



**Evaluación Comparativa:
Proyectos de Regularización
y Administración de Tierras**

Implicaciones económicas de la regularización y la mejora en la Administración de tierras

Anexo técnico 1



Este trabajo se distribuye bajo una licencia Creative Commons (CC BY-NC-ND 3.0). Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra a terceros, bajo las siguientes condiciones:



Reconocimiento — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra).



No comercial - No puede utilizar esta obra para fines comerciales



Sin obras derivadas - No se puede alterar, transformar o ampliar este trabajo.

Renuncia - alguna de estas condiciones puede no aplicarse si se obtiene el permiso del titular de los derechos de autor.

© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2014**

Oficina de Evaluación y Supervisión

1350 New York Avenue, N.W.

Washington, D.C. 20577

www.iadb.org/evaluacion

ÍNDICE

IMPLICACIONES ECONÓMICAS DE LA REGULARIZACIÓN Y LA MEJORA EN LA ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS	1
A. Propiedad, tenencia, seguridad de tenencia, y posesión de la tierra	1
B. Beneficios económicos de la seguridad sobre la tenencia de la tierra.....	4
C. Beneficios económicos de la regularización de la propiedad de la tierra.....	4
D. Supuestos y riesgos de la regularización	8

El presente documento técnico forma parte como **Anexo 1** de la evaluación ***Proyectos de Regularización y Administración de Tierras: Evaluación Comparativa***. Encuentre la evaluación final y demás documentos técnicos relacionados en www.iadb.org/evaluacion.

IMPLICACIONES ECONÓMICAS DE LA REGULARIZACIÓN Y LA MEJORA EN LA ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS

A. Propiedad, tenencia, seguridad de tenencia, y posesión de la tierra

- 1.1 El concepto de tierra puede definirse de varias maneras. En el sentido que nos interesa en esta evaluación, el de un objeto que puede ser poseído y comercializado, la tierra se entiende como “un segmento de la Tierra continuado hasta el espacio exterior” (Simpson, 1976; p. 5). Es decir, “la tierra va más allá de lo superficial o de la «tierra seca», integrando el subsuelo, las aguas jurisdiccionales y el espacio aéreo” (Águila y Erba, 2007; p. 32). Entendida de este modo, la tierra tiene dos características que la diferencian de cualquier otro bien comerciable: no puede moverse y no puede destruirse. Esto la hace especialmente atractiva como garantía y limita las atribuciones de su dueño al goce y disposición de derechos sobre ella.
- 1.2 Efectivamente, la definición de **propiedad** es más compleja en el caso de la tierra que en la de otros bienes. Simpson (1976) lo explica con la siguiente metáfora: Imaginemos un recipiente que contiene varios palos de distinto grosor y longitud. Cada uno de esos palos representa un derecho sobre la tierra; el grosor indica el alcance del derecho y la extensión representa su duración. El dueño o propietario de la tierra —ya sea un individuo o una colectividad— es quien tiene en su poder el recipiente y quien tiene el derecho de repartir los palos contenidos en el recipiente. A menudo, el recipiente contiene todos o la mayoría de los palos, pero también puede presentarse, en principio, una situación en la que el recipiente no contenga ninguno de ellos. En tal situación (*propietas nuda*), el dueño o propietario no *tendría* ningún derecho sobre la tierra. Sin embargo, los derechos eventualmente¹ regresarían al propietario. “Por eso algunas comunidades se

¹ La duración de un derecho sobre la tierra puede ser arbitrariamente larga. De acuerdo con Simpson (1976), en Irlanda del Norte, por ejemplo, hay varios casos en los que la tenencia (no la propiedad) de la tierra se ha fijado por un periodo de 999 años e incluso existe un caso donde la tenencia se fijó por un periodo de 10,000 años.

- muestran reacias a otorgar propiedad plena sobre la tierra cuando la tienen a su disposición. Prefieren mantener el recipiente y simplemente entregar algunos de los palos, o tal vez todos” (Simpson, 1976; p. 7). En el derecho romano, la propiedad privada (o absoluta) se conoce como **dominio** (Simpson, 1976), el cual “se considera como el derecho de gozar y disponer de una cosa, siempre y cuando este derecho no se dé contra la ley o contra el derecho de otras personas” (Águila y Erba, 2007; p. 34).
- 1.3 La **tenencia** de la tierra, por otro lado, es aquella situación en la cual un individuo o colectividad tiene los derechos sobre la tierra (los palos). Es posible que haya situaciones en las que la tenencia y la propiedad de una tierra coincidan (cuando los palos se encuentran dentro del recipiente), pero esto no siempre es así. Por ejemplo, el propietario (ya sea una persona física, moral o el Estado) de una parcela puede rentarla a otra persona y entregarle el derecho a cultivarla, invertir en ella y beneficiarse de la producción. En muchos países, el Estado es el dueño o poseedor de una gran cantidad de tierras que los individuos arriendan por largos periodos de tiempo —30 años, por ejemplo—.
 - 1.4 La **posesión** ocurre “cuando alguna persona, por sí o por otro, tenga una cosa bajo su poder, con intención de someterla al ejercicio de un derecho de propiedad” (Águila y Erba, 2007; p. 33). La **ocupación**, por otra parte, es “una forma de adquirir el dominio, pero [...] corresponde a las cosas que no pertenecen a nadie” (Águila y Erba, 2007; p. 34). Finalmente, la **usurpación** puede entenderse “como la ocupación de bienes que integran el dominio de alguien” (Águila y Erba, 2007; p. 34).
 - 1.5 Sobre la tierra se puede tener cuatro tipos de derechos: de uso (incluyendo el usufructo y la explotación del subsuelo), de transformación (por ejemplo, el derecho de construcción), de exclusión (incluyendo el derecho de reivindicar la tierra de algún poseedor), y de transferencia.² Una diferencia importante entre la propiedad y la tenencia de la tierra es que, a menudo, la segunda no incluye el derecho de transferencia.
 - 1.6 La distinción entre propiedad (o dominio) y tenencia es importante porque el desarrollo económico depende de la **seguridad sobre la tenencia**, no necesariamente sobre la propiedad, de la tierra (Simpson, 1976). Una persona está más dispuesta a invertir cuanta mayor certidumbre tiene de que recibirá los beneficios resultantes de dicha inversión. En un contrato de arrendamiento de largo plazo, el arrendatario podría ser el beneficiario de la inversión en la tierra, no el propietario. De modo que la decisión final de invertir o no hacerlo depende de la seguridad sobre la tenencia.
 - 1.7 “Seguridad en la tenencia indica que ni el estado ni personas físicas o legales pueden interferir con la posesión o uso de la tierra por parte de un individuo” (Bruce, 2000; p. 2). Esta definición puede entenderse desde un punto de vista puramente jurídico —cuando nadie tiene el derecho de interferir con dicha posesión o uso— o desde uno fáctico —cuando se tiene la confianza de que nadie

² Véase Águila y Erba (2007), quienes incluyen un quinto derecho (de destrucción) cuando se trata de un bien en general. Bresciani (2004) omite el derecho de transformación.

va a interferir, independientemente de que el hacerlo sea legal o no—. Desde la perspectiva económica, este último es el punto de vista más relevante: la seguridad sobre la tenencia de la tierra es principalmente una cuestión de hecho. De acuerdo con Place, et al (1994), “puede decirse que existe seguridad sobre la tenencia de la tierra cuando un individuo percibe que él o ella tiene derechos sobre una porción de tierra de forma continua, libre de imposición o interferencia de fuentes externas, así como la capacidad de obtener los beneficios del trabajo y capital invertidos en esa tierra, ya sea durante su uso o al transferirla a otro tenedor.”³ La clave de la definición está en la idea de la percepción. Una persona (o colectividad) tiene seguridad sobre la tenencia de la tierra si percibe que sus derechos sobre ella no están en riesgo de ser arrebatados inesperadamente. Esto puede suceder “ya sea que haya evidencia documental o no para probarlo” (Simpson, 1976; p. 9).

- 1.8 Es importante señalar dos elementos adicionales que incorpora la definición económica de seguridad en la tenencia de la tierra, como la de Place, et al (1994). Primero, la duración de la tenencia (la longitud de los palos). Una persona que tiene una parcela en arrendamiento por mil años (ver nota al pie 1) tiene mucha mayor garantía de que gozará de los beneficios de la inversión en esa tierra que una persona que tiene una parcela en arrendamiento por solo un año o por periodos intermitentes. Segundo, la capacidad de obtener los beneficios de la inversión. Un arrendatario que no tiene el derecho a subarrendar o traspasar su arrendamiento tiene pocos incentivos a hacer inversiones cuyo beneficio se obtenga exclusivamente a través de la venta o renta de la propiedad.
- 1.9 La distinción entre la seguridad en la tenencia de la tierra desde un punto de vista jurídico y otro económico implica que un trabajo de formalización⁴ podría no tener beneficios económicos (ver siguiente sección). La razón es que la formalización puede aumentar la seguridad sobre la tenencia de la tierra en un aspecto puramente jurídico y no económico. En un país donde impera el Estado de Derecho y las leyes se cumplen de forma expedita e igualitaria para todos los ciudadanos, el hecho de tener un título de propiedad legalmente válido efectivamente puede aumentar la seguridad sobre la tenencia de la tierra, pues el tenedor del título sabe que puede recurrir al sistema judicial en caso de que alguien intente arrebatarle sus derechos sobre la tierra. Pero en los casos en que el sistema judicial no funciona adecuadamente o en los que la propiedad y la tenencia se determinan informalmente —por ejemplo, según los usos y costumbres, en las comunidades indígenas—, la existencia de un título legalmente válido puede resultar irrelevante. Lo mismo puede ocurrir en los casos en que la tierra es abundante pues resulta más fácil ocupar un terreno baldío que usurpar uno ya ocupado.

³ Citado en Bresciani (2004), p. 48. Véase también Broegaard (2005).

⁴ En este reporte, formalización quiere decir el proceso y el hecho de establecer la condición legal de propiedad y tenencia de la tierra. En el caso de los proyectos financiados por el BID, esto se hace mediante el registro en una entidad pública de un título (y en algunos casos de las escrituras) que establece la propiedad y tenencia de la tierra.

B. Beneficios económicos de la seguridad sobre la tenencia de la tierra

- 1.10 De acuerdo con Besley (1995), la literatura económica ha identificado cuatro razones por las cuales los derechos de propiedad (en general) afectan la actividad económica:

The first is expropriation risk — insecure property rights imply that individuals may fail to realize the fruits of their investment and efforts.

Second, insecure property rights lead to costs that individuals have to incur to defend their property, which, from the economic point of view, is unproductive.

The third is failure to facilitate gains from trade — a productive economy requires that assets be used by those who can do so most productively, and improvements in property rights facilitate this. In other words, they enable an asset's mobility as a factor of production (e.g., via a rental market).

The fourth is the use of property in supporting other transactions. Modern market economies rely on collateral to support a variety of financial market transactions, and improving property rights may increase productivity by enhancing such possibilities.

- 1.11 Estas cuatro razones aluden, en última instancia, a ganancias de eficiencia, ya sea estática o dinámica. Las segunda y tercera razones representan incrementos en la **eficiencia estática o distributiva**, pues implican una reasignación de recursos ya existentes que resulta en mayores niveles de producción. Las primera y cuarta razones, por otro lado, representan incrementos en la **eficiencia dinámica**, pues implican el aumentar la posibilidad de invertir recursos en el presente para obtener ganancias mayores en el futuro, aumentando así el total de producción (presente más futura). El gráfico 1 presenta de modo esquemático los efectos económicos que *pueden* resultar de un aumento en la seguridad en la tenencia de la tierra, incluyendo las cuatro razones discutidas anteriormente.

C. Beneficios económicos de la regularización de la propiedad de la tierra

- 1.12 La regularización de la tenencia de la tierra tiene el potencial de generar beneficios económicos aún mayores que los que podrían obtenerse solamente con un incremento en la seguridad sobre la tenencia de la tierra (ver gráfico 2, línea causal B).⁵ La razón es que la regularización, al concentrar y sistematizar la información relativa a la propiedad, aumenta la certidumbre sobre las características físicas y legales de la tierra (línea A). Además, la regularización puede reducir los conflictos de tierras (línea C) y, a través del mejoramiento de la información catastral, puede resultar en un mejor sistema de administración de tierras (línea D). El resto de esta sección presenta brevemente los distintos beneficios que podrían resultar de la regularización de tierras y menciona, a la

⁵ Esta sección se apoya en el gráfico 2 y constantemente hace mención a los canales causales presentados en él.

vez, algunos trabajos empíricos relacionados. El cuadro A, al final de esta sección, presenta un resumen de la evidencia empírica hallada hasta ahora.

- 1.13 **Seguridad sobre la tenencia de la tierra.** En primer término, la formalización puede incrementar la seguridad sobre la tenencia de la tierra (línea causal B), que puede considerarse como un factor que incide directamente en el bienestar de las personas (línea B0). Por su naturaleza (ver párrafos anteriores), este concepto es difícil de medir. La mayoría de las veces, los trabajos empíricos utilizan la percepción de seguridad reportada por los propios beneficiarios de la regularización; otras veces, se utilizan medidas indirectas, como la frecuencia con que ocurren desalojos o despojos de tierras. La evidencia empírica de que la regularización efectivamente aumenta la seguridad sobre la tenencia de la tierra, por lo tanto, es limitada; sin embargo, se puede mencionar los trabajos de Field y Torero (2006) en Perú, Goldstein y Udry (2008) en Ghana, y Deininger y Jin (2009) en China, quienes encuentran indicios de aumentos en la seguridad sobre la tenencia de la tierra.
- 1.14 **Conflictos de tierras.** Otro beneficio potencial de la regularización es la reducción en los conflictos de tierras (línea C), debido a la aclaración de los derechos de propiedad que se lleva a cabo durante el proceso de adjudicación (y a la resolución de conflictos que comúnmente acompaña este proceso). La reducción en los conflictos de tierras incide directamente en el bienestar de las personas (línea C1) así como en una mayor seguridad sobre la tenencia de la tierra, pero puede verse también como una consecuencia de esta última en la medida que la mayor certidumbre jurídica desincentiva la usurpación (línea BC1). La evidencia empírica sobre este punto es escasa, sin embargo Deininger y Bresciani (2001) encuentran una reducción en el número de conflictos de tierras en México.
- 1.15 **Eficiencia distributiva.** Tanto la reducción en los conflictos de tierras, como la mayor seguridad sobre la tenencia de la tierra pueden causar que los propietarios dediquen menos recursos a defender su tierra o demostrar propiedad sobre ella. Esos recursos (ya sea monetarios o de tiempo) pueden emplearse de otro modo más productivo (líneas B4 y C2), aumentando así la eficiencia distributiva (el segundo canal mencionado por Besley). Alguna evidencia empírica sobre este punto la presentan Deininger y Chamorro (2002) en Nicaragua, Field (2007) en Perú y Galiani y Schargrodsky (2010) en Argentina.
- 1.16 **Mercados eficientes.** La regularización de la tenencia de la tierra también puede facilitar las transacciones en el mercado de tierras (el tercer canal mencionado por Besley) al reducir la incertidumbre que enfrentan demandantes y oferentes. Primero, la regularización permite que quienes desean adquirir una propiedad conozcan con mayor certidumbre las características físicas y jurídicas de la tierra (línea A-A1), lo cual reduce los costos de transacción. Esto ocurre al menos en el corto plazo, mientras la información generada por la regularización se mantiene vigente. Para que el efecto sea sostenible y se mantenga en el largo plazo, es necesario un sistema de administración de tierras que mantenga la información completa y actualizada (línea D1). Una vez que los costos de transacción se reducen, el mercado de tierras (tanto de venta como de renta) se vuelve más

- eficiente y completo y el número de transacciones podría aumentar (línea A1-A2). Segundo, por el lado de la oferta, el incremento en la seguridad sobre la tenencia de la tierra podría aumentar la disposición de las personas a vender o rentar su tierra (línea B1). Besley (1995) encuentra efectos positivos sobre el mercado de tierras en Ghana al igual que Feder y Onchan (1987) en Tailandia. Deininger y Bresciani (2001) y Bresciani (2004) encuentran un efecto positivo sobre la renta, pero no sobre la venta de tierras en México. Deininger, Ali y Alemu (2009) también encuentran un efecto positivo sobre la renta de tierras en Etiopía.
- 1.17 **Crédito.** Una vez que el mercado de tierras es más eficiente y completo, la tierra puede utilizarse como colateral para obtener un crédito (línea A3). Incluso cuando no todo el mercado se ha vuelto más eficiente y completo, a nivel individual, la mayor certidumbre sobre las características físicas y legales de una tierra pueden aumentar su capacidad de ser utilizada como colateral (línea A4). La regularización, entonces, podría resultar en un mayor acceso al crédito por parte de los beneficiarios (línea A5). Este es uno de los beneficios económicos de la regularización más comúnmente señalados (el cuarto canal mencionado por Besley); sin embargo, la evidencia empírica de su realización es más bien débil. De un lado, Carter y Olinto (1996 y 2003) en Paraguay, Dower y Potamites (2005) en Indonesia, Field (2005) y Field y Torero (2006) en áreas urbanas de Perú encuentran algunos efectos positivos, pero es importante señalar que Carter y Olinto encuentran un efecto positivo solo entre los beneficiarios de mayores ingresos, mientras que Field y Torero encuentran un efecto positivo solo en el crédito público y nada en el privado. De otro lado, Deininger y Bresciani (2001) en México, Do e Iyer (2008) en Indonesia y Galiani y Schargrotsky (2010) en áreas urbanas de Argentina encuentran que el efecto sobre el crédito es estadísticamente igual a cero.
- 1.18 **Consumo estable.** Si la regularización resulta en un mayor acceso al crédito, los beneficiarios podrían acceder a él en épocas de bajos ingresos y, de ese modo, mantener su consumo más estable en el tiempo y tener un mayor nivel de bienestar (líneas A8 y A9). Existe una amplia literatura económica sobre los beneficios de mantener un consumo estable en el tiempo; sin embargo, esta evaluación no ha encontrado trabajos que observen este beneficio como resultado de la regularización de tierras.
- 1.19 **Inversión.** Otro uso que los beneficiarios pueden darle al crédito es la inversión (línea A6), por lo que la regularización también podría tener efectos positivos sobre esta. Pero el mecanismo puede ser más directo: la mayor seguridad sobre la tenencia de la tierra reduce el riesgo de que los beneficios de la inversión en la tierra no los aproveche quien la lleva a cabo (primer canal mencionado por Besley), por lo que los incentivos a invertir aumentan y con ello la inversión (líneas B2 y B3). La evidencia empírica sobre los efectos en la inversión es más robusta que sobre el crédito. Entre los muchos trabajos que han encontrado efectos positivos se encuentran los siguientes: Carter y Olinto (1996 y 2003) en Paraguay; Deininger y Chamorro (2002) en Nicaragua; Deininger, Ali y Alemu (2009) en Etiopía; Do e Iyer (2008) en Vietnam; Goldstein y Udry (2008) en

Ghana; así como Field (2005) y Galiani y Schargrotsky (2010) en áreas urbanas de Perú y Argentina, respectivamente.

- 1.20 **Valor de la tierra.** Otro beneficio potencial de la regularización es el incremento en el valor de la tierra. Esto puede ocurrir mediante dos mecanismos. Primero, debido a la mayor inversión que se hace en ella (línea B9); segundo, porque la mayor certidumbre sobre sus características físicas y legales la vuelven más atractiva para potenciales compradores (línea A7). El aumento en el valor de la tierra constituye un beneficio económico más directamente apreciable por los beneficiarios de la regularización, pues es equivalente a un aumento en su riqueza y, por lo tanto, en su bienestar económico (líneas B10 y B11). Hay algunos trabajos empíricos que encuentran que el valor de la tierra aumenta como resultado de la regularización, como Deininger y Chamorro (2002) en Nicaragua y Field y Torero (2005) en Perú.
- 1.21 **Productividad.** A través del incremento en la inversión y del aumento en la eficiencia distributiva, la productividad también podría aumentar como resultado de la regularización (líneas B5 y B6). El argumento aplica directamente para el sector agrícola si por productividad se entiende la productividad de la tierra; sin embargo también aplica en términos más generales, pues la productividad de los propietarios aumenta como resultado de la mayor eficiencia distributiva. En cualquier caso, el incremento en la productividad aumenta el conjunto de alternativas posibles entre consumo y ocio y, por lo tanto, el bienestar (líneas B10 y B11). Por otra parte, en términos agregados, el incremento en la productividad también podría incidir de forma positiva en el crecimiento macroeconómico (línea B12). La evidencia empírica se concentra en los efectos sobre la productividad agrícola. Existen varios trabajos que encuentran efectos positivos, entre los cuales se puede destacar el de Feder y otros (1988) en Tailandia y el de Goldstein y Udry (2008) en Ghana.
- 1.22 **Sistema de administración de tierras.** En la medida que la regularización de tierras provee información clara sobre las características físicas y jurídicas de las parcelas de un territorio, la administración de la tierra puede mejorar (línea D). Esto, a su vez, puede resultar en menores costos de transacción en el mercado de tierras (línea D1), mayores niveles de recaudación de impuestos (línea D2) y en un mejor ordenamiento territorial (línea D3). Sin embargo, es importante enfatizar que, en general, la regularización de tierras es solo un requisito necesario y que se necesitan muchos más esfuerzos adicionales para establecer un sistema de administración de tierras eficiente y completo.
- 1.23 **Recaudación.** La información obtenida mediante la regularización a menudo es utilizada por los gobiernos para mejorar su recaudación de impuestos relacionados con la tierra. De hecho, esta posibilidad es con frecuencia una razón importante por la cual las personas rechazan los procesos de regularización. Sin embargo, si el gobierno hace uso apropiado y eficiente de los recursos fiscales, la mayor recaudación podría verse reflejada en mayor inversión gubernamental en bienes y servicios (tales como infraestructura o educación pública) que, en el largo plazo, incidan en un mayor crecimiento macroeconómico y niveles de bienestar (líneas D5 y D6).

- 1.24 **Conservación ambiental.** Un sistema completo y eficiente de administración de tierras es un elemento esencial para el ordenamiento territorial. Bien realizado, dicho ordenamiento podría resultar en una mejor conservación del medio ambiente, así como en un desarrollo económico más ordenado (línea D7), lo cual incide directamente en el bienestar de las personas.
- 1.25 **Otros beneficios.** Hasta este punto se han presentado los principales beneficios (directos e indirectos) que podrían llegar a esperarse de la regularización de tierras. Sin embargo, la literatura empírica ha encontrado otros. Valsecchi (2011) encuentra un incremento en la emigración del campo mexicano, lo cual implica una mayor movilidad laboral. Field (2003) y Galiani y Schargrodsky (2004) encuentran reducciones en la tasa de fertilidad en áreas urbanas de Perú y Argentina (en este segundo caso se trata de una disminución en el número de embarazos entre adolescentes). Galiani y Schargrodsky (2004 y 2010) también encuentran efectos positivos en la salud y educación de los niños de hogares beneficiarios. Finalmente, otros trabajos han encontrado indicios de un mayor nivel de empoderamiento de las mujeres (Allendorf (2007), en Nepal, y Datta (2006), en la India).

D. Supuestos y riesgos de la regularización

- 1.26 La sección anterior describió una serie de beneficios económicos de la regularización de la tenencia de tierras. Es importante resaltar que son beneficios *potenciales* porque su ocurrencia depende de varios supuestos. Para empezar, para poder llevar a cabo una regularización completa y efectiva se necesita de la participación de la población beneficiaria, lo cual requiere legitimidad: que la población perciba que la regularización les va a traer beneficios y no perjuicios.
- 1.27 Aun cuando la regularización sea completa, el aumento en la seguridad sobre la tenencia de la tierra depende de que los sistemas jurídico y judicial sean respetados, de modo que los derechos protegidos en el papel también sean protegidos en la práctica. Además se requiere que los mecanismos informales para garantizar los derechos de propiedad no funcionen adecuadamente, pues de otro modo la regularización podría generar un sistema paralelo e innecesario de protección de derechos de propiedad. Atwood (1990) encuentra que, en África, los programas de registro y titulación de tierras a veces no tienen los efectos deseados debido a que los sistemas tradicionales o informales de tenencia de la tierra son suficientemente efectivos en la práctica,⁶ lo cual suele estar asociado a un bajo nivel de presión sobre la tierra (Deininger y Feder, 2009): en áreas donde la demanda de tierras es muy poca o donde el mercado se circunscribe a una sociedad regida por usos y costumbres propios, los mecanismos tradicionales pueden ser suficientemente efectivos.
- 1.28 El aumento en el acceso al crédito depende de varias condiciones. Entre ellas hay tres que sobresalen: (i) que existan mercados financieros cubriendo el segmento(s) de la población beneficiaria, (ii) que el valor de las propiedades regularizadas sea suficientemente alto como para servir de colateral en una transacción de crédito

⁶ Esta posibilidad realza la importancia de hacer un análisis costo-beneficio de los proyectos de regularización de tierras.

que las instituciones financieras consideren rentable (tomando en cuenta que hay varios costos fijos asociados a la generación de un crédito y que las actividades financiadas pueden ser demasiado riesgosas para el valor del colateral) y (iii) que el sistema legal garantice que el colateral podrá ser transferido (a bajo costo y en poco tiempo) al prestamista en caso de incumplimiento. No ocurre muy a menudo que todas estas condiciones se presenten en los países en desarrollo y, por lo mismo, la evidencia empírica de que el crédito aumente como resultado de la regularización de tierras es escasa.

- 1.29 Los aumentos en la inversión, a su vez, dependen de que haya mayor acceso al crédito, o bien de que la seguridad sobre la tenencia de la tierra aumente y haya recursos disponibles (no necesariamente a través del crédito) para invertir. Es decir, hay dos canales complementarios por medio de los cuales la regularización de la tenencia de la tierra puede provocar aumentos en la inversión. Tal vez por este motivo la literatura empírica ha encontrado más evidencia sobre aumentos en la inversión que en el crédito. De hecho, en algunos casos, la inversión observada se presenta en forma de cultivos perennes (en lugar de cíclicos) y mejoras a la propiedad financiadas con ahorros o ingresos de los propietarios. Es importante tener en cuenta, por otro lado, que hay ocasiones en que la causalidad puede ser la inversa: es decir, que la inversión puede utilizarse como mecanismo para adquirir derechos sobre la tierra y, de ese modo, ganar seguridad sobre la tenencia de la misma.
- 1.30 Por supuesto, otros beneficios económicos requieren de condiciones adicionales. La productividad, por ejemplo, requiere que las inversiones sean exitosas (lo que debería ocurrir si las inversiones se hacen en técnicas o cultivos con rentabilidad probada), o bien que el sistema legal permita y facilite la transferencia de tierras entre personas. Los aumentos en recaudación de impuestos y las mejoras en el ordenamiento territorial, por otra parte, descansan en el supuesto de que el gobierno va a utilizar adecuadamente la nueva información suministrada al sistema de administración de tierras. Similarmente, los beneficios de largo plazo en términos de desarrollo sostenible y crecimiento macroeconómico dependen de una multiplicidad de factores entre los cuales la regularización de la tenencia de la tierra es solo una pequeña parte.
- 1.31 La regularización de la tenencia de la tierra requiere, por tanto, de varias condiciones adicionales para que sus beneficios económicos se materialicen. No solo eso, también suele ser costosa, por lo que es importante sopesar sus beneficios esperados con sus costos.
- 1.32 Además de esto, existen algunos riesgos asociados a la regularización. Primero, está el riesgo del acaparamiento de la tierra (*land grabbing*). Dado su potencial para incrementar el valor de la tierra —sobre todo en áreas donde existe un alto grado de informalidad—, la puesta en marcha de un programa de regularización puede desatar una situación en la que grupos relativamente poderosos compren tierras, con fines especulativos, antes de que sean regularizadas y su valor aumente. El resultado puede ser que, tras la regularización, estos grupos concentren aún más poder y tierras que antes, e incluso que surja una clase de personas desposeídas y sin tierras. En los peores casos, podría suceder incluso que

las tierras les fueran arrebatadas (en lugar de compradas) a sus dueños previo a la regularización.

- 1.33 En segundo lugar, también se corre el riesgo de que los derechos de propiedad de algunos grupos vulnerables no sean reconocidos durante el proceso de regularización. Un buen ejemplo es el caso de las mujeres, quienes en muchas ocasiones son las dueñas originales de tierras que, al momento de la regularización, se titulan a nombre del jefe del hogar —muchas veces, su cónyuge—. En tercer lugar, también se puede presentar una situación en la que algunas personas hacen reclamaciones espurias o infundadas de propiedad sobre tierras que están por ser regularizadas.
- 1.34 Finalmente, también existe el riesgo de que los beneficios económicos de la regularización se materialicen solo para algunos grupos y, de ese modo, exacerben las desigualdades preexistentes. Carter y Olinto (2003), por ejemplo, encuentran que la regularización de tierras en Paraguay produjo aumentos en el crédito y la inversión, pero solo entre los grupos económicos más favorecidos, lo cual implica la posibilidad de que las disparidades económicas aumenten como resultado.

Grafico 1. Posibles efectos económicos del incremento en la seguridad sobre la tenencia de la tierra

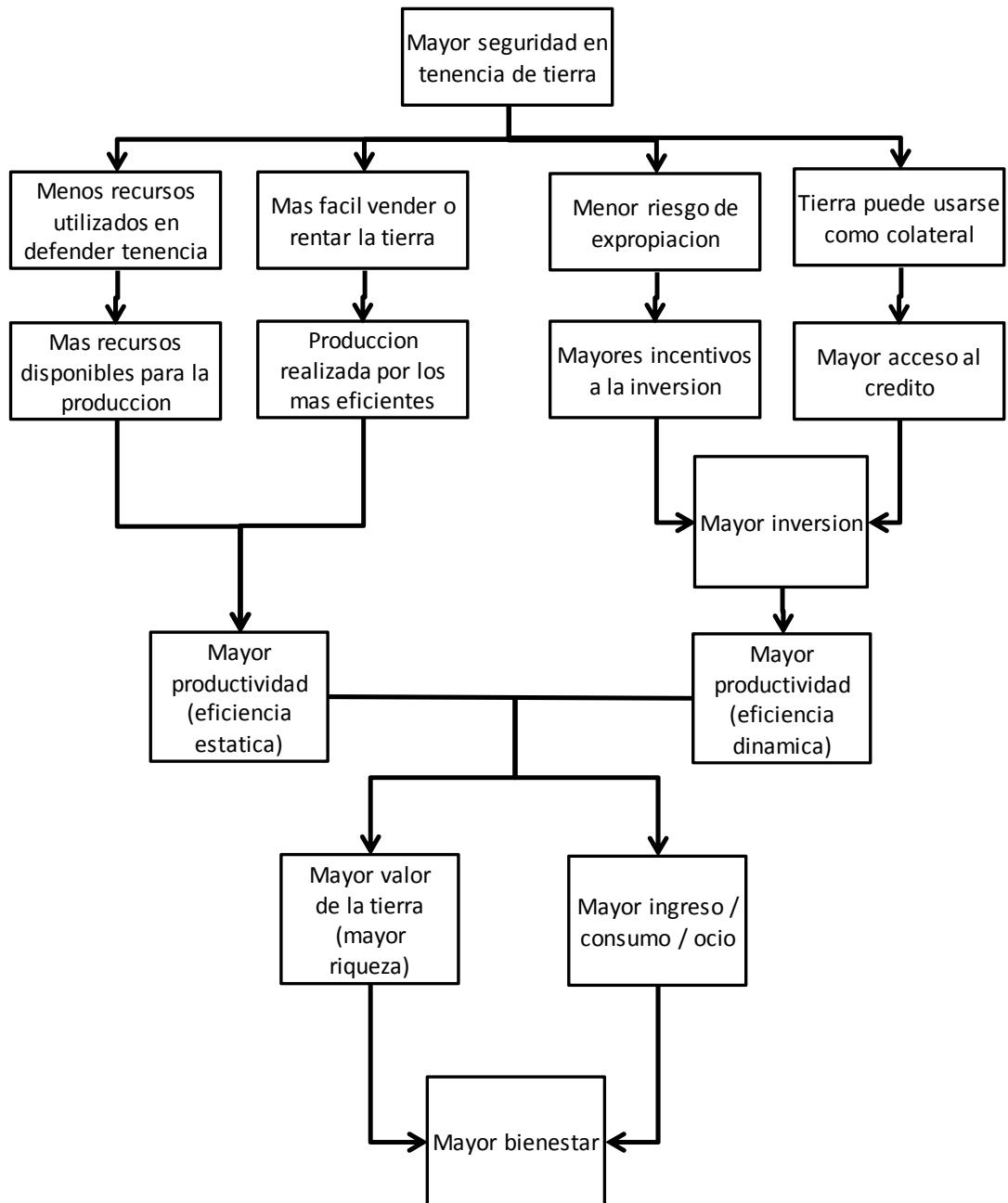
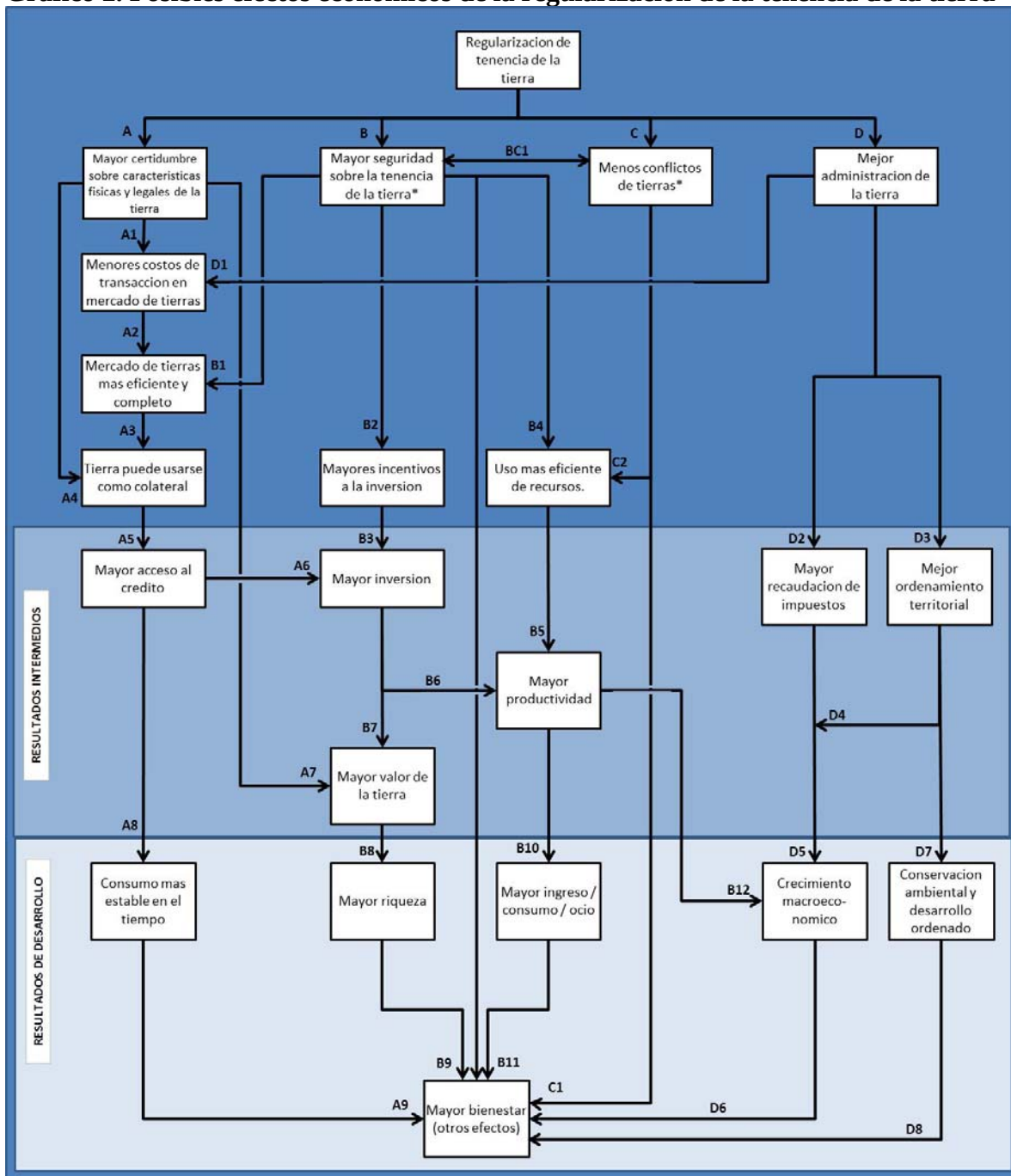


Gráfico 2. Posibles efectos económicos de la regularización de la tenencia de la tierra



Cuadro A. Resumen de la literatura empírica

Artículo	País	Ambito	Seguridad sobre la tenencia de la tierra	Merado de tierras	Credito	Inversion	Conflictos de tierras	Oferta laboral	Eficiencia distributiva	Productividad	Valor de la tierra	Otros efectos
Besley (1995)	Ghana			+								
Carter and Olinto (1996)	Paraguay	Rural			+	+						
Carter and Olinto (2003)	Paraguay	Rural			+	+	(if liq. constd)					
Deininger and Bresciani (2001)	Mexico	Rural		0 / +(rent)	0		- (good)					
Deininger and Chamorro (2002)	Nicaragua	Rural				+		+	+		+	
Deininger and Jin (2009)	China	Rural	+									
Deininger, Ali and Alemu (2009)	Ethiopia	Rural		+(rent)		+						
Do and Iyer (2008)	Vietnam	Rural			0	+						
Dower and Potamites (2005)	Indonesia	Both			+							
Feder and Onchan (1987)	Thailand	Rural		+								
Field (2002)	Peru	Urban										
Field (2003)	Peru	Urban										-ve on fertility
Field (2005)	Peru	Urban			+	+						
Field (2007)	Peru	Urban						+				
Field and Torero (2005)	Peru	Rural									+	Provision de servicios publicos
Field and Torero (2006)	Peru	Urban	+		+ pub; 0 pvt							
Fort (2008)	Peru	Rural				+						
Galiani and Schargrodsy (2004)	Argentina	Urban										- teenage pregnancy; + children health
Galiani and Schargrodsy (2010)	Buenos Aires	Urban			0	+						+ children education; hh composition
Goldstein and Udry (2008)	Ghana	Rural	+			+				+		
Nakasone (2011)	Peru	Rural						+				
Valsecchi (2010)	Mexico	Rural										Movilidad laboral
Zegarra, Escobal, and Aldana (2008)	Peru	Rural		0	0	0				0	0	
Allendorf (2007)	Nepal	Rural										Women empowerment
Alston, Libecap and Schneider (1996)	Brazil	Rural				+					+	
Banerjee et al (2002)	India	Rural				+				+		
Besley (1995)	Ghana, Rwanda	Rural				+						
Brasselle et al (2002)	Burkina Fasso					+						
Bresciani (2004)	Mexico	Rural		+(rent)				+				
Broegaard (2005)	Nicaragua	Rural	0									
Datta (2006)	India	Urban										Women empowerment
Deininger and Ali (2008)	Uganda	Rural				+	w/full ownership; 0 w/registration				+	+ on safety net
Deininger and Jin (2002)	China	Rural				+						
Feder and Onchan (1987)	Thailand	Rural			+	+						
Feder et al (1988)	India	Rural			0	0				+	+	
Feder et al (1988)	Thailand										+	
Gould (2006)	Guatemala		0									
Hayes et al (1997)	Gambia					+						
Jacoby and Minten (2007)	Madagascar	Rural				0				0	0	
Jansen and Roquas (1998)	Honduras	Rural					+(bad)					
Jimenez (1984)	Philippines	Urban									+	
Lanjouw and Levy (2002)	Ecuador	Urban									+	
Lopez (1996)	Honduras	Rural			+	+			+	+		
Migot-Adholla et al (1991)	Ghana, Rwanda	Rural			0	0				0		
Migot-Adholla et al (1993 and 1994)	Sub-Sahara					+						
Moor (1996)	Zimbabwe	Rural				+				+		
Petracco and Pender (2009)	Uganda	Rural			+							
Place and Hazell (1993)	Sub-Sahara					+						
Place and Migot-Adholla (1998)	Kenya	Rural				+/0						
Schweigert (2007)	Guatemala	Rural				+				+		
Wiig (2012)	Peru	Rural										Women empowerment

Nota: Los trabajos listados en el panel tienen una metodología sustancialmente menos robusta.