad responde a la ausencia o debilidad de los derechos formales de propiedad. A su vez, esta debilidad obedece a la inefectividad en las instituciones que los protegen (por ejemplo, registro, catastro, sistema judicial y policial) y a los costos de transacción elevados que usualmente son requeridos para la formalización de las transacciones (Muñoz, 1993). Dentro de las razones que explican porque no se registran las transacciones de compra-venta entre pequeños agricultores se aducen la distancia a las oficinas del registro, las tarifas de inscripción y el costo de los impuestos requeridos. Por ejemplo, en Colombia la inscripción de una transacción requiere el pago de costos notariales y de registro, además de la cancelación de impuestos de ganancias de capital, retención en la fuente y timbre. En su conjunto estos impuestos pueden llegar a representar cerca del 20% del valor de la transacción (Acuña, 1997). En Ecuador, estos costos se han calculado entre 25% y 35% del precio de venta de la tierra (FAO-Coteca, 1995).

Las barreras anotadas para la formalización de las transacciones explican la prevalencia de mercados informales activos. Estos permiten el traspaso temporal o permanente de la tierra entre miembros de la misma comunidad, unidos por vínculos culturales y sociales. A pesar de las restricciones legales, estos traspasos son comunes, por ejemplo, entre ejidatarios mexicanos (FAO-UNAM Xochimilco, 1995). La fluidez de estos mercados es a veces una barrera para convencer a los agricultores de la necesidad de regularizar sus propiedades, en particular en aquellos casos en los que el título formal no garantiza beneficios tangibles como el acceso a crédito.

Los mercados rurales de tierras también sufren las consecuencias de las debilidades del desarrollo de los mercados de capitales. En particular, en muchos países de la región existe una oferta limitada (o inexistente) de crédito para compra de tierras para nuevos propietarios o expansión de explotaciones. Esto explica que los estudios de campo encuentren que las compras de tierras se adquieren predominantemente con ahorros propios (FAO-Cega, 1994, FAO-Coteca, 1995 y Reydon, 1997). En muchos casos, las limitaciones del acceso a crédito obedecen a problemas relacionados con el marco legal que ordena los mecanismos para facilitar el aseguramiento del colateral o con el ineficiente funcionamiento de los registros que deben llenar estas funciones. En la mayoría de los países existen grandes obstáculos para que un propietario pueda utilizar parte de su valor como garantía para adquirir terrenos adicionales. Además de exigir que el predio esté formalmente titulado y registrado, la operación requiere un sistema de administración de garantías que expedite el traspaso de la propiedad al intermediario financiero (Fleisig y de la Peña, 1993). Estas condiciones son esenciales para inducir a los intermediarios financieros a otorgar crédito sin riesgos excesivos.

El comportamiento de los precios de la tierra en América Latina es un tema que ha recibido atención recientemente.[63] En teoría, se han identificado los principales factores que inciden en las fluctuaciones en los precios. Sin embargo, todavía no se comprenden bien los canales de transmisión de sus efectos, la importancia relativa de los diferentes determinantes y la dinámica de las relaciones. La evidencia de la región y de otras áreas permite llegar a algunas conclusiones:

< Los precios de la tierra tienden a reflejar las rentas asociadas a las actividades agropecuarias, incluyendo aquellas derivadas de subsidios, tratamientos preferenciales o acceso a programas gubernamentales (Brandao y Rezende, 1992 y Feder et al., 1988). Por ende, las fluctuaciones en las políticas de protección e intervención agrícola tienden a reflejarse en variaciones en los precios de la tierra.

< Los precios de la tierra también reflejan presiones de demanda no relacionadas directamente con la producción agropecuaria. Estas pueden ser inducidas por la incertidumbre macroeconómica, la cual otorga un valor especial a la tierra como activo que tiende a conservar su valor real durante episodios inflacionarios (Feldstein, 1980). En otros casos, el precio de la tierra puede incluir rentas derivadas de

[63]Ver por ejemplo los estudios de Brandao y Rezende (1992) y Reydon (1997) para el Brasil y Alvarado (1996) para Colombia.

ventajas tributarias asociadas a la posesión de tierra rural, incluyendo aquellas asociadas al lavado de capitales ilegales (Binswanger, 1991). Finalmente, el precio también refleja demandas relacionadas con la expansión de las ciudades, las demandas de familias urbanas por fincas de recreo y la presión por conservar reservas naturales (Brandão y Feder, 1994). Finalmente, el precio también debe incorporar el valor de la tierra como instrumento de poder y dominación social (Binswanger et al., 1995).

< Los precios de la tierra son muy volátiles. Estudios en países desarrollados y en América Latina sugieren que al igual que otros activos, las fluctuaciones tienden a ser mas amplias que aquéllas de los factores que determinan su precio (por ejemplo, los retornos netos a la actividad agrícola).[64] Esto responde a los permanentes cambios en las expectativas acerca de las condiciones futuras, las cuales afectan el valor capitalizado de los beneficios futuros.

< Los precios de la tierra no reflejan el valor de los servicios y externalidades ambientales que presta (Brandão y Feder, 1994).

En la mayoría de los países de la región, la intervención directa e indirecta del Estado es un determinante fundamental de la operación de los mercados de tierras. Esta intervención puede tomar varias modalidades:

< *Como vendedor:* la adjudicación de tierras baldías y otras tierras estatales ha representado históricamente una proporción alta de las transacciones de tierras en la región. Las políticas que determinan como se realiza los procesos de adjudicación de estas tierras han ejercido un efecto importante sobre la estructura agraria. En muchos casos, la disposición de tierras en grandes extensiones ha sido una de las principales explicaciones del patrón de desigualdad en la tenencia de tierra (Grindle, 1986).

< *Como comprador*: los Estados de la región tienen menor influencia en los mercados de tierra como compradores. Sin embargo, durante períodos de auge de políticas de reforma agraria, las intervenciones de las agencias estatales han alcanzado volúmenes importantes que han presionado los precios en mercados que por naturaleza son relativamente ilíquidos (ver la cuarta sección).

< *Reglamentaciones:* existen muchas reglamentaciones gubernamentales que inciden en el funcionamiento de los mercados de tierras. Dentro de las que mayor influencia ejercen están: i) límites al tamaño máximo o mínimo de las propiedades rurales, los cuales promueven subdivisiones ficticias y la informalidad en las transacciones; ii) limitaciones (temporales o permanentes) a la venta, alquiler o herencia de tierras, usualmente aplicadas a beneficiarios de procesos de colonización o reforma agraria,[65] iii) otorgamiento de derechos especiales de tenencia a arrendatarios, bajo leyes que privilegian los derechos de los trabajadores directos de la tierra,[66] iv) otorgamiento de derechos de propiedad a invasores en tierras del Estado —y, en ocasiones, privadas— que fomentan la invasión como modalidad de acceso a la tierra; v) castigos a quienes mantienen la tierra ociosa mediante impuestos a la tierra o amenazas de expropiación.

Los mercados de tierra periurbanos merecen un comentario aparte. Aunque su tamaño relativo no es todavía significativo en el conjunto de la región, estos son especialmente importantes en zonas de alta densidad poblacional y en particular, en algunas de las islas del Caribe. Estos mercados tienden a ser muy activos pues existe un enorme interés de inversionistas urbanos por capturar las ganancias de

[64] En Estados Unidos, la volatilidad de los precios de la tierra es documentada en los estudios de Falk (1991) y Irwin y Colling (1990). En América Latina, esto se señala en los estudios de Reydon (1997) y Alvarado (1996).

[65] Un caso conocido es el de la creación de los éjidos en México, mediante los cuales se otorgó derecho heredable al uso de la tierra pero sin derechos de venta o alquiler. La reforma constitucional de 1992 legalizó la venta y alquiler de estas tierras, así como el otorgamiento de títulos individuales a los ejidatarios si se opta por su disolución en una asamblea (Hendrix, 1994).

[66] En algunos países, los arrendatarios tienen derecho a solicitar que la tierra sea afectada en el proceso de reforma agraria. En otros, tienen derecho a cobrar por las mejoras incorporadas a la tierra.

capital vinculadas a la expansión urbana. En muchos casos, algunos especuladores tienen acceso a información privilegiada sobre planes de expansión de vías y urbanizaciones antes que los propietarios. En estos casos, se producen transferencias regresivas en perjuicio de los agricultores (Brandão y Feder, 1994). Los conflictos y tensiones asociados a la expansión urbana explican la multiplicidad de reglamentaciones y controles que usualmente rigen en estos mercados. En muchos casos, estas reglamentaciones buscan mantener las tierras en usos agrícolas, cuando su valor económico en otros usos es superior.

Mercado de arrendamiento

El uso de diferentes modalidades de arrendamiento de tierra ha decaído sustancialmente en las últimas décadas en la región.[67] Esta decadencia obedece, por una parte, a la transformación de los grandes latifundios en explotaciones modernas mecanizadas. Por otra parte, también es resultado de los efectos de las políticas adoptadas en favor de los inquilinos, las cuales se plasmaron en legislaciones en las décadas del 30 y 40, otorgando la posibilidad de obtener la propiedad de la tierra a quienes la trabajan (de Janvry, 1981). Estas leyes coadyuvaron a la expulsión de inquilinos en muchos países de la región. En Colombia, por ejemplo, de los 2,3 millones de hectáreas que se arrendaban formalmente en 1960 se pasó a 1,1 millones en 1988 (DNP, 1990). Muchas de estas leyes aún permanecen vigentes hoy. En Bolivia, la reciente Ley INRA de 1996 suprimió la prohibición a los arrendamientos, vigente desde 1953 (Muñoz y Lavadenz, 1997).

Teóricamente, la propiedad individual de la tierra ofrece mayores incentivos que el arrendamiento para realizar inversiones permanentes o labores de preservación ambiental. Sin embargo, estas desventajas de los arrendamientos pueden ser subsanadas con contratos por períodos prolongados que amplían el horizonte de planificación de quien trabaja la tierra. Por otra parte, las modalidades de arrendamiento exhiben ventajas en contextos en que existen altos costos de transacción para la compra-venta de tierras. Estos arreglos permiten aprovechar el capital humano de empresarios agrícolas que no tienen el suficiente capital (o acceso a crédito) para comprar tierra, así como los terrenos improductivos de quienes no están en capacidad de emprender la producción agropecuaria. Un mercado fluido de arrendamientos puede permitir que se alcancen tamaños óptimos de explotación sin exigir transacciones de compra-venta entre diferentes tamaños (Otsuka, 1993). Adicionalmente, algunas modalidades de arrendamiento que implican la distribución proporcional de la cosecha son formas eficaces de distribución de riesgos entre los agentes económicos.[68] En el caso asiático, se ha encontrado que el arrendamiento es una forma de acceso común a la tierra —y ascenso social — por parte de los estratos más pobres de la sociedad rural (Otsuka, 1993).

Las ventajas anotadas de las modalidades de arrendamiento explican su importancia en muchos países de la región, a pesar de las restricciones legales. Como proporción del área agrícola, el área bajo arrendamiento es 38% en Belize, 16% en Brasil, 27% en Ecuador, 29% en Guyana, 56% en Honduras, 67% en Panamá y 20% en Uruguay (Jazairy et al., 1992). En la mayoría de los casos, estos acuerdos se realizan en los estratos de pequeños productores y tienden a ser informales. Este es el caso, por ejemplo, de los sectores reformados de Honduras y Ecuador, en donde no se les permite a los beneficiarios alquilar formalmente las tierras. Estas prohibiciones han producido efectos perversos, tales como la reducción de la duración de los contratos, lo cual disminuye los incentivos para la realización de inversiones de largo plazo (Brandão y Feder, 1994).

Existe evidencia reciente de un resurgimiento del arrendamiento en propiedades grandes y medianas. Este es el caso de Brasil, en donde agricultores profesionales de granos y terratenientes en Uberaba han desarrollado un activo mercado de arrendamiento desde 1985 (Romeiro et al., 1994). Una situación

[67] En este documento se utiliza el arrendamiento como término genérico para abarcar todas las modalidades de utilización de tierras que implican un acuerdo contractual entre el dueño legal de la tierra y quien la trabaja. Esto incluye el alquiler simple, la aparcería, la medianería y otras formas de división del producto.

[68] Existe una extensa discusión en la literatura acerca de la ventaja relativa de las modalidades de arrendamiento que exigen un pago fijo en contraste con aquéllas que exigen una proporción de la cosecha (Véase Otsuka, 1993).

similar ha venido ocurriendo en México en el sur de Sonora así como en Colombia en el Valle del Cauca y en la región arrocera del Valle del Magdalena.

Al igual que los mercados de compra-venta, los mercados de arrendamiento de tierras exhiben una fuerte segmentación por estratos. La evidencia de estudios recientes confirma que el escaso interés de los propietarios de grandes extensiones por alquilar sus tierras obedece al temor de expropiación, asociado a la vigencia de leyes que favorecen a los arrendatarios (Romeiro et al., 1994). Un caso especial y posiblemente único en la región es el arrendamiento de grandes propietarios a pequeños productores de hortalizas para exportación en Guatemala (Melmed-Sanjak, 1997). También existen algunos casos de arrendamientos de tierras de comunidades de pequeños campesinos a grandes empresarios agrícolas, como en el caso del arrendamiento de éjidos para cultivos de exportación en el Norte de México (FAO-UNAM Xochimilco, 1996) y de hortalizas en Perú (Figueroa, 1995). Estos casos ofrecen múltiples ventajas a los propietarios, quienes ademas de recibir la renta de la tierra, son contratados como trabajadores en la misma explotación y con frecuencia adquieren conocimientos acerca de nuevos cultivos y tecnologías de producción.

Obstáculos a la operación de los mercados de tierras

En esta sección, se hace un breve recuento de los principales obstáculos que enfrenta la operación efectiva de los mercados de tierra rural en América Latina.

Costos de transacción

La tierra es un bien fundamentalmente heterogéneo; cada parcela se distingue por una multitud de características que la hacen única (por ejemplo, ubicación geográfica, pendiente, distancia a vías, calidad de tierras, estructuras, etc.). Por ende, las transacciones del mercado de tierras requieren una inspección visual del terreno, lo cual ocasiona costos de búsqueda asociados al desplazamiento físico del comprador y al proceso de inspección (Muñoz, 1993). Con un bien como la tierra, la inspección visual puede no ser suficiente para revelar todas las características que determinan su valor. Pueden haber sectores inundables, reglamentaciones locales que restringen el uso de la tierra o vecinos indeseables. En otros casos, pueden existir conflictos sobre la propiedad misma del terreno. Estos factores ilustran los obstáculos que introduce la existencia de información asimétrica entre comprador y vendedor (Feder y Feeny, 1991, Brandão y Feder, 1994 y Muñoz, 1993).

Las transacciones en el mercado de tierras también enfrentan un proceso especial de fijación de precios. En teoría, el precio de una parcela es equivalente al valor capitalizado de los beneficios netos esperados. Sin embargo, diferencias de expectativas ocasionan divergencias en los cálculos de cada agente. En la práctica, el precio es resultado de una negociación entre comprador y vendedor, basados en información reciente sobre transacciones de predios similares en la zona y en una valorización subjetiva de las estructuras y mejoras incorporadas al predio específico (Muñoz, 1993). La heterogeneidad de cada predio y las diferencias de apreciación entre los agentes introduce costos de negociación, los cuales representan un componente más de los costos de transacción.[69]

La formalización de los contratos de compra-venta de tierra exigen costos adicionales. Por lo general, estos costos incluyen honorarios notariales, inscripción en el registro público y el pago de algunos impuestos. Estos pagos forman otro componente importante de los costos de transacción de tierras.

Los costos de transacción descritos explican la relativa iliquidez de los mercados de tierra, en comparación con otros mercados de activos tales como los instrumentos financieros o los bienes agrícolas almacenables (Binswanger et al., 1995 y Carter y Zegarra, 1997). Como la mayor parte de estos costos son fijos por transacción, las compras de pequeños terrenos enfrentan mayores costos por unidad de área. Por lo tanto, la compra de varias parcelas debe resultar más costosa que la compra de

[69]Los costos de negociación también son una característica de los mercados de arrendamiento de tierras.

un solo terreno de igual extensión.[70]

De la discusión anterior se desprende que los costos de transacción pueden ser una importante barrera para las operaciones del mercado de tierras. Algunos de estos costos —aquéllos asociados a la búsqueda y negociación— son inherentes al mercado y, por ende, no son sujetos a reducción mediante intervenciones. De aquí que estos mercados sean por naturaleza relativamente ilíquidos (Wachter, 1992 y Muñoz, 1993). Por otra parte, los costos asociados a la formalización y registro de las transacciones pueden ser modificados por acciones gubernamentales. También pueden diseñarse medidas para contribuir a reducir los costos de búsqueda y negociación, tales como la difusión de información acerca de las transacciones más recientes y de las características topográficas de las tierras, por ejemplo, mediante un catastro actualizado y de fácil acceso.

Inseguridad de los derechos de propiedad

Otra barrera a la operación efectiva de los mercados de tierra es la inseguridad de los derechos de propiedad que predomina en amplias zonas de la región. Algunas estimaciones indican que más del 50% de los agricultores de la región no poseen títulos seguros sobre sus tierras (López y Valdés, 1997). Estas cifras incluyen a los productores sin título y aquéllos con títulos no inscritos en los registros públicos.

La ausencia de derechos formales de propiedad no es una barrera infranqueable a las transacciones del mercado de tierras. La evidencia muestra mercados de tierra activos entre segmentos de agricultores de escasos recursos, usualmente miembros de una comunidad. En estos casos, los vínculos familiares, sociales y culturales otorgan suficiente seguridad a estas transacciones.

No obstante, la falta de derechos de propiedad sólidos disminuyen la efectividad e intensidad del mercado de tierras. Por una parte, reduce el número potencial de demandantes, pues agentes de otras localidades no poseen información acerca de la solidez de los derechos del vendedor (Muñoz, 1993). Además, la falta de derechos reconocidos institucionalmente afectan el acceso a crédito formal, el cual puede ser utilizado para hacer efectiva una demanda por tierra adicional (Brandão y Feder, 1994). Por otra parte, la incertidumbre acerca de la propiedad de la tierra deprime los precios de las transacciones. Los estudios de campo indican que los precios de predios con derechos inseguros son menores que los de aquéllos que gozan de títulos formalmente registrados (Carter y Zimmerman, 1995 y Feder, 1987). Además, la incertidumbre no motiva las inversiones productivas de largo plazo y el manejo sostenible de los recursos naturales (Feder, 1987).

La falta de seguridad de los derechos de propiedad es un fenómeno de raíces profundas. Por una parte, segmentos amplios de la población rural latinoamericana no han tenido acceso a derechos formales de propiedad. En muchos casos, los derechos informales del uso de tierras reconocidos por sus comunidades han satisfecho tradicionalmente sus necesidades. Por otra parte, las instituciones del Estado encargadas de otorgar y respaldar los derechos de propiedad no han penetrado en estos segmentos. La informalidad predominante en muchas áreas obedece a que los costos de formalizar las transacciones frecuentemente sobrepasan los beneficios percibidos (Feder y Feeny, 1991). Este es el caso de los agricultores de menos recursos, para quienes los costos de acceder a un título o de registrar una transacción son normalmente muy superiores a la ganancia esperada, en especial si no hay crédito formal disponible. Un mercado de tierras efectivo requiere derechos de propiedad sólidos. Sólo de esta manera se garantiza que los productores con mayor potencial productivo puedan acceder a tierras subutilizadas. La segmentación y el carácter local de muchos mercados de tierras en América Latina no contribuye a garantizar un flujo efectivo.

Reglamentaciones del gobierno

Algunas reglamentaciones gubernamentales son barreras importantes al mejor funcionamiento de los mercados de tierras. Aquellas relacionadas con los trámites y costos excesivos de legalización y registro de transacciones de compra-venta ya fueron mencionadas. En esta sección se enumeran otros obstáculos importantes, derivados de normas

[70] El proceso contrario enfrenta los costos derivados de la subdivisión.

públicas.

< *Restricciones a la propiedad privada de tierra*. En varios países de la región, el otorgamiento de tierras a través de programas de colonización o reforma agraria exigieron la conformación de cooperativas, ejidos y otras formas asociadas de tenencia. En la mayoría de estos, se restringió la expedición de derechos de propiedad individuales, lo cual marginó a estas tierras de los mercados. Un caso especial es el de aquellos países o zonas en donde, por razones de tradición cultural, se restringe la propiedad privada sobre la tierra, tal como sucede en los países de tradición británica en el Caribe. En estos casos, los agentes privados obtienen arrendamientos ("leases") del Estado para utilizar la tierra por períodos determinados. Cuando los contratos se otorgan por períodos breves (6 meses o un año) o cuando existe incertidumbre acerca de su duración, los arrendatarios no tienen incentivos para realizar inversiones de largo plazo, preservar los recursos naturales o tener acceso a crédito. Por otra parte, cuando los arrendamientos se otorgan por períodos extensos, sin incertidumbre acerca de su duración y con la posibilidad de ser transferidos a discreción del arrendatario, los mercados de tierra pueden operar sin restricciones.

< *Restricciones a la venta o arrendamiento de las tierras.* Muchos programas de colonización o reforma agraria del pasado han estado asociados a prohibiciones a la venta o alquiler de los predios. Estas normas buscan obligar a las familias escogidas como beneficiarias de estos programas a permanecer atadas a las actividades agrícolas. Estas restricciones limitan la oferta de tierras, obstaculizan el acceso a crédito formal y no dan oportunidad a los beneficiarios de adaptarse ante cambios en la situación familiar o en oportunidades productivas en otros sectores. De este modo, no permiten la salida de productores ineficientes y la entrada de nuevos aspirantes. En la práctica, estas restricciones son frecuentemente burladas a través de transacciones informales.

< *Legislación que no estimula el arrendamiento de tierras.* Originalmente diseñadas para defender a arrendatarios ante abusos por parte de los grandes hacendados, los efectos de las normas legales que prohíben o restringen la operación de estas modalidades han sido perversos.[71] La aprobación de estas normas en los países de la región, muchas de las cuales datan del período 1930-1960, generaron movimientos masivos de expulsión de antiguos arrendatarios (de Janvry 1981 y Grindle 1986). Desde entonces, estas normas se han erigido en la principal barrera a los contratos de arrendamiento, especialmente entre dueños de grandes extensiones y familias de escasos recursos.

< *Políticas de adjudicación de baldíos.* El Estado ha sido tradicionalmente el mayor terrateniente en los países de la región. Por ende, su participación como principal oferente de tierras es crítica en los mercados de tierras. La mayor parte de las tierras estatales que pasan a manos de particulares corresponde a políticas de adjudicación de baldíos. Estas políticas han sido un importante determinante de la estructura agraria de los países de la región. Tradicionalmente, estas políticas han tendido a favorecer las demandas por grandes extensiones de tierras de grupos influyentes, lo cual ha servido a perpetuar la extrema concentración de la propiedad (Grindle, 1986 y Binswanger, 1991). La adjudicación de estas tierras en propiedades de gran extensión limitan su acceso por parte de agricultores de menores ingresos. La posterior subdivisión de estas áreas en fincas familiares es obstaculizada por los costos de transacción que enfrentan los demandantes de pequeñas parcelas. Por otra parte, importantes proporciones de las tierras públicas han sido colonizadas por agricultores de bajos recursos. La debilidad de los esfuerzos gubernamentales por otorgar derechos de propiedad en aquellas tierras aptas para la producción agrícola es un factor que limita la productividad de estos productores y contribuye al deterioro de los recursos naturales.

< *Otras reglamentaciones.* Otras reglamentaciones imponen costos innecesarios a los mercados de tierras. Por ejemplo, los límites máximos al área en manos de poseedor tienden a ser violados fácilmente mediante la subdivisión ficticia. De otra parte, los límites mínimos inducen a la informalidad en las

[71] En muchos países de la región, las leyes de reforma agraria otorgaron derechos especiales de propiedad sobre la tierra (o las mejoras) a los arrendatarios.

transacciones.[72] Otros contextos en los que surgen rigideces administrativas en los tamaños de las parcelas son los programas de colonización o reforma agraria. En estos programas, el tamaño y ubicación de la parcela son determinados por decisiones administrativas que no consultan las preferencias y necesidades de los beneficiarios.

Factores que distorsionan la demanda de tierras

El funcionamiento efectivo de los mercados de tierras es obstaculizado cuando los agentes responden a señales asociadas con políticas que distorsionan la demanda u oferta de tierras. En estos casos, se proporcionan incentivos artificiales a usos que no reportan el mayor valor económico de la tierra para la sociedad. Estas políticas tienden a limitar el acceso a la tierra a quienes le pueden dar una mejor utilización y contribuyen a distorsionar la estructura agraria. Además tienden a sostener los precios de la tierra por encima del valor capitalizado de su renta productiva y en algunos casos, a ocasionar una excesiva volatilidad de sus precios. A continuación se enumeran las principales fuentes de distorsión a la demanda de tierras en la región:

< *Distorsiones macroeconómica*s. La tierra es un activo de inversión que tiende a conservar su valor real durante episodios inflacionarios. Como tal, en países en los que la inflación es un fenómeno importante, un componente de la demanda por la tierra refleja este componente. La importancia de este factor depende del grado de la disponibilidad de otros activos financieros que preserven su valor real. En países en los que altas tasas de inflación son un fenómeno recurrente, se ha identificado una fuerte relación entre las variaciones del precio de la tierra y la inflación (Reydon, 1997 y Just y Miranowski, 1993). Este componente de la demanda de tierras es consecuencia de deficiencias en las políticas macroeconómicas, ya que la inflación tiende a ser el resultado de políticas fiscales y monetarias inconsistentes.

< *Rentas tributarias*. La tierra puede ser una inversión atractiva por razones vinculadas a su tratamiento tributario. En muchos países, la agricultura recibe un tratamiento preferencial y la tenencia de tierra puede facilitar el acceso a menores tasas de tributación (Binswanger, 1991 y González y Jaramillo, 1994). Igualmente, la debilidad de los mecanismos de valorización de la tierra y de las administraciones encargadas de velar por el pago de impuestos permite que la tierra se convierta en un conducto para evadir tributos y esconder capitales. En países en los que el narcotráfico es importante (por ejemplo, Colombia y México), muchos de los capitales ilegales se invierten en tierras (Reyes, 1990 y FAO-UNAM Xochimilco, 1996).

< *Rentas sectoriales*. Muchos inversionistas pueden verse atraídos a invertir en tierras si perciben que su posesión permite el acceso a rentas creadas por programas gubernamentales. Este es el caso de los subsidios de crédito, los cuales incrementan los beneficios de la posesión de tierras de quienes obtienen acceso a los esquemas gubernamentales de financiación (Binswanger, 1991). Fenómenos similares pueden darse con programas de mercadeo o acceso preferencial a asistencia técnica.

Limitaciones a la demanda

El funcionamiento efectivo de los mercados de tierras se ve restringido cuando los agentes que pueden darle un uso más productivo enfrentan obstáculos que debilitan su demanda por tierras y/o limitan su acceso. Las principales barreras que estos agentes enfrentan son:

< *Costos de subdivisión y consolidación*. Los costos de transacción asociados a la subdivisión de grandes predios pueden constituirse en una barrera al acceso de compradores que pueden darle un uso de mayor valor unitario en explotaciones de menor tamaño. Análogamente, los costos de consolidación dificultan el proceso inverso.

< *Limitaciones al acceso al crédito*. Existen pocas fuentes de financiación para quienes desean adquirir tierras, ya sea nuevos agricultores o quienes desean expandir el tamaño de su explotación (Brandão y

[72]Los límites mínimos son frecuentemente justificados por la fragmentación asociada a la herencia. La experiencia en países desarrollados indica que la excesiva fragmentación de la tierra requiere intervenciones cuando impide la utilización de maquinaria en áreas de baja densidad poblacional (Binswanger et al., 1995). Estas intervenciones son costosas y no deben ser prioritarias en la actualidad en la mayoría de los países de América Latina.

Feder, 1994). Dentro de los obstáculos a este flujo están la debilidad de los derechos de propiedad y las imperfecciones de los esquemas institucionales para administrar garantías (Fleisig y de la Peña, 1993).

< *Sesgos de la política sectorial.* Muchas políticas sectoriales han discriminado tradicionalmente en contra de diferentes sectores de la población de agricultores (Grindle, 1986). En muchos casos, los Estados han optado por la protección arbitraria de algunos cultivos y la desprotección de otros. En otros casos, segmentos específicos de productores han tenido un acceso limitado a la ayuda gubernamental de programas de asistencia técnica, infraestructura, crédito o mercadeo. Estos sesgos deprimen artificialmente la demanda potencial de grupos de agricultores que podrían darle un mejor uso a la tierra. Estos fenómenos inciden más intensamente en los segmentos más pobres de la sociedad rural quienes además enfrentan desventajas en el acceso a los mercados y al crédito (Shearer et al., 1990).

La experiencia de las intervenciones en los mercados de tierras en América Latina

Los países de la región han experimentado con variadas intervenciones en los mercados de tierras. Estas van desde intervenciones directas en la compra, venta y transferencia de tierras rurales (reformas agrarias, adjudicación de baldíos) hasta reformas estructurales en las políticas sectoriales, las cuales influyen indirectamente en el mercado de tierras. El propósito de esta sección es describir los principales tipos de intervenciones y presentar una breve evaluación de sus resultados.

Reformas agrarias

Tal vez la intervención más fundamental en los mercados de tierras de la región han sido aquellas relacionadas con los procesos de reforma agraria. Éstas pueden clasificarse en dos clases, dependiendo de la intensidad de la redistribución alcanzada. Las primeras son las siete reformas "profundas," protagonizadas por México (1910-28), Bolivia (en los años 50), Cuba (en los años 60), Chile (en los años 60), Perú (en los años 70), Nicaragua (en los años 80) y El Salvador (en los años 80). Estas reformas se destacaron por redistribuir una proporción importante de la tierra agrícola —entre el 22% y el 60%— y beneficiar a una proporción similar de las familias rurales. Todas estas reformas fueron realizadas en contextos de alto conflicto social y, en la mayoría de los casos, involucraron la expropiación forzosa de grandes extensiones de tierra.

La segunda clase consiste en aquellas reformas iniciadas a principios de la década del sesenta, impulsadas por la Alianza del Progreso y el ambiente reformista de la época. A diferencia de las reformas "profundas", esas reformas no distribuyeron una proporción sustancial de la tierra rural. Aunque sus logros fueron mucho más limitados, en la mayoría de los países sirvieron para disminuir sustancialmente la importancia del latifundio. Sin embargo, también sirvieron de justificación para el montaje de grandes agencias estatales para administrar los programas, de manera centralizada y con criterios eminentemente políticos.[73] En todos los casos, el número de familias sin tierra beneficiadas por el proceso de redistribución resultó sustancialmente inferior a las metas trazadas (Dorner, 1992 y Thiesenhusen, 1995). Además, los programas se caracterizaron por su trato paternalista con los beneficiarios, quienes no recibieron título formal de la tierra y, en muchos casos, fueron obligados a organizarse en cooperativas. Sus escasos logros también estuvieron acompañados de un alto costo social por familia beneficiada, un escaso dinamismo productivo de los sectores reformados y una baja recuperación de los créditos concedidos a los beneficiarios —otorgados a largo plazo y bajas tasas de interés.

Colonización y adjudicación de baldíos nacionales

La política de adjudicación de tierras estatales ha sido un importante determinante de la estructura agraria de los países de la región, desde los tiempos de la colonia (Grindle, 1986). La tendencia a otorgar las tierras de frontera en grandes extensiones a grupos influyentes es tal vez el principal determinante histórico de la extrema concentración de la propiedad.

[73] Jazairy et al., (1992) argumentan que en aquellos casos en que las reformas fueron más descentralizadas, se obtuvieron mejores resultados.

En las últimas décadas, esta política se ha utilizado de forma creciente como parte de la estrategia para aliviar las presiones sociales. La adjudicación de tierras del Estado en favor de familias de bajos ingresos ha conducido a programas de regularización de la tenencia de los colonos establecidos de tiempo atrás en tierras estatales así como a proyectos de colonización dirigida. Estas políticas, unidas a la incapacidad de los Estados para regular el acceso a las tierras públicas, han incentivado nuevas olas migratorias de colonización espontánea, que han reducido sustancialmente el inventario de tierras nacionales.

Los países más activos en materia de colonización en las últimas décadas han sido Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Paraguay y Venezuela. En la mayoría de los casos, los proyectos de colonización han beneficiado a grupos relativamente reducidos de la población demandante de tierras. Además, han atraído masas migratorias difíciles de controlar, contribuyendo a la destrucción indiscriminada de los recursos naturales y ocasionando conflictos con las poblaciones indígenas. El rápido agotamiento de la frontera aprovechable y las crecientes presiones internacionales y domésticas para conservar los recursos ambientales hacen pensar que la colonización no será una alternativa importante en la región en el siglo XXI.

Titulación y regularización de tenencia

Desde la década del sesenta, los gobiernos de la región, con el apoyo de la banca multilateral y la AID, han venido implementando proyectos masivos de titulación.[74] Inicialmente, la principal meta de estos proyectos era el otorgamiento de títulos de propiedad a quienes venían haciendo uso de ella. Se creía que la posesión de un título resolvería las incertidumbres de los agentes sobre los derechos de propiedad, induciría aumentos en la inversión productiva y un flujo de crédito formal a los nuevos propietarios.

La evidencia disponible indica deficiencias en el cumplimiento de las metas cuantitativas, problemas administrativos y resultados inequitativos (Wachter y English, 1992 y Melmed-Sanjak, 1997). Estos problemas acusan fallas protuberantes en el diseño y ejecución de estos proyectos, tales como: diseños demasiado complejos y ambiciosos para las capacidades locales; falta de atención al marco legal e institucional que respalda los derechos de propiedad; ausencia de políticas de inscripción de títulos en los registros públicos; falta de apoyo político a los programas; y prioridades contradictorias de las entidades involucradas. En una alta proporción de los casos, los costos por título otorgado resultaron sustancialmente superiores a los cálculos iniciales.[75]

Adicionalmente, la metodología de otorgamiento de títulos por solicitud de los ocupantes de las tierras, utilizada en muchos proyectos implementados en la década del setenta y ochenta, ocasionó efectos regresivos (Muñoz, 1993). Numerosos estudios han demostrado que las ventajas en información y en conexiones de los individuos con mayores recursos les han proporcionado un mayor acceso a estos programas, lo cual se ha traducido en la dotación de grandes propiedades que han reproducido la estructura agraria inequitativa.

Se ha prestado escasa atención a determinar si los beneficios anticipados se han convertido en realidad y la mayoría de los estudios disponibles acusan problemas metodológicos. Sólo los estudios recientes de López (1996) en Honduras y Carter y Olinto (1996) en Paraguay adoptan métodos correctivos para tener en cuenta el posible sesgo de atribuir a la titulación beneficios que se derivan de otros factores (por ejemplo: educación o experiencia del agricultor). Los resultados de ambos estudios revelan que el acceso a título mejora la eficiencia en el uso de insumos variables y aumenta la demanda por inversiones fijas. Aunque ambos efectos son detectados en una proporción minoritaria de los agricultores que recibieron título, sus beneficios son suficientes para arrojar una tasa de retorno positiva en los proyectos de titulación. En el futuro, la efectividad de estos proyectos podría ser aún más grande si una mayor proporción de los beneficiarios logra acceso a crédito.

[74] En muchos países, estos proyectos fueron motivados por el lento avance de los esfuerzos en reforma agraria.

[75] El proyecto de Desarrollo Rural Paraiba del Banco Mundial estimó un costo real por título equivalente a 464% de los estimados inicialmente (Wachter y English, 1992).

Las lecciones de los proyectos de titulación de las últimas décadas se vienen reflejando en mejoras en el diseño de los programas más recientes. Tal es el caso de las operaciones aprobadas del BID en Belice, Perú, Guyana, Panamá, Colombia y en las que se están preparando en Jamaica, Trinidad y Ecuador. Los proyectos que se han formulado en los últimos cinco años se distinguen de los anteriores por i) la utilización de metodologías modernas, eficientes y equitativas en el proceso de titulación, en particular el método conocido como "barrido" sistemático por zonas, el cual permite economías de escala en la visita al campo y la realización de las labores de mapas catastrales, otorgamiento de título y registro legal en un proceso integrado, ii) el requisito de inscribir sin excepción los títulos en el registro público y iii) la preocupación de modernizar las instituciones de registro y catastro (véase apartado siguiente). Además, sus metas son menos ambiciosas y complejas que en el pasado y buscan avanzar gradualmente hacia sistemas más sólidos de propiedad de la tierra.

Aunque la nueva ola de proyectos de regularización de tenencia promete subsanar muchas de las deficiencias de esfuerzos anteriores, los resultados de los nuevos proyectos todavía están por ser evaluados. Evidentemente, el "barrido" sistemático ha disminuido considerablemente los costos y ha facilitado el acceso equitativo de toda la población al proceso de titulación. No obstante, los documentos oficiales de proyecto siguen registrando un amplio rango de costos totales por título, lo cual refleja la ausencia de metodologías comunes de implementación y la adaptación a realidades nacionales diversas. En algunos casos, se registran costos aparentemente altos por título que obedecen en buena parte a restricciones legales que impiden la adopción de metodologías de barrido.[76]

Modernización de catastro y registro

En la mayoría de los países de la región, existen grandes deficiencias en el funcionamiento de las instituciones que garantizan los derechos de propiedad sobre la tierra y formalizan las transacciones del mercado de tierras, tales como el registro público de transacciones, el catastro, las cortes y el sistema policial.[77] La información catastral tiende a ser obsoleta, pues los procesos de actualización son inoperantes o demasiado lentos. El registro público de transacciones se lleva a cabo con metodologías anticuadas y por lo general está fuera del alcance de muchos de los participantes en el mercado de tierras. Por lo general, no hay integración entre la información consignada en el registro y aquélla del catastro, por falta de compatibilidad entre las metodologías (e intereses) de las instituciones que manejan cada sistema (Muñoz, 1993). Las cortes y las instituciones policiales operan con lentitud e ineficiencia y con frecuencia inspiran poca confianza sobre su funcionamiento neutro e imparcial. Estos problemas institucionales y metodológicos aumentan los costos de transacción y la falta de transparencia de los mercados de tierras rurales.

El relativo descuido de los aspectos institucionales en los proyectos de titulación de décadas anteriores ha generado un renovado interés por proyectos de modernización de los sistemas de registro y catastro.[78] Estos proyectos son vistos crecientemente como prerequisitos para el funcionamiento eficaz de los proyectos de regularización de tenencia por su impacto sobre la solidez de los derechos de propiedad.

Aunque la actualización de la información del catastro y del registro y la modernización de sus esquemas de funcionamiento son procesos costosos, los avances recientes en tecnologías de sistematización han abierto nuevas posibilidades. Las tecnologías de GPS "Global Position Systems" han reducido sustancialmente los costos de la elaboración de mapas de alta exactitud. Los Sistemas de Información Geográfica hoy permiten el manejo rápido y eficiente de información gráfica, cualitativa

[76] Este es el caso del proyecto de titulación de tierras y modernización de registros que recientemente comenzó en Colombia con financiación del BID.

[77] Las transacciones se inscriben en el registro, con lo cual se otorga legitimidad a los derechos de tierra. El catastro define límites geográficos de propiedades. Una exposición lúcida del esquema institucional que soporta los derechos de propiedad sobre la tierra aparece en Muñoz (1993).

[78] El fortalecimiento del sistema judicial y las instituciones policiales no son tratadas usualmente por las intervenciones para fortalecer los derechos de propiedad.

y cuantitativa. Estas nuevas técnicas han abaratado los costos de almacenamiento y actualización de la información y deben permitir su mayor difusión y utilización.

En este orden de ideas, los nuevos proyectos podrán generar nuevos beneficios no disponibles con la tecnología anterior. La disponibilidad de información actualizada acerca de la propiedad y las características físicas de la tierra debería facilitar las tareas de planeamiento nacional, regional o local, incluyendo la zonificación de usos de la tierra y el manejo de recursos naturales y el diseño de programas para reducir su deterioro (por ejemplo: proyectos para reducir la deforestación o erosión). Además, debe permitir la evaluación de beneficios por parcela derivada de proyectos de inversión pública (por ejemplo: control de inundaciones, riego, construcción de vías) y la recuperación de sus costos mediante impuestos proporcionales a sus resultados. También debe hacer más fácil el diseño de esquemas de tributación a la tierra en base a criterios técnicos de valorización del recurso.

La banca multilateral viene respaldando proyectos cuyo objetivo central es modernizar los sistemas de registro y catastro en El Salvador, Honduras, Colombia, Perú y Ecuador. Estos proyectos están en diferentes etapas de ejecución o diseño y, por lo tanto, no se cuenta todavía con evaluaciones.

Impuesto a la tierra

El impuesto a la tierra ha sido considerado con frecuencia como una posible solución a los problemas de la utilización de tierra de la región. Existen buenos argumentos económicos para su adopción (Skinner, 1991). Un impuesto sobre un factor fijo como la tierra no ocasiona mayores distorsiones a la utilización eficiente de insumos variables y tiene la virtud de incentivar un aumento en la productividad en las tierras subexplotadas (Brandão y Feder, 1994 y Binswanger et al,. 1995). A pesar de sus virtudes, en la práctica son pocos los contextos en que se ha introducido, debido a las barreras prácticas que ha enfrentado su implementación, tales como la férrea oposición política de los dueños de la tierra y los costos administrativos que requiere su implementación. Usualmente, la operación de un impuesto de esta naturaleza requiere un catastro completo, con información actualizada acerca del propietario, tamaño y valor de mercado de las parcelas, además de la capacidad operativa de cobrar efectivamente el tributo. En varios países (por ejemplo: Brasil), se han diseñado impuestos que gravan la tierra solamente para quienes mantienen terrenos ociosos o en actividades de baja productividad. En estos casos, las disputas jurídicas acerca de lo que constituye "actividades de baja productividad" han limitado en la práctica la operación del esquema (Binswanger, 1991). El impuesto predial chileno recaudado por las municipalidades es quizás el único que funciona eficientemente gracias a una larga experiencia en el montaje de las instituciones y esquemas eficientes de recolección (Muñoz, 1993).

No obstante, los avances recientes en materia de descentralización política y administrativa en algunos países de la región han dado un nuevo impulso a los impuestos a la tierra.[79] El cobro de impuestos de esta naturaleza ha resultado más viable cuando son administrados por gobiernos regionales o locales, para financiar servicios locales y, en algunos casos, obras de infraestructura cuyos beneficios valorizan directamente a las tierras circundantes. En estas nuevas circunstancias, los impuestos no se justifican con argumentos ligados a la productividad de la tierra y así, los propietarios han mostrado una disposición más favorable a cancelar sus obligaciones.

Paquetes legales

Otra iniciativa reciente para mejorar el funcionamiento de los mercados de tierras es la aprobación de nuevos marcos legislativos del régimen de tierras. En países como Nicaragua (1990 y 1991), Honduras (1992), México (1992), Perú (1991 y 1996), Bolivia (1996) y Ecuador (1994 y 1997) se han diseñado nuevas leyes con el apoyo de la banca multilateral, que buscan aumentar la fluidez y transparencia de estos mercados, eliminando las barreras jurídicas que obstaculizaban las

[79] La experiencia con la extensión del impuesto predial a las zonas rurales de Colombia desde 1988 es un buen ejemplo.

transacciones de tierra.[80] Estas iniciativas buscan dar mayor seguridad de tenencia, eliminar el riesgo de expropiación, suprimir las barreras legales a la venta y alquiler (especialmente en los sectores reformados), reestructurar las instituciones gubernamentales de registro y catastro y, en general, reducir los costos de transacción.[81]

No se conocen estudios que evalúen los efectos prácticos de estos paquetes. Sin embargo, algunas indicaciones del caso hondureño sugieren que los cambios jurídicos no parecen ser suficientes para eliminar prejuicios y temores persistentes de los agentes económicos. Para el cumplimiento de las provisiones de las nuevas leyes se requiere de cambios en el comportamiento de agentes e instituciones, y de reformas institucionales sustantivas en las agencias encargadas de respaldar los derechos de propiedad (Feder y Feeny, 1991). Hasta tanto no se modifiquen las instituciones que afectan directamente el comportamiento de los agentes, no es probable que los paquetes legislativos puedan cumplir cabalmente con sus objetivos.

Reformas a las políticas sectoriales

En los últimos años, la mayoría de los países de la región vienen adoptando reformas a sus políticas agrícolas orientadas a reducir la participación gubernamental en el sector y a permitir un mayor papel de las fuerzas del mercado en la asignación de recursos. Aunque estas reformas no han incidido directamente en los mercados de tierras, han ejercido un importante efecto indirecto a través de los cambios en precios relativos de productos e insumos. En muchos casos, es de esperar que estas reformas hayan afectado los precios de la tierra, a través de los cambios en la demanda relativa de diferentes grupos de agentes económicos.

Todavía no se conoce el impacto práctico que han tenido las reformas a las políticas agropecuarias sobre los mercados de tierras (de Janvry et al., 1997). Se ha avanzado mucho en la eliminación de los programas que beneficiaban preferencialmente a grupos privilegiados de agricultores y en la democratización del acceso a los servicios del gobierno. Sin embargo, en áreas como el crédito, la presencia de fallas estructurales de los mercados no ha permitido alcanzar avances significativos (Piñeiro, 1996). Algunas reformas sólo surtirán efectos con el paso del tiempo, especialmente aquéllas que reestructuran las prioridades en materia de investigación o adaptación de tecnologías.

Programas para facilitar el acceso a familias de escasos recursos

Desde fines de la década del ochenta, han aparecido nuevas ideas acerca de cómo facilitar el acceso a la tierra a las familias de escasos recursos. El objetivo común es la disminución de algunos de los principales costos de transacción que ordinariamente las mantienen excluidas del mercado. Los proyectos que se han implementado toman una de dos formas:

< *Bancos (o fondos) de tierras*. Su objetivo es proporcionar crédito para la compra de tierras a pequeños compradores que ordinariamente no tendrían acceso a recursos del mercado de capitales (Strasma, 1991). En algunos casos, buscan activamente apoyar la subdivisión de grandes extensiones así como difundir información entre los agentes del mercado (Carter y Zegarra, 1997). Se conocen experiencias con proyectos de esta naturaleza en Guatemala (Penny Foundation), El Salvador, Costa Rica. Ecuador (Fondo Populorum Progressio) y Chile (Fondo de Tierras Indígenas). En Honduras, en 1992 se creó la figura jurídica del Banco de Tierras, aunque la institución nunca se puso en práctica (Melmed-Sanjak, 1997). Los principales problemas que han enfrentado estas experiencias hasta el momento son la escasez de fondos y la dificultad para recuperar los préstamos de los beneficiarios.

< *Reforma agraria vía mercado*. Estos proyectos buscan otorgar un subsidio parcial y un crédito de largo plazo a beneficiarios de bajos ingresos que

[80] Hendrix (1994) analiza las leyes de tierras de Nicaragua, Perú, México y Honduras.

[81] A diferencia de otras leyes recientes, la ley INRA de Bolivia de 1996 da apoyo a las formas comunitarias de tenencia e impide la ejecución de parcelas campesinas (Muñoz y Lavadenz, 1997).

adquieran la tierra en el mercado.[82] Proyectos de esta naturaleza están empezando a operar en Colombia y Brasil, con la cooperación del Banco Mundial. Recientemente, el gobierno de Guatemala solicitó colaboración del Banco Mundial para diseñar un proyecto similar.

Estos nuevos modelos de proyectos han sido diseñados para superar algunas de las principales deficiencias de las reformas agrarias tradicionales. Por una parte, otorgan un mayor grado de libertad a la población beneficiaria al permitirle escoger la tierra que desea y negociar su precio.[83] Por otra parte, la supresión de la intervención de la agencia estatal en el proceso de selección y negociación de la tierra elimina ineficiencias, reduce costos administrativos y oportunidades de corrupción. Asimismo, los nuevos esquemas deben abrir oportunidades para la transferencia de funciones de las agencias gubernamentales al sector privado, especialmente en las áreas de preparación de proyectos y asistencia técnica a los beneficiarios. Igualmente, se espera estimular la participación de inmobiliarias rurales dedicadas a identificar vendedores y compradores potenciales y a adquirir terrenos para su posterior subdivisión.

Los nuevos esquemas exhiben algunos riesgos. Por una parte, existen factores que pueden encarecer excesivamente el costo por familia beneficiada, tales como:

< *Desigualdad en el poder de negociación*. Las diferencias socio-económicas entre el poseedor de terrenos de gran extensión y el beneficiario del programa no facilitan un proceso de negociación equitativa. Además, la capacidad de evaluar ofertas y precios puede ser limitado en beneficiarios que nunca han comprado un pedazo de tierra. En casos como el de Colombia, el mismo diseño de la fórmula del subsidio (70% del valor de la tierra) pueden agravar la probabilidad de colusión para obtener altos precios.

< *Elasticidad oferta de la tierra*. El volumen de tierras que puede ser ofrecido a los beneficiarios potenciales es una variable desconocida en muchas zonas. Si la oferta es escasa o inelástica, el efecto de la nueva demanda podría incrementar sustancialmente sus precios.

< *Dificultades en recuperación de créditos*. Hasta el momento los proyectos de Brasil y Colombia no han tenido éxito en atraer a la banca privada a financiar las compras. Los beneficiarios han recibido créditos garantizados por entidades estatales cuya recuperación es dudosa dadas las experiencias del pasado. Además, el repago depende del éxito de las nuevas operaciones agrícolas, las cuales dependen a su vez del acceso que los agricultores tengan a tecnologías, crédito para capital de trabajo, infraestructura y mercados.

< *Presiones para mantener el andamiaje burocrático estatal*. Tanto en Colombia como en Brasil, los nuevos proyectos no han sido acompañados de reformas sustantivas en las agencias encargadas de la reforma agraria. Esto pone en duda el alcance de los beneficios de ahorro en costos administrativos.

< *Presiones políticas*. Los grupos de beneficiarios usualmente presionan para que se aumente el subsidio por familia. Por otra parte, los terratenientes buscan obtener precios por encima de los niveles de mercado.

Por otra parte, todavía está por verse si estos programas pueden implementarse con mayor celeridad que anteriores programas. En Colombia, por ejemplo, desde el momento en que se aprobó la legislación en 1994 hasta el inicio de los programas piloto han transcurrido tres años.

[82] De acuerdo con Heath y Deininger (1997), los siete ingredientes de los proyectos de reforma agraria vía mercado son: 1) información fluída entre compradores y vendedores; 2) competencia entre vendedores; 3) competencia entre compradores potenciales en la financiación de proyectos productivos; 4) negociación voluntaria del precio de la tierra entre grupos de vendedores y compradores; 5) provisión de asistencia técnica a los más pobres en el diseño de los proyectos; 6) provisión de subsidios para obtener parte de la financiación del proyecto, incluida la compra de tierras y 7) sistema de monitoreo.

[83] Estos proyectos pueden permitir a quienes no desean a la agricultura como principal actividad adquirir tierra principalmente para la construcción de vivienda y dedicar una porción a la agricultura como actividad suplementaria de ingresos no agrícolas. No obstante, en el caso de Colombia el área asignada a cada beneficiario debe generar ingresos agrícolas suficientes para el sostenimiento de su familia.

Caso de Colombia

En 1994, una nueva ley de reforma agraria instauró la figura de la negociación directa entre beneficiarios y poseedores de la tierra, sin la intermediación del Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA).[84] Las nuevas reglamentaciones otorgan al beneficiario un subsidio del 70% del valor de la tierra. El tamaño de la parcela adquirida debe proveer un ingreso neto equivalente a tres salarios mínimos, lo cual representa en promedio unas 15 hectáreas. Se diseñó un esquema institucional descentralizado alrededor de los Comités Municipales de Desarrollo Rural, encargados de integrar las necesidades de los beneficiarios a los planes de inversión de las agencias gubernamentales nacionales y locales.

El programa colombiano ha enfrentado múltiples obstáculos que han impedido su arranque definitivo. Entre ellos están, la inercia institucional y la falta de apropiación del nuevo esquema por parte del personal del INCORA, dificultades administrativas y jurídicas en el proceso de reglamentación de la Ley y la excesiva centralización del Instituto y su lenta respuesta a las presiones de los grupos de beneficiarios potenciales. Por otra parte, las primeras asignaciones del subsidio, realizadas a fines de 1996 se han realizado para compras de tierras a precios por encima de su valor de mercado. Esto se explica en parte porque la estructura del esquema de subsidios ha favorecido la selección de parcelas que ya se encuentran dotadas de infraestructura productiva, y no ha inducido a la movilización de tierras ociosas o subutilizadas.

Con la cooperación del Banco Mundial, el Gobierno colombiano adelanta en la actualidad proyectos pilotos en 5 municipios (Heath y Deininger, 1997). En estos proyectos se han diseñado métodos de selección de beneficiarios más transparentes y se ha puesto en marcha un esquema de subsidios para la preparación de proyectos productivos. El otorgamiento de los subsidios se ha descentralizado y la selección de beneficiarios finales se basa en la calidad y potencial de los proyectos productivos. El Banco Mundial ha propuesto el diseño de mecanismos de co-financiación para financiar inversiones municipales que complementen las necesidades de los beneficiarios.

Caso de Brasil

En el Brasil, una intensa polarización reciente alrededor del tema de la distribución de tierras ha producido un significativo aumento del presupuesto de reforma agraria de US$400 millones en 1994 a US$2.600 millones en 1997. Aunque la mayor parte de estos recursos se han desembolsado a través de esquemas tradicionales de reforma agraria, algunos estados del Nordeste (inicialmente, Ceará) han iniciado un esquema piloto de reforma agraria vía mercado con el apoyo del Banco Mundial. Bajo el nuevo esquema, las compras de tierra deben ocurrir directamente entre asociaciones o comunidades de productores y los poseedores de la tierra (World Bank, 1997). El gobierno otorga un crédito para su compra y un subsidio en efectivo para la realización de obras complementarias. Dicho subsidio proviene de un fondo de co-financiación para desarrollo rural. El programa gubernamental PROCERA otorga crédito subsidiado a los beneficiarios para capital de trabajo.

El énfasis en favorecer asociaciones de beneficiarios debe mejorar las condiciones de negociación de la tierra. Sin embargo, en este esquema los beneficios del programa se extienden solamente a miembros de estas asociaciones, y no necesariamente a los segmentos más pobres de la población rural. El esquema asociativo puede dar pie a modalidades de tenencia inflexibles, que no faciliten la obtención de derechos individuales sobre la tierra. Además, la dependencia de subsidios estatales de crédito no contribuye a la viabilidad de largo plazo de las nuevas explotaciones.

Elementos de una estrategia para aumentar la efectividad de los mercados de tierras

Tal como se señaló en la sección cuarta, el desarrollo incipiente de los mercados de tierra rural en la mayoría de los países de América Latina responde tanto a los altos costos de transacción que son inherentes a la negociación de tierras como a la

[84] Bajo el nuevo esquema, el INCORA tiene la función de verificar que el precio negociado no supere parámetros de mercado.

incidencia de reglamentaciones y políticas gubernamentales que obstaculizan su mejor funcionamiento. En algunos casos, es poco lo que los gobiernos pueden hacer por dinamizar el mercado, pues los principales obstáculos están vinculados al bajo nivel de desarrollo económico. En otros casos, es posible que el ajuste de políticas y el fortalecimiento de las instituciones que apoyan los derechos de propiedad puedan dar paso a un mayor volumen de transacciones formales hacia agentes que pueden darle un uso más intensivo. En últimas, el desarrollo de estos mercados depende en gran parte del dinamismo de la agricultura y de la provisión de un ambiente de políticas estable y coherente.

Los gobiernos de la región han experimentado con un amplio espectro de intervenciones que afectan los mercados de tierra rural, tal como se discutió en la sección quinta. Estas intervenciones han tenido resultados limitados y en ocasiones contradictorios. Por ende, el desarrollo de mercados efectivos para la tierra rural exige la formulación de una estrategia integral y coherente en los países de la región. Naturalmente, esta estrategia debe responder a las particularidades de cada país. No obstante, en esta sección se hace un esfuerzo por delinear una estrategia global, aplicable a la mayoría de los países de la región, mediante la descripción de los principales frentes de acción para la política gubernamental. Al final de la sección, se presentan algunas reflexiones acerca del posible orden de implementación de estas acciones y su relevancia en diferentes contextos.

Eliminación de sesgos macro y sectoriales

Un primer grupo de acciones está orientado a establecer un ambiente de políticas e incentivos más conducente para la operación efectiva del mercado de tierras. Estas acciones tienen como objetivo eliminar las distorsiones derivadas de intervenciones y reglamentaciones estatales que influencian los precios de tierras y la demanda relativa de los diferentes agentes interesados en su tenencia. A este respecto, es necesario actuar en el frente macroeconómico, fiscal y sectorial.

Políticas macroeconómicas

El precio de la tierra es influenciado por la incertidumbre relacionada con las fluctuaciones del nivel de precios (véase la sección cuarta). Como se ha visto en el caso de Brasil, esta incertidumbre introduce una demanda de inversionistas urbanos, preocupados por mantener el poder adquisitivo de su capital, quienes presionan el precio de la tierra al alza. De este modo, las fluctuaciones de la inflación tienen un efecto desestabilizador sobre los precios de la tierra. Para evitar las ineficiencias que estos fenómenos introducen sobre los mercados de tierras, las autoridades macroeconómicas deben tratar por mantener un nivel de inflación bajo y predecible. Además, debe facilitarse el desarrollo de instrumentos financieros indexados, que representen alternativas más atractivas para los inversionistas urbanos que la tierra rural.

Por otra parte, no parece recomendable introducir sobrecostos a la compra-venta de tierras con el propósito de ahuyentar a los inversionistas urbanos. Dichos sobrecostos sólo agravarían los de por sí altos costos de transacción en los mercados formales de tierras.

Políticas fiscales

Como se vio en secciones anteriores, las reglamentaciones tributarias pueden afectar de manera importante el mercado de tierras. Para minimizar distorsiones en la demanda por tierras, los gobiernos deben actuar en tres áreas:

< Otorgar un tratamiento neutro a la agricultura en el régimen impositivo. Esto requiere equiparar las condiciones de tributación, especialmente aquéllas aplicables a los agricultores de mayores ingresos, con el objetivo de eliminar la demanda artificial de quienes buscan reducir los impuestos de actividades no agropecuarias.

< Eliminar los incentivos para utilizar la tierra como refugio de capitales. Para lograr este propósito, se requiere la introducción de métodos para corregir la subvaluación de las tierras para efectos tributarios. Además, en donde los flujos ilegales de capitales son importantes, deben implementarse métodos de verificación y control de las fuentes de los flujos de

capitales que se utilizan en la compra de tierras, tal como se viene realizando en Chile.

< Apoyar el desarrollo descentralizado de los impuestos a la tierra. Las crecientes dificultades que enfrenta la recaudación de impuestos de fuentes convencionales (por ejemplo: comercio e ingresos) indica que los tributos a la tierra están destinados a convertirse en fuentes importantes de recursos fiscales en el siglo XXI en todos los países de la región. Por fortuna, su aplicación puede ejercer efectos positivos en los mercados de tierras, exigiendo un uso más intensivo del recurso. Para facilitar su aceptación, parece conveniente que estos impuestos sean recaudados por las autoridades municipales y que sean orientados a financiar obras de beneficio local o regional. Para reducir los costos administrativos y de evasión, los esquemas tarifarios deben ser simples y estar basados en información catastral actualizada.

Estas políticas pueden contribuir a eliminar factores de renta en los precios de la tierra, así como a intensificar su uso.[85] De este modo, pueden mejorar las oportunidades de acceso a la tierra. No obstante, es de esperar que la eliminación de exenciones tributarias a la agricultura genere una oposición férrea de los grupos de interés que representan a la agricultura moderna. Por otra parte, los grandes propietarios se opondrán a los esfuerzos por mantener actualizado el valor fiscal de las tierras.

Políticas sectoriales

Para evitar la demanda de tierras para usos de menor valor económico deben suprimirse las políticas que distorsionan los precios relativos de productos e insumos en las actividades agropecuarias. En particular, deben desaparecer los subsidios a escala, por ejemplo, aquéllos a los cuales no tienen acceso los pequeños agricultores, tales como los programas de crédito y mercadeo subsidiado. Otros servicios, como la asistencia técnica, deben ampliarse para garantizar acceso a todos los agricultores. Las políticas gubernamentales deben buscar mayor neutralidad en cuanto a sus efectos sobre los agricultores por tamaños o cultivo, para evitar dar ventajas a unos sobre otros en los mercados de tierras.

Por razones de equidad, en algunos países puede ser necesario otorgar políticas favorables a pequeños agricultores, tales como asistencia técnica especializada y apoyo a sistemas de crédito apropiados por ejemplo, a través de ONG y otras formas no tradicionales de financiación adaptadas a la realidad local. Políticas de esta naturaleza pueden mejorar las posibilidades de acceso de los agricultores de menores recursos a la tierra y complementar las acciones que otorgan a estos segmentos un trato especial, que se describirán más adelante.

Fortalecimiento de derechos de propiedad y reducción de costos de transacción

Una de las principales deficiencias que limita el funcionamiento efectivo de los mercados rurales de tierra es la debilidad de los derechos formales de propiedad. Tal como se expuso en la sección cuarta, esto responde con frecuencia a la debilidad de las instituciones que respaldan estos derechos. Por otra parte, también responde a los altos costos de transacción implícitos en el acceso al mercado formal. Estas deficiencias explican buena parte de la iliquidez e informalidad de los mercados de tierras en la región.

Las ventajas de otorgar una mayor seguridad de tenencia y una mayor formalidad a las transacciones de tierra son múltiples. La mayor seguridad de tenencia puede aumentar la producción, al incentivar la inversión de largo plazo y facilitar el acceso al crédito. Para los agricultores pobres, el acceso a título formal incrementa el valor de sus activos. La mayor transparencia que otorga la formalidad, amplía los mercados de tierra y facilita el flujo de agentes con proyectos de mayor productividad hacia las tierras más apropiadas. Por lo tanto, es esencial dedicar esfuerzos a fortalecer los derechos de propiedad y reducir el grado de informalidad de estos mercados.

[85] En zonas de alta densidad de población y crecimiento urbano, la remoción de estas políticas no será suficiente para reducir significativamente el precio de la tierra.

Ordenamiento territorial

El fortalecimiento y clarificación de los derechos de propiedad y la formalización de los mercados de tierra rural exige una clara política de ordenamiento territorial. En esencia, esta política debe determinar los posibles usos legales de las tierras del país. El ordenamiento debe enunciar cuales tierras son aptas para usos agrícolas, cuales deben permanecer como reservas naturales, cuales pueden se utilizadas para la explotación forestal o mineral y cuales corresponden a territorios indígenas o étnicos especiales (Muñoz, 1993). Esta política también debe incluir normas acerca del manejo y transabilidad de los recursos naturales vinculados a la tierra, tales como bosques y aguas.

La necesidad de restringir el uso de la tierra en áreas especialmente demarcadas obedece a que las transacciones privadas de tierra generalmente no tienen en cuenta la presencia de valores externos ambientales o culturales. En el caso de valores ambientales, esto exige el establecimiento de parques y reservas naturales, usualmente de propiedad del Estado u ONG. El establecimiento de estas zonas requiere esfuerzos por delimitar y hacer públicas las fronteras de esta zonificación. Estas áreas deben recibir protección efectiva para evitar que sean percibidas como zonas de libre acceso por migrantes en busca de nuevas tierras.

Los territorios indígenas o de etnias especiales reconocen los derechos especiales que los marcos constitucionales y legales otorgan a estos grupos. Estos territorios generalmente operan bajo modalidades de tenencia comunitaria, las cuales han sido criticadas, particularmente por los pobres resultados con la actuaciones de las cooperativas y éjidos creados por los procesos de reforma agraria. Sin embargo, la propiedad comunitaria ha mostrado sus bondades en circunstancias especiales. La experiencia con el manejo comunitario por parte de grupos indígenas en áreas de vocación forestal ha arrojado resultados positivos. Además, en zonas de baja densidad poblacional, alto riesgo climático y mercados incompletos de crédito y difusión de riesgos los derechos comunitarios pueden ser más eficientes que otros arreglos (Binswanger y Deininger, 1997).

Fortalecimiento de instituciones que apoyan al mercado de tierras

La debilidad actual de la mayoría de instituciones que apoyan las transacciones formales del mercado de tierras contribuye a explicar la iliquidez e informalidad de estos mercados. Naturalmente, las acciones requeridas varían dependiendo del estado de estas instituciones en cada país. Sin embargo, en la mayoría de los casos, se requieren profundos esfuerzos para fortalecer a estos entes en el mediano plazo. Esto incluye la formulación de políticas de largo alcance para el fortalecimiento del registro, el catastro, las instituciones que generan información técnica complementaria y los entes judiciales y policiales. Por su importancia para el mercado rural de tierras, una discusión más detallada de los elementos del fortalecimiento del registro se posterga al apartado siguiente.

Para el éxito de un mercado formal de tierras se requiere de la disponibilidad de información actualizada y confiable acerca de las características físicas de las parcelas y su delimitación. Ésta es usualmente la responsabilidad del catastro. En muchos países de la región, esta información no existe o no se actualiza con la debida frecuencia. Naturalmente, el levantamiento de esta información es costoso y debe realizarse con metodologías apropiadas en un marco de políticas que fije períodos de actualización al alcance de las capacidades nacionales. Para esto deben aprovecharse las ventajas derivadas de la sistematización y de las metodologías modernas para levantamiento de información cartográfica.

En aquellos países de la región en donde los mercados de tierra funcionan con fluidez (por ejemplo: Chile), existe una abundancia de información técnica complementaria (Muñoz, 1993). Esta información complementa la información catastral y se constituye en un bien público por las externalidades que ofrece en materia de reducción de los costos de transacción en los mercados de tierras. La mayor parte de la información técnica acerca de las características de las parcelas proviene de aerofotografías y de análisis químicos de suelos. Esta información disminuye el costo de obtener información sobre las características de las parcelas por los demandantes potenciales, y es también útil para determinar prioridades de política.

Otras instituciones que requieren fortalecimiento para incrementar la confianza de los agentes en los beneficios asociados a los derechos de propiedad son los sistemas judiciales y policiales. Es esencial que estos sistemas hagan respetar estos derechos y que faciliten la resolución de disputas ágil e imparcialmente.

La institución de mayor importancia para la formalización de las transacciones de compra-venta de tierra rural es el registro. Por ende, es fundamental adelantar esfuerzos para fortalecer su operación, modernizar sus métodos y facilitar su acceso a los segmentos de menores recursos.

El fortalecimiento institucional de los registros nacionales debe incorporar reformas a las metodologías operativas para garantizar un respaldo seguro de los títulos de propiedad. Idealmente, el registro debe dar acceso público a bases de datos actualizados y de fácil acceso acerca del estado de los derechos de propiedad sobre la tierra. Esto requiere de una importante inversión en sistematización. También es aconsejable buscar una integración efectiva con las bases de datos cartográficos de las parcelas —usualmente producidos por el catastro— de manera que cada transacción registrada se refiera a un mapa único y estandarizado. De aquí la importancia de homologar las bases de datos de información catastral con las del registro.

Por otra parte, la mayor formalización de las transacciones de compra-venta de tierra rural requiere la simplificación y abaratamiento del procedimiento de inscripción de las transacciones, especialmente para poblaciones rurales alejadas y de bajos recursos. Esto puede implicar la apertura de nuevas oficinas accesibles a zonas rurales y el establecimiento de tarifas más bajas para transacciones de baja cuantía.

En los países de la región, el registro es la base del esquema de manejo de garantías financieras. Su pobre operación es uno de los principales obstáculos al flujo de mayores volúmenes de crédito a los agricultores de bajos recursos. Además del funcionamiento efectivo de un registro de transacciones, el desarrollo normal de los flujos de financiación requieren un conjunto de normas jurídicas y prácticas simples y efectivas de traspaso de la propiedad cuando no se cumplen las obligaciones financieras. El esquema institucional debe garantizarle al prestamista que: i) el bien es de propiedad del cliente, ii) el bien no ha sido utilizado como colateral en otra transacción y iii) en caso de incumplimiento de las condiciones del préstamo, el intermediario puede disponer de la garantía sin mayores costos (Fleisig y de la Peña, 1993). En muchos países de la región, este es un cuello de botella que afecta la disponibilidad de recursos financieros de corto plazo (para capital de trabajo) y de mediano y largo plazo (para inversiones productivas y compra de tierras) (Holden, 1996).

Asignación de los derechos de propiedad mediante proyectos de regularización de tenencia

En la mayoría de los países de la región, es prioritario continuar con los esfuerzos de regularización de la tenencia de amplios segmentos de la población rural. Esto implica otorgar título a quienes aún no lo tienen y resolver conflictos cuando existen múltiples poseedores sobre una misma área física. En la mayoría de los casos, estos esfuerzos deben estar enmarcados dentro de procesos coherentes de largo plazo, pues su alto costo significa que estos problemas no serán resueltos definitivamente hasta bien entrado el siglo XXI.

Para evitar errores de proyectos pasados, es importante hacer más eficientes los proyectos de regularización de la tenencia y garantizar la distribución equitativa de sus beneficios. Para esto, debe reforzarse la tendencia actual a dar precedencia al fortalecimiento institucional, particularmente del registro y catastro, antes de repartir títulos sin sustento en instituciones eficaces. En algunos casos puede ser necesario realizar cambios legislativos o institucionales que faciliten la utilización de metodologías de levantamiento de información cartográfica de bajo costo, así como la adopción de esquemas de regularización de beneficio masivo como el "barrido" sistemático. En los nuevos proyectos, la titulación debe estar siempre acompañada de la inscripción en el registro. En la mayoría de los países, estos proyectos deben aprovechar las capacidades técnicas disponibles en el sector privado y las ONG para llevar a cabo las labores técnicas, tales como el levantamiento de la información cartográfica.

Reforma a la política de adjudicación de baldíos nacionales

La rápida asignación de tierras estatales, debido a las presiones demográficas y migraciones de los últimos cuarenta años, ha agotado el inventario de tierras públicas ociosas en la mayoría de los países de la región. No obstante, según la FAO, todavía ofrecen potencial para la explotación agropecuaria zonas de predominio de propiedad estatal como El Cerrado brasileño, los llanos colombianos y venezolanos y las secciones sub-húmedas del Chaco boliviano y paraguayo.

Para la asignación futura de las tierras de estas zonas, se deben eliminar los sesgos tradicionales de la política de adjudicación de baldíos, en particular aquéllos que tienden a otorgar las tierras del Estado en grandes propiedades a élites con conexiones políticas. Además, en donde se desee democratizar el acceso a la propiedad, la distribución de tierras gubernamentales es un método menos costoso que aquéllos que exigen la compra de tierras de particulares. Esto significa que puede ser necesario eliminar métodos de adjudicación de baldíos como las subastas al mejor postor o las ventas a precios elevados. En Bolivia, políticas que favorecen la dotación de tierras en grandes propiedades —y, en ocasiones, a inversionistas urbanos— han contribuido a concentrar la propiedad en los últimos años y han ocasionado un replanteamiento reciente (Muñoz y Lavadenz, 1997). En estos casos, la política más práctica es la de limitar la titulación a tamaños consistentes con la explotación familiar.

La adopción de políticas para democratizar el acceso a las tierras públicas puede enfrentar la oposición de grupos influyentes que se benefician de la adjudicación de baldíos. También pueden ir en contra de la búsqueda de los mayores ingresos fiscales mediante la venta de activos públicos. No obstante, representa un ahorro de recursos de presupuestos si reduce la necesidad de costosos programas de compra y redistribución de tierras privadas.

Supresión de restricciones legales a transacciones de tierra

Supresión de barreras a las transacciones de compra-venta. En algunas localidades, el desarrollo formal de los mercados de tierras ha sido limitado por reglamentaciones que prohíben la venta de predios, en particular por parte de los beneficiarios de antiguos programas de reforma agraria o colonización. En la mayoría de los casos, las restricciones han alentado la informalidad del mercado. La eliminación de estas reglamentaciones podría liberar un potencial de oferta importante. Ademas, podría mejorar las condiciones de salida de aquellos agricultores que opten por dejar la agricultura, pues podrían obtener un mejor precio por sus propiedades si no están obligados a venderlas en el mercado informal. La transparencia de estos mercados también es obstaculizada por reglamentaciones superfluas que inducen informalidad o transacciones ficticias, tales como los límites máximos o mínimos a los tamaños de la propiedad.

Estas reglamentaciones pueden ser eliminadas como se ha venido realizando en algunos países de la región, mediante leyes nacionales de tierras, particularmente cuando hay un amplio consenso alrededor de la necesidad de su supresión. No obstante, la discusión de ambiciosas leyes nacionales de tierra trae riesgos implícitos. El debate de un proyecto de ley de un tema tan sensible como la propiedad de tierras puede provocar reacciones políticas que limitan su alcance y consistencia. Por ejemplo, el anuncio por parte del gobierno ecuatoriano de sus intenciones con una nueva ley de tierras provocó una protesta indígena en 1994 y la creación de una comisión negociadora (FAO-Coteca, 1995). En Bolivia, el proceso que culminó en la ley INRA de 1996 se inició en 1991 y ocasionó duros enfrentamientos ideológicos que frenaron varias veces su aprobación. El proyecto aprobado fue largamente discutido por todas las partes interesadas, lo cual facilitó su aprobación pero modificó sustancialmente las intenciones originales del gobierno (Muñoz y Lavadenz, 1997). Por tanto, puede ser más expedito buscar instrumentos menos ambiciosos y más efectivos para remover las reglamentaciones más restrictivas. En otros casos, es necesario evaluar si los riesgos que trae la discusión de una nueva ley justifica la eliminación de reglamentaciones que pueden tener efectos menores sobre las transacciones de tierras.

Supresión de barreras al arrendamiento. El arrendamiento de tierras puede ser una de las maneras

más efectivas de intensificar el uso de las tierras subutilizadas en América Latina. Esta modalidad de explotación puede satisfacer los intereses de inversionistas interesados exclusivamente en la tenencia de la tierra con agricultores potenciales interesados en la producción. Cabe resaltar que esta modalidad es quizás la única alternativa realista que tendrán la mayoría de las familias de escasos recursos para acceder a la tierra, dado el alto costo fiscal de los programas redistributivos. La gran ventaja de proporcionar acceso a la tierra mediante el arrendamiento es que no requiere recursos fiscales ni el montaje de administraciones gubernamentales de envergadura. Una iniciativa de este tipo podría producir rápidamente cambios dramáticos en el grado de utilización de la tierra y la mano de obra rural, aumentando la productividad del sector y el bienestar de segmentos sustanciales de la población.

Para reactivar el arrendamiento, especialmente de quienes poseen tierras en grandes propiedades subutilizadas, es necesario eliminar las normas jurídicas que otorgan privilegios especiales sobre la tierra (o las mejoras) a quienes la trabajan. Una normativa moderna sobre este tema debe clarificar la relación entre arrendador y arrendatario, incluyendo los procedimientos a seguir en caso de incumplimiento de los acuerdos. Esto debe crear condiciones para la utilización de contratos estandarizados y esquemas ágiles y justos de resolución de conflictos. Para evitar abusos, puede ser necesario diseñar esquemas institucionales novedosos que proporcionen más confianza a las partes que las instituciones hoy existentes. Para este propósito, deben involucrarse a asociaciones comunitarias y ONG en esquemas locales que se adapten a las particularidades de cada región. A este respecto, existen una variada gama de experiencias en el Asia (Japón, Korea, Taiwan) con reglamentaciones y diseños institucionales que protegen los derechos de los arrendatarios (Jazairy et al., 1992).

Aunque sea viable reformar las normas jurídicas que restringen el arrendamiento de tierras, no debe subestimarse la posibilidad de que la desconfianza entre grandes propietarios y potenciales arrendatarios subsista. En algunos casos puede ser necesario promover campañas de difusión de las nuevas normas. En otros, la promoción de proyectos de demostración puede ser la única manera de cambiar actitudes y prejuicios tradicionales. Estos proyectos piloto buscarían demostrar la factibilidad de lograr acuerdos de mutuo beneficio entre comunidades de pequeños productores y propietarios de grandes extensiones. Estos acuerdos podrían ser mediados por ONGs.

Intervenciones para mejorar el acceso a la tierra a demandantes de escasos recursos

En varios países de la región, las acciones descritas hasta aquí pueden ser suficientes para hacer más efectivo el mercado de tierras y alcanzar los objetivos gubernamentales. Este es el caso de aquellos países en donde la pobreza rural es un problema menor (por ejemplo: Argentina, Uruguay, Chile) o donde estos problemas no están directamente relacionados con las limitaciones al acceso a tierra (por ejemplo: Paraguay, Bolivia y Perú).

No obstante, en algunos países de la región en donde la disparidad en el uso de la tierra y los conflictos por el uso del recurso siguen siendo importantes (especialmente, Brasil, Guatemala, Colombia, México), las políticas incluidas en los dos frentes anteriores no serán suficientes para eliminar las barreras que limitan la participación de los pobres en los mercados de tierras. En estos casos es necesario adoptar políticas con el propósito de mejorar el acceso a la tierra por parte de segmentos de la población rural de menos recursos. Estas políticas son complementarias a algunas de las medidas incluidas en los dos frentes anteriores, las cuales también deben contribuir a democratizar el acceso a la tierra, tales como la eliminación de sesgos en las políticas sectoriales, en la adjudicación de baldíos y en las barreras al arrendamiento.

El diseño de políticas efectivas para mejorar el acceso a la propiedad de la tierra de familias de escasos ingresos enfrenta barreras importantes. Algunas de estas barreras son inherentes al mercado, tales como los costos de subdivisión y los mayores costos de transacción asociados a las pequeñas transacciones; otras se derivan de limitantes estructurales de la demanda de los pobres, tales como la falta de capital inicial y la falta de acceso a recursos de financiación.

Todavía no se conoce el diseño ideal para proyectos de esta naturaleza dada la ausencia de metodologías exitosas probadas en el campo. Es muy posible que cada caso requiera un diseño adaptado a sus características especificas. Sin embargo, la experiencia anterior y la discusión de los proyectos puestos en marcha recientemente en Brasil, Colombia y Sudáfrica permiten enumerar algunos principios que deben seguir las nuevas intervenciones:

< *Menor paternalismo estatal*. Los proyectos del pasado controlaban estrictamente las acciones y decisiones de las familias beneficiarias. Esto impidió que desarrollaran responsabilidades y capacidades para tener éxito en el largo plazo. En los nuevos proyectos, se debe trasladar a la familia la responsabilidad de las decisiones de escoger y negociar su tierra. Es importante que estos agentes tengan discrecionalidad sobre la selección de proyectos y que tengan libertad para vender y/o alquilar parte de su predio, si así lo deciden.

< *Mayor descentralización y participación comunitaria.* Las experiencias anteriores demostraron que los programas centralizados y burocráticos tienden a ser costosos e ineficientes. El nuevo esquema de implementación debe ser ágil y descentralizado, otorgando mayor libertad a las comunidades para participar en el diseño y ejecución. De esta manera se garantizan procesos más participativos y adecuados a las necesidades locales.

< *Costos bajos***.** Los programas del pasado fracasaron por su alto costo. El éxito de los nuevos proyectos dependerá en gran parte de garantizar un costo razonable por familia beneficiada. Esto significa que deben ser diseñados para evitar inflar los precios de la tierra y dar prioridad a las compras de tierras ociosas o subutilizadas. Antes de iniciar la compra de tierras, deben adoptarse medidas para eliminar los componentes rentísticos del precio (por ejemplo: estabilización macroeconómica, eliminación de subsidios y exenciones tributarias). A diferencia del pasado, las agencias gubernamentales encargadas de estos proyectos deben contar con burocracias reducidas y efectivas.

< *La tierra no es suficiente.* Las experiencias del pasado enseñan que la dotación de tierras no es suficiente para garantizar el éxito de los proyectos. Los nuevos programas deben proporcionar servicios complementarios básicos, tales como asistencia técnica e infraestructura, por lo cual puede ser necesario concentrar geográficamente las áreas de operación de estas intervenciones. Para facilitar la provisión de obras complementarias, puede optarse por otorgar un subsidio integral por familia (López y Valdés, 1997). Un esquema de esta naturaleza le permitiría a los beneficiarios decidir cuanto dedicar a la compra de tierras y cuanto a obras complementarias. Así, los beneficiarios estarían interesados en buscar el menor precio posible por la tierra (Deininger, 1997).

Cada proyecto debe ser diseñado para responder a las necesidades y especificaciones locales. No obstante, tres proyectos tipo, que incorporan un creciente componente de subsidio, pueden servir de guía para el diseño de programas en la región:

< *Proyecto de promoción del mercado*. El objetivo central de este proyecto es el de reducir los costos de transacción que enfrentan las poblaciones de menores recursos en los mercados de tierras. Sus principales actividades son la difusión de información acerca de transacciones, condiciones de demanda y oferta, y la normativa vigente; la promoción de las actividades de agentes inmobiliarios y otros intermediarios del mercado; la difusión de información técnica sobre las parcelas en venta; la subvención de costos menores asociados a la formalización de transacciones (costos legales, inscripción en registro, impuestos) y a la subdivisión de grandes extensiones.

< *Banco de tierras.* Estos proyectos buscan otorgar crédito para la compra de tierras a familias de bajos ingresos, además de cumplir con las funciones de promoción del mercado, anotadas en el apartado anterior. El principal obstáculo práctico a este esquema es la obtención de fondos para otorgar los créditos, así como su sostenibilidad en el tiempo dadas las experiencias con la pobre recuperación de préstamos del pasado. Para promover la auto-selección de beneficiarios con mayor potencial como agricultores, se puede exigir un aporte de capital de recursos propios.

< *Reforma agraria vía mercado.* Los proyectos de reforma agraria a través del mercado involucran el otorgamiento de un subsidio parcial a familias de

bajos recursos como complemento a un crédito de largo plazo para la compra de tierras. Estos proyectos son útiles cuando el principal criterio para escoger la población objetivo es su nivel de pobreza, en cuyo caso no es factible exigir una cuota inicial. Pueden ser de particular utilidad en zonas en donde existen conflictos intensos que requieren soluciones rápidas.

La puesta en marcha de proyectos de esta naturaleza involucra riesgos y obstáculos importantes. Por una parte, las reformas a los esquemas tradicionales de reforma agraria pueden generar resistencias de quienes han derivado rentas de su funcionamiento (por ejemplo: agencias de reforma agraria, grupos de terratenientes y asociaciones de campesinos). Por otra parte, estos programas pueden ser utilizados por grandes propietarios para vender tierras de baja calidad a precios por encima del mercado. Los costos pueden resultar excesivos si el funcionamiento del mismo programa ocasiona alzas en el precio de la tierra.

Es poco probable que los proyectos diseñados para dar acceso a los pobres rurales mediante la compra de tierras privadas lleguen a una proporción importante de esta población. Las presiones fiscales y el alto costo de oportunidad de los recursos públicos limitarán su alcance a algunos segmentos reducidos. En consecuencia, debe tenerse presente que estos proyectos no son más que un componente menor de los programas requeridos para atacar la pobreza en el campo, los cuales deben centrar sus esfuerzos en elevar el capital humano de la población pobre y generar nuevas fuentes de empleo tanto rurales como urbanos.

Prioridades de la agenda

Aunque la mayoría de las acciones delineadas hasta aquí para hacer más eficiente el mercado rural de tierras pueden ser aplicadas simultáneamente, pueden optimizarse los resultados si se adopta un cierto orden de precedencia. La eliminación de distorsiones macroeconómicas y sectoriales es particularmente importante como condición inicial para evitar que un mercado más dinámico continúe asignando la tierra a usos ineficientes. En especial, las acciones para promover el acceso a la tierra a agricultores de escasos recursos no deben ponerse en marcha sin la corrección de estas distorsiones, necesarias para reducir presiones artificiales sobre los precios de la tierra.

Una vez eliminadas las principales distorsiones que afectan la demanda y oferta de tierras, el desarrollo de mercados efectivos requiere centrar los esfuerzos en aquellas acciones orientadas a fortalecer los derechos de propiedad y reducir los costos de transacción. Sin embargo, la mayoría de estas acciones —por ejemplo: fortalecimiento institucional y regularización de tenencia— exigen esfuerzos sostenidos en el tiempo, por lo cual deben estar inscritas en programas coherentes de largo plazo. En el corto plazo, puede estimularse el acceso a la tierra mediante la eliminación de las barreras al arrendamiento y los programas especiales para promover el acceso a la tierra a la población de escasos recursos, en particular en aquellos países en los que aún persisten agudas tensiones sociales en las zonas rurales.

La agenda de políticas propuesta en este documento debe ser adaptada a la realidad en cada uno de los países de la región. Un conjunto de países, tales como los centroamericanos, Bolivia y Perú, requiere de mayor atención en el establecimiento y/o reforma de instituciones básicas de apoyo a los derechos de propiedad tales como el catastro y registro. En países con un desarrollo intermedio de los mercados (por ejemplo: Colombia, Brasil, Venezuela), los esfuerzos deben centrarse en la modernización de las instituciones, sus metodologías operativas y en el alcance de las poblaciones de menores ingresos. En países con mercados fluidos (Chile, Argentina, Uruguay), las actividades más relevantes deben ser el suministro de los bienes públicos de información técnica que permiten reducir los costos de transacción.

El potencial rol del BID

El BID ha jugado un rol importante en los esfuerzos por mejorar la efectividad de los mercados de tierra en América Latina. Su experiencia en proyectos de titulación y regularización de tenencia, en el fortalecimiento de las instituciones que respaldan los derechos de propiedad y en el reciente apoyo brindado a reformas legislativas en Honduras, Perú y Ecuador lo colocan en una posición ventajosa para catalizar

cambios profundos en la operación de estos mercados en la región. Además, el mandato asociado a la octava reposición incluye la búsqueda de la modernización del sector agropecuario mediante la ampliación del acceso a la tierra, así como un mayor énfasis en intervenciones que redunden en el bienestar de la población rural de escasos recursos.

En esta sección, se describen unos lineamientos generales de lo que podrían ser las principales líneas de acción del BID en este campo.

Reformas a políticas, leyes e instituciones

El BID debe continuar apoyando cambios en políticas, reglamentaciones e instituciones que mejoren el funcionamiento del mercado de tierras. A este respecto, son prioritarias las iniciativas para:

< Fortalecer los derechos de propiedad sobre la tierra rural y reducir los costos de transacción.

< Modernizar las instituciones que respaldan los derechos de propiedad, con énfasis en el registro y el catastro.

< Desarrollar los sistemas de información pública acerca de las características técnicas de la tierra y las condiciones de los mercados rurales de compra-venta y arrendamiento.

< Eliminar los sesgos en la política de adjudicación de baldíos.

< Eliminar las restricciones a las transacciones de compra-venta y arrendamiento.

Las reformas anotadas deben ser sólo el primer paso en un proceso sostenido de fortalecimiento de los derechos de propiedad sobre la tierra. Su efecto práctico exige de esfuerzos persistentes por reestructurar instituciones y actitudes que hoy obstaculizan el funcionamiento de mercados más fluidos y transparentes.

Posibles proyectos

En materia de proyectos, de acuerdo a la demanda de los países de la región, el BID podría intensificar su trabajo en aspectos de regularización de tenencia. En todos los casos, los esfuerzos de titulación deben estar precedidos por la evaluación de las normas e instituciones que regulan las transacciones de tierras y su formalización. La regularización también debe estar precedida de la corrección de los sesgos implícitos en las políticas macroeconómicas y sectoriales.

Los proyectos de regularización de tenencia deben formar parte de esfuerzos coherentes de mediano y largo plazo de formación y/o actualización de las bases de información del registro y el catastro. El BID puede jugar un papel decisorio en la selección de metodologías que se ajusten a las necesidades y capacidades de cada país, aprovechando las ventajas que ofrece la sistematización pero evitando esquemas excesivamente complejos y costosos.

Asimismo, el Banco puede apoyar a los países de la región en el diseño e implementación de proyectos novedosos para promover el arrendamiento de tierras. En muchos casos, la eliminación de las barreras legales que limitan esta modalidad de acceso a la tierra no es suficiente para producir cambios en el comportamiento de los agentes. Por un lado, puede ser necesaria la creación de instituciones que arbitren las disputas y velen por los intereses de los más débiles. Por el otro, puede ser importante la promoción de esquemas piloto, en donde se demuestre la viabilidad del arrendamiento entre pequeños productores y grandes propietarios. Para esto, pueden diseñarse fondos de garantías u otros mecanismos que limiten los riesgos de las partes interesadas.

Finalmente, el BID puede considerar la posibilidad de financiar proyectos de bancos de tierras o esquemas de reforma agraria vía mercado. Estos pueden ser importantes en países donde la pobreza rural y los conflictos por el uso de la tierra son particularmente agudos. Estos proyectos deben cumplir con algunos requisitos mínimos de viabilidad. En todos los casos, deben permitir la libre elección y negociación de la tierra entre beneficiarios y propietarios y garantizar costos razonables por cada familia beneficiada. Estos esquemas deben cumplir con los siguientes requisitos mínimos:

< Evitar el pago de precios elevados por la tierra;

< Movilizar prioritariamente terrenos subutilizados;

< Reducir los costos administrativos de los programas;

< Dar mayor participación que en el pasado a las comunidades en el diseño e implementación, y

< Otorgar fondos complementarios que permitan a los beneficiarios adecuar sus terrenos.

Agenda de investigación

Una de las principales limitaciones que enfrenta el diseño de nuevas intervenciones en los mercados de tierras es la fragilidad del conocimiento acerca de su operación en cada uno de los países de la región. Recientemente, la FAO y la CEPAL han tomado la vanguardia en la elaboración de estudios de casos específicos de temas que exigen la atención prolongada de los investigadores de la región.

Con respecto al funcionamiento de los mercados de tierras, existen muchos temas por resolver. Parece importante comprender las fuentes de la heterogeneidad de los diferentes mercados nacionales, regionales y locales de tierras. En particular, es importante determinar hasta que punto estos mercados han sido afectados por las reformas fundamentales a las políticas agropecuarias de los últimos años, así como por aquellas modificaciones legislativas e institucionales recientes que han sido diseñadas para mejorar la efectividad del mercado de tierras. Asímismo, quedan aún muchos interrogantes por resolver acerca del impacto de los diferentes factores que determinan los precios y sus oscilaciones. También es importante explorar la naturaleza y prevalencia de las diferentes modalidades de arrendamiento, así como los obstáculos a su mayor difusión.

Un segundo tema es el de la disparidad en la intensidad de uso de la tierra. Es importante determinar en cada país si hay tierras aptas para la agricultura ociosas o subutilizadas y esclarecer los factores que explican su pobre utilización. Por otra parte, es necesario cuantificar con mayor precisión la productividad de las explotaciones de diferentes intensidades en el uso de la tierra, tamaño y nivel de tecnología.

Un tercer tema es el de la evaluación de los beneficios derivados de los proyectos de regularización de tenencia y modernización del registro y catastro. Por una parte, se debe esclarecer el verdadero impacto que estos proyectos han tenido en mejorar las condiciones de producción de los beneficiarios, incluyendo el mayor acceso a crédito y los aumentos en la inversión, ingresos y productividad. También es importante detectar si la regularización está asociada a un mejor manejo de los recursos naturales. Por otra parte, los estudios deben cuantificar si la mayor seguridad de los derechos de propiedad se traduce en aumentos en el valor de la tierra y en cambios cualitativos en las transacciones en el mercado de tierras. Igualmente, se deben explorar los posibles beneficios que se derivan de la disponibilidad de la información de tenencia de tierras en medios magnéticos de fácil acceso por las autoridades de planificación y el sector privado.

Referencias

Acuña, Iván. 1997. "Experiencias del mercado de tierras en Colombia." Ponencia presentada en el taller de planificación FAO/GTZ, "Políticas para promover los mercados de tierras rurales," Santiago de Chile.

Alvarado, Mónica. 1996. *Determinantes del precio de la tierra rural en Colombia 1962-1990*. Tesis de maestría, Universidad de los Andes, Bogotá.

Berry, Albert y William Cline. 1979. *Agrarian Structure and Production in Developing Countries*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 1994. *Informe sobre el octavo aumento general de los recursos del Banco Interamericano de Desarrollo*. Washington, D.C.

Binswanger, Hans. 1987. "The Impact of Government Policies y Legal Provisions on Land Use, Land Value y Agrarian Structure: Analytic Framework, Hypotheses y Terms of Reference," mimeo no publicado, Banco Mundial, Washington D.C.

Binswanger, Hans. 1991. "Brazilian Policies that Encourage Deforestation in the Amazon," *World Development*, Vol. 19.

Binswanger, Hans y Klaus Deininger. 1997. "Explaining Agricultural y Agrarian Policies in Developing Countries." mimeo no publicado, Banco Mundial, Washington, D.C.

Binswanger, Hans, Klaus Deininger y Gershon Feder. 1995. "Power, Distortions, Revolt and Reform in Agricultural Land Relations," in J. Behrman and T.N. Srinivasan (colaboradores), *Handbook of Development Economics*, Vol. IIIB, Amsterdam: Elsevier.

Birdsall, Nancy y Juan Luis Londoño. 1997. "Asset Inequality Does Matter: Lessons from Latin América," OCE Working Paper, Inter-American Development Bank, Washington, D.C.

Brandão, Antonio Salazar y Gershon Feder. 1994. "Regulatory Policies and Reform in Industrializing Countries: The Case of Land Markets," mimeo no publicado, Banco Mundial, División de Políticas Agrícolas, Washington, D.C.

Brandao, Antonio Salazar y Rezende, G.C. 1992. "Credit Subsidies, Inflation and Land Market in Brazil: A Theoretical and Empirical Analysis," mimeo no publicado, Fundacao Getúlio Vargas, Río de Janeiro.

Carter, Michael R. 1984. "Identification of the Inverse Relationship between Farm Size and Productivity: An Empirical Analysis of Peasant Agricultural Production." *Oxford Economic Papers*, Vol. 36.

Carter, Michael R. y Dina Mesbah. 1993. "Can Land Market Reform Mitigate the Exclusionary Aspects of Rapid Agro-Export Growth?," *World Development*, Vol. 21.

Carter, Michael R. y Pedro Olinto. 1996. "Getting Institutions Right for Whom? The Wealth-Differentiated Impact of Property Rights Reform on Investment and Income in Rural Paraguay," mimeo no publicado, Universidad de Wisconsin-Madison, Madison.

Carter, Michael R. y Eduardo Zegarra. 1993. "Es posible resolver en Paraguay el problema del la tierra por la vía del mercado?," mimeo no publicado, Departamento de Economía Agraria, Universidad de Wisconsin-Madison, Madison.

Carter, Michael R. y Eduardo Zegarra. 1997. "Land Markets and the Persistence of Rural Poverty: Post-Liberalization Policy Options," Chapter 8 en Ramón Lopez y Alberto Valdés, colaboradores, *Rural Poverty in Latin América*. Washington D.C.: Banco Mundial.

Carter, Michael R. y F. Zimmerman. 1995. "Reproducing Inequality: The Dynamics of Asset Distribution in an Inegalitarian Agrarian Economy," mimeo no publicado, Universidad de Wisconsin-Madison, Madison.

CEPAL. 1995. *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile. 1995.

Cornia, G.C. 1985. "Farm Size, Land Yields and the Agricultural Production Function: An Analysis for Fifteen Developing Countries." *World Development*, Vol. 13.

de Janvry, Alain. 1981. *The Agrarian Question and Reformism in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

de Janvry, Alain, Nigel Key y Elizabeth Sadoulet. 1997. "Agricultural and Rural Development Policy in Latin America: New Directions and New Challenges," Documento de trabajo No. 815, Departamento de Agricultura y Recursos Económicos, Universidad de California en Berkeley, Berkeley.

Deininger, Klaus. 1997. "Making Market-Assisted Land Reform Work: The Case of Colombia," mimeo no publicado, Banco Mundial, Washington D.C.

Deininger, Klaus y Lyn Squire. 1996. "A New Data Set for Measuring Income Inequality," *The World Bank Economic Review*. Vol. 10.

DNP. 1990. *Misión de estudios del sector agropecuario*. Bogotá: DNP y Ministerio de Agricultura.

Dorner, Peter. 1992. *Latin American Land Reforms in Theory and Practice: A Retrospective Analysis*. Madison, Wis.: The University of Wisconsin Press.

Echenique, Jorge. 1996. "Opciones estratégicas de Desarrollo Rural en América Latina." Informe de consultoría, Banco Interamericano de Desarrollo, División de Medio Ambiente, Washington D.C.

Echenique, Jorge y Nelson Rolando. 1991. *Tierras de parceleros. Dónde están?*, Santiago de Chile: Agraria.

Eswaran, Mukesh y Ashok Kotwal. 1986. "Access to Capital and Agrarian Production Organization." *The Economic Journal*, Vol. 96.

Falk, B. 1991. "Formally Testing the Present Value Model of Farmland Prices." *American Journal of Agricultural Economics*, 73.

FAO-Cega. 1994. *El mercado de tierras y la formación de propiestarios en Colombia: estudios de casos*. Roma: FAO.

FAO-Colteca. 1995. *Mercados de tierras en el Ecuador: estudio integrado de las regiones del litoral y la sierra*. Roma: FAO.

FAO-UNAM Xochimilco. 1996. *Mercado de Tierras en México*. Roma: FAO.

Feder, Gershon. 1985. "The Relation Between Farm Size and Farm Productivity: The Role of Family Labor, Supervision and Credit Constraints." *Journal of Development Economics,* Vol. 18.

Feder, Gershon. 1987. "Land Registration and Titling from an Economist's Perspective: A Case Study in Rural Thailand." *Survey Review*. 29: 163-174.

Feder, Gershon and D. Feeny. 1991. "Land Tenure and Property Rights: Theory and Implications for Development Policy," *World Bank Economic Review*, Vol. 5.

Feder, Gershon, T. Onchan y T. Raparla. 1988. "Collateral, Guarantees and Rural Credit in Developing Countries: Evidence from Asia," *Agricultural Economics,* Vol. 2.

Feldstein, Martin. 1980. "Inflation, Portfolio Choice and the Prices of Land and Corporate Stock," *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 62.

Figueroa, Eduardo. 1995. "Pequeña agricultura y agroindustria en el Perú," mimeo, CEPAL, Santiago de Chile.

Fleisig, Heywood and Nuria de la Peña. 1993. "How Legal Restrictions on Collateral Limit Access to Credit in Argentina," mimeo no publicado, Banco Mundial, Washington D.C.

González, Clara y Carlos Felipe Jaramillo. 1994. "Resumen y recomendaciones" en Clara González y Carlos Felipe Jaramillo, colaboradores, *Competitividad sin pobreza: Estudios para el desarrollo del campo en Colombia*. Bogotá: Fonade y Tercer Mundo Editores.

Grindle, Merilee S. 1986. *State and Countryside: Development Policy and Agrarian Politics in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Heath, John y Klaus Deininger. 1997. "Implementing Negotiated Land Reform: The Case of Colombia," mimeo no publicado, Banco Mundial, Washington D.C.

Hendrix, Steven E. 1994. *Innovaciones a la Legislación Agraria en América Latina*. La Paz: CEASR.

Holden, Paul. 1996. "Collateral without Consequences: Some Causes and Effects of Financial Underdevelopment in Latin America," mimeo no publicado, The Enterprise Research Institute for Latin America, Washington D.C.

Irwin, Scott H. y Phil L. Colling. 1990. "Are Farm Asset Values too Volatile?" *Agricultural Finance Review*, Vol. 50.

Jaramillo, Carlos Felipe. 1998. *Liberalization, Crisis and Change in Colombian Agriculture*. Boulder: Westview Press.

Jazairy, Idriss, Alamgir Mohiuddin and Theresa Panuccio. 1992. *The State of World Rural Poverty. An Inquiry into Its Causes and Consequences*. New York: New York University Press.

Johnson, N.L. y V. Ruttan. 1994. "Why are Farms so Small?," *World Development*, Vol. 22.

Just, Richard E. y John A. Miranowski. 1993. "Understanding Farmland Price Changes," *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 75.

Kutcher, Gary P. y Pasquale L. Scandizzo. 1981. *The Agricultural Economy of Northeast Brazil*. Baltimore: John Hopkins University Press.

Lau, Lawrence y Pan Yotopoulos. 1979. "Resource Use in Agriculture: Applications of the Profit Function to Selected Countries," *Food Research Institute Studies*, Vol. 17.

López, Ramón. 1996. "Land Titles and Farm Productivity in Honduras," mimeo no publicado, Departamento de Agricultura y Recursos Económicos, College Park, Maryland.

López, Ramon y Alberto Valdés. 1997. "Fighting Rural Poverty in Latin America," en Ramón López y Alberto Valdés, colaboradores, *Rural Poverty in Latin America*. Washington D.C.: Banco Mundial.

Melmed-Sanjak, Jolyne. 1997. "La reforma agraria y la política del mercado de tierras en Centroamérica," mimeo no publicado, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.

Muñoz, Jorge A. 1993. "Rural Land Markets in Latin America: Evidence from Four Case Studies, Bolivia, Chile, Honduras and Paraguay," mimeo no publicado, Departmento de Desarrollo Agrícola y Rural, Banco Mundial, Washington D.C.

Muñoz, Jorge A. and Isabel Lavadenz. 1997. "Reforming the Agrarian Reform in Bolivia," Harvard Institute for International Development, Development Discussion Paper, Cambridge.

Otsuka, Keijiro. 1993. "Land Tenure and Rural Poverty," in Quibria, M.G. ed. *Rural Poverty in Asia: Priority Issues and Policy Options*. Hong Kong: Oxford University Press.

Piñeiro, Martín. 1996. "Reflexiones para una estrategia de inversiones en el sector agroalimentario de América Latina," mimeo, Banco Interamericano de Desarrollo, División de Medio Ambiente, Washington D.C..

Ramos, Pedro y Bastiaan Philip Reydon, orgs. 1995. *Agropecuaria e Agroindustria no Brasil*. Campinas: ABRA.

Reydon, Bastiaan Phillip. 1997. "Intervención en el mercado de tierras del Brasil," mimeo no publicado, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.

Reyes, Alejandro. 1990. "La violencia y la expansión territorial del narcotráfico" en Bruce M. Bagley y Juan G. Tokatlian (colaboradores), *Economía y Política del Narcotráfico*. Santafé de Bogotá: CEI-Uniandes.

Romeiro, Ademar, Bastiaan Philip Reydon, Dryden Castro Arezzo y Pedro Ramos. 1994. "O Mercado de Terras," *Estudios de Política Agrícola*, No. 13, Instituto de Pesquisa Economica Aplicada, Campinas, Brasil.

Salgado, Ramón, coord. 1994. *El mercado de tierras en Honduras*. Tegucigalpa: Centro de documentación de Honduras, POSCAE-Wisconsin.

Shearer, Eric, Susana Lastarria-Cornhill y Dina Mesbah. 1990. "The Reform of Rural Land Markets in Latin America and the Caribbean: Research, Theory and Policy Implication," LTC Paper No. 141, Universidad de Wisconsin-Madison, *Land Tenure Center*, Madison.

Skinner, J. 1991. "If Agricultural Land Taxation is so Efficient, Why is it so Rarely Used?," *World Bank Economic Review*, Vol. 5.

Strasma, John. 1991. "Are Land Banks Feasible as Market-Driven Substitutes or Complements of Land Reform? Some Insights from Central American Experience," mimeo no publicado, documento presentado en la reunión de la Asociación Internacional de Economía Agrícola, Tokyo.

Thiesenhusen, William. 1995. *Broken Promises: Agrarian Reform and the Latin American Campesino*. Boulder, CO: Westview Press.

Urrutia, Miguel. 1991. "Twenty-Five Years of Economic Growth, 1960-1985," en Miguel Urrutia, ed., *Long-term Trends in Latin American Economic Development*. Pp. 23-80. Washington D.C. : The Johns Hopkins University Press.

Vogelgesang, Frank. 1996. "Los derechos de propiedad y el mercado de tierras rural en América Latina," *Revista de la Cepal*, 58.

Wachter, Daniel. 1992. "Land Titling and Land Conservation in Developing Countries?," Environment Department, Divisional Working Paper No. 1992-28, Banco Mundial, Washington D.C.

Wachter, Daniel and John English. 1992. "The World Bank's Experience with Rural Land Titling," Departmento de Medio Ambiente, Informe de Trabajo Divisional No. 1992-35, Banco Mundial, Washington D.C.

World Bank. 1997. "Project Appraisal Document: Brazil Land Reform and Poverty Alleviation Pilot Project." Washington D.C.: Banco Mundial.

Zimmerman, F. y Michael Carter. 1992. "A Dynamic Simulation of Endogenous Structural Evolution in an Imperfect-Market, Agrarian, Two Asset Market Economy," mimeo no publicado, Land Tenure Center, Universidad de Wisconsin-Madison, Madison.