

26384

ECONOMÍA INTERNACIONAL

26384

26384

POLÍTICAS DE TIERRAS PARA EL CRECIMIENTO Y LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

KLAUS DEININGER

A WORLD BANK POLICY RESEARCH REPORT



BANCO MUNDIAL

 **Alfaomega**

Traducción al castellano: Teresa Niño Torres
 Edición y diagramación: Alfaomega Colombiana S.A.
 Impresión: Gente Nueva Editorial

© 2003 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial
 1818 H Street, NW
 Washington, DC 20433
 Teléfono: 202-473-1000
 Internet: www.worldbank.org
 E-mail: feedback@worldbank.org

Todos los derechos reservados.

Coedición: Banco Mundial y Alfaomega Colombiana S.A., 2004

Alfaomega Colombiana S.A.
 Calle 106A No. 22-56
 Bogotá, Colombia. E-mail: editorial@alfaomega.com.co

Publicado originalmente en inglés como: *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*, por el Banco Mundial. La traducción al castellano fue hecha por Alfaomega Colombiana y es responsable de su precisión. En caso de discrepancias, prima el idioma original.

Este volumen es un producto del personal del Banco Mundial. Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresados aquí no necesariamente reflejan los puntos de vista de la Junta Directiva del Banco Mundial ni de los gobiernos que ella representa.

El Banco Mundial no garantiza la precisión de los datos incluidos en este libro. Las fronteras, colores, denominaciones y demás información presentada en cualquier mapa de este trabajo no implica juicio alguno sobre el estatus legal de ningún territorio, ni confirmación ni aceptación de esas fronteras por parte del Banco Mundial.

Derechos y permisos

El material contenido en este trabajo tiene derechos reservados. La reproducción o transmisión parcial o total del documento sin permiso constituiría violación de la ley vigente. El Banco Mundial estimula la difusión de este trabajo y normalmente su concesión de permisos es rápida.

Para permisos de fotocopiado o reimpresión de cualquier parte de este libro, por favor envíe una solicitud con información completa a: Copyright Clearance Center, Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA, teléfono 978-750-8400, fax 978-750-4470, www.copyright.com.

Cualquier otra inquietud acerca de derechos y licencias, incluidos derechos de subsidio, debe dirigirse a: Office of the Publisher, World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, fax 202-522-2422, E-mail pubrights@worldbank.org.

ISBN: 958-682-519-1

Fotografía de la cubierta: Banco Mundial
 Fotografías de la contracarátula: IFAD/R. Grossman (arriba); IFAD/A. Hossain (segunda de arriba hacia abajo), Klaus Deininger (dos últimas).

PRÓLOGO	ix
RECONOCIMIENTOS	xiii
RESUMEN EJECUTIVO	xv
 Capítulo 1	
INTRODUCCIÓN	1
Relevancia de los derechos de tierras	1
Política de tierras en diferentes contextos regionales	3
El papel de este Informe	5
 Capítulo 2	
DERECHOS DE PROPIEDAD DE TIERRAS	7
Contexto histórico	8
Intervenciones externas	11
Marco conceptual	23
Demanda e impacto de unos derechos de propiedad seguros	37
Implicaciones para las políticas	52
Conclusión	75
 Capítulo 3	
TRANSACCIONES DE TIERRAS	79
Factores clave que afectan el funcionamiento de los mercados de tierras rurales	80
Implicaciones para los mercados de arrendamiento de tierras	85
Implicaciones para los mercados de venta de tierras	94
Evidencias empíricas relativas a mercados de tierras en diferentes regiones	99
Implicaciones para la política	116
Conclusión	131

Capítulo 4

FOMENTO DE USOS DE LA TIERRA SOCIALMENTE DESEABLES	135
Reestructuración del sector agrario en los países de ECO y la CEI	135
Marco de referencia y el proceso de reforma	136
Mejoramiento del acceso a la tierra mediante reformas agrarias	144
Reducción de la incidencia y el impacto de conflictos relacionados con la tierra	158
Impuestos prediales	166
Delegación del control de tierras del Estado	171
Reglamentación del uso de la tierra y zonificación	176
Puesta en contexto de la política de tenencia de la tierra	180
Conclusión: continuidad y cambio desde 1975	188
APÉNDICE	195
GLOSARIO	205
REFERENCIAS	207

FIGURAS

2.1	Distribución inicial de la tierra y crecimiento económico – países seleccionados	19
2.2	Ocupación informal de tierras en áreas urbanas, por región	38
2.3	Impacto del estatus de tierra titulada sobre los valores de la tierra – países y años seleccionados	45
2.4	Impacto del estatus de tierra titulada sobre la inversión – países y años seleccionados	47
2.5	Impacto del estatus de tierra titulada sobre el acceso a crédito – países y años seleccionados	50
2.6	Impacto de la titulación y la riqueza en el acceso a crédito, Paraguay, 1990-95	53
3.1	Tierras en arrendamiento efectivo y deseado, China	111
3.2	Arrendamiento de tierras antes y después de la liberalización del mercado agrícola, Nicaragua	113
4.1	Productividad de parcelas con y sin conflicto – Uganda, 2001	163

RECUADROS

2.1	Sistema en dos etapas, descentralizado, para registrar derechos de propiedad: el caso de Lituania	35
2.2	Seguridad de la tenencia de la tierra siendo ésta de propiedad del Estado	56
2.3	Innovadora legislación sobre género en América Latina	62
2.4	Campo para el mejoramiento gradual de la seguridad de la tenencia a lo largo del tiempo	67
2.5	Diferencias clave entre registros de escrituras y de títulos	73
3.1	Alcance y flexibilidad de los contratos de arrendamiento de tierras en África occidental	106
3.2	Impacto de la eliminación de restricciones al arrendamiento de tierras	122
3.3	Peligros de la privatización de tierras en un entorno que tiene múltiples imperfecciones de mercado	125
4.1	Cambios en la política de reforma agraria en Colombia	149
4.2	Brasil: Reforma agraria para combatir la pobreza en un país de medianos ingresos	150
4.3	Desafíos de la reforma agraria en Sudáfrica	152
4.4	Las muchas facetas de los conflictos sobre tierras a lo largo de la historia	160
4.5	Reforma de impuestos prediales en Kenia e Indonesia	172
4.6	El continuo desafío de la propiedad del Estado	175
4.7	Ghana: Ejemplo de política de tierras comprensiva	183
4.8	Elaboración y seguimiento de un marco de política de tierras: aspectos e indicadores clave	185

TABLAS

2.1	Intervención para crear y apoyar grandes fincas – localidades y períodos seleccionados	12
2.2	Impacto de la distribución de la propiedad de la tierra en cuatro países latinoamericanos	21
2.3	Estatus de tenencia consuetudinaria en las nuevas leyes sobre tierras – países africanos seleccionados	65
4.1	Naturaleza de los derechos de tierras – países seleccionados de ECO y la CEI	139
4.2	Participación de tierras de propiedad privada – países seleccionados de ECO y la CEI, 1990 y 2000	141
4.3	Extensión y características de las reformas agrarias – economías y años seleccionados	146

PRÓLOGO

Las políticas de tierras son de importancia fundamental para el crecimiento sostenible, la buena gobernabilidad y el bienestar, y las oportunidades económicas de los habitantes del campo y de los centros urbanos –particularmente de la gente pobre. Consecuentemente, desde hace tiempo el Departamento de Investigación del Banco Mundial y otras instituciones académicas y de la sociedad civil se han interesado en la investigación sobre política de tierras y el análisis de intervenciones específicas relacionadas con la tierra. No obstante, los resultados de tal investigación no siempre se han difundido tan efectivamente como deberían a los responsables de la formulación de políticas y demás partes clave interesadas. En consecuencia, las discusiones sobre políticas de tierras suelen caracterizarse por ideas preconcebidas y puntos de vista ideológicos, más que por el análisis cuidadoso de la contribución potencial de esas políticas al desarrollo general del campo para intervenciones en el área y de los mecanismos que se pueden usar para alcanzar metas económicas y sociales generales. Dada esta falta de análisis, a menudo no se cae en cuenta del verdadero potencial para usar las políticas de tierras como catalizador del cambio social y económico.

Este informe se propone fortalecer la efectividad de las políticas de tierras en respaldo al desarrollo y la reducción de la pobreza, presentando los resultados de las últimas investigaciones, de tal manera que sea accesible a una amplia audiencia de responsables de la formulación de políticas, organizaciones no gubernamentales, académicos de los países clientes del Banco Mundial, funcionarios de agencias dominantes y en general a la comunidad comprometida con el desarrollo. Su mensaje principal descansa en tres principios:

En primer lugar, la provisión de tenencia segura de la tierra puede mejorar el bienestar de los pobres, en particular elevando la base de activos de aquellos cuyos derechos suelen ser ignorados, como es el caso de la mujer. Al mismo tiempo crea los incentivos necesarios para la inversión, un elemento clave que subyace al desarrollo económico sostenible. Además de destacar estas ventajas, el informe comenta diferentes mecanismos que pueden usarse para promover la seguridad de la tenencia, sus ventajas y desventajas y la forma en que pueden encajar en una estrategia general de desarrollo.

En segundo lugar, facilitar el intercambio y la distribución de tierras, sea como un activo o para servicios corrientes, a bajo costo, a través de canales tanto del mercado como ajenos a él, es esencial para hacer expedito el acceso a la tierra de productores productivos pero escasos de ella y, una vez que el ambiente económico sea el adecuado, agilizar el desarrollo de mercados financieros que dependen del uso de la tierra como garantía. El informe demuestra la importancia de las transacciones del mercado de arrendamientos y arguye que eliminar los impedimentos a éstas puede ayudar a generar considerables ventajas en términos de equidad y establecer al mismo tiempo la base para un clima positivo de inversión y para la diversificación de la actividad económica, especialmente en el sector rural no agrario. También reconoce que mecanismos de transferencia de tierras ajenos al mercado, como herencia, concesión de terrenos públicos y del Estado, y expropiación de tierras por parte del Estado para bien del público general, históricamente han jugado un papel de primer orden ya sea en la facilitación o en la obstrucción del acceso a la tierra y el uso efectivo de la misma, y que los responsables de la formulación de políticas deben tener cuidadosamente en cuenta estos procesos.

En tercer lugar, los gobiernos tienen un papel claro que jugar en promover y contribuir a la asignación y utilización socialmente deseables de la tierra. Esto lo ilustra claramente la restructuración agraria en el contexto de la descolectivización y la reforma sobre tierras, y las políticas de tierras, posconflicto, en economías que tienen una distribución altamente desigual de la propiedad y donde los problemas de tierras suelen ser un elemento clave de las luchas sociales. También se requieren incentivos apropiados para el uso sostenible de la tierra, para evitar externalidades negativas y degradación irreversible de recursos culturales y naturales no renovables. Para atender a estos aspectos, el informe ilustra mecanismos que van desde la imposición de gravámenes hasta la regulación y la planeación del uso de la tierra.

Dada la naturaleza heurística, las implicaciones de largo alcance y el horizonte a menudo a largo plazo de las intervenciones en el área de políticas de tierras, la difusión efectiva de conocimiento y experiencia requiere que la investigación se informe de la amplia gama de problemas que enfrentan los responsables de la formulación de políticas y que se integre a un diálogo más general con los asociados del Banco para el desarrollo. Por esta razón, me complace particularmente que este informe aproveche cuatro talleres regionales y una conversación electrónica que permitió a representantes de la sociedad civil y de los donantes, responsables de la formulación de políticas y académicos discutir el papel de los asuntos de tierras en un contexto regional. Dichos talleres y conversación constituyen una base sólida para usar el informe como insumo para las estrategias y actividades de desarrollo a nivel de país.

El Banco publicó su última visión panorámica comprensiva de las políticas de tierras en 1975. Desde entonces el mundo ha cambiado profundamente. Este informe de investigación de política ilustra cómo afectan esos cambios los aspectos por los

que tienen que preocuparse los responsables de la toma de decisiones y las implicaciones que esto tendrá para la asesoría en materia de políticas específicas. Nosotros y nuestros socios para el desarrollo somos ahora más conscientes de la importancia de abordar el desarrollo de una manera comprensiva e integrada que incluya aspectos como las políticas de tierras, que exigen un enfoque a largo plazo. Esto, conjuntamente con el consenso ya logrado, nos anima a esperar que el informe sea ampliamente usado en el debate sobre políticas de tierras y que provea la base para integrar la tierra a estrategias más generales y para implementar políticas de tierras que ayuden a incrementar el crecimiento de una manera que beneficie a la gente pobre.

NICHOLAS H. STERN
Director general adjunto de Economía del desarrollo
y economista jefe, Banco Mundial
Mayo de 2003

RECONOCIMIENTOS

Este informe fue escrito por Klaus Deininger, del Grupo de Investigación sobre el Desarrollo, bajo la guía y supervisión de Gershon Feder. Queremos agradecer al comité de asesoría externa, constituido por Michael Carter, Alain de Janvry, Gustavo Gordillo de Anda, Michael Kirk, Keijiro Otsuka, Jean-Philippe Platteau, Scott Rozelle, Elisabeth Sadoulet y Jo Swinnen, por su guía y retroalimentación crítica a todo lo largo del proceso. El informe también se benefició enormemente de los comentarios recibidos en el contexto de una discusión electrónica de tres semanas¹. Agradecemos por sus valiosos aportes a todos los que contribuyeron a esta discusión, lo mismo que a Michael Carter, Jonathan Conning, Alain de Janvry, Robin Palmer y Elisabeth Sadoulet, quienes la moderaron. Expresamos nuestra gratitud por las discusiones que sostuvimos y el continuo respaldo que recibimos del Grupo Temático de Política y Administración de Tierras del Banco, en particular a Hans Binswanger, John Bruce, Frank Byamugisha, Ed Cook, Li Guo, Lynn Holstein, Hoonae Kim, Isabel Lavadenz, Shem Migot-Adholla, Jessica Mott, Jorge Muñoz, Jeeva Perumalpillai-Essex, Idah Pswarayi-Riddihough, Iain Shuker, Rogier van den Brink, Dina Umali-Deininger y Wael Zakout. Muchos otros funcionarios del Banco, demasiado numerosos para poderles manifestar uno a uno nuestro reconocimiento, nos hicieron comentarios reflexivos en diversas etapas de preparación del informe y les estamos agradecidos por su aporte. La gerencia de ESSD, en particular el Departamento de Desarrollo Agrícola y Rural dirigido por Kevin Cleaver y Sushma Ganguly, fue un gran apoyo e hizo valiosos aportes a todo lo largo del proceso.

El informe aprovecha las hondas percepciones de los documentos de referencia presentados y la retroalimentación recibida en cuatro talleres regionales en Hungría (3 a 6 de abril de 2002), Uganda (29 de abril a 2 de mayo de 2002), México (19 a 22 de mayo de 2002) y Camboya (3 a 6 de junio de 2002), así como de una reunión de seguimiento con representantes de la sociedad civil, los gobiernos clientes y los donantes, en Washington (13 a 14 de marzo de 2003). Para agradecer a los presentado-

1 Al archivo de esta discusión puede accederse en la Internet: http://www.worldbank.org/devforum/forum_prr-landpolicy.html

res, a los participantes en la discusión y a los presidentes de estos talleres, e ilustrar al mismo tiempo la riqueza de experiencias reunida en ellos, el apéndice muestra un programa abreviado de los mismos. Por brindar el liderazgo que los hicieron posibles en los países anfitriones, queremos manifestar nuestra gratitud a Im Chhun Lim, ministro de Manejo de Tierras, Planeación Urbana y Construcción, de Camboya; a Tamas Eder, secretario de Estado, Ministerio de Agricultura, de Hungría; a María Teresa Herrera, secretaria de Reforma Agraria, de México; a Miguel Ángel Núñez Soto, gobernador del Estado de Hidalgo, México, y a Ruhakana Rugunda, ministro de Tierras, Agua y Medio Ambiente de Uganda.

Tenemos una deuda de gratitud particularmente con el Ministerio Francés de Asuntos Exteriores, la Agencia Alemana de Cooperación Técnica, el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido y la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional, que fueron los principales patrocinadores de los talleres regionales. Y también en estas instituciones, con Christian Graefen, Lena Heron, Philippe Ospital, Julian Quan, Jolyne Sanjak, Bruno Vindel y Willi Zimmermann, por sus aportes sustantivos y logísticos. Del mismo modo, reconocemos el patrocinio de la Coalición Internacional de Tierras y de Oxfam para la asistencia de participantes de organizaciones de la sociedad civil, al igual que el respaldo sustantivo recibido de la Unión Europea, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, y bancos regionales de desarrollo. Asimismo, estamos en deuda con los gerentes regionales, directores de países y funcionarios de oficinas sucursales del Banco Mundial, que dieron invaluable apoyo para la realización de los talleres. Y con Susana Becerril, Michael Becker, Tamara de Mel, Vivien Gyuris, Viktoria Kovacs, Gabriele Kruk, Judy Longbottom, Eugenio Montiel y Placid Ssekamatte, por coordinar localmente la logística.

Por su incansable asistencia en la organización de los talleres y por atender a los muchos otros retos logísticos que hubo que enfrentar en la preparación de este informe, expresamos nuestro agradecimiento a Catalina Ramos-Cunanan, Aban Daruwala, María Fernández, Pauline Kokila, Liliana Longo, Anna Maranon, Karen McHugh, Renata Mohriak, Jason Paiement, Alfredo Revilak, Anna Regina Rillo Bonfield, Patricia Sader y Radhika Yeddapanudi, lo mismo que a Raffaella Castagnini, Sara Savastano y Oliver Taft, quienes brindaron además asistencia experta en la edición. De igual manera, queremos manifestar nuestra gratitud a Lynn Brown, Ronald Kim, Polly Means, Rosemary O'Neill y Melissa Williams, por su asistencia técnica; a Alice Faintich por la edición final; a Melissa Edeburn, Santiago Pombo y Stuart Tucker, de la Oficina del Editor, por coordinar el proceso editorial; y a Lawrence MacDonald por su asistencia en la difusión.

RESUMEN EJECUTIVO

IMPORTANCIA DE LAS POLÍTICAS DE TIERRAS

La tierra es el activo clave para los pobres tanto campesinos como urbanos. En muchos países en desarrollo ésta constituye un cimiento para la actividad económica y el funcionamiento de instituciones de mercado (por ejemplo, crédito) y ajenas al mercado (por ejemplo, gobiernos locales y redes sociales). Dada esta importancia, las instituciones relacionadas con la tierra han evolucionado durante largos períodos, y las políticas de tierras invariablemente se ven afectadas por la presencia de múltiples imperfecciones del mercado. La asesoría política que ignora ya sea la complejidad de estos asuntos o las repercusiones históricas y políticas de las intervenciones de política en esta área, puede conducir a consecuencias negativas no intencionadas. La investigación ha señalado largamente la necesidad de un enfoque cuidadoso y diferenciado como condición previa para hacer recomendaciones de política claras en relación con la tierra, que puedan ayudar a mejorar tanto la eficiencia como la equidad. No obstante, frecuentemente este mensaje parece no haber sido comunicado con claridad a los analistas de política ni a las personas responsables de tomar las decisiones, produciendo con ello consecuencias negativas. Este informe se propone resumir percepciones clave obtenidas de la investigación y la experiencia práctica, no sólo para destacar la importancia del consejo de política cuidadoso y acorde con las peculiaridades de cada caso, sino también para ilustrar algunos principios generales para la formulación de tal consejo en situaciones de países específicos.

ORÍGENES Y EVOLUCIÓN DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD

Es importante entender los orígenes de los derechos de propiedad y su evolución, para apreciar de qué manera los derechos de propiedad de tierras afectan el comportamiento de los hogares y pueden, a su vez, ser influenciados por la política gubernamental. Históricamente, una razón para que los derechos de propiedad evolucionaran fue la de responder al incremento de ganancias generado por la inversión en el uso más intensivo de la tierra, resultante del crecimiento demográfico, o bien a oportuni-

dades surgidas de la mayor integración del mercado y los avances técnicos. En el curso del desarrollo, virtualmente en cualquier parte, la necesidad de sostener poblaciones más grandes o de hacer uso de oportunidades económicas asociadas con el comercio, requiere inversiones en tierra que es más probable que los cultivadores hagan si los derechos a la tierra son más seguros. Innovaciones institucionales apropiadas para proveer tales derechos pueden conducir a un ciclo virtuoso de incremento de la población y sucesivamente mayor inversión en la tierra, crecimiento económico y mayor bienestar. Al mismo tiempo, la falla de las instituciones que administran los derechos a la tierra en responder a estas demandas, puede conducir a rapiña de la tierra, conflicto y desperdicio de recursos, que en circunstancias extremas pueden minar el potencial productivo y económico de las sociedades.

Además de esta perspectiva evolutiva, la imposición de derechos de propiedad de tierras por parte de fuerzas externas o de caciques locales ha afectado la naturaleza de tales derechos en muchos países del mundo en desarrollo. La meta de una intervención de esa naturaleza era obtener superávit de poblaciones locales de pequeños propietarios o forzar a pequeños propietarios independientes a convertirse en trabajadores asalariados, impidiéndoles adquirir derechos independientes de tenencia de tierra. Para hacerlo, se usaba una diversidad de mecanismos, a menudo respaldados por distorsiones en otros mercados. No es de sorprender que una tal imposición de derechos perturbara frecuentemente la evolución de los derechos de tierras como respuesta al crecimiento demográfico, o que, cooptando instituciones locales o cambiando la forma en que éstas funcionaban, implicara enormes cambios en la manera de asignar y manejar la tierra a nivel local.

Dado que la evolución histórica de los derechos de propiedad no es solamente una respuesta a fuerzas puramente económicas, no es de sorprender que los arreglos encontrados en muchos países a menudo no sean óptimos ni desde la perspectiva económica ni desde la social. Por ejemplo, en África, la inmensa mayoría del área de tenencia de la tierra es operada según arreglos de tenencia consuetudinarios que, hasta muy recientemente, ni siquiera eran reconocidos por el Estado y en consecuencia permanecían por fuera del dominio de la ley. En Europa oriental, las estructuras de producción colectiva no han contribuido al crecimiento rural. En América Latina y partes de Asia, la propiedad y el acceso a los bienes, altamente desiguales, han dificultado el establecimiento de patrones de crecimientos inclusivos. Como consecuencia, hay preocupación de que en muchos de estos países el crecimiento económico pueda ensanchar desigualdades y tensiones preexistentes, en vez de reducirlas. Pese a esas desventajas, arreglos de derechos de propiedad socialmente sub-óptimos y económicamente ineficientes a menudo han permanecido vigentes por largos períodos. De hecho, los cambios de gran alcance en las relaciones de tenencia de la tierra generalmente han estado confinados a transiciones históricas de primer orden.

IMPORTANCIA DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD PARA EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

Los derechos de propiedad afectan el crecimiento económico en muchos sentidos. En primer lugar, unos derechos de propiedad seguros incrementan los incentivos de familias e individuos para invertir, y a menudo también les proporcionan mejor acceso a crédito, cosa que no solamente les ayuda a hacer tales inversiones sino que además constituye un sustituto de un seguro en caso de calamidad. En segundo lugar, desde hace mucho se sabe que en la agricultura no mecanizada la distribución operativa de la tierra afecta el rendimiento, lo que implica que una distribución altamente desigual reduce la productividad. Aun cuando la capacidad de hacer uso productivo de la tierra dependa de políticas en áreas distintas de la política de tierras, que pueden ameritar atención independiente, unos derechos de tierras seguros y bien definidos son clave para la propiedad legítima de los bienes, el desarrollo productivo y el funcionamiento del mercado de factores, de los hogares.

Si los derechos de propiedad están mal definidos o no pueden hacerse cumplir a bajo costo, individuos y empresarios se verán obligados a gastar valiosos recursos en defender su tierra, desviando de ese modo sus esfuerzos de otros propósitos como la inversión. La tenencia segura de la tierra también facilita la transferencia de tierras a bajo costo mediante arrendamientos y ventas que mejoran la asignación de tierras y al mismo tiempo respaldan el desarrollo de mercados financieros. Sin derechos seguros, los dueños de tierras están menos dispuestos a arrendar terrenos, lo cual puede anular su capacidad y disposición para comprometerse en empleo no agrícola o en migración rural-urbana.

Intervenciones mal diseñadas para el mercado de tierras y la regulación de esos mercados por parte de grandes burocracias a menudo corruptas, continúan obstaculizando el arranque de pequeñas empresas y el desarrollo económico no agrícola en muchas partes del mundo. Tales intervenciones no sólo limitan el acceso a la tierra para los no propietarios y los pobres en áreas rurales y urbanas del mundo en desarrollo, sino que además, al desestimular el arrendamiento por parte de los terratenientes que por consiguiente se ven incapacitados para hacer el uso más productivo de su tierra, reducen también la productividad y la inversión. Altos costos de transacción en los mercados agrarios dificultan la provisión de crédito o bien requieren un costoso desarrollo de sustitutos de garantías, y cualquiera de los dos casos restringe el desarrollo del sector privado. Un estudio reciente estima que en la India, distorsiones de esa naturaleza en el mercado de tierras reducen la tasa de crecimiento anual del producto interno bruto en alrededor de 1,3%.

PAPEL QUE JUEGAN UNOS DERECHOS DE PROPIEDAD SEGUROS EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

Para la mayoría de los pobres de los países en desarrollo, la tierra es el medio primario para la generación de un medio de vida, y un vehículo principal para invertir, acumular riqueza y transferirla de una generación a otra. La tierra también es un elemento clave de la riqueza de los hogares. Por ejemplo, en Uganda representa entre el 50 y el 60% de la dotación de activos de las familias más pobres. Debido a que constituye una gran parte del portafolio de activos de los pobres en muchos países en desarrollo, el otorgarles derechos seguros de propiedad de la tierra que ya poseen puede incrementar enormemente la riqueza neta de la gente pobre. Al permitirles hacer uso productivo de su capacidad laboral, la propiedad legítima de la tierra los hace menos dependientes del trabajo asalariado, reduciendo así su vulnerabilidad a las calamidades.

Dado el papel clave de la tierra como un determinante del acceso a oportunidades económicas, la forma en que se definan los derechos a la tierra, en que familias y empresarios puedan obtener la propiedad o posesión de la misma, y que los conflictos relativos a ella se resuelven a través de medios formales o informales, tendrán efectos sociales y económicos de largo alcance. Las implicaciones no sólo influyen en la estructura del gobierno a nivel local, sino que también afectan (a) la capacidad de las familias para producir lo necesario para su subsistencia y para generar un superávit comercializable, (b) su estatus social y económico y a menudo su identidad colectiva, (c) su incentivo para invertir y para usar la tierra de una manera sostenible, y (d) su capacidad para autoasegurarse y/o para acceder a mercados financieros. Por esta razón, investigadores y profesionales del desarrollo han reconocido desde hace tiempo que proporcionar a los pobres acceso a la tierra y mejorar su capacidad para hacer uso efectivo de la tierra que ocupan, es esencial para reducir la pobreza y dar poder de decisión a los pobres y a las comunidades.

El control de la tierra es particularmente importante para la mujer, cuya propiedad de los bienes ha demostrado afectar el gasto, por ejemplo, en educación de las niñas. Sin embargo, tradicionalmente la mujer ha estado en desventaja en términos de acceso a la tierra. Asegurar que pueda tener derechos seguros a uno de los bienes principales de la familia será crucial en muchos aspectos. Esto incluye responder a los desafíos que surgen en el contexto de la epidemia de VIH/SIDA, donde la ausencia de derechos claros de tierras puede llevar a conflictos costosos y penurias referentes a la posible pérdida de la tierra por parte de las viudas.

IMPACTO DE UNOS DERECHOS DE PROPIEDAD SEGUROS SOBRE LA GOBERNABILIDAD Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE

La capacidad de los líderes y autoridades locales para controlar la tierra tradicionalmente ha sido una fuente importante de poder político y económico. Sin mencionar

los beneficios económicos que pueden derivarse de dar a los hogares mayor seguridad de la tenencia, medidas para incrementar la capacidad de familias e individuos para controlar la tierra tendrán consecuentemente un gran impacto sobre la promoción de su autonomía, dándoles mayor poder de opinión, y creando la base para un desarrollo local más democrático y participativo. Por ejemplo, la descentralización fiscal suele verse obstaculizada por la falta de ingresos y responsabilidad propios de parte de los gobiernos locales. Tanto los ingresos como la responsabilidad podrían incrementarse mediante tributación territorial. En países donde la tierra continúa siendo un bien productivo clave, los gobiernos pueden usar el impuesto territorial más efectivamente para motivar la disciplina fiscal y fortalecer la opinión de la población local, mejorando la responsabilidad de los funcionarios locales.

Intervenciones conflictivas por parte de terceros en los sistemas de derechos de tierras a lo largo de la historia, o el no establecer instituciones legítimas ante la presión de una población creciente y la valorización de la tierra, han tendido a excluir a los pobres del acceso a la tierra y a la propiedad, y terminado en la creación de instituciones paralelas o que se traslapan. Por consiguiente, es difícil asegurar estándares mínimos para la rápida solución de conflictos y la administración de justicia, la responsabilidad y la transparencia en el manejo territorial y el acceso a la tierra. En lugares donde distorsiones de vieja data, sistemáticas, en el área de tenencia de la tierra se traslapan con problemas de raza y etnia, la acumulación de conflictos relacionados con la tierra puede desembocar incluso en el colapso del Estado, con consecuencias devastadoras. En África, por ejemplo, la tenencia formal cubre únicamente entre el 2 y el 10% de la tierra. Para evitar dejar a los ocupantes de esas tierras efectivamente por fuera del gobierno de la ley, recientemente muchos países africanos han dado reconocimiento legal a la tenencia consuetudinaria así como a las instituciones que la administran; no obstante, implementar estas leyes sigue siendo un reto mayor.

En muchos países el Estado continúa poseyendo una gran porción de la tierra valiosa, pese a las evidencias de que esto conduce a malos manejos, subutilización de recursos y corrupción. La propiedad legítima amplia e igualitaria de los bienes fortalece la opinión de los pobres –quienes de otro modo suelen ser excluidos de los procesos políticos– permitiéndoles una mayor participación que no solamente puede incrementar la transparencia de las instituciones, sino también cambiar la balanza de provisión de bienes públicos, especialmente a nivel local. Puesto que la apropiación de rentas provenientes de la valorización de la tierra mediante intervenciones y controles burocráticos discrecionales sigue siendo una fuente importante de corrupción y una barrera para el arranque de pequeñas empresas en muchos países en desarrollo, esto puede ayudar significativamente a mejorar la gobernabilidad.

DERECHOS DE PROPIEDAD DE TIERRAS

Los derechos de propiedad de tierras son convenciones sociales que regulan la distribución de los beneficios que se obtienen de usos específicos de un determinado pedazo de tierra. Numerosos argumentos respaldan la provisión pública de tales derechos. En primer lugar, los elevados costos fijos de la infraestructura institucional necesaria para establecer y mantener los derechos a la tierra favorecen la provisión, o al menos la regulación, pública. En segundo lugar, los beneficios de poder intercambiar comercialmente derechos de tierras se hacen efectivos únicamente en casos en los que tales derechos están estandarizados y pueden verificarse fácil e independientemente. Por último, sin provisión central, familias y empresarios se ven forzados a gastar recursos para defender su propiedad, por ejemplo, mediante celadores, cercas, etcétera, cosa que no sólo es socialmente despilfarradora, sino que además significa una desproporcionada desventaja para el pobre, quien será el menos capaz de pagar semejantes gastos.

CARACTERÍSTICAS DESEABLES DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD DE TIERRAS

Es necesario que los derechos de propiedad de tierras tengan un horizonte suficientemente largo para constituir incentivos para la inversión, y que sean definidos de tal manera que los haga fáciles de observar, hacer respetar e intercambiar. Es necesario que sean administrados y hechos cumplir por parte de instituciones que tengan respaldo legal y legitimidad social, y que sean accesibles y rindan cuentas a los titulares de derechos de propiedad. Aun en el caso de derechos de propiedad de tierras que sean asignados a un grupo, los derechos y deberes de los individuos pertenecientes a ese grupo y la forma en que esos derechos y deberes puedan modificarse y vayan a hacerse cumplir tienen que ser claros. Finalmente, dado que la precisión con la que se definan los derechos de propiedad generalmente se incrementará en concordancia con el aumento del valor de los recursos, es necesario que las instituciones que administran esos derechos sean suficientemente flexibles para evolucionar a lo largo del tiempo en respuesta a requerimientos cambiantes.

Duración

Puesto que uno de los principales propósitos de los derechos de propiedad es facilitar la inversión, es necesario que la duración para la cual se conceden tales derechos como mínimo concuerde con el marco de tiempo durante el cual pueden cosecharse retornos de posibles inversiones. Es claro que esto depende del potencial para inversiones, el cual es mayor en áreas urbanas que en rurales. Si bien los derechos de propiedad a tiempo indefinido son la mejor opción, una alternativa posible es conceder derechos de largo plazo que puedan renovarse automáticamente. Dadas las coberturas de largo tiempo involucradas, se justifica particularmente prestar atención a

la forma en que tales derechos puedan heredarse, atención que frecuentemente ha demostrado ser esencial para elevar la capacidad de la mujer para controlar la tierra por su propia cuenta.

Modalidades de demarcación y transferencia

Los derechos de propiedad de tierras deben definirse de manera que los haga fáciles de identificar e intercambiar a un costo que sea bajo, pero que guarde la proporción con el valor de la tierra en cuestión. Cuando el valor de la tierra es limitado, generalmente basta con mecanismos de bajo costo para la identificación de fronteras, tales como marcas (setos, ríos, árboles) que sean reconocidas por la comunidad, mientras que recursos de mayor valor requerirán medios de demarcación más precisos y costosos. Similarmente, donde la tierra es relativamente abundante y las transacciones no son frecuentes, mecanismos de bajo costo para registrar las transacciones, como la atestiguación por parte de personas mayores de la comunidad, resultan apropiados. En cuanto las transacciones se tornan más frecuentes y empiezan a traspasar las fronteras de la comunidad local y el parentesco, normalmente se adoptan mecanismos más formales.

Instituciones para el cumplimiento forzoso

La ventaja clave de los derechos de propiedad formales, en comparación con los informales, es que aquellos que tienen derechos formales pueden recurrir al poder del Estado para hacer cumplir sus derechos. Para que esto sea factible, las instituciones involucradas tienen que disfrutar de respaldo legal y de legitimidad social, incluida su responsabilidad ante la población local y su accesibilidad para esta población. Sin embargo en muchos países, especialmente en África, la brecha entre legalidad y legitimidad ha sido una fuente mayor de fricciones, lo cual es ilustrado por el hecho de que en dicho país más del 90% de la tierra todavía está por fuera del sistema legal existente. El no dar respaldo legal a las instituciones de administración de tierras que disfrutaban de legitimidad social, puede minar la capacidad de éstas para servirse de cualquier otra cosa distinta de mecanismos informales para hacer cumplir los derechos. En contraste, instituciones que son legales pero que no disfrutaban de reconocimiento social pueden no hacer gran diferencia en la vida de la gente común, y por tanto a menudo han demostrado ser altamente inoperantes. Aunar legalidad y legitimidad es un reto de primer orden para la política, que no puede resolverse en abstracto.

Sujeto de derechos

El que sea más apropiado otorgar derechos de propiedad a individuos o a un grupo, depende fundamentalmente de la naturaleza del recurso y de los arreglos sociales

existentes. Los derechos grupales serán más apropiados en situaciones caracterizadas por economías de escala en el manejo de recursos, o en caso de existir externalidades que puedan manejarse a nivel del grupo mas no del individuo. La propiedad grupal suele adoptarse en situaciones en las que el riesgo es alto y los mercados de seguros son imperfectos, o cuando el recurso en cuestión es abundante y la ganancia de cualquier inversión relacionada con la tierra que los individuos puedan acometer por su propia cuenta es baja. Incluso si estas condiciones son válidas, los derechos grupales serán la opción adecuada solamente si el grupo al que se asignan tales derechos tiene una definición clara de sus miembros, si las responsabilidades de los individuos dentro del grupo están bien identificadas, si hay mecanismos disponibles de manejo interno y cumplimiento –por ejemplo, la imposición de sanciones–, y si hay una clara comprensión de las formas en que pueden tomarse decisiones para modificar las reglas del juego.

Evolución a lo largo del tiempo

A menos que haya externalidades claras cuyo manejo más efectivo sea por grupos, la ventaja relativa de los derechos grupales de tierras, en comparación con los individuales, generalmente decrece en el curso del desarrollo debido a numerosos factores. El progreso técnico reduce el riesgo de fracaso de las cosechas mientras que, al mismo tiempo, incrementa el retorno potencial de las inversiones; el desarrollo de la economía no agraria proporciona acceso a corrientes de ingreso más predecibles; y el mayor acceso a infraestructura física reduce no solamente el riesgo sino también el costo de dar públicamente derechos de propiedad. Así, es de esperar que con el desarrollo económico se vea un cambio hacia formas más individualizadas de derechos de propiedad. Al mismo tiempo, la evidencia histórica sugiere que la transformación de la propiedad hacia una incrementada individualización no es automática. Por el contrario, se verá afectada por factores políticos y económicos de modo que frecuentemente coincidirá con conflictos mayores, levantamientos o luchas de poder.

Cambios demográficos exógenos, especialmente en ausencia de desarrollo económico, incrementarán la escasez y el valor de la tierra. Esto puede desafiar a las autoridades e instituciones tradicionales que hasta ese momento hayan tenido autoridad incuestionada sobre la asignación de tierras y la resolución de disputas. Si esos cambios coinciden con reclamaciones de tierras por parte de terceros y si están mezclados con problemas de raza y de etnia, tales situaciones pueden conducir a serias crisis de gobierno, incluida guerra civil. Incluso ignorando impactos no económicos más generales y posibles efectos indirectos, los costos directos de conflictos territoriales que pueden surgir en este contexto son altos y recaen en su mayoría sobre los pobres, quienes generalmente son los menos capacitados para pagarlos. Los conflic-

tos de tierras suelen generar efectos negativos externos muy grandes. En casos extremos pueden, por ejemplo, minar la autoridad y efectividad del Estado al conducir a la creación de una multiplicidad de instituciones paralelas, como lo ilustra el hecho de que conflictos no resueltos en algunos casos han llegado a convertirse en una causal significativa de fracaso del Estado.

Para evitar consecuencias de esa naturaleza, será necesario que las instituciones que manejan los derechos territoriales sean capaces de reinterpretar tradiciones y normas sociales con autoridad, y que lo hagan de manera que proteja a los pobres y vulnerables del abuso de sus derechos por parte de quienes tienen poder político y recursos económicos. Esto requiere atención a provisiones legales que pueden eliminar instantáneamente derechos tradicionales o los derechos de grupos específicos, como mujeres o pastores de ganados. Aun cuando haya una base legal y reglamentaria vigente, será importante tener mecanismos operativos para poner en práctica las leyes de manera que proteja a los miembros vulnerables de la sociedad y que impida la eliminación de derechos secundarios. Incluso modificaciones aparentemente simples del régimen de derechos de propiedad pueden tener impactos de largo alcance sobre los pobres.

EVIDENCIAS EMPÍRICAS DEL IMPACTO DE LA SEGURIDAD DE LA TENENCIA

En muchos países del mundo en desarrollo, la tenencia insegura de la tierra impide que grandes partes de la población obtengan los beneficios económicos y no económicos que normalmente se asocian con derechos seguros de propiedad de la tierra, como son mayores incentivos de inversión, carácter transferible de la tierra, mejor acceso al mercado crediticio, manejo más sostenible de los recursos, e independencia de la interferencia discrecional de los burócratas. Por ejemplo, más del 50% de la población suburbana de África y más del 40% de la de Asia viven en condiciones de tenencia informal y consecuentemente tienen derechos de tierra sumamente inseguros. Aunque en las áreas rurales no se dispone de ninguna de esas figuras, hay reportes de que muchos usuarios campesinos hacen inversiones considerables en tierras como una forma de establecer la propiedad legítima y de incrementar la seguridad de la tenencia. Esto ilustra no solamente el hecho de que la seguridad de la tenencia es altamente valorada sino también que, en muchos contextos, los sistemas existentes de administración territorial pueden no brindar tenencia segura. Aquí discutimos primero los beneficios económicos y luego los no económicos de una tenencia más segura.

El primer beneficio de una incrementada seguridad de la tenencia que puede medirse fácilmente es el incremento de incentivos para la inversión, para los usuarios de la tierra. Algunos estudios han reportado una duplicación de la inversión, e informan que el valor de la tierra con tenencia más segura está entre el 30 y el 80% por

encima del de la tierra que tiene mayor probabilidad de perderse. La posibilidad de transferir la tierra incrementará enormemente este efecto, cosa que será especialmente importante en situaciones en las que se haya incrementado el campo para la negociación de tierras entre menos productores y más productivos, por ejemplo, por el desarrollo de la economía no agrícola y la migración rural-urbana. Mayores niveles de seguridad de la tenencia –no necesariamente titulación formal– también reducirán el tiempo y los recursos que los individuos tengan que gastar en tratar de asegurar sus derechos territoriales, permitiéndoles así invertir esos recursos en otras cosas. Por ejemplo, en Perú la formalización de los derechos territoriales incrementó la oferta de fuerza laboral para el mercado en más del 50%.

Donde existe demanda efectiva de crédito, otorgar titulación formal de la tierra puede ayudar a los productores a ganar acceso a crédito y mejorar el funcionamiento de los mercados financieros. Desde hace tiempo se ha notado que el impacto de ese acceso a crédito puede ser diferenciado según el tamaño de los predios y por consiguiente se requerirá atención a los efectos previstos sobre la equidad. En situaciones en las que es improbable que el efecto del crédito asociado con la titulación se materialice en el futuro cercano, un enfoque más gradual y de menor costo para asegurar los derechos de tierras y mejorar la seguridad de la tenencia, con la posibilidad de elevar su nivel una vez que surja la necesidad, permitirá proporcionar a menor costo la mayoría, si no todos los beneficios de una incrementada seguridad de la tenencia.

Mientras que dirigir los esfuerzos destinados a incrementar la seguridad de la tenencia para los pobres automáticamente conducirá a una mayor equidad, dos asuntos no económicos son particularmente relevantes. Primero, la capacidad de tomar decisiones sobre la asignación de tierras es un elemento clave del poder político que esgrimen las autoridades tradicionales y los burócratas modernos. Delegar parte de esta autoridad a la toma de decisiones democrática dentro del grupo o a individuos puede mejorar muchísimo el gobierno, como lo ilustra el ejemplo de México, donde los beneficiarios mencionaron el gobierno mejorado como un beneficio clave de las reformas a los derechos de propiedad introducidas desde 1992.

En segundo lugar, asegurar la tenencia de la tierra será particularmente relevante para grupos que fueran tradicionalmente discriminados. Además de estar justificada sobre la base de consideraciones fundamentales de equidad, la atención a los derechos a la tierra para la mujer tendrá consecuencias tecnológicas de largo alcance allí donde las mujeres son las principales cultivadoras, donde la emigración es alta, donde el control de las actividades productivas es diferenciado por género, o donde la mortalidad de adultos unida a la falta de regulaciones claras sobre herencia minarían los medios de vida de la mujer en caso de muerte de su marido. La importancia de hacer tal cosa se ve reforzada por las fuertes evidencias que sugieren que la forma en la que estén distribuidos los bienes dentro del hogar afectará los patrones de gasto. El mayor control de los bienes por parte de la mujer suele traducirse en mayores

niveles de gasto en educación, salud y alimentación de los hijos. Similarmente, aun cuando la significación de la tierra para los nativos y los pastores de ganados va más allá de la economía, incluso su impacto económico frecuentemente ha sido subestimado. Transferir derechos de propiedad a comunidades nativas, especialmente si se combina con asistencia técnica, puede permitirles a éstas manejar mejor esos recursos o derivar mayores beneficios de los recursos asociados con su tierra. Para los pastores de ganados, diferentes países han desarrollado enfoques prometedores de la tenencia y el manejo de recursos; enfoques que reconocen el papel central de la movilidad y del manejo de riesgos en una escala ecológica que puede trascender las fronteras tradicionales.

FORMAS DE INCREMENTAR LA SEGURIDAD DE LA TENENCIA

Los resultados descritos en la sección anterior implican que los gobiernos tienen un papel que jugar en la provisión de tenencia segura para los propietarios y usuarios de la tierra. Aun cuando la titulación formal incrementa la seguridad de la tenencia en muchas situaciones, la experiencia indica que aquélla no siempre es necesaria y que a menudo no es una condición suficiente para el uso óptimo del recurso tierra. El objetivo de proporcionar seguridad de la tenencia para el largo plazo, administrada de manera eficaz en función de los costos a través de instituciones que combinen legalidad con legitimidad social, puede alcanzarse en una diversidad de formas dependiendo de la situación.

Tierra tradicional

En sistemas consuetudinarios, el reconocimiento legal de los derechos e instituciones existentes, sujeto a condiciones mínimas, generalmente es más efectivo que los intentos prematuros de establecer estructuras formalizadas. El reconocer legalmente derechos territoriales consuetudinarios, sujeto a una determinación de los miembros y la codificación o establecimiento de reglas y mecanismos internos para la solución de conflictos, puede elevar muchísimo la seguridad de los ocupantes. La demarcación de los límites de tierras comunitarias puede eliminar la amenaza de invasión por parte de terceros, a la vez que aprovecha procedimientos bien definidos dentro de la comunidad para asignar y manejar derechos dentro del grupo. Históricamente, los conflictos suelen hacer erupción primero en conexión con transferencias de tierras, especialmente a terceros. Donde ocurren tales transferencias y éstas son socialmente aceptadas, los términos deben registrarse por escrito para evitar ambigüedad que subsecuentemente pueda conducir a conflicto relacionado con la tierra.

Tierra del Estado

Los ocupantes de tierras del Estado a menudo han hecho esfuerzos considerables por incrementar su nivel de seguridad, en algunos casos mediante inversiones significativas, pero suelen permanecer vulnerables a amenazas de desalojo. Debido a sus limitados derechos a la tierra, generalmente no pueden hacer uso completo de la tierra que ocupan. Consecuentemente, es importante darles derechos legales y regularizar su posesión, así como asegurar que haya los medios apropiados para resolver cualquier conflicto que pueda surgir en el proceso. En muchas situaciones, consideraciones políticas o de otro tipo pueden impedir que se otorguen derechos de propiedad privada completos. Si las instituciones existentes pueden comprometerse creíblemente con contratos de arrendamiento, dar a los usuarios derechos de arrendamiento a largo plazo, seguros y transferibles, permitirá hacer efectiva la mayoría, si no todos los beneficios de inversión asociados con mayores niveles de seguridad de la tenencia. En estos casos, el reconocimiento de ocupación pacífica de largo plazo, de buena fe (posesión adversa) y el otorgamiento de arrendamiento de tierras a largo plazo con provisiones para su renovación automática, será la opción más deseable. Si los arrendamientos concedidos por instituciones estatales no son creíbles, se requerirán medidas para incrementar la seguridad de la tenencia o, como alternativa, la total privatización para dar a los usuarios suficiente seguridad de la tenencia y los beneficios asociados a ella. Un indicador de limitada credibilidad de los arrendamientos es que incluso habiendo fuerte demanda efectiva de crédito, las instituciones financieras no aceptan como garantía arrendamientos a largo plazo.

Titulación individual

Allí donde, una vez considerados los argumentos presentados anteriormente, la opción escogida sean los títulos de propiedad formales e individuales, ineficiencias en las instituciones de administración territorial responsables de la demarcación de límites, el registro y la tenencia de libros, la adjudicación de derechos y la resolución de conflictos, aun pueden impedir que se realicen muchos de los beneficios de la tenencia segura. Si estas instituciones no están funcionando bien o están mal coordinadas y son ineficientes o corruptas, los costos de transacción serán altos, y de ese modo el nivel de las transacciones se reducirá por debajo de lo que sería socialmente óptimo y en muchos casos excluirá completamente a los pobres. En el caso extremo, la falta de claridad sobre quién es responsable de áreas específicas o la lucha interna entre instituciones, ha desembocado en una fuente importante de inseguridad que ha minado el valor y la autoridad de los títulos o certificados de propiedad de la tierra distribuidos durante intervenciones sistemáticas. En tales situaciones, la reforma institucional, incluida una mejor coordinación dentro del gobierno y con el sector

privado, será una condición previa para la capacidad del Estado de entregar efectivamente derechos de propiedad.

De no existir registros previos, o cuando éstos estén seriamente desactualizados, puede argumentarse sólidamente la necesidad de un registro sistemático de primera vez, sobre la base de que un enfoque sistemático, combinado con amplia publicidad y asistencia legal para asegurar que todo el mundo esté informado, constituye la mejor manera de asegurar control social y evitar la rapiña de tierras por parte de individuos poderosos, la cual no solamente no sería equitativa sino que además sería ineficiente. Además, las intervenciones deben diseñarse de tal manera que sean fiscalmente sostenibles y que los costos involucrados no impidan a los individuos el subsecuente registro de transacciones de tierras. Aunque a menudo no es necesario tener estándares uniformes para la administración territorial a todo lo largo y ancho del país, el cubrimiento debe tratar de ser comprensivo.

Pese a que la mayoría de los países tienen por principio el mandato de igualdad de hombres y mujeres ante la ley, los procedimientos empleados por las instituciones de administración de tierras suelen discriminar a la mujer ya sea explícita o implícitamente. Para superar esta tendencia se justificarían una actitud más decidida en términos de tomar la iniciativa en favor de que el gobierno otorgue derechos de tierras a las mujeres, conjuntamente con una evaluación más rigurosa de enfoques innovadores tendientes a conseguir una mayor igualdad de género en el control de tierras conyugales sobre el terreno.

TRANSACCIONES DE TIERRAS

Las transacciones territoriales pueden jugar un papel importante al permitir el acceso a la tierra a aquellos que, siendo productivos, carecen de tierra o tienen muy poca. Los mercados de tierras también facilitan el intercambio de tierras a medida que se desarrolla la economía ajena al agro y, donde existen las condiciones para hacerlo, proveen una base para el uso de la tierra como garantía en los mercados crediticios. Sin embargo, imperfecciones y distorsiones de política en el mercado de capitales han impedido en muchos casos que los mercados de venta de tierras contribuyan a incrementar los niveles de productividad o a reducir la pobreza. Esto ha llevado a algunos observadores a asumir una posición negativa sobre cualquier tipo de actividad del mercado de tierras y a respaldar la intervención gubernamental, pese a la considerable capacidad de los mercados de arrendamiento y a la evidencia de limitada efectividad de la intervención del gobierno en tales mercados.

FUNDAMENTOS CONCEPTUALES

Para entender por qué en algunos casos las transacciones de tierras pueden no contribuir a mejorar la productividad y la equidad, es necesario revisar los fundamentos

conceptuales que subyacen a la operación de los mercados de tierras, y cómo algunas de las imperfecciones del mercado que frecuentemente se enfrentan en las áreas rurales del mundo en desarrollo tendrán un impacto diferencial sobre el arrendamiento y la venta de tierras.

Elementos básicos

Extensa literatura ha demostrado que la agricultura no mecanizada generalmente no presenta economías de escala en la producción, aun cuando en algunos casos las economías de escala del mercadeo pueden devolverse a la etapa de producción. Al mismo tiempo, la necesidad de supervisar estrechamente a los trabajadores contratados implica que las fincas operadas por sus propietarios son mucho más eficientes que las que dependen predominantemente de un gran número de trabajadores asalariados permanentes. Sin embargo, el racionamiento del crédito y el campo para usar garantías como medio para superar las imperfecciones que son inherentes a los mercados crediticios, favorecerán a los agricultores que posean mayores extensiones de tierra. En los ambientes en que el acceso al crédito es importante, esto puede conducir a la aparición de una relación positiva entre tamaño de la finca y productividad, que posiblemente contrarreste la ventaja en costos de supervisión de las pequeñas fincas operadas por sus propietarios. Estos factores tendrán diferentes implicaciones para el arrendamiento de tierras en comparación con los mercados de ventas.

Mercados de arrendamiento

Los mercados de arrendamiento se caracterizan por bajos costos de transacción y, en la mayoría de los casos en los que el arrendamiento se paga anualmente, sólo requieren un limitado desembolso de capital. Esto, unido a la capacidad de los participantes de ajustar los términos contractuales de manera que supere las fallas del mercado en los mercados de capitales y otros, implica que el arrendamiento es un medio más flexible y versátil que las ventas, para transferir tierra de productores menos productivos a otros más productivos. Así, el arrendamiento es más propenso a mejorar la productividad general y, adicionalmente, puede proporcionar un punto de partida para que los arrendatarios acumulen experiencia y posiblemente en una etapa posterior hagan la transición a la propiedad de la tierra.

La importancia de la seguridad de la tenencia para los mercados de arrendamiento es ilustrada por el hecho de que donde la tenencia es percibida como insegura, es improbable que se realicen contratos a largo plazo. De hecho, la tenencia relativamente insegura ha sido señalada como una de las razones clave de la virtual ausencia de contratos de arrendamiento a largo plazo en la mayoría de los países de América Latina.

La literatura ha señalado largamente que los acuerdos de arrendamiento basados en rentas fijas en vez de rentas compartidas tienen más probabilidades de maximizar la productividad. No obstante, a los productores pobres es posible que no les ofrezcan contratos de renta fija debido al riesgo de incumplimiento. En estas circunstancias, la aparcería ha surgido como la segunda mejor solución. Hipotéticamente los contratos de aparcería pueden asociarse con ineficiencias considerables, lo que implica que la acción gubernamental podría mejorar la eficiencia. En la práctica se encontró que las pérdidas de eficiencia asociadas con contratos de aparcería eran relativamente pequeñas, y mejorarlas mediante intervención gubernamental ha demostrado ser difícil, si no imposible. Dado que las partes en esos contratos tienen considerable flexibilidad para ajustar los parámetros contractuales de manera que se eviten ineficiencias, por ejemplo, entrando en relaciones a largo plazo o a través de estrecha supervisión, la opinión general es que es improbable que prohibir la aparcería u otras formas de contrato de arrendamiento mejoren la productividad. El impacto de los contratos de arrendamiento sobre el bienestar depende de los términos del contrato, los cuales a su vez se ven afectados por las opciones externas abiertas particularmente para la parte más débil. Los esfuerzos por expandir la gama de opciones disponibles para los titulares, por ejemplo, vía el acceso a infraestructura y mercados laborales no agrícolas, es probable que tengan un impacto más benéfico sobre los resultados del mercado de arrendamiento de tierras y sobre la productividad rural, que prohibir ciertas opciones.

Mercados de venta

La transferencia de derechos de uso de la tierra a través del mercado de arrendamiento puede avanzar un largo trecho hacia el mejoramiento de la productividad y el bienestar en economías rurales. Al mismo tiempo, se requerirá la capacidad de transferir la propiedad de la tierra para usar la tierra como garantía en los mercados crediticios y así proveer la base para la operación a bajo costo de los mercados financieros. Esta ventaja se obtiene al costo de que los mercados de ventas, en comparación con los de arrendamiento, se vean más afectados por imperfecciones de los mercados de crédito, así como por otras distorsiones tales como subsidios a la agricultura.

La actividad en los mercados de venta de tierras dependerá de las expectativas de los participantes con respecto a los movimientos futuros de precios, creando potencial para fluctuaciones de los precios de los bienes que no estén justificados por el valor productivo subyacente, así como una tendencia hacia la adquisición especulativa de tierras por parte del acaudalado que anticipa ganancias importantes de capital. Amplia evidencia histórica muestra también que en ambientes de riesgo en que los pequeños propietarios no tienen acceso a mercados de crédito, puede presentarse

la venta de tierras a cualquier precio por parte del pobre, con el consecuente impacto negativo sobre la equidad y la eficiencia. El impacto de esas ventas de urgencia se magnifica por el hecho de que, como sucede en la mayoría de las áreas rurales, cuando los mercados de venta de tierras son magros, los precios de la tierra pueden fluctuar considerablemente con el tiempo. Altos costos de transacción asociados con la venta de tierras, los cuales frecuentemente son incrementados aun más por intervención del gobierno, pueden resultar en la segmentación de esos mercados, lo que hace que ciertos estratos negocien únicamente entre ellos o que las ventas se mantengan enteramente informales. Todos estos factores implican que la adquisición de tierras por parte de los pobres a través del mercado de venta de tierras sea difícil y que, como consecuencia, el potencial para una redistribución territorial que eleve la productividad a través de los mercados de ventas tiende a ser muy limitado.

EVIDENCIAS EMPÍRICAS

Las conclusiones generales discutidas en la sección anterior, y la importancia de políticas gubernamentales en la determinación de los resultados de los mercados de venta de tierras que pueden observarse en la práctica, están respaldadas por evidencias empíricas de diferentes regiones del mundo.

Países industrializados y Europa oriental

En muchas naciones industrializadas, elevados niveles de actividad en los mercados de arrendamiento, que en muchos países cubren más del 70% de la tierra cultivada, ilustran el hecho de que el arrendamiento de tierras está lejos de ser arcaico. Efectivamente, debido a los menores requerimientos de capital, muchos productores prefieren tomar tierras en arriendo en vez de comprarlas. El hecho de que, en la mayoría de los países industrializados, mercados de arrendamiento que funcionan muy bien, aunque a menudo estén fuertemente regulados, permitan a las familias entrar en contratos a largo plazo que no parecen estar asociados con una reducción visible de los incentivos de inversión, demuestra la flexibilidad y las ventajas posibles del arrendamiento de tierras. Ello también destaca que la seguridad de la tenencia a largo plazo es decisiva para lograr tales resultados.

En países de Europa oriental y la Comunidad de Estados Independientes (CEI), el arrendamiento de tierras fue particularmente importante en las fases iniciales de la transición a una economía de mercados, y continúa siendo relevante para facilitar el acceso de productores jóvenes a la tierra y para consolidar tenencias operativas en situaciones en las que la estructura de la propiedad está altamente fragmentada. El potencial para mercados de arrendamiento es particularmente alto en los lugares donde se les restituyeron sus tierras a propietarios originales que no tenían intencio-

nes de meterse en la agricultura, pero donde la incertidumbre macroeconómica y mercados financieros superficiales frenaron el desarrollo de los mercados de venta de tierras. El arrendamiento de tierras también es importante para lograr consolidación basada en el mercado en países que distribuyeron parcelas extremadamente pequeñas.

Los arrendamientos a largo plazo no son comunes en Europa oriental ni en la CEI debido a la inseguridad de la tenencia. En Europa oriental se aplica ampliamente el arrendamiento a corto plazo de tierras públicas, para privatizar tierras en explotación de propiedad de los gobiernos locales; pero hacer eso puede resultar sumamente ineficiente. La razón es que la necesidad de renovar esos contratos periódicamente estimula la búsqueda de tierras de alquiler y genera inseguridad con respecto a los términos del contrato, lo cual tiende a minar el campo para inversiones a largo plazo en tales tierras. En este caso, la venta u otros medios de transferencia de la propiedad serían preferibles al arrendamiento. Desarrollar verdaderos mercados de arrendamiento también es difícil donde la tierra se ha privatizado sólo en forma de acciones, y donde una combinación de alto riesgo, escaso desarrollo del mercado y limitado conocimiento de sus derechos de propiedad, impide que los propietarios hagan el uso más efectivo de sus dotaciones o que establezcan operaciones diferentes de las de las antiguas granjas colectivas.

La fragmentación de la propiedad y de las tenencias operativas causada por la restitución de tierras, implica que puede haber considerable campo para que los mercados de venta de tierras logren una distribución de la propiedad que case más estrechamente con la distribución operativa de la tierra. Más aun, el gran número de propietarios que se hallan en una de estas situaciones incrementa los costos de transacción de los mercados de arrendamiento, y en algunos casos reportados ha llevado a preferir la venta en vez del arrendamiento. Sin embargo, en ausencia de crédito a largo plazo y con una visión económica general incierta, el nivel de actividad de los mercados de ventas sigue siendo limitado, lo que implica que la mayoría de los ajustes del tamaño de las tenencias operativas se produce a través del arrendamiento.

África

Las diferencias actuales en la actividad del mercado de ventas entre los países africanos, a menudo pueden rastrearse directamente hasta intervenciones políticas del pasado. Mercados de arrendamiento, incluidas transacciones a largo plazo que en muchos aspectos equivalen a ventas, son sumamente activos en África occidental, aun cuando sigan siendo primordialmente informales. Las transferencias de tierras son más limitadas en África oriental y del sur, donde la política colonial las dejó por fuera de la ley por largo tiempo. Estudios recientes sugieren que de todas maneras la actividad en los mercados de arrendamiento puede incrementarse relativamente rápido

una vez que existan las oportunidades para embarcarse en esa actividad. En la mayoría de las situaciones empíricas, los mercados de arrendamiento mejoraron la eficiencia al igual que la equidad, y las evidencias en Etiopía indican que las restricciones a la operación de mercados de arrendamiento también tienden a minar el surgimiento de empresas no agrarias. Esto implicaría que la eliminación de las restricciones restantes en la operación de mercados de arrendamiento podría constituir una contribución crucial no sólo para mejorar la utilización de la tierra, sino también para el desarrollo acelerado de la economía rural en general.

Si bien la variación en la actividad de los mercados de venta de tierras en los distintos países es aun más amplia que en el caso de los mercados de arrendamiento, las evidencias apuntan hacia la creciente importancia de la venta informal de tierras en áreas suburbanas y en áreas con potencial para cosechas de alto valor. Aunque las transacciones de tierras a largo plazo suelen ser reconocidas por las comunidades, no formalizarlas crea oportunidades de que surjan dudas acerca de su legalidad en un momento posterior, cosa que a menudo ha dado lugar a serios conflictos. Consecuentemente, esfuerzos mayores por formalizar las transacciones a nivel local podrían tener un impacto benéfico, especialmente cuando los compradores son de diferentes grupos étnicos o cuando son inmigrantes.

Asia

La mayoría de los países sudasiáticos tienen leyes que restringen el arrendamiento de tierras, para evitar que los terratenientes exploten a los arrendatarios. Aunque dichas leyes puedan haber dado ventajas a los arrendatarios asentados, las mismas tienden a tener un impacto negativo sobre la capacidad de los que no tienen tierras para obtenerlas a través del mercado, así como también sobre los incentivos de los propietarios para acometer inversiones relacionadas con la tierra. La argumentación a favor de la abolición gradual de esas restricciones se fortalece con el ejemplo de China y Vietnam, donde los mercados de arrendamiento transfieren tierras a productores más productivos y pobres en términos de tierras, de una manera que es más efectiva que lo que se logró mediante reasignación administrativa. La evidencia de los países del sudeste asiático ilustra también que pueden desarrollarse rápidamente mercados activos en derechos de uso a medida que aumente la disponibilidad de fuerza laboral no agrícola. Ciertamente el desarrollo económico general ofrece considerable potencial para el desarrollo de mercados de arrendamiento de tierras que en muchos casos aún no se ha explorado ni desarrollado cabalmente.

En casi toda Asia, sólo recientemente se han desarrollado mercados para derechos de uso a largo plazo. La escasa evidencia empírica disponible sugiere que tales mercados en general ayudarán a mejorar tanto la equidad como la eficiencia, excepto

en situaciones en las que los mercados crediticios no funcionan bien y consecuentemente una calamidad puede forzar a las familias a la venta de tierras a cualquier precio. Se reporta que la amenaza de expropiación sin compensación por parte del gobierno, conduce a un gran número de ventas informales de tierras por parte de individuos que esperan usar esas ventas como una oportunidad para recuperar al menos una pequeña parte del valor real de la tierra. Los mercados de venta de tierras en Asia, en la franja suburbana, están sujetos a una diversidad de restricciones. Por ejemplo, en muchos sectores de esa franja restricciones a la conversión de tierras de cultivo en tierras urbanas limitan la disponibilidad de esas tierras para asentimientos y generan precios elevados que pueden hacer que la tierra quede fuera del alcance de grandes partes de la población.

América Latina

En América Latina, una percepción de debilidad de los derechos de propiedad y una historia de restricciones al mercado de arrendamiento de tierras, hacen que los mercados de arrendamiento sean menos efectivos de lo que podría esperarse para transformar una distribución altamente desigual de la propiedad de la tierra en una distribución operativa más igualitaria. Aunque la evidencia sugiere que el arrendamiento de tierras es más efectivo que los programas gubernamentales para que la tierra tenga un uso productivo, derechos de propiedad débiles e inseguros, unidos a elevados costos de transacción, en muchos países continúan limitando el campo para el intercambio, en particular para contratos a largo plazo. Como consecuencia, los mercados se mantienen segmentados y magros, y a menudo las transacciones se limitan a parientes cercanos, donde es posible el respeto privado sin recurrir a autoridades formales.

Pese a que en gran parte de América Latina la liberalización macroeconómica llevó a una caída significativa de los precios de la tierra durante la década de 1990, los resultados esperados en términos de mayor actividad del mercado de tierras sólo se han materializado parcialmente. Incluso donde los mercados de ventas son activos, suelen estar altamente segmentados en el sentido de que grandes y pequeños propietarios negocian entre los de su misma categoría, pero rara vez se producen negociaciones entre productores de diferentes tamaños. El impacto realmente tenue de la liberalización del mercado de tierras era de esperarse en una situación en que la confianza en los derechos de propiedad es todavía baja, en que los mercados de capital son imperfectos y en que los costos de transacción son altos. Esto respalda la hipótesis de que los solos mercados de tierras no pueden igualar de manera sostenible la distribución de la propiedad de la tierra y ayudar así a superar las dificultades estructurales de que están plagadas las áreas rurales de la región.

Implicaciones de política

Para obtener los beneficios completos que pueden cosecharse de los mercados de arrendamiento, los gobiernos necesitan asegurar que la seguridad de la tenencia sea suficientemente alta para facilitar contratos a largo plazo, y eliminar restricciones injustificadas a la operación de esos mercados. En algunos casos, las limitaciones a la operación de los mercados de venta de tierras pueden justificarse en la teoría. En la práctica, los esfuerzos por implementar restricciones de esta naturaleza casi invariablemente han debilitado los derechos de propiedad, con el resultado de que las consecuencias negativas de las restricciones al mercado de ventas a menudo han pesado más que los impactos positivos que estaban destinadas a lograr. Con pocas excepciones en el caso de cambio estructural rápido, tales restricciones son poco recomendables como herramienta efectiva de política.

Mercados de arrendamiento

Los contratos de arrendamiento a corto plazo sólo proporcionan limitados incentivos para que los usuarios acometan inversiones relacionadas con la tierra. Para que sean factibles contratos a más largo plazo, es decisivo contar con derechos territoriales de larga duración y con altos niveles de seguridad de la tenencia, y encontrar formas de asegurar esa seguridad de la tenencia es un asunto clave de política. Otra limitación de los mercados de arrendamiento de tierras ha sido la imposición de topes de renta o la concesión de derechos implícitos de propiedad a los arrendatarios. Si bien la regulación efectivamente implementada de la tenencia puede beneficiar a los arrendatarios asentados, implementar dicha regulación es costoso y por tanto puede no ser una forma eficiente de transferir recursos a los pobres, ni siquiera en el corto plazo. En un plazo más largo, las restricciones de tenencia reducirán la oferta de tierra disponible para el mercado de arrendamientos y minará la inversión, perjudicando directamente a los pobres. Las evidencias de países que han eliminado tales restricciones sugieren que el hacerlo no solamente puede mejorar el acceso a la tierra vía los mercados de arrendamiento, sino que puede también incrementar la participación de los hogares en el mercado laboral no agrario y, al reducir el poder discrecional de los burócratas, puede también mejorar el gobierno. Un asunto clave de política es entonces en qué orden programar la eliminación de esas restricciones de manera que no mine la equidad.

Mercados de venta

Las imperfecciones del mercado de crédito van a afectar el funcionamiento de los mercados de ventas y pueden conducir a situaciones en las que, en un mundo hipoté-

tico de implementación perfecta, la intervención gubernamental podría conducir a resultados que mejorarían la eficiencia y la equidad. Sin embargo, la implementación de tales intervenciones ha demostrado ser excesivamente difícil en la práctica. En la gran mayoría de los casos, las restricciones a los mercados de ventas han minado la seguridad de la tenencia y han terminado dejando las cosas peor de lo que estaban al principio.

Las restricciones impuestas por una autoridad central sobre el carácter transferible de las tierras, generalmente han limitado el acceso a crédito y a menudo no han logrado más que empujar esas transacciones a la informalidad. Excepto en situaciones de rápida transición económica, es improbable que se justifiquen. En comparación con instituciones del gobierno central, las comunidades locales son probablemente más capaces de apreciar los costos de limitar la posibilidad de transferir tierras a terceros o los beneficios de eliminar esas restricciones. En la medida en que las decisiones de esa naturaleza se logren de una manera transparente y puedan hacerse cumplir, permitir que las comunidades decidan si conservar o eliminar las restricciones a las transacciones de tierras con terceros que generalmente caracterizan los sistemas consuetudinarios de tenencia de tierras, puede ser más efectivo que imponer restricciones centrales que es difícil o imposible hacer cumplir.

Los topes a la propiedad de tierras generalmente no han sido efectivos como medio para facilitar la división de grandes fincas, y en cambio han conducido a trámites excesivos, falsas subdivisiones y corrupción. Donde esos topes han sido bajos, aparentemente han tenido un impacto negativo sobre la inversión y sobre la capacidad de los dueños de tierras de acceder a crédito, como en las Filipinas. La única situación en la que pueden justificarse es donde topes suficientemente altos puedan ayudar a limitar la adquisición especulativa de tierras, cosa que puede ser relevante en algunos países de la CEI.

Altos niveles de fragmentación, causados ya sea por la subdivisión sucesiva en el curso de la herencia o por el deseo de otorgar al menos una parcela de determinada calidad o tipo de uso a cada productor en el proceso de distribución de la tierra, suelen considerarse conducentes a ineficiencias en la producción agrícola. La magnitud e importancia de tales ineficiencias se incrementa a medida que la producción agrícola se vuelve más mecanizada. Al negociar con fragmentación basada en iniciativa individual se incurre en altos costos de transacción. Esto constituyó la justificación para que los gobiernos adoptaran programas para complementar los mecanismos del mercado, en un esfuerzo por facilitar una más rápida consolidación de las tenencias a menores costos. Aunque en Europa occidental se reportan beneficios monetarios y no monetarios significativos, tales programas frecuentemente han sido costosos y lentos. Evidencias en China destacan que en medios donde la capacidad administrativa es limitada, los programas destinados a la consolidación pueden experimentar grandes dificultades y no lograr producir los beneficios esperados. En Europa

oriental, la evaluación rigurosa de los costos y beneficios de diferentes enfoques para la consolidación es deseable, y va a requerirse antes de que se pueda recomendar la adopción más amplia de esas medidas.

USO SOCIALMENTE DESEABLE DE LA TIERRA

Transacciones descentralizadas basadas en derechos territoriales seguros es probable que sean más conducentes a la eficiencia y la equidad que la intervención administrativa, por cuanto ofrecen menos campo para la corrupción y otros efectos secundarios indeseables, especialmente en la medida en que se incremente el número de intercambios y los detalles contractuales se tornen más complejos. Al mismo tiempo, los gobiernos tienen un claro papel que jugar en varios aspectos. Es necesario que ayuden a establecer los marcos legal e institucional dentro de los cuales los mercados de tierras puedan funcionar, y crear un ambiente de política que recompense las transacciones que hayan de incrementar la productividad y el bienestar en vez de lo opuesto.

Aun cuando la necesidad de hacer esto es particularmente obvia en el caso de la reestructuración agraria en países de Europa central y oriental y de la CEI, la delegación de autoridad sobre tierras del Estado ha emergido también como un asunto crucial en muchos otros contextos. Donde la distribución de la tierra es altamente desigual y hay grandes cantidades de tierra productiva inutilizadas o subutilizadas, los gobiernos pueden encontrar necesario entenderse con asuntos fundamentales relacionados con la distribución de dotaciones de bienes que los mercados no van a ser capaces de atender. En vista de la gran cantidad de intentos fallidos por hacer tal cosa de manera que incrementara la eficiencia y la equidad, sería particularmente relevante aprender de la experiencia.

Finalmente, los gobiernos tienen a su disposición cierto número de instrumentos fiscales y reguladores para proporcionar incentivos para un uso de la tierra que maximice el bienestar social, por ejemplo, ayudando a asimilar internamente efectos que son externos a los usuarios individuales de la tierra. Independientemente de su escasez de capacidad administrativa, muchos países en desarrollo dependen de manera desproporcionada de un enfoque regulador en vez de uno fiscal, frecuentemente con el resultado de estimular el comportamiento burocrático discrecional. La conciencia del raciocinio para la intervención específica, de los diferentes mecanismos y del nivel más apropiado de intervención, puede ayudar a promover un enfoque que pueda producir resultados más satisfactorios tanto en términos de cumplimiento como en términos de reducir el papeleo que tienen que enfrentar los empresarios privados.

RESTRUCTURACIÓN AGRARIA

El desempeño de colectividades productivas, en contraposición con las cooperativas de servicio para la comercialización, ha sido desalentador en todo el mundo y mu-

chas de las unidades de producción en los países de la CEI y de Europa central y oriental resultaron económicamente no viables mucho antes de los cambios políticos de la década de 1990. El proceso de reforma se vio afectado por varios factores. Primero, muchas de las unidades de producción desempeñaron importantes funciones sociales y sólo lentamente ha sucedido que gobiernos locales viables se hagan cargo de esas funciones. En segundo lugar, establecer la infraestructura y las instituciones de apoyo necesarias para facilitar la operación fluida de otros mercados, es un proceso que requiere tiempo. Finalmente la magnitud de la transición y la gran cantidad de partes interesadas afectadas implica que es improbable que el progreso hacia un equilibrio estable postransición sea fluido y lineal.

Ciertamente, más que basarse en consideraciones económicas, las modalidades específicas de restructuración agraria fueron determinadas por un proceso político. La gran mayoría de los países de Europa central y oriental adoptaron la restitución de tierras, en tanto que la mayoría de los de la CEI y Albania optaron por la distribución igualitaria a los miembros del agro. La distribución de parcelas físicamente demarcadas, como la adoptada en Albania, la República del Kirguistán y Moldavia, fue más lenta y causó considerable fragmentación, en tanto que la distribución de cuotas de tierra que podían sacarse de las tierras públicas bajo procedimientos especificados, permitió la rápida privatización pero difícilmente produjo algún cambio en la estructura de producción.

La experiencia de la restructuración agraria ilustra que es imposible divorciar la tenencia de la tierra de asuntos más generales de política e institucionales, y del acceso a mercados tanto locales como globales. La mayoría de los beneficios económicos de la titulación se han concentrado inicialmente en áreas urbanas, donde los mercados de crédito surgieron mucho más rápidamente que en las rurales. En muchos casos el mal funcionamiento de la producción rural y los mercados de factores en un ambiente de riesgo, ha impedido que los hogares dejen las explotaciones colectivas anteriores. En consecuencia, será crucial lograr mejoras en el medio legal e institucional. Para asegurar un mejoramiento gradual del funcionamiento de los mercados rurales, incluidos los de tierras, será importante el establecimiento de correspondencia entre cuotas de tierra y propiedad física, y la eliminación de restricciones implícitas y explícitas al arrendamiento de tierras.

REFORMA SOBRE TIERRAS

El hecho de que en muchos países la distribución actual de la propiedad de la tierra tenga sus orígenes más en políticas discriminatorias que en fuerzas del mercado, ha constituido desde hace tiempo una justificación para adoptar políticas destinadas a la reforma sobre tierras. El registro de tales políticas es variado. Las reformas sobre tierras han sido muy exitosas en Asia (Japón, República de Corea, Taiwan [China]),

y se han reportado impactos positivos en algunos países africanos tales como Kenia y Zimbabue en las etapas iniciales de sus reformas sobre tierras de posindependencia. Al mismo tiempo, reformas sobre tierras en América Latina, otros países asiáticos y, más recientemente, Sudáfrica, no lograron alcanzar sus objetivos y se quedaron incompletas en muchos aspectos. Una razón clave de tan limitado impacto fue que con frecuencia esas reformas estuvieron guiadas por objetivos políticos de corto plazo, y que la implementación a menudo estuvo guiada más por el parecer de los planeadores que por las necesidades de los beneficiarios, cosa que muchas veces ha limitado la sostenibilidad de las reformas y su impacto sobre la pobreza.

Donde la extrema desigualdad en la distribución de tierras y la subutilización de vastas extensiones de tierra productiva coexisten con una profunda pobreza rural, puede argumentarse tanto políticamente como desde una perspectiva económica la necesidad de medidas redistributivas que incrementen el acceso de los pobres a la tierra. Aun en esos casos, normalmente habrá a disposición varios instrumentos diferentes (que van desde la expropiación con compensación hasta la activación de mercados de arrendamiento) para afectar la transferencia de tierras. Para asegurar el éxito de la reforma y el uso productivo de la tierra, es necesario combinar la reforma con otros programas a disposición del gobierno. El acceso a bienes no prediales y a capital de trabajo, y un ambiente de política conducente, son esenciales. Aquellos que se benefician de la reforma sobre tierras necesitan poder acceder a mercados de salida, así como a crédito; la selección de beneficiarios tiene que ser transparente y participativa, y es necesario prestar atención a la viabilidad fiscal de los esfuerzos de reforma sobre tierras.

Los gobiernos tienen más probabilidades de responder a estos desafíos si usan mecanismos a su disposición en concertación y con el objetivo de maximizar las sinergias entre ellos. Esto implica también la necesidad de integrar la reforma sobre tierras al contexto general de políticas económicas y sociales tendientes al desarrollo y a la reducción de la pobreza, y de implementar programas de una manera descentralizada, con máxima participación de los beneficiarios potenciales y por lo menos algún elemento de concesión. Dada la continua relevancia del problema, el debate político frecuentemente acalorado que lo rodea y la falta de evidencia cuantitativa sobre algunos enfoques más recientes, es particularmente importante la evaluación rigurosa, abierta y participativa de las experiencias sobre la marcha.

CONFLICTO TERRITORIAL

La creciente escasez de tierra frente a altas tasas de crecimiento demográfico, posiblemente al tiempo con un legado histórico de discriminación y de acceso altamente desigual a la tierra, implica que muchos conflictos históricos y contemporáneos tienen sus raíces en luchas por la tierra. Esto sugiere un papel especial para la política

de tierras en muchas situaciones posconflicto. La capacidad de atender de una manera legítima reclamaciones de tierras por parte de mujeres y de refugiados, de usar la tierra como parte de una estrategia para brindar oportunidades económicas para soldados desmovilizados, y de resolver conflictos y reclamaciones que se traslapen, incrementará muchísimo el campo para la reconciliación posconflicto y la recuperación rápida del sector productivo, clave para el crecimiento económico subsecuente. La falla en poner en funcionamiento los mecanismos necesarios puede mantener los conflictos en estado de irritación ya sea abiertamente o bajo la superficie, con elevados costos sociales y económicos. En tales situaciones, las transacciones subsecuentes pueden conducir a la rápida multiplicación del potencial de conflicto, cosa que en algunas áreas rurales puede tener como resultado la inseguridad generalizada de la tenencia de la tierra, lo que pone en peligro el estado general de derecho.

Aunque la evidencia empírica es limitada, conflictos incluso comparativamente “menores” por la tierra pueden reducir significativamente la productividad y también la equidad, dado que esto tiende a afectar de manera desproporcionada a los pobres. Tales conflictos son probables en situaciones de rápida transición demográfica o económica. Donde esto sea un problema, instituciones existentes tienen que tener la autoridad y la legitimidad para reinterpretar las reglas y por esa vía evitar que conflictos relativamente menores evolucionen hasta convertirse en confrontación a gran escala. En vez de abrir canales paralelos para la resolución de conflictos, cosa que a menudo ha contribuido más a incrementar que a reducir los conflictos relacionados con la tierra, puede ser preferible aprovechar instituciones informales que tengan legitimidad social y que puedan enfrentar los conflictos a bajo costo.

TRIBUTACIÓN PREDIAL

La carencia de los gobiernos locales de fuentes adecuadas de ingresos propios no solamente puede afectar su viabilidad financiera sino también limitar su capacidad de respuesta y rendición de cuentas a la población local. Los impuestos territoriales han sido identificados desde hace mucho tiempo como una fuente de ingresos propios para los gobiernos locales asociada con distorsiones mínimas, cuyo uso puede al mismo tiempo estimular el uso más intensivo de la tierra. Aun cuando la medida en que se usan los impuestos prediales varía ampliamente de un país a otro, los ingresos efectivos generalmente están muy por debajo de su potencial. Entre las razones para esto están estructuras deficientes de incentivos y negligencia en materia de creación de capacidad con respecto a la evaluación y administración, además de la dificultad política de tener impuestos prediales significativos.

La alta visibilidad de los impuestos prediales implica que establecerlos pueda ser políticamente difícil, especialmente en situaciones en las que los terratenientes todavía esgrimen considerable poder político. Adicionalmente a la elección democrática

de los gobiernos locales y el respaldo administrativo a los diferentes aspectos de la recaudación de impuestos, programas para estimular la responsabilidad fiscal y la recaudación tributaria a nivel local, por ejemplo, acoplando impuestos recaudados con fondos centrales, pueden ayudar a diseñar y subsecuentemente a recaudar apropiadamente los impuestos territoriales. Esto puede tener un impacto significativo sobre los incentivos para el uso efectivo de la tierra, los ingresos del gobierno local, los tipos y niveles de servicios públicos que se prestan, y la gobernabilidad.

PROPIEDAD ESTATAL DE LA TIERRA

Los gobiernos pueden tener el derecho de adquisición forzosa de tierras, con compensación, para beneficio del público general. Pero la forma en la que los gobiernos de muchos países en desarrollo ejercen este derecho, especialmente para expansión urbana, mina la seguridad de la tenencia y, debido a que suelen pagar poca o ninguna compensación, también tiene impactos negativos sobre la equidad y la transparencia. En cierto número de casos, la previsión de expropiación sin compensación ha llevado a los terratenientes a vender sus tierras a bajos precios en mercados informales, forzándolos a deshacerse de un activo clave a una fracción de su valor real, y al mismo tiempo estimulando el desarrollo no planeado y el desparrame urbano que hará más difícil y más costosa la subsecuente provisión de servicios por parte del gobierno. Limitar el campo para semejante ejercicio descontrolado de poder burocrático es una condición previa para la descentralización transparente y la mayor seguridad de la tenencia en muchas áreas suburbanas.

El Estado, especialmente en los países en desarrollo, frecuentemente ha carecido de la capacidad necesaria para manejar la tierra y lograr llevarla a su mejor uso. No obstante, extensiones sorprendentemente grandes de tierra continúan estando en propiedad y bajo el manejo del Estado. En áreas suburbanas esto puede significar que tierras desocupadas de alto potencial permanezcan ociosas mientras la inversión es retenida por procesos de toma de decisiones excesivamente burocráticos y no transparentes, y a veces corruptos. La experiencia demuestra que transferir el control efectivo de tales tierras al sector privado podría beneficiar a los gobiernos locales, incrementar la inversión y elevar la equidad. Donde gente pobre de buena fe ha ocupado tierras públicas por largo tiempo y ha hecho mejoras significativas, tales derechos deben reconocerse y formalizarse a un costo nominal, para evitar resultados negativos en materia de equidad. En casos en los que terrenos urbanos valiosos de propiedad del Estado y manejados por él mismo permanezcan desocupados, venderlos al mayor postor sería la opción a escoger, especialmente si los ingresos por la venta pueden usarse para compensar a los propietarios originales de la tierra o para proporcionar tierra y servicios a los pobres de los suburbios a un costo mucho más bajo.

REGLAMENTACIÓN DEL USO DE LA TIERRA

Si bien el manejo directo de la tierra a través de agencias gubernamentales rara vez ha sido efectivo, el gobierno tiene un papel claro en términos de asegurar que los recursos que conllevan valores y beneficios sociales y culturales generales, tales como paisajes, biodiversidad, sitios históricos y valores culturales, no vayan a ser destruidos irreversiblemente por acciones individuales miopes. Más aun, la acción pública se justifica para reducir externalidades indeseables y problemas, para proporcionar incentivos para el mantenimiento de efectos externos positivos tales como equilibrio hidrológico, y para facilitar la prestación eficiente de servicios del gobierno al costo más bajo. Asegurar que estos objetivos puedan cumplirse requiere prestar atención a la naturaleza de los derechos de propiedad y a la capacidad de adoptar regulaciones específicas.

A menudo pueden asimilarse internamente efectos ambientales externos si los derechos de propiedad están diseñados de manera que estimulen el manejo prudente de los recursos naturales. Por ejemplo, otorgando derechos de propiedad a grupos que sean capaces de asimilar internamente las externalidades que surjan del uso de la tierra, fortaleciendo la capacidad de estos grupos para la acción colectiva, u otorgando derechos de propiedad ya sea a individuos o a grupos sujetos a ciertas restricciones o recompensas por comportamiento deseable. Con excepción de las intervenciones reguladoras para obtener beneficios ambientales, la acción reguladora para evitar externalidades negativas producidas por el uso de la tierra es más probable que se justifique en áreas urbanas y suburbanas que en áreas rurales. Los dos interrogantes que hay que responder en este contexto son si tales medidas deben ser impuestas por autoridades centrales o locales y cómo deben diseñarse intervenciones específicas.

La zonificación y otras regulaciones sobre el uso de la tierra deben establecerse con base en una clara evaluación de la capacidad necesaria para implementarlas, de los costos de hacerlo y de la forma en que se distribuirán tanto los costos como los beneficios. El no hacer esto ha significado que frecuentemente regulaciones impuestas por el gobierno central no se hayan podido implementar con la capacidad existente, que hacerlo fuera asociado con altos costos que recayeran predominantemente sobre los pobres, o que degeneraran en una fuente de búsqueda de arrendamiento. A menudo ha sido muy poca la consideración de la provisión de mecanismos que permitan a las comunidades locales enfrentar de una manera más descentralizada, y consecuentemente menos costosa, tales externalidades. Para facilitar esto es esencial que los gobiernos locales tengan la capacidad suficiente y estén conscientes de las ventajas y desventajas de diferentes enfoques. Una delegación gradual a los gobiernos locales de responsabilidad por la regulación del uso de la tierra, si va aunada con la creación de capacidad, puede contribuir significativamente a los esfuerzos tendientes a una descentralización más efectiva.

LA TIERRA EN EL CONTEXTO DE LA POLÍTICA GENERAL

La política de tierras aborda aspectos estructurales que, en el largo plazo, afectarán la capacidad de los pobres para aprovechar las oportunidades económicas abiertas por los cambios macroeconómicos generales. Como quiera que sea, las medidas para incrementar la seguridad de la tenencia de la tierra, para reducir los costos de transacción de transferir derechos territoriales, y para establecer un marco regulador para evitar externalidades indeseables, trascienden las fronteras tradicionales. En consecuencia, las responsabilidades institucionales suelen dispersarse entre ministerios, como los responsables del medio ambiente, de la reforma sobre tierras y de la planeación urbana, muchos de los cuales no tienen una capacidad fuerte. Para superar la compartimentación que puede resultar de tales arreglos, será esencial tener una visión de largo plazo e incluir los asuntos agrarios en el marco de una estrategia de desarrollo que tenga respaldo general y que sea respaldada y coordinada por un alto nivel político. El grado en que se alcancen las metas debe verificarse independientemente y los resultados deben compararse con los alcanzados por otros programas gubernamentales dirigidos a la reducción de la pobreza y al desarrollo económico.

Los asuntos de política de tierras son complejos, específicos de cada país, por naturaleza de largo plazo y con frecuencia políticamente controvertidos. Si bien intervenciones específicas en el área de política de tierras pueden dejar mejor librada a la sociedad, tales medidas pueden ser desafiadas por intereses creados que derivan beneficios del *statu quo*. Para evitar el estancamiento o la inacción, será decisiva la secuencia apropiada de reformas y la atención a su economía política. Para que las reformas sean factibles, será esencial contar con fuerte capacidad local, un diálogo abierto y de base amplia sobre política, y pilotos cuidadosamente escogidos y evaluados, y compartir experiencias entre países; esto además puede ayudar a crear capacidad para la formulación de la política.

DESAFÍOS POR DELANTE

El último pronunciamiento público del Banco Mundial sobre asuntos de tierras fue el *Documento de Política de reforma agraria* de 1975, el cual analizó el agro fundamentalmente en términos de uso y productividad agrícolas, y dedicó poca atención a la importancia que los derechos territoriales tienen para dar poder de decisión a los pobres y mejorar el gobierno local; para el desarrollo del sector privado por fuera de la agricultura; para los aspectos de género y equidad asociados con la tierra y para los problemas que surgen en áreas marginales y en la interfaz entre áreas rurales y urbanas. La revisión del grado en que han cambiado los mensajes sustantivos desde 1975 y las implicaciones de esto para los enfoques operativos, pueden ilustrar los desafíos que tenemos por delante, así como también el campo para enfrentarlos satisfactoriamente.

Ahora se reconoce ampliamente que el enfoque casi exclusivo del documento de 1975 en la titulación formal fue inapropiado y que se requerirá mucha mayor atención a la legalidad y legitimidad de los arreglos institucionales existentes. Efectivamente, cuestiones de gobierno, resolución de conflictos y corrupción, que difícilmente fueron reconocidos en ese documento, están entre las razones clave por las cuales la tierra está pasando al primer plano de la discusión en muchos países. Si bien hay más oportunidades de soluciones “ganar o ganar” que las que suelen reconocerse, abordar la eficiencia no resolverá también automáticamente todos los problemas de equidad. Y derechos más sólidos para las mujeres, así como el mejoramiento del acceso a la tierra para los pastores de ganados, las poblaciones nativas y otros grupos que históricamente solían estar en desventaja, pueden justificarse con base en consideraciones de derechos humanos elementales, aun cuando no signifiquen un incremento inmediato de la eficiencia económica.

Otra área en la que es necesario corregir las recomendaciones de política del documento anterior es el énfasis acrítico en la venta de tierras, sin ser conscientes de los altos costos de transacción ni de los muchos obstáculos que podrían impedir el funcionamiento de estos mercados, especialmente para los pobres. La posibilidad de transferir la tierra es más importante hoy que lo que fue anteriormente, como lo evidencia la alta incidencia de mercados de arrendamiento y el papel que estos mercados juegan en facilitar el desarrollo de un sector ajeno al agro. Al mismo tiempo los mercados de arrendamiento, cuyos resultados en términos de equidad, productividad e inversión a largo plazo son más benéficos de lo que se había asumido, pueden atender casi todas las preocupaciones de productividad. Eliminar las restricciones restantes al funcionamiento de estos mercados es de alta prioridad.

Aunque el documento anterior reconocía el campo para que la redistribución de tierras mejorara la equidad y la eficiencia, hubo poca acción de seguimiento y no se propusieron ningunos criterios para que esta recomendación fuera operativa. Este informe va más allá de esa posición en dos aspectos. En primer lugar, reconoce que la reforma sobre tierras puede ser una inversión viable en el futuro de un país, pero que para asegurar que ésta se utilice cabalmente es necesario evaluar con gran cuidado los requerimientos y la envergadura de esta intervención por comparación con otras, para determinar tanto los grupos objetivo como las medidas complementarias necesarias. El apuntar como blanco y hacer impacto en reducción de la pobreza, promoción de la autonomía, y productividad, así como el costo de tal programa, necesitan evaluarse cuidadosamente y en forma transparente y participativa, dando explícitamente cabida para modificaciones de diseño del programa en respuesta a los resultados. En segundo lugar, hay muchas intervenciones relacionadas con la tierra que tienen un claro impacto reductor de la pobreza y que son políticamente menos controvertidas y menos exigentes en términos de capacidad institucional y recursos fiscales. No sería prudente iniciar un programa de reforma sobre tierras sin

agotar al mismo tiempo estas otras opciones. Es más, aun donde la reforma redistributiva de tenencia de la tierra no sea necesaria o bien no sea políticamente factible, es mucho lo que puede hacerse para mejorar los derechos territoriales y el acceso de los pobres a la tierra.

En vista de la naturaleza controvertida del tema, no es de sorprender que en 1975 el Banco fuera muy cauteloso en ofrecer consejo sobre política y no confrontara directamente la dimensión política de la tierra. Se presentaron pocos vínculos entre la tierra y el desarrollo económico general, que pudieran haber ayudado a integrar los asuntos agrarios con una estrategia de largo plazo que tuviera amplio respaldo a nivel de país, y se ofreció poco detalle sobre la forma en que las percepciones logradas podían hacerse operativas. Como consecuencia, el impacto en términos de implementación fue limitado. Este informe ilustra no solamente que el consejo de política sustantiva ha evolucionado considerablemente desde entonces, sino también que los principios generales y las recomendaciones derivadas aquí necesitan traducirse en las realidades locales prevalecientes en cualquier situación específica. Hacer tal cosa requerirá no solamente un activo diálogo de política, sino también la colaboración de todas las partes interesadas importantes, aprovechando su respectiva ventaja comparativa. Se espera que aprovechando el proceso acometido en su preparación, este informe contribuya al logro de esta meta.

Capítulo 1

INTRODUCCIÓN

En el mundo entero, el acceso a la tierra y la capacidad de hacer uso productivo de ella es crucial para la gente pobre. Además de su efecto directo sobre el bienestar de los hogares y sus estrategias para adaptarse al riesgo, conjuntamente con otros factores, el sistema de tenencia de la tierra también afecta el campo para el surgimiento de mercados y la estructura de la gobernabilidad a nivel local. Durante la última década, la descolectivización en Europa oriental; la acción legal y de otros tipos para superar el legado de la administración colonial en África, y una mezcla de reformas estructurales y macroeconómicas, descolectivización, y situaciones posconflicto en América Latina y Asia, han contribuido a incrementar la importancia de la tenencia de la tierra, los mercados de tierras y el manejo efectivo y sostenible del recurso tierra. Esta importancia se refleja en un cuerpo de investigación creciente y cada vez más sofisticado que se toma grandes trabajos para adoptar un enfoque metodológico que le haga justicia al tema y pueda, consecuentemente, llevar a recomendaciones de política que tengan en cuenta la complejidad y la naturaleza políticamente controvertida de los asuntos que están en juego. Puesto que la insuficiente comunicación de los resultados de dicha investigación a los responsables de la toma de decisiones y otras partes interesadas frecuentemente ha dado lugar a malentendidos, este informe se propone resumir la comprensión que se ha logrado de una manera que sea fácilmente accesible, presentar recomendaciones generales e ilustrar cómo pueden éstas traducirse en situaciones específicas del mundo real.

RELEVANCIA DE LOS DERECHOS DE TIERRAS

El acceso a la tierra y la capacidad de intercambiarla con otros y de usarla efectivamente son de gran importancia para la reducción de la pobreza, el crecimiento económico y la inversión del sector privado, así como también para empoderar a los pobres y asegurarles buena gobernabilidad. Aun cuando la naturaleza de los asuntos en juego varía considerablemente entre regiones y entre países, la última década ha visto un enorme incremento en la demanda de consejo político sobre tierras. Dos razones subyacen a este fenómeno. En primer lugar, ahora las partes interesadas son más conscientes de la necesidad de complementar políticas macroeconómicas con

atención a problemas estructurales, para que la respuesta deseada a las mayores oportunidades económicas se produzca en un futuro próximo. Las características estructurales afectan la forma en que se distribuyen los beneficios de otras intervenciones políticas entre la población y los incentivos de diferentes grupos para hacer inversiones de largo plazo en capital físico y humano. Abordar estas cuestiones es crucial para asegurar que esas oportunidades beneficien verdaderamente a la gran mayoría de la población. En segundo lugar, los responsables de la formulación de políticas hoy entienden mejor las desventajas de los enfoques del pasado sobre la política de tierras.

Si bien los mercados de tierras ya no se consideran como medios de explotación de los pobres, intervenciones y regulaciones mal diseñadas de tales mercados continúan obstaculizando su desarrollo en muchas partes del mundo. Esto limita directamente el acceso de los carentes de tierra y de los pobres de las áreas rurales y periurbanas a la tierra y, en la medida en que desestimula el arrendamiento por parte de los terratenientes, que consecuentemente no pueden hacer el uso más productivo de su tierra, reduce la productividad y la inversión. Elevados costos de transacción en los mercados de tierras también pueden incrementar el costo de la oferta de crédito o bien exigir el costoso desarrollo de sustitutos de garantía, restringiendo de cualquiera de los dos formas el desarrollo del sector privado. El largo alcance del impacto de las distorsiones es ilustrado, por ejemplo, por un estudio reciente que estima que en la India los efectos conjuntos directos e indirectos de las distorsiones del mercado de tierras reducen la tasa anual de crecimiento del producto interno bruto en un 1,3%.

Empoderamiento de los pobres y gobernabilidad

Históricamente, la imposición de barreras sistemáticas que impiden a los pobres acceder a la tierra, ha sido una estrategia clave para limitar el campo para su avance económico. El consecuente legado de exclusión y extralegalidad es grande: en muchos países africanos la gran mayoría de la tierra (más del 90% en promedio) continúa bajo tenencia consuetudinaria, la cual suele carecer de reconocimiento legal. La informalidad es igualmente generalizada en las áreas urbanas. Esto es particularmente preocupante porque, en muchos de estos países, poblaciones crecientes y una demanda no agrícola en expansión conducen a una valorización de la tierra y a acrecentar el potencial de conflicto relacionado con la tierra. Ejemplos recientes del África tanto oriental como occidental ilustran cómo el no atender tempranamente a esa clase de conflictos, en especial si los problemas de tierras se traslapan con problemas de etnia y de raza, puede conducir fácilmente a lucha social más general, incluido el posible fracaso del Estado, con consecuencias devastadoras para el bienestar y el crecimiento económico de los hogares.

En situaciones en las que el acceso a oportunidades y recursos es inseguro o está distribuido de una manera altamente desigual, será difícil generar el sentido de participación y tenencia que hoy los investigadores generalmente consideran como un prerrequisito para una gobernabilidad buena y democrática a nivel local. Cuando los hogares tienen razones para creer que expresar su opinión minaría su acceso a la tierra y a otros recursos, es mucho menos probable que lo hagan. Esto hará extraordinariamente difícil asegurar estándares mínimos consistentes de responsabilidad y transparencia. Similarmente, muchos de los intentos recientes de descentralización han tenido un éxito limitado, debido en parte a la falta de disciplina fiscal y en parte al limitado éxito en dar voz a la población local y permitirle articular efectivamente sus demandas. En los países donde la tierra continúa siendo un elemento clave de riqueza de los hogares, la tributación predial podría usarse más efectivamente como un incentivo para motivar la disciplina fiscal por parte de los gobiernos locales y, al elevar la responsabilidad de los funcionarios locales, también podría fortalecer la opinión de la población local.

POLÍTICA DE TIERRAS EN DIFERENTES CONTEXTOS REGIONALES

Una breve revisión de las evidencias entre las principales regiones del mundo ilustra no solamente que existen lazos estrechos entre la política de tierras y el crecimiento económico, la reducción de la pobreza y el empoderamiento, sino también que la relevancia de dicha política se ha incrementado considerablemente durante la última década, por diversas razones a menudo específicas de una región. Por lo tanto, pese a la complejidad y a la naturaleza de largo plazo de los asuntos de política de tierras y al hecho de que éstos conciernen a diferentes instituciones, en vista de sus implicaciones de largo alcance actualmente se reconoce cada vez más que ignorarlas puede poner en peligro la paz social y los esfuerzos por un desarrollo a largo plazo, sostenible.

Cambios políticos y sociales en Europa oriental

Los cambios políticos que ha experimentado Europa oriental durante la última década han llevado los temas de derechos de propiedad y privatización al centro de muchas discusiones de política. Contrariamente a las expectativas iniciales, la transición de una economía planeada a nivel central a una de mercado ha sido más difícil de lo que se había previsto, poniendo de relieve que establecer la infraestructura necesaria para que los mercados funcionen toma una considerable cantidad de tiempo. Incluso en los países más avanzados queda mucho por hacer y el progreso difiere notablemente, en especial entre los países europeos centrales y orientales y la Comunidad de Estados Independientes. A menudo el no definir rápidamente reglas claras para el

acceso a la tierra y la propiedad de la misma ha afectado negativamente la inversión. Otros países han logrado grandes avances en la privatización de la tierra y en permitir a los propietarios, mediante la provisión de un ambiente institucional habilitador, hacer mejor uso de sus predios y, con ello, sacar adelante una reestructuración económica muy necesitada. En el futuro, además de equilibrar los objetivos de equidad y eficiencia productiva en el proceso de transición, se necesita consejo político sobre la forma de permitir que los propietarios intercambien sus derechos y de ese modo mejoren la eficiencia de uso de la tierra así como el funcionamiento de los mercados de otros factores.

Reformas estructurales en América Latina

Al haber en América Latina muchos países que han experimentado una significativa liberalización económica, para poder superar la pobreza y la indigencia persistentes se van a requerir reformas de segunda generación destinadas a abordar problemas estructurales más profundamente arraigados, incluida la distribución desigual de la tierra. Implementar tales reformas va a requerir formalizar los derechos de propiedad a menudo altamente informales que tienen los pobres; mejorar la seguridad de la tenencia y, por ende, en funcionamiento de los mercados de arrendamiento de tierras y posiblemente también de los de venta; enfrentar el legado de reformas que fueron sólo parcialmente exitosas, y hacer más esfuerzos por redistribuir bienes prediales y no prediales a los pobres. La provisión de derechos de tierras seguros y el establecimiento de reglas claras para garantizar el acceso general y facilitar el intercambio de tierras, han demostrado ser cruciales en situaciones posconflicto en las que la tierra frecuentemente contribuía de manera clave al conflicto. En los casos en que instituciones locales que tienen poca legitimidad controlan el acceso a la tierra, esto está claramente ligado a problemas más generales de gobernabilidad.

Legados coloniales en África

Hasta hace muy poco, los sistemas consuetudinarios de tenencia no disfrutaron de reconocimiento legal en muchos países africanos, debido a políticas coloniales que discriminaban contra esa forma de tenencia, reforzadas por consejo político que la consideraba anacrónica. Puesto que las tierras que están bajo tenencia consuetudinaria siguen constituyendo la vasta mayoría de las tierras rurales, y a menudo también urbanas y periurbanas, una gran parte de la población ha permanecido por fuera del marco de la ley, con consecuencias de largo alcance para la inversión, el campo para transacciones prediales formales y para acceso a crédito, y la capacidad de controlar conflictos de tierras. En muchos casos las consecuencias negativas de esta falta de reconocimiento legal se vieron exacerbadas por políticas erradas para nacionalizar

la tierra. En las últimas décadas, en algunos países se han dado cuenta de que se va a necesitar un cambio radical para adaptar el marco legal a las condiciones actuales. No obstante, la implementación de nuevas leyes está seriamente retrasada. Donde existen leyes adecuadas, la combinación de su implementación con intervenciones para mejorar la productividad de los productores rurales o el carácter transferible de la tierra en las áreas periurbanas, tiende a tener un impacto mayor en la reducción de la pobreza, la inversión y el crecimiento económico.

Combinación de situaciones en el sudeste asiático

Aunque el sur y el este de Asia se caracterizan por enormes diferencias en desarrollo económico y en marcos de política, la importancia de los asuntos de política de tierras se ha incrementado virtualmente en todos los países de esa región. Las evidencias del impacto fiscal y económico positivo de programas a largo plazo para modernizar la administración de tierras, según lo demuestra de la manera más clara el caso de Tailandia, han llevado a varios países de la región a prestar mayor atención a la administración de tierras. En el sur, las intervenciones para incrementar la seguridad de los arrendatarios tiene una larga tradición. La descolectivización de la producción agrícola le permitió a la China lograr enormes ganancias en productividad, y experimentos de política en áreas rurales y urbanas proporcionaron la base para un fortalecimiento de la seguridad de la tenencia y una extensión de la duración de los derechos de arrendamiento dados a los hogares, todo lo cual culminó con el paso de la nueva Ley de Contratación de Tierras, de 2002. La atención a los problemas de tierras también ha demostrado ser crucial para la equidad en países que apenas recientemente salieron de conflicto y guerra civil.

EL PAPEL DE ESTE INFORME

Investigadores de diversas disciplinas son muy conscientes de la importancia de los problemas de tierras y se ha acumulado un gran cuerpo de investigación tendiente a ampliar la comprensión de los asuntos de tierras y el alcance e impacto de intervenciones específicas. Desde inicios sencillos y recomendaciones a menudo ingenuas que mostraban poca conciencia de las complejidades potenciales de los mercados de tierras, ha habido una considerable evolución y una incrementada sofisticación. Como consecuencia, ahora los investigadores reconocen ampliamente que en presencia de múltiples imperfecciones del mercado e institucionales, es improbable que resulte apropiado el “primero mejor” consejo político, basado en un mundo ideal de mercados perfectos sin costos de transacción ni rigideces estructurales. La necesidad de un enfoque más cauto se ve reforzada por el hecho de que los patrones de propiedad de la tierra, acceso y uso de la misma observados en la mayoría de los países, no son

producto del juego entre oferta y demanda en un mercado impersonal, sino más bien el resultado de luchas de poder político y restricciones no económicas. Todo esto ha llevado a los investigadores a enmarcar cuidadosamente sus resultados y a hacer recomendaciones de política que tienen muchos más matices y son mucho más diferenciadas que en el pasado, y que procuran tomar en consideración las imperfecciones del mercado y la presencia de actores con intereses particulares y limitada información, en todo análisis y en las conclusiones de política derivadas de él.

Al mismo tiempo, las conclusiones de dicha investigación no siempre se han difundido suficientemente ni se han transmitido a los analistas políticos ni a los responsables de la toma de decisiones. En algunos casos esto ha dado lugar a consejo político que, por no reflejar adecuadamente la necesidad de tener en cuenta las decisiones locales, puede no haber sido el más apropiado para los objetivos de desarrollo en pro de los pobres. El no comunicar claramente los resultados de las últimas investigaciones o no evaluar críticamente enfoques innovadores, también ha creado malentendidos entre los diferentes grupos interesados en la política de tierras.

Este informe se propone resumir las últimas investigaciones y la experiencia operativa en el área de tenencia de la tierra, e ilustrar las implicaciones políticas que surgen de ello, de una manera que sea accesible para una audiencia general. De esto se esperan dos beneficios tangibles. Primero, al mostrar que el desacuerdo sobre los principios clave es menor de lo que suele presumirse, el informe debe facilitar la acometida de temas fundamentales de política en esta área, ayudando de ese modo a cerrar la brecha entre investigación y práctica, a mejorar la integración de la tierra a estrategias a largo plazo por país, y a centrar la discusión en áreas en las que no existan evidencias libres de ambigüedad (contundentes). En segundo lugar, al destacar la necesidad de discusión política y evaluación cuidadosa para adaptar los principios generales a las condiciones locales, el informe se propone estimular la formulación de consejo político que, teniendo en cuenta los factores específicos de cualquier situación dada, explote todo el potencial de la política de tierras para reducción de la pobreza, crecimiento económico, empoderamiento y mejor gobernabilidad en los países clientes del Banco Mundial.

Capítulo 2

DERECHOS DE PROPIEDAD DE TIERRAS

La capacidad de una sociedad para definir y, dentro de un sistema general de gobierno de la ley, establecer instituciones que puedan hacer cumplir los derechos de propiedad de tierras así como de otros bienes, es un prerrequisito crucial para el desarrollo social y económico. Mejor acceso a los mercados así como una incrementada densidad demográfica, tienden a acrecentar el valor de la tierra y pueden llevar ya sea al surgimiento de instituciones que faciliten una definición más precisa de los derechos de propiedad sobre este activo o al surgimiento de costosos conflictos por derechos de tierras. Conjuntamente con la imposición exógena de derechos de propiedad por parte de los señores, estos factores determinan la evolución de los sistemas de propiedad a todo lo largo de la historia. Una revisión de la historia ilustra que la forma en la que se asignan los derechos de tierras afecta el desarrollo económico y humano en el largo plazo. Es más, arreglos de derechos de propiedad que quizá no sean conducentes desde el punto de vista económico o social, pueden permanecer operando por largo tiempo.

La participación pública en el establecimiento y garantía de los derechos de propiedad de tierras obedece a tres razones: (a) la eliminación de la necesidad de que los individuos desperdicien recursos en tratar de establecer derechos de propiedad, (b) las ventajas de costo y equidad normalmente asociadas con un enfoque sistemático, y (c) los efectos de red resultantes de la disponibilidad consistente de información entre unidades administrativas. Este capítulo identifica y discute elementos clave tales como la duración de los derechos de tierras, la identificación de límites, los tipos de derechos, los mecanismos para el cumplimiento forzoso, y el campo para la evolución gradual de los arreglos de derechos de propiedad en respuesta a las cambiantes condiciones económicas y sociales.

La magnitud de los beneficios que resultan de establecer derechos de propiedad, y el tipo de intervención más apropiada en cualquier situación dada, dependerán del campo para la inversión (de parte de locales y extranjeros) y la transferencia de derechos de propiedad, las posibles amenazas de expropiación o conflicto y el potencial para incrementar el rendimiento y la eficiencia mediante transferencias de tierras. Evidencias empíricas de todas partes del mundo revelan la demanda de mayor seguridad de la tenencia e ilustran que intervenciones apropiadas para incremen-

tar la seguridad de la tenencia pueden tener beneficios significativos en términos de equidad, inversión, oferta de crédito y reducido gasto de recursos en actividades defensivas.

Para incrementar la seguridad de los derechos de propiedad es necesario acometer las cuestiones legales e institucionales en tándem o que éstas evolucionen conjuntamente, con referencia al ambiente social y económico general dentro del cual están emplazados los derechos de tierras. Por el lado legal, la definición de derechos de propiedad de tierras y la forma en que la gente puede adquirirlos tienen que ser claras y equitativas, acordes con la práctica sobre el terreno; los derechos tienen que ser a plazo suficientemente largo, y los riesgos de perderlos debido a conductas burocráticas discrecionales tienen que eliminarse. Por el lado institucional, tienen que formularse los procedimientos, las instituciones tienen que ser accesibles y los servicios deben darse efectivamente y a bajo costo. Todo esto implica que más allá de la formulación de principios generales, la implementación práctica de cualesquiera medidas para incrementar la seguridad de la tenencia tiene que comenzar con un análisis en profundidad de la situación corriente. Si la infraestructura administrativa es débil y los recursos son escasos, esto implicará un papel significativo para las comunidades locales.

CONTEXTO HISTÓRICO

La revisión histórica de los arreglos de tenencia de la tierra es importante no solamente porque resulta imposible atender los asuntos corrientes de política de tierras sin una conciencia de las dimensiones históricas subyacentes, sino también porque en diferentes regiones del mundo aún existen, codo a codo, muchos de los sistemas que históricamente se han enfrentado en la evolución de los derechos de propiedad, desde la existencia de cazadores-recolectores nómadas hasta haciendas y fincas altamente mecanizadas. El ubicar estos sistemas dentro de la evolución histórica general de los derechos de tierras ayudará a comprender no únicamente sus orígenes, sino también los posibles caminos de desarrollo. El propósito de hacer tal cosa no es sustituir la literatura sobre el tema sino más bien aprovechar el trabajo disponible para identificar las fuerzas motrices que subyacen a la evolución de los arreglos de tenencia de la tierra a lo largo del tiempo y para usar éstos como telón de fondo para los desafíos que enfrentan los responsables de la formulación de políticas y las opciones que tienen para abordarlos.

Los derechos de propiedad generalmente emergen como resultado de la interacción de fuerzas económicas y políticas. Desde hace mucho los economistas han usado el concepto de innovación inducida (Hayami y Ruttan, 1985) para explicar de qué manera, con mayor densidad demográfica, una definición más precisa de los derechos de propiedad puede reducir el acceso abierto a, y dar a los individuos incentivos para

la inversión. De acuerdo con esta teoría, los grupos sociales adoptan derechos de propiedad porque los beneficios de hacerlo exceden a los costos, lo que quiere decir que la sociedad siempre va a ganar. No obstante, hay muchos casos en los que no se ha materializado el ciclo virtuoso de mayor escasez de tierra conducente a una definición más precisa de los derechos de propiedad, y en cambio han surgido conflictos. Una segunda corriente de la literatura hace énfasis en que quienes están en el poder pueden establecer ciertos tipos de derechos de propiedad para excluir a los demás o afectar su comportamiento. En este caso, la imposición de derechos de propiedad no necesariamente va a generar beneficios económicos y, desde una perspectiva social, puede estar muy lejos de ser óptima. Consecuentemente, instituciones que llevan a resultados socialmente indeseables pueden originarse en la incapacidad para responder a la presión generada por una incrementada población o por intervención interna. En cualquier caso, e independientemente de las causas originales, instituciones ineficientes pueden prevalecer por un largo período y cambiarlas puede ser políticamente difícil. Sin embargo, el impacto sobre los resultados económicos puede ser considerable.

Evolución de la tenencia consuetudinaria con el crecimiento demográfico

Una justificación clave para asegurar los derechos de propiedad es que éstos constituyen incentivos para invertir en tierras y en manejo sostenible de recursos. En áreas que son naturalmente aptas para el cultivo con arado, con bajas densidades de población, los cultivadores no tienen ningún incentivo para invertir en fertilidad del suelo y practicarán más bien el cultivo errante. Con este sistema el cultivador limpia un lote y lo siembra por unos cuantos años con productos alimenticios, hasta que se agota la fertilidad del suelo. Entonces pasa a un nuevo lote y deja que el anterior descanse hasta recuperar la fertilidad (Boserup, 1965)¹. Debido a la abundancia de tierra y a que no se necesita aporte de fuerza de trabajo para recuperar la fertilidad del suelo, no se requiere de seguridad de la propiedad. Por el contrario, el derecho general a cultivar un pedazo de tierra es un elemento inseparable y, en principio, inalienable de la condición de miembro de una tribu. Se asignan derechos de cultivo a los individuos, de una manera temporal, normalmente por el tiempo que el lote limpiado esté cultivado. Una vez terminado el cultivo debido al agotamiento de la fertilidad del suelo, el lote se devuelve a la tribu y la familia selecciona un nuevo lote o bien recibe uno que le es asignado por el jefe de la tribu. No hay realmente incentivos para reclamar derechos individuales de propiedad de tierras, y el derecho indi-

1 Esto significa que la tierra en reposo no es inutilizada sino, por el contrario, que el reposo constituye un método de recuperación de la fertilidad del suelo con el que se ahorra mano de obra y que está en línea con la relativa escasez de mano de obra y la abundancia de tierras propias de bajos niveles de densidad de población.

vidual a usar la tierra, aunque no lotes específicos, está disponible para todos los miembros de un mismo linaje. La necesidad de expandir el nivel de producción agrícola en concordancia con la mayor densidad de población implica que los ciclos de descanso se tornen cada vez más cortos, hasta que el cultivo errante deja de ser un método adecuado de recuperación de la fertilidad del suelo. A este punto se empiezan a necesitar otros medios, como aplicar boñiga, plantar árboles, hacer terrazas o irrigar. Entonces, a menos que los derechos de propiedad de tierras se definan de tal manera que permita que quienes hacen la inversión cosechen por lo menos parte del beneficio, ninguna de estas actividades de inversión será emprendida voluntariamente. Históricamente ésta ha sido una de las fuerzas motrices que subyacen a la adopción de derechos de propiedad más seguros, así como al desarrollo de estructuras sociales tendientes a facilitar la acción colectiva para comprometerse en inversiones relacionadas con la tierra.

La difusión del cambio técnico exógeno y/o la expansión del comercio generalmente pueden tener un efecto de incremento de la inversión similar al causado por una acrecentada densidad de población. Al aumentar la corriente de ingresos que puede derivarse de una unidad de tierra, el cambio técnico y la expansión comercial incrementan los incentivos para una mejor definición de los derechos de propiedad de tierras. En efecto, la creación de cultivos de árboles y la necesaria inversión en limpieza y nivelación del terreno para hacerlo, generalmente se acometía sólo allí donde innovaciones institucionales habían mejorado la seguridad de la tenencia lo suficiente para que los individuos pudieran estar seguros de cosechar los beneficios de esas inversiones. De manera similar, la revolución del transporte causada por los barcos a vapor a finales del siglo XIX, condujo no solamente a la participación de países y Estados hasta entonces inexplorados en el comercio global, sino también a una incrementada demanda de propiedad individualizada de la tierra. Por ejemplo, la apertura de Tailandia al comercio internacional de arroz a través del tratado de Bowering, de 1826, indujo a un incremento cuantioso de la demanda de tierras propicias para el arroz en la llanuras tailandesas y sacó adelante la introducción de un sistema formal de registro de tierras (Feeney, 1988).

Lo anterior describe un ciclo virtuoso en el que mayores valores del recurso llevan a una definición cada vez más precisa de los derechos de propiedad que induce niveles más altos de inversión. No obstante, a todo lo largo de la historia hay muchos ejemplos en los que el no establecer las instituciones necesarias de derechos de propiedad ha llevado a conflictos y a desperdicio de recursos, en vez de conducir a inversiones que elevaran los valores y la productividad de los recursos. Tanto modelos conceptuales como evidencias empíricas sugieren que el impacto económico general de la forma en que se aseguren los derechos de propiedad será significativo (Eggertsson, 1996; Grossman, 2001, 2002; Grossman y Kim, 1995).

INTERVENCIONES EXTERNAS

A escala global, el incremento gradual de la tenencia descrito en la sección anterior tuvo lugar únicamente en unas pocas áreas marginales en las que no había minerales disponibles. La mayoría de las demás regiones experimentaron en algún momento intervención colonial o la imposición de señores. La naturaleza de dicha intervención era afectada por el nivel de densidad de población prevaleciente en el momento de la colonia, y su impacto puede verse muy claramente en los casos de baja densidad de población. A bajos niveles de mecanización, y con excepción de unas pocas plantaciones, la producción agrícola no conlleva a economías de escala. Por consiguiente, la agricultura de pequeños propietarios maximiza tanto el rendimiento como el bienestar social. En la medida en que se pueda acceder libremente a la tierra, el establecimiento de plantaciones a gran escala, por ejemplo de café, lo mismo que el reclutamiento de fuerza laboral agrícola por salarios que estén por debajo del retorno marginal derivado de la mano de obra en la producción agrícola independiente, no serán factibles a menos que los gobiernos opten por intervenciones para reducir sistemáticamente los beneficios que los pequeños propietarios obtienen de sus propias tierras. Tales intervenciones para reducir el bienestar general a fin de beneficiar a un grupo en particular han sido comunes a todo lo largo de la historia (Binswanger, Deininger y Feder, 1995).

En el contexto colonial, en muchas de las colonias del África y de las Américas la baja densidad de población o el diezmado drástico de los pueblos nativos hizo que se impusiera coerción para obtener fuerza laboral, ya fuera para la producción agrícola en grandes fincas y plantaciones o para una oferta de mano de obra para trabajar en las minas. Como se muestra y se formaliza detalladamente en otro momento (Conning, 2002), en economías latifundistas de esa naturaleza, conseguir que los hogares, que de lo contrario se consagrarían a la agricultura familiar de mayor productividad, ofrezcan fuerza de trabajo para las minas o para grandes fincas, requiere que la oferta de tierra sea restringida artificialmente. Para hacerlo, los poderes coloniales aplicaron principalmente tres estrategias, a saber:

- *Reducción de la tierra disponible para cultivo campesino*, asignando derechos a tierras “no ocupadas” de tal manera que éstas pasaran únicamente a miembros de la clase gobernante. Con ello el cultivo campesino libre quedó confinado a áreas infértiles o remotas con mala infraestructura y deficiente acceso al mercado (la tabla 2.1 registra una diversidad de casos en los que estaba restringido el acceso a tierras de alta calidad). De ese modo se redujeron las utilidades o el bienestar que los campesinos derivaban de las tierras libres, debido a los mayores requerimientos de fuerza laboral necesarios para producir una unidad de rendimiento en tierras pobres, a los incrementados costos de transporte y mercadeo y a los precios incrementados para bienes de consumo importados a la región.

Tabla 2.1

Intervención para crear y apoyar grandes fincas – localidades y períodos seleccionados

Continente y país	Intervenciones en el mercado de tierras	Impuestos e intervenciones en los mercados laboral y de producción
África		
Argelia	Titulación cerca de 1840 Concesiones de tierras dentro de programas de colonización, 1871 Ley de colonos, 1873	Exención de impuestos para los trabajadores de agricultores europeos, 1849 Provisión de crédito para colonos europeos
Angola	Concesiones de tierras a europeos, 1838, 1865	Esclavitud hasta 1880 Leyes sobre vagancia, 1875
Egipto (otomanos)	Concesiones de tierras 1840	Trabajo de <i>corvée</i> desde el siglo XVI Exención de <i>corvée</i> para los trabajadores agrícolas, 1840 Exención de impuesto predial para grandes terratenientes, 1856 Crédito y subsidios de mercadeo, 1920s y 1930s
Kenia	Concesiones de tierras a europeos, cerca de 1900 Ninguna compra de tierras africanas por fuera de reservas, 1926	Impuestos a cabañas y de capitación, desde 1905 Licencias de trabajo, 1908 Leyes sobre colonos, 1918, 1926 y 1939 Restricciones al acceso al mercado africano, desde 1930: <ul style="list-style-type: none"> • Formalizado sistema dual de precios • Cuarentena y despojo forzado de semovientes • Asociaciones monopolizadoras de mercadeo • Prohibición de cultivos de exportación africana Subsidios a mecanización, 1940s
Malawi	Asignaciones de tierras a europeos, 1894	Reducciones tributarias para trabajadores agrícolas, cerca de 1910
Mozambique	Derechos comprensivos para arrendamientos bajo <i>prazo</i> , siglo XIX	Tributo laboral, 1880 Ley sobre vagancia, 1899 Abolición de comercio africano, 1892 Cultivo forzoso, 1930
Califato de Sokoto (Nigeria)	Concesiones de tierras a colonos, 1804	Esclavitud, siglo XIX
Sudáfrica	Reservas nativas, siglo XIX Tenencia pseudo-comunal en reservas, 1894 Ley Sobre Tierras Nativas, 1912 <ul style="list-style-type: none"> • Demarcación de reservas • Eliminación de tenencia • Prohibición de compra de tierras africanas por fuera de las reservas 	Esclavitud y fuerza laboral contratada, siglo XIX Restricciones a movilidad de africanos, 1911, 1951 Monopolio de mercadeo, desde 1930 Fuerza laboral en prisión, cerca de 1950 Subsidios directos e indirectos siglo XX
Tanganyika (Tanzania)	Concesiones de tierras a colonos, 1890	Impuesto sobre cabañas y exigencias de <i>corvée</i> , 1896 Producción obligatoria de algodón, 1902 Leyes sobre vagancia (tarjetas de trabajo), siglo XX Exclusión de los africanos para crédito, 1931 Cooperativas de mercadeo para bajar los precios africanos, 1940
Zimbabue	Reservas, 1896 y 1931	Impuestos de capitación y sobre cabañas, 1896 Discriminación en contra de la tenencia, 1909 Juntas de mercadeo monopolístico, desde 1924 <ul style="list-style-type: none"> • Sistema dual de precios en maíz • Despojo forzado de semovientes, 1939

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación Tabla 2.1)

Continente y país	Intervenciones en el mercado de tierras	Impuestos e intervenciones en los mercados laboral y de producción
Asia		
India (norte)	Concesiones de tierras, desde el siglo I	Sistema de haciendas, siglo IV a. C. Trabajo de <i>corvéé</i> , desde el siglo II
China (sur)		Limitaciones a la movilidad campesina, cerca del 500 Exención tributaria para esclavos, cerca del 500 Exención tributaria y de servicios laborales para la clase media alta, 1400
Japón	Derechos exclusivos de tierras sobre baldíos desarrollados, 723	Exención tributaria por terrenos despejados y de templos, 700
Java y Sumatra	Concesiones de tierras a compañías, 1870	Fuerza laboral contratada, siglo XIX Sistema de cultivo, siglo XIX
Filipinas	Concesiones de tierras a órdenes monásticas, siglo XVI	Encomienda Repartimiento Exención de impuestos para trabajadores de haciendas, siglo XVI
Ceilán (Sri Lanka)	Apropiación de tierras, 1840	Plantaciones exentas de impuestos, 1818 Fuerza laboral contratada, siglo XIX
Europa		
Prusia	Concesiones de tierras, desde el siglo XIII	Monopolios molinero y de alcohol Restricciones a movilidad de fuerza laboral, 1530 Legislaciones de reforma sobre tierras, 1750-1850
Rusia	Concesiones de tierras, desde el siglo XIV Inamovilidad del servicio, 1565	Restricciones a la movilidad campesina: <ul style="list-style-type: none"> • Derechos de salida, 1400-1450 • Años prohibidos, 1588 • Condición de siervos, 1597 • Carácter comercializable de los siervos, 1661 Casa-fincas exentas de impuestos, 1580 Peonería por deuda, 1597 Monopolio sobre el comercio, hasta 1830
Suramérica		
Chile	Concesiones de tierras, siglo XVI	<i>Encomienda</i> , siglo XVI Servicios laborales, siglo XVII Derechos de importación sobre la carne, 1890 Subsidios a la mecanización, 1950-60
El Salvador	Donaciones de tierras públicas, 1857 Titulación de tierras comunales, 1882	Leyes sobre vagancia, 1825 Exención de servicios público y militar para grandes terratenientes y sus trabajadores, 1847
Guatemala	Reasentamiento de indígenas, siglo XVI	Tributación en dinero, 1540 <i>Manamiento</i> , cerca de 1600 Peonería por deuda, 1790
México	Reasentamiento de indígenas, 1540 Expropiación de tierras comunales, 1850	<i>Encomienda</i> , 1490 Exención tributaria para trabajadores de hacienda, siglo XVII Retorno de deudores a haciendas, 1843 Leyes sobre vagancia, 1877
Perú	Concesiones de tierra, 1540 Reasentamiento de indígenas, 1570 Titulación y expropiación de tierras indígenas, siglo XVII	<i>Encomienda</i> , 1530 Exención de servicio laboral para trabajadores de haciendas, 1550 Esclavitud de africanos, 1580

Fuente: Binswanger, Deininger y Feder (1995).

- *Fijación de impuestos diferenciales*, exigiendo a los campesinos libres pagar impuestos de tributación, por cabaña, por persona, o de capitación (en efectivo, especie o servicios laborales), a la vez que frecuentemente se eximía a los trabajadores o arrendatarios de bienes raíces solariegos o se los gravaba a tasas mucho más bajas. Estos sistemas fueron ampliamente usados en Europa oriental durante el período feudal; en el antiguo Japón; en China, India y el Imperio Otomano, y por todas las potencias coloniales (tabla 2.1). En Europa oriental y Japón los sistemas de tributos sobrevivieron hasta la segunda mitad del siglo XIX. En la medida en que los campesinos libres podían pagar tributo o impuestos en especie o en efectivo y tener igual acceso a mercados de producción, la sola tributación pudo haber sido insuficiente para generar una oferta de trabajadores o arrendatarios y, en consecuencia, a menudo fue complementada con intervenciones en los mercados de producción.
- *Restricción del acceso al mercado* o confinamiento de los bienes públicos (carreteras, extensión, crédito) a las fincas de los gobernantes. Esto solía hacerse estableciendo programas de mercadeo cooperativo o monopolístico para comprar únicamente a las fincas de los gobernantes. El sistema *prazo* de Mozambique combinaba derechos a fuerza laboral y tributos de los campesinos, con monopolios sobre insumos y producción. En Kenia el gobierno colonial prohibió la producción de café por parte de africanos hasta la década de 1950. En lo que hoy son Malawi y Zimbabue, los monopolios europeos de la venta de tabaco fueron transferidos directamente a las grandes fincas una vez que estos países ganaron independencia. En algunos casos esto se combinó con subsidio directo a esas fincas, para hacerlas competitivas con fincas campesinas que de lo contrario habrían demostrado un desempeño económico superior.

Una cuarta estrategia fue la importación de fuerza laboral contratada o esclava². Los trabajadores tenían que ser contratados para evitar que crearan sus propias parcelas de cultivo o se dedicaran a la minería, al menos durante el período del contrato.

2 El costo de capital asociado con esclavitud la hizo factible únicamente para cultivos que ya tuvieran listo un mercado de exportación. Por consiguiente se empleó allí donde los cazadores-recolectores nativos eran demasiado pocos para constituir una oferta sostenida de fuerza laboral, o simplemente se iban. Por ejemplo, en la costa este del Brasil, el Cabo Sudafricano y el sudeste de los Estados Unidos, donde podían cultivar productos tropicales y subtropicales tales como azúcar, algodón y tabaco, que no enfrentaban ninguna competencia en los mercados europeos, las grandes fincas importaron esclavos. En cambio las zonas templadas de las Américas (Argentina, sur del Brasil, Canadá y el noreste de los Estados Unidos) escaparon de la esclavitud porque sus productos no podían exportarse competitivamente a zonas templadas de Europa, hasta el advenimiento del barco a vapor y el ferrocarril, momento en el cual la esclavitud dejó de ser aceptable. Grandes fincas en áreas con acceso a abundantes reservorios de fuerza laboral, tales como las islas azucareras del Caribe y Mauricio; las plantaciones de té de Sri Lanka (Ceilán) y el norte de la India (Assamese), y Malasia, Sumatra y Sudáfrica podían depender de fuerza laboral contratada, a menudo de diferente origen étnico, en vez de esclavos.

Una vez que los miembros del grupo gobernante empezaba a establecer una producción agrícola viable, conseguir suficientes trabajadores para sus propiedades requería intervenciones en más de un mercado. El patrón más común era combinar restricciones al uso de la tierra con tributación diferencial. Este patrón, que condujo al establecimiento de haciendas cuya característica distintiva es que un gran terrateniente maneja la inmensa mayoría de la tierra y los trabajadores tienen acceso apenas a pequeños casolotes para asegurar su subsistencia, emergió como la forma dominante en Argelia, Egipto, Kenia, Sudáfrica y Zimbabue; en Bolivia, Chile, Honduras, México, Nicaragua, Perú y otros países de América Latina; en las Filipinas, y en Prusia y otras partes de Europa oriental.

Un propósito mayor de la concentración de la tierra en manos de terratenientes individuales era restringir la posibilidad de la población nativa de embarcarse en cultivos independientes, cosa que es ilustrada por el hecho de que la casafinca del terrateniente a menudo excedía muchísimo al área efectivamente cultivada y que buena parte de la tierra se mantenía como bosque o estaba en descanso o dedicada al pastoreo extensivo de ganado. A la altura del período feudal en Europa occidental, entre un cuarto y un medio del área total de las propiedades solariegas era cultivado por el dueño de la casafinca. En las haciendas latinoamericanas y africanas esa participación inicialmente era mucho menor, en algunos casos apenas cercana a un décimo (Palmer, 1977)³.

En contraste con la baja densidad de población, en situaciones en que la densidad de población ya era alta en la época de la colonización, las potencias coloniales sencillamente podían remplazar estructuras preexistentes, cosa que los británicos hicieron en la India, los neerlandeses en Indonesia, los neerlandeses y los portugueses en Sri Lanka y, hasta cierto punto, los franceses en África occidental⁴. Ellos establecieron señores que abrían de recaudar tributos a cambio de derechos de cultivo, o bien confirieron la propiedad legítima de la tierra a la corona o a un señor. Esta última práctica convirtió a pequeños granjeros en arrendatarios y aparceros. Las propiedades de terratenientes prevalecieron en China, Egipto, Etiopía, el oriente de la India, Irán, Japón, República de Corea (en adelante mencionada como Corea) y Pakistán. En muchos de estos ambientes coloniales los terratenientes podían limitar

3 El cuadro 2.2 se centra en medidas específicas en países individuales. Vale la pena anotar que éstas a menudo estuvieron precedidas por concesiones más generales de tierras a los gobernantes; ejemplo de éstas es la Bula Papal de 1493 que dio la tierra descubierta y no descubierta de América Latina a las coronas de Portugal y España.

4 Incluso donde se hizo esto, con frecuencia las potencias coloniales adoptaron medidas que eliminaron completamente, o bien restringieron considerablemente los derechos de tierras de los que consuetudinariamente había disfrutado la población original. Por ejemplo, en las áreas *Zamindari* de la India el asentamiento permanente de 1793 confirió formalmente todos los derechos de tierras a los recaudadores de ingresos empleados por los británicos, transformando de ese modo a los antiguos propietarios en arrendatarios a voluntad que podían ser desahuciados, y en muchos casos lo eran, por falta de pago del impuesto predial.

fácilmente las alternativas de los campesinos y mantener el control sobre la tierra y la fuerza de trabajo, y a veces sobre los mercados de producción.

Reforma de las relaciones de tierras

Para superar los efectos a largo plazo de la intervención extranjera y las distorsiones no económicas, frecuentemente resultó necesario tomar medidas de reforma sobre tierras. La manera en que se transformaron las relaciones de tierras del sistema de propiedades de señorío feudal o haciendas, continúa afectando sistemas que hoy están en funcionamiento y determinando los actuales desafíos que enfrentan los esfuerzos de política de tierras. Puesto que la reforma sobre tierras implica la transferencia de rentas de una clase gobernante a trabajadores arrendatarios, no es de sorprender que la gran mayoría de las reformas a gran escala hayan estado asociadas con revueltas (Bolivia), revoluciones (Chile, China, Cuba, El Salvador, México, Nicaragua, Rusia), conquistas (Japón y Taiwan [China]), el derrocamiento del gobierno colonial (oriente de India, Kenia, Mozambique, Vietnam, Zimbabue), o el final de guerras importantes (Hungría y mucha de la Europa oriental). Rara vez esfuerzos de reforma sobre tierras sin levantamientos políticos masivos han tenido éxito en transferir mucha de la tierra de un país, o lo han hecho en forma extraordinariamente lenta debido a falta de compromiso político de proveer los fondos para compensar a los propietarios. Este informe distingue entre transformación de latifundios en pequeñas fincas, transición a latifundios de producción diversificada y colectivización y descolectivización. Incluso en Europa la reforma de las relaciones de tenencia de la tierra ha sido un proceso largo, conflictivo y altamente político (Swinnen, 2002), y frecuentemente la introducción de franquicia universal ha sido esencial para limitar el poder de los terratenientes (Acemoglu y Robinson, 1999). Esto ilustra no sólo que la mayor democratización suele estar inextricablemente entremezclada con la reforma de los derechos de propiedad, sino también que en muchos casos se han emprendido reformas de largo alcance de los sistemas de derechos de propiedad únicamente en conjunción con eventos históricos de primer orden, cosa que confirman los cambios recientes de derechos de propiedad en los países europeos orientales.

La rápida transición de latifundios a fincas familiares en una economía de mercado, ha llevado a sistemas estables de relaciones de producción. La organización de la producción sigue siendo el mismo sistema de finca familiar; el único cambio es que la propiedad legítima es transferida de grandes terratenientes a arrendatarios que ya trabajan la tierra y que tienen las destrezas y los implementos necesarios para cultivar sus campos. A menudo la participación del gobierno en la transición ha sido sustancial, desde el establecimiento de topes para el tamaño de las fincas y para el monto que se pague por la tierra, hasta la fijación de obligaciones financieras de los

beneficiarios. Muchas reformas que siguieron este patrón proporcionaron incentivos más fuertes para que los arrendatarios-propietarios trabajaran e invirtieran en sus fincas, y de ese modo condujeron a incrementos en el rendimiento y la productividad. Los sistemas resultantes han tenido gran estabilidad. Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, en Bolivia, grandes áreas de China, el oriente de la India, Etiopía, Irán, Japón, Corea y Taiwan (China) se han transferido propiedades latifundistas a los arrendatarios en el curso de reformas sobre tierras satisfactorias. Teóricamente, las ganancias en productividad asociadas con tales reformas se logran gracias a trabajo e incentivos de inversión mejorados como resultado de la mayor seguridad de la tenencia. Estas ganancias podrían ser módicas si los arrendatarios tuvieran que pagar a los dueños originales de la tierra precios cercanos a los del mercado, si la seguridad de la tenencia ya hubiera sido alta, si hubieran prevalecido los contratos de arrendamiento en dinero, o si los efectos desmotivadores asociados con la aparceería hubieran sido bajos (Otsuka y Hayami, 1988). Las evidencias empíricas muestran que la reforma de latifundios condujo a considerable inversión, a la adopción de nueva tecnología y a incrementos de la productividad (Callison, 1983; Dorner y Thiesenhusen, 1990; King, 1977; Koo, 1973; Warriner, 1969). Y condujo también a que, para el gobierno, los costos de las inversiones complementarias en respaldo de la transición en la estructura de propiedad, tales como infraestructura, vivienda y entrenamiento en destrezas de manejo, fueran bajos porque la estructura del sistema de producción de pequeños propietarios ya estaba en funcionamiento.

En contraste con la transición relativamente fluida de latifundios a fincas familiares, la reforma de los sistemas de hacienda ha sido lenta y difícil. El resultado frecuentemente ha sido el surgimiento de latifundios de producción diversificada, con gran incremento del cultivo de la casafinca, que produce una variedad de productos agrícolas y animales empleando una jerarquía de supervisores. Mediante la sustitución de capital, a menudo subsidiado, por fuerza laboral, los latifundios diversificados se transformaron en fincas comerciales mecanizadas de gran escala que dejaron de depender de grandes cantidades de fuerza laboral. También en cierto número de países se introdujo la explotación colectiva de tierras basada en la errónea creencia de superioridad productiva de las grandes fincas. Por ejemplo, los latifundios en la China, la antigua Unión Soviética y Vietnam inicialmente fueron convertidos en fincas familiares. Las tierras de cultivo redistribuidas posteriormente se consolidaron en tierras colectivas cuya propiedad y explotación son conjuntas, bajo una única administración. En Argelia, Chile, la antigua República Democrática Alemana, Mozambique, Nicaragua y Perú, los latifundios diversificados o grandes fincas comerciales fueron convertidos directamente en fincas estatales. En la gran mayoría de los casos los trabajadores continuaron como empleados bajo una única administración, sin ningún cambio en las relaciones de producción internas, con el objeto de conservar las economías percibidas de la explotación a escala y de la administración superior asociadas con estos arreglos.

Importancia de los derechos de tierras para el desarrollo a largo plazo

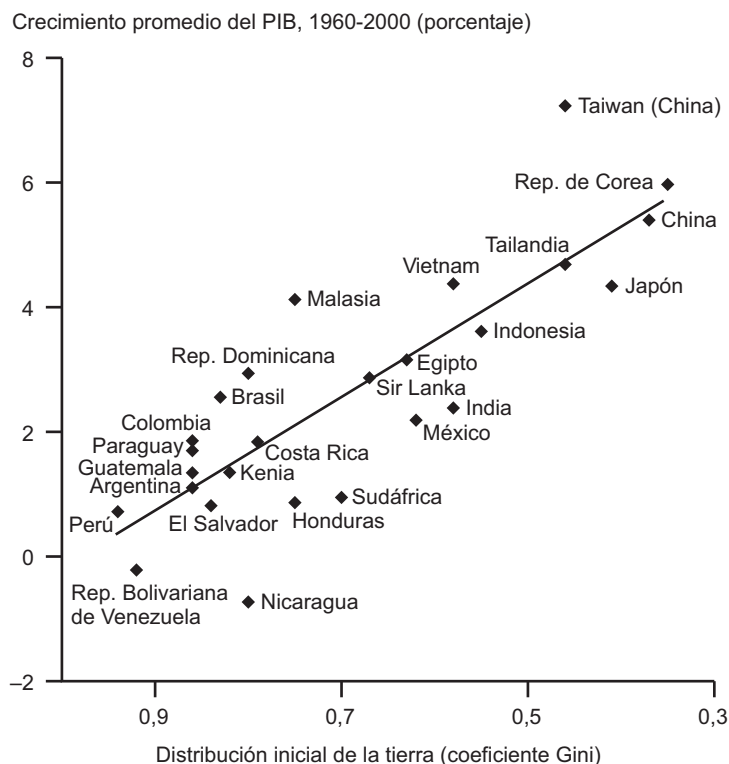
En vista del impacto de largo alcance producido por los arreglos de tenencia de la tierra sobre las oportunidades económicas abiertas a los hogares, no es de sorprender en absoluto que en el largo plazo la distribución inicial de la propiedad de la tierra haya afectado decisivamente el campo para el desarrollo económico general, mucho más allá del solo sector agrícola. La tierra y la propiedad raíz son activos de primer orden en las sociedades modernas (Ibbotson, Siegel y Love, 1985), siendo la tierra aún más importante en los países en desarrollo, en los que suele constituir no solamente el elemento principal del portafolios de bienes de los hogares –por ejemplo en Uganda representa el 60%–, sino que además es un determinante clave del bienestar de los mismos⁵. La forma en que se definan los derechos de tierras afectará entonces no solamente los retornos de inversiones específicas y la dirección y magnitud del cambio técnico, sino también la forma en que se van a distribuir la ganancias derivadas de incrementos exógenos de los valores de la tierra, por ejemplo, a través de inversión en infraestructura, mejores oportunidades de comercio y crecimiento económico en general (Berry, 2001). El deseo de hacer que los pobres se beneficien de tal inversión fue la base de los argumentos para poner la redistribución antes que el crecimiento (Adelman, Morris y Robinson, 1976). Ciertamente, en las sociedades en las que el acceso a bienes y oportunidades es altamente desigual, suele ser extraordinariamente difícil asegurar que los esfuerzos de desarrollo no acaben por beneficiar a una estrecha élite de ricos y poderosos, ahondando de ese modo las desigualdades preexistentes en vez de ayudar a los pobres (Birdsall y Londoño, 1997).

Regresiones transnacionales ilustran no solamente que la seguridad de los derechos de propiedad tiene efectivamente un impacto significativo sobre el crecimiento general (Keefer y Knack, 2002), sino también que el acceso inicial a los bienes afecta los resultados subsecuentes (Birdsall y Londoño, 1997; Deininger y Squire, 1998; Rodrik, 1998)⁶. La figura 2.1 ilustra esto destacando que durante el período 1960-2000 los países que tenían una distribución más igualitaria de la tierra tendieron a caracterizarse por mayores niveles de crecimiento económico. Este patrón general se confirma si se usan técnicas de panel más sofisticadas y se agregan otras variables de control, incluida la desigualdad en educación (Deininger y Olinto, 2000).

5 Varios estudios no obtienen resultados significativos en regresiones del ingreso total sobre propiedad de la tierra (por ejemplo, López y Valdez, 2000). Ello puede deberse a muchos factores, en particular a asunciones, incluida la de linealidad, que no necesariamente corresponden a la realidad. Para México, la relajación de esas asunciones, conjuntamente con la elección de un índice general de bienestar, conduce a un fuerte impacto del acceso a la tierra sobre el bienestar de los hogares (Finan, Sadoulet y de Janvry, 2002). Sería muy deseable contar con más evidencias sobre este aspecto y los canales específicos a través de los cuales la propiedad de la tierra afecta el bienestar.

6 Adicionalmente, un gran cuerpo de literatura sugiere que, en un sentido general, instituciones inadecuadas llevan a políticas que no son conducentes para el desarrollo económico (Acemoglu y Robinson, 1999; Easterly y Levine, 2001).

Figura 2.1
Distribución inicial de la tierra y crecimiento económico – países seleccionados



Nota: El coeficiente Gini mide el grado de concentración (desigualdad) de una variable en una distribución de sus elementos. Compara la curva Lorenz de distribución empírica ordenada por rangos con la línea de igualdad perfecta. Esta línea asume que cada elemento tiene la misma contribución en la suma total de los valores de una variable. El coeficiente Gini varía entre 0, donde no hay ninguna concentración (igualdad perfecta), y 1, donde hay total concentración (desigualdad perfecta).

Fuente: Cálculos de los autores basados en Deininger y Squire (1997); datos del Banco Mundial (para 2002, de la base de datos de Manejo y Análisis de Información Estadística).

La importancia histórica del acceso a la tierra en el mundo industrializado es ilustrada por la divergente reacción de las partes occidental y oriental de Europa a la reducción de la población a causa de las plagas en el siglo xiv. Como lo comenta una gran cantidad de literatura, la consecuente caída de los tributos contribuyó a la erosión de la servidumbre en Europa occidental, pero en Europa oriental condujo a la reimposición de la servidumbre (Brenner, 1997; Hilton, 1978). Los factores a los que se atribuye la responsabilidad por esta diferencia incluyen una combinación de mayores salarios y oportunidades urbanas, mejor definición y asignación más

igualitaria de los derechos de propiedad y mayores niveles de acción colectiva y de capital social en el occidente, en comparación con el oriente (Allen, 1998). En el oriente, un tanto similar a lo que hoy se enfrenta en áreas remotas, atrasadas, de algunos países en desarrollo, un monopolio sobre el control de la tierra permitió a los señores extraer tributos y fortaleció su poder político para reclamar la tierra, monopolizar los mercados de productos finales y controlar el movimiento de campesinos quienes, carentes de acceso seguro e independiente a la tierra y sin una clase media empresarial como posible aliada, eran impotentes para resistirse a la imposición de tales limitaciones.

Una evaluación más reciente, pero similar, de la importancia a largo plazo de las instituciones de tenencia de la tierra surge de una comparación de Indonesia, las Filipinas y Tailandia. En Indonesia el desarrollo se basó primordialmente en la explotación de la selva húmeda tropical bajo el colonialismo neerlandés, cuyo resultado fue la bifurcación del sector rural entre propietarios campesinos cultivadores de arroz y grandes plantaciones de productos tropicales para la exportación, a base de fuerza laboral contratada. En las Filipinas la explotación de una base similar de recursos bajo el dominio español tuvo como resultado la carencia generalizada de tierras entre la población campesina y esfuerzos sucesivos, aunque no siempre exitosos, de reforma sobre tierras. En contraste, una clase relativamente homogénea de campesinos propietarios de tierras continuó dominando en Tailandia, donde las llanuras del Delta sólo eran aptas para la producción de arroz y constituían la base de recursos para el desarrollo. Estas diferentes estructuras de tierras asociadas con diversos sistemas de valores sociales han sido la causa del comportamiento diferencial del desarrollo entre las tres economías en los últimos 30 años (Hayami, 2001).

Si bien las regresiones entre países son incapaces de proporcionar una interpretación causal de una relación de esa naturaleza, se destacan dos posibles explicaciones. Una es que cuando la tierra está altamente concentrada, los terratenientes tienen un monopolio efectivo sobre el mercado laboral (así como de la producción final), lo que hace que la acumulación de capital humano, y ciertamente de cualquier otra forma de inversión, sea mucho menos satisfactoria.

Una comparación entre Colombia y Costa Rica, por una parte, y El Salvador y Guatemala por la otra, puede ilustrar esto. Pese a que comparten una historia colonial común, lengua, religión, clima, topografía, dotación de factores y tecnología, estos países reaccionaron de formas muy diferentes al auge del café en el siglo XIX. En El Salvador y Guatemala prevalecieron los grandes terratenientes que dependían de un régimen laboral represivo para conservar su viabilidad económica, y el auge llevó a la expropiación de tierras, especialmente de comunidades indígenas y nativas, y a la concentración de la tierra a escala masiva. Los terratenientes tenían un monopolio de poder en el mercado laboral, lo que les permitía pagar a sus trabajadores apenas el mínimo para subsistir, eliminando de ese modo cualesquiera incentivos

para la acumulación de capital humano. En contraste, en Colombia y Costa Rica, dos países caracterizados por propiedades de pequeña escala donde las élites dependían del comercio más que de la agricultura a gran escala, el auge condujo al surgimiento de una economía cafetera de pequeños propietarios. Como consecuencia, las tasas de alfabetismo difirieron enormemente entre los dos grupos de países desde finales del siglo XIX, y la diferencia continúa hasta hoy (tabla 2.2). La tabla 2.2 revela también brechas significativas con respecto a otros indicadores de desarrollo humano y al establecimiento de la democracia, el cual ocurrió cerca de 40 años más tarde en los países caracterizados por el dominio de grandes terratenientes que en aquellos que descansaban sobre una estructura de producción de pequeños propietarios⁷.

Tabla 2.2

Impacto de la distribución de la propiedad de la tierra en cuatro países latinoamericanos

País	Colombia	Costa Rica	Guatemala	El Salvador
<i>Características estructurales</i>				
Privatización de la tierra	1870-80	1820-40	1870s	1870s
Participación de fincas cafeteras menores de 10 hectáreas	61,0	42,2	13,1	13,5
Participación de fincas cafeteras mayores de 5 hectáreas	14,0	37,5	79,5	57,1
Participación del café en exportaciones (porcentaje)				
1900	49	76	56	83
1929	55	58	77	93
<i>Alfabetismo adulto (porcentaje)</i>				
1900	34	36	12	26
1910	40	50	13	26
1930	52	67	18	27
1980	85	91	54	64
<i>Desarrollo social y económico</i>				
PIB per cápita (PPA en US\$ de 1995)	6.130	5.850	3.340	2.610
Rango en Índice de Desarrollo Humano (1994)	51	33	117	112
Democracia desde	1958	1948	1996	1992

PIB= Producto interno bruto

PPA= Paridad de poder adquisitivo

Fuente: Nugent y Robinson (2002).

7 Otros estudios analizan también formalmente el problema de una élite que impide la acumulación de capital humano por parte de las masas (Acemoglu y Robinson, 2000; Bourguignon y Vredier, 2000). Así, aun cuando las inversiones en capital humano serían social e individualmente rentables y los individuos que no tuvieran restricciones en los mercados de crédito podrían acometerlas fácilmente (Eckstein y Zilcha, 1994; Galor y Zeira, 1993), la gente pobre que no tiene acceso a activos podría quedar presa en trampas de pobreza. Esta gente no sale de la pobreza no porque sea improductiva ni porque carezca de destrezas, sino porque nunca logra la oportunidad de usar su capacidad innata debido a las imperfecciones del mercado de crédito. En semejante situación, incrementar la dotación de bienes de los pobres puede llevar a niveles de crecimiento permanentemente más altos (Aghion, Caroli y García-Peñalosa, 1999; Bowels, Bardhan y Gintis, 2000).

Una segunda interpretación del vínculo entre desigualdad en dotaciones iniciales y crecimiento subsecuente, complementaria de la anterior, es que la alta concentración de la tierra reduce los incentivos para la provisión de bienes públicos tales como infraestructura e irrigación, o bien parcializa la provisión de tales bienes en la dirección que sea más útil para los terratenientes. La literatura ha observado desde hace tiempo que la capacidad de las comunidades para proveer bienes públicos puede ser de por sí una función de la distribución subyacente de la propiedad de la tierra (Platteau y Baland, 2001). En la mayoría de los casos, el superávit total derivado de la tierra y de los bienes públicos asociados a ella tiende a incrementarse con una mayor igualdad en la distribución de activos (Bardhan y Ghatak, 1999), cosa que es respaldada empíricamente por el hecho de que en México, lo mismo que en la India, las comunidades que tienen acceso más igualitario a la tierra se caracterizan por niveles más altos de acción colectiva (Banerjee, 1999; Dayton-Johnson, 2000). Evidencias empíricas de la India destacan que los patrones de propiedad y de carencia de tierras afectan los tipos de bienes públicos proveídos, así como la eficiencia con la que sean proveídos (Foster y Rosenzweig, 2001). Evidencias experimentales apuntan en una dirección similar, sugiriendo que en las comunidades en las que las dotaciones iniciales de activos son altamente desiguales, se reduce seriamente la capacidad de comprometerse en acciones colectivas socialmente óptimas y, en consecuencia, se incurre en pérdidas de bienestar (Cárdenas, en proceso).

La imposición exógena de dos clases diferentes de registro de ingresos prediales por parte de los británicos en la India colonial, constituye un “experimento histórico” que permite a los investigadores hacer inferencias sobre el impacto a largo plazo de los arreglos de tenencia de la tierra en un ambiente en el que hay poca diferencia en otros factores, por ejemplo, dotaciones y política de poder colonial. Bajo el sistema latifundista *zamindari*, los recaudadores de impuestos (*zamindars*) recibían derechos totales a la tierra, sujetos a la entrega de un monto fijo de ingresos al poder colonial. En contraste, el sistema de cultivador-propietario (*mahalwari*) confería derechos de tierras a organismos de los pueblos, esencialmente estableciendo la propiedad individual de la tierra por parte de los productores. De manera que las diferencias en la concentración de la propiedad de la tierra que fueron documentadas por primera vez a finales del siglo XIX y que hoy persisten, no son de sorprender, pese a la exitosa abolición de intereses intermediarios que siguieron a la independencia, y a más de medio siglo de reformas sobre tierras. Lo que es más interesante, una combinación de incentivos reducidos para la inversión, acceso restringido al mercado de crédito, oferta de bajo esfuerzo y poco potencial para la acción colectiva (que es más difícil para grupos extremadamente heterogéneos), asociada con la asignación histórica de derechos de propiedad, ha tenido impactos de largo alcance sobre el desarrollo a largo plazo. En particular, surgieron diferencias en la capacidad de conseguir que el Estado entregue bienes públicos, en los resultados de desarrollo humano rela-

cionados con esa capacidad y en la adopción de tecnología agrícola (Banerjee, Gertler y Ghatak, 2002). En los distritos no latifundistas la disponibilidad de escuelas de pueblo está entre el 20 y el 60% por encima de la que hay en los distritos de terratenientes, la mortalidad infantil es el 40% menor y los niveles de alfabetismo son el 5% más altos. Haciendo los ajustes estadísticos para otras características, las áreas no latifundistas se caracterizaron por una mayor disponibilidad de bienes públicos como la irrigación, que fue el 25% más alta que en las latifundistas, lo que condujo a la adopción más rápida de variedades de alta productividad, al uso de insumos como fertilizantes (45% más alto) y a cosechas significativamente mayores, a pesar de que las diferencias en las instituciones de tenencia de la tierra se habían eliminado desde hacía largo tiempo.

MARCO CONCEPTUAL

Los derechos de propiedad son convenciones sociales respaldadas por el poder del Estado o la comunidad (a distintos niveles) que permiten a individuos o grupos “reclamar un beneficio o corriente de ingresos que el Estado acordará proteger mediante la asignación de deberes a otros que puedan codiciar o interferir de alguna manera con la corriente de beneficios” (Sjaastad y Bromley, 2000, p. 367). Los gobiernos juegan un papel importante, determinando cómo se definen los derechos de propiedad, cómo pueden hacerse cumplir, y cómo evolucionan en línea con condiciones económicas cambiantes. Esto a su vez proporciona una base para el nivel de seguridad de la tenencia que han de disfrutar los propietarios individuales y para su capacidad y disposición a intercambiar tales derechos con otros. Todo esto sugiere que los derechos de propiedad son una construcción social. La propiedad no es meramente los propios activos, sino el consenso entre la gente acerca de cómo deben tenerse, usarse e intercambiarse esos activos (De Soto, 2000). Es más, los derechos de propiedad de tierras no son estáticos sino que evolucionan en respuesta a cambios en el entorno económico y social.

Al definir quién está autorizado para cosechar las corrientes de beneficios que fluyen de un recurso dado, y de ese modo establecer la correspondencia entre el esfuerzo gastado en tratar de incrementar el valor de ese recurso y la retribución que se ha de obtener de tal actividad, los derechos de propiedad no son tan sólo un elemento clave del tejido social de la gran mayoría de las sociedades, sino también, y además, un determinante crucial de la inversión y, en consecuencia, del crecimiento económico. La naturaleza y características de las instituciones de derechos y cumplimiento forzoso, definen conjuntamente la seguridad percibida de los derechos de propiedad de tierras; y es esta seguridad la que va a afectar las decisiones acerca del uso de la tierra, las inversiones relacionadas con la tierra y la disposición a comprometerse en transferencias de tierras. En muchas culturas, los registros oficiales de

tierras estuvieron entre los primeros documentos en aparecer una vez que se desarrolló una lengua escrita⁸. Ciertamente, los beneficios de derechos de propiedad bien definidos y seguros y las ventajas de la provisión pública de tales derechos, a lo largo de la historia han conducido virtualmente a todas las sociedades económica y políticamente avanzadas a establecer sistemas manejados por el Estado para regular la propiedad de la tierra y las transferencias de tierras (Powelson, 1988).

Los derechos de propiedad como bien público

Establecer y hacer cumplir un sistema de derechos de propiedad de tierras tiene beneficios que se extienden más allá del dueño individual. En gran medida no hay rivalidad por los beneficios; es decir, el disfrute de una persona no reducirá la capacidad de otras de beneficiarse del sistema. No obstante, es posible excluir a algunos individuos o grupos del acceso a estos beneficios. La amplia distribución de los beneficios derivados de la provisión de información sobre la asignación de derechos de propiedad de tierras, así como el cumplimiento forzoso de tales derechos, constituyen una fuerte justificación para la participación del gobierno. La infraestructura necesaria para demarcar físicamente y delinear lotes, para establecer y mantener registros precisos de la propiedad de tierras y para hacer cumplir estos derechos y resolver cualesquiera disputas que puedan surgir, implica elevados costos de instalación. Las herramientas empleadas para registrar los derechos de tierras, tales como mapas e inventarios de uso de la tierra, constituyen también insumos esenciales para la planeación y prestación de otros servicios públicos. Todo esto quiere decir que hay ventajas significativas en términos de costos asociadas con la provisión pública de información en forma de registros de tierras y un sistema judicial y de cumplimiento forzoso para garantizar los derechos de propiedad de tierras.

La existencia de derechos de propiedad de tierras claros y bien definidos evitará el desperdicio de valiosos recursos económicos en intentos por asegurar y definir tales derechos por parte de los individuos. Esto permitirá a los propietarios de tierras invertir recursos en actividades productivas en vez de gastarlos en defender sus derechos sobre tierras. Cuando los derechos de propiedad son incompletos o mal definidos, los empresarios y los hogares necesitan gastar recursos para conservar sus derechos de propiedad existentes o para establecer nuevos. Inversiones tales como vigilantes, cercas y otros mecanismos de demarcación para demostrar la legitimidad

8 Por ejemplo, en Egipto ya en 2200 a.C. todas las tierras estaban registradas en la oficina del primer ministro. Las transferencias de propiedad tenían que ser registradas, firmadas por tres testigos y autenticadas con un sello oficial. De manera similar, en la antigua China una función clave de la burocracia era asignar y hacer cumplir los derechos de tierras. En Babilonia, bajo el gobierno de Hammurabi (cerca de 1700 a.C.) y Asiria (1250-750 a.C.), el Estado registraba y conservaba los documentos de propiedad de predios y las ventas se registraban en escrituras, a menudo tenían que hacerse públicamente y ser autenticadas por testigos o funcionarios.

de las reclamaciones de propiedad y para defender tales derechos contra posibles intrusos, suelen tener poco valor social o productivo directo, llevan al desperdicio de rentas potenciales y desvían recursos de usos más productivos de la tierra (Allen y Lueck, 1992). Los estudios muestran que el monto óptimo del gasto en protección a nivel privado a menudo será excesivo desde un punto de vista social (De Meza y Gould, 1992; Feder y Feeny, 1991; Hotte, 2001; Malik y Schwab, 1991). De manera que los derechos de propiedad bien definidos reducen la necesidad de gastar recursos económicamente valiosos en defender derechos y permite que éstos sean empleados más bien para inversiones productivas (Grossman y Mendoza, 2001).

Los beneficios que los propietarios individuales de tierras deriven de la provisión pública de derechos de propiedad, serán proporcionales a la cantidad de tierra que posean. Al mismo tiempo, en situaciones en que instituciones gubernamentales no funcionen bien, la capacidad de invocar los poderes del Estado y de recurrir a la imposición del cumplimiento forzoso por propia cuenta estará altamente correlacionada con la riqueza de los individuos. Por esta razón, establecer instituciones para que protejan y hagan cumplir sistemáticamente los derechos de propiedad generalmente dará altos beneficios a los pobres y vulnerables. Puesto que tienen mejor acceso a la información local que los organismos centrales, en muchos casos las comunidades pueden hacer cumplir y administrar los derechos de propiedad al nivel local a un costo muy bajo. Dado que son los pobres los menos capaces de defender sus derechos en esta forma, las medidas del gobierno para mejorar la definición de los derechos de propiedad pueden tener un significativo potencial para mejorar la equidad.

Aun cuando normalmente derechos informales dan seguridad dentro de un grupo bien definido y socialmente cohesivo, su cumplimiento forzoso no está exento de costos y generalmente se limita a ese grupo. Similares a estándares legales comunes y la capacidad de hacerlos cumplir en diferentes agrupaciones políticas y entidades administrativas, derechos de propiedad ampliamente reconocidos facilitan la representación abstracta y el intercambio impersonal de derechos, incrementando de ese modo el campo para el intercambio con terceros. Esto constituye una condición necesaria, aunque de ninguna manera suficiente, para la participación en una economía moderna a través de mecanismos tales como la hipoteca y para el consecuente desarrollo de mercados financieros. Autoridad legal y patrones de resolución de conflictos permiten al Estado fijar estándares de conducta aceptable, y normas sociales para gobernar el comportamiento de los individuos, que trascienden la comunidad y constituyen la base del estado de derecho.

El establecimiento de derechos de propiedad seguros, esto es, derechos que estén definidos con suficiente precisión y que puedan hacerse cumplir a bajo costo de manera que instilen confianza en los agentes económicos, requiere considerable inversión tanto en infraestructura técnica, como la demarcación de límites y la generación y mantenimiento de mapas y registros de tierras, como en infraestructura social,

por ejemplo juzgados y mecanismos de resolución de conflictos. En vista de los costos fijos relacionados principalmente con el establecimiento de una infraestructura de datos espaciales, la delineación y el cumplimiento forzoso públicos de los derechos de propiedad de tierras son ventajosos. Las ventajas de costos son evidentes, porque el Estado puede resolver el problema de estándares y confiabilidad y garantizar el cumplimiento forzoso a través de un sistema legal y su monopolio sobre el poder, y debido a que la infraestructura de datos geográficos requerida para identificar derechos de tierras tiene muchas aplicaciones en campos relacionados.

Elementos clave de la definición de derechos seguros de propiedad de tierras

Para evaluar los elementos necesarios para un sistema de derechos de propiedad conducente al crecimiento y la reducción de la pobreza, esta sección identifica componentes clave de la definición de derechos de propiedad y describe brevemente, a nivel conceptual, cómo esos derechos tienden a afectar el comportamiento económico. Al hacerlo, se concentra en la duración de los derechos; la identificación de límites; la necesidad de instituciones de cumplimiento forzoso, esto es, de instituciones que puedan interpretar los derechos de tierras de una manera autoritaria de modo que evite el surgimiento de conflictos relacionados con la tierra en un ambiente caracterizado por la transición demográfica y económica; y la evolución de los derechos a medida que cambian las escaseces relativas.

Duración de los derechos

El “haz” de derechos de propiedad define la naturaleza de los usos legítimos que pueden hacerse de la tierra y los beneficios que se derivan de hacerlo. Tales derechos pueden comprender acceso para recolección, usufructo por un período de tiempo especificado, o derechos más completos (a los que suele hacerse referencia como propiedad total), con o sin la capacidad de transferir temporal o permanentemente los derechos sobre el recurso. Hay muchas combinaciones no solamente de derechos, sino también de las especificaciones de los mismos, las cuales pueden afectar los derechos específicos cubiertos, la cantidad aceptable de explotación y el período a lo largo del cual puede ocurrir tal explotación. De todos los atributos de los derechos de tierras, el tiempo durante el cual puede disfrutarse del uso de la tierra es uno de los más importantes. La propiedad total normalmente se extiende a perpetuidad e incluye la capacidad de traspasar la tierra de una generación a otra. En contraste, los derechos de uso pueden ser permanentes o tener una duración más limitada, y muchos derechos menores, como los estacionales de pastoreo de animales, pueden ser aplicables solamente durante ciertos períodos. La duración por la cual se otorgan

derechos de tierras y los mecanismos disponibles para extenderlos, es decir, si se renuevan automáticamente o si la extensión depende de un proceso discrecional, afectarán el incentivo para invertir en la tierra y manejarla de una manera sostenible. Otorgar derechos permanentes es muy apropiado si la intención es maximizar el bienestar a lo largo de un horizonte infinito, aunque el grado de inversión dependerá también de las oportunidades disponibles. En la práctica, la gran mayoría de los sistemas tradicionales otorgan derechos de tierras permanentes al linaje, precisamente debido a la importancia de dar incentivos para la inversión.

Los derechos de tierras en áreas urbanas y periurbanas generalmente son de más larga duración debido al más alto valor y al horizonte de tiempo más largo de las inversiones involucradas. En la China los derechos de uso de las tierras urbanas se dan con límites de tiempo más largos que para las tierras rurales (70 años para uso residencial y 50 para uso industrial y cultural), son renovables y pueden transferirse, heredarse e hipotecarse dentro del período de arriendo especificado. Como resultado, ha surgido un activo mercado de derechos de uso de tierras en las provincias costeras avanzadas (Wang y Murie, 2000). De igual manera, Botswana define los derechos de uso de tierras urbanas por 99 años, que pueden renovarse o bien requerir que el gobierno pague en compensación por cualesquiera mejoras, en tanto que muchos derechos rurales están bajo el régimen consuetudinario (Kalabamu, 2000).

Países en los que todavía hay disponibilidad de tierras baldías suelen tener reglas para la “posesión adversa”, lo que quiere decir que la ocupación pacífica de un predio, a largo plazo y de buena fe, por una cantidad mínima de tiempo, confiere derechos de propiedad legítima al ocupante. Esto constituye un mecanismo de otorgamiento de tenencia segura de la tierra que no sólo está asociado con requerimientos institucionales mínimos sino también, debido a que se exigen la posesión y el uso, es improbable que esté asociado con consecuencias negativas para la equidad. La extinción de la reclamación de los derechos de propiedad al cabo de cierto período, elimina el riesgo de que antiguos propietarios súbitamente salgan a la luz y reclamen la tierra, y al mismo tiempo impide que tierra valiosa se deje vacante por largos períodos al costo del control del uso de la tierra por parte del propietario. Esto implica un trueque entre el objetivo social de tener tierra visiblemente utilizada y la inseguridad que puede prevalecer en caso de que se reconozca posesión adversa al cabo de un corto período de tiempo. La posesión adversa fue el principal mecanismo por el cual la gran mayoría de los colonizadores de los Estados Unidos adquirió sus tierras (De Soto 2000), y los 50 estados de ese país tienen provisiones legales que respaldan la capacidad de los invasores de adquirir derechos de propiedad mediante la posesión continua y de buena fe de un predio por un período especificado⁹. Hori-

9 La acción colectiva de invasores en los Estados Unidos fue decisiva para llevar a cabo el cambio de la subasta competitiva de tierras a la política de derechos de prioridad (Kanazawa, 1996).

zontes cortos para el reconocimiento incrementarán la seguridad de los derechos de propiedad de los dueños corrientes y darán mayores incentivos para invertir, pero exigirán a los dueños gastar más tiempo controlando sus tierras vacantes para evitar que invasores obtengan los títulos. El análisis empírico de la cantidad de tiempo que un invasor tiene que ocupar una propiedad de buena fe, estatuida por 46 estados de los Estados Unidos en 1916, confirma que mejores registros de títulos, un sistema legal más efectivo y mayores ganancias derivadas del desarrollo pueden estar ligados estadísticamente a períodos estatutarios más cortos (Baker, 2001). Así, si bien la posesión adversa refleja un trueque entre inversión y costos que se imponen a los dueños de tierras, es justificada porque en la mayoría de los casos los ocupantes a largo plazo han hecho inversiones relacionadas con la tierra y dar a éstas protección básica puede incrementar la inversión.

Identificación de límites

La definición de límites implica ciertos costos de transacción, lo que significa que el grado de precisión con que se identifiquen los límites dependerá de la naturaleza y uso de la tierra en cuestión¹⁰. Para que estén libres de ambigüedades y por consiguiente puedan hacerse respetar a bajo costo, los límites del recurso, por ejemplo, de un pedazo de tierra, o el tipo de explotación que un derecho dado permite a cualquier usuario, tienen que definirse claramente. Límites precisos observables y bien definidos son más fáciles de hacer respetar y menos costosos de proteger que límites deficientemente definidos, lo que significa que la forma en que se definan los límites afectará el costo del cumplimiento forzoso. Los límites territoriales o geográficos son los más comunes porque son fáciles de demarcar y son permanentes. Nótese, sin embargo, que los límites pueden estar definidos con respecto a categorías, atributos (como árboles específicos) o tiempo de uso, creando así múltiples tenencias sobre la misma parcela. Son ejemplos de ello el uso del mismo terreno por agricultores sedentarios para cultivar algo y por nómadas que apacientan allí sus animales en el rastrojo, o cuotas de tiempo para uso de un inmueble. Arreglos caracterizados por tenencias que se traslapan, definidas de acuerdo con la costumbre tradicional, se encuentran mucho en tierras de bajo valor comercial. Una definición relativamente vaga de los límites no será problemática en la medida en que se disponga de instituciones para interpretar con autoridad las reglas, aunque esto puede devenir en una fuente de conflicto si el valor del recurso se incrementa, o bien si se desafía la autoridad de las instituciones tradicionales.

10 En tanto que marcas físicas tales como árboles, ríos e incluso colinas suelen considerarse suficientes para recursos de valor relativamente bajo, la identificación de límites de lotes urbanos de alto valor requiere mucha mayor precisión.

Desde un punto de vista económico, el registro formal de fronteras será eficiente si el beneficio de hacerlo, en términos de evitar desafíos a la propiedad o uso, o de facilitar transferencias entre usuarios del recurso es superior al costo de hacerlo. El costo de registrar derechos, o mejor dicho la eficiencia del sistema que registra los derechos de propiedad y sus límites, es un elemento importante de estos costos. Más aún, los derechos de propiedad bien definidos se caracterizarán por límites que minimizan los efectos externos; es decir, proporcionarán un traslazo tan completo como sea posible entre la unidad a la cual se asignan derechos de propiedad y el área en la que se origina el valor principal del recurso. Esto significa no solamente que para algunos recursos como los pastizales extensivos o bosques no comerciales, las externalidades pueden ser suficientemente importantes para justificar alguna clase grupal más que una propiedad completamente individualizada, sino también que incluso en el caso de propiedad individual se necesitará algún mecanismo ya sea para internalizar o para limitar el monto de las externalidades generadas. Los factores que determinan el trueque entre pérdidas de eficiencia causadas por problemas de incentivos, y costos de exclusión causados por invasión potencial, han sido extensamente discutidos en la literatura. Los esfuerzos por traducir tenencias múltiples en sistemas que tengan límites geográficamente bien definidos han sido difíciles.

Sujeto de derechos

La asignación individual de derechos de propiedad es el arreglo que proporciona los mayores incentivos para el uso eficiente del recurso. Es el preferible para la sociedad siempre que el recurso sobre el cual se den los derechos de propiedad tenga un valor suficientemente alto para justificar los costos de establecer y hacer cumplir derechos individuales, y si las externalidades asociadas con el uso del recurso son pocas y de una naturaleza que permita atender a ellas mediante regulación. La propiedad individual ha emergido como forma predominante de propiedad de la tierra en muchos casos en los que los beneficios del uso continuo de la tierra y la inversión asociada son suficientemente altos (Ellickson, 1993). No obstante, aun en el sistema más individualista, los derechos de que disfrutaban los individuos nunca son irrestrictos sino limitados por la necesidad de que los poseedores de derechos contribuyan al bien público general. Las constituciones de la mayoría de los países contienen una provisión para una función social de la tierra, lo que significa que los gobiernos tienen la facultad de expropiar tierras, pagando en compensación por ellas y siguiendo un proceso judicial bien definido, para propósitos públicos. Adicionalmente, los individuos pueden unirse en grupos de usuarios y otras asociaciones formales o informales, para establecer voluntariamente normas y restricciones sobre la facultad de los dueños de ejercer sus derechos. Tales normas no solamente pueden ayudar a eliminar externalidades, sino que también pueden proveer bienes públicos, por ejemplo,

atractivos ambientales y espacios verdes. Así, aunque los derechos de tierras sean individualizados, nunca son irrestrictos.

Los derechos grupales pueden ser deseables cuando hay economías de escala en el manejo de los recursos de tal manera que los usuarios tengan la opción de mejorar la eficiencia productiva o de internalizar el daño que los codueños puedan hacerse entre ellos. Entre los ejemplos están el uso de economías de escala para romper cuellos de botella laborales estacionales (Mearns, 1996) e inversión en infraestructura a nivel comunitario (Boserup, 1965; Dong, 1996)¹¹. En tales circunstancias, los costos de delinear y hacer respetar límites de terrenos individuales son altos y, aunque sean factibles, los beneficios de una transición a títulos formales e individualizados pueden no ser suficientes para cubrir las expensas asociadas con su establecimiento y mantenimiento. De hecho, en cierto número de países africanos títulos que fueron generados a un alto costo han perdido su valor en la medida en que los dueños de la tierra no los han actualizado. Estas consideraciones son particularmente importantes en situaciones en las que, con desarrollo económico limitado, el campo para obtener ganancias de intercambios de tierras sigue siendo limitado.

Asimismo, en áreas donde los riesgos son altos y los mercados de seguros no están bien desarrollados, el garantizado acceso a la tierra implícito en los sistemas consuetudinarios puede hacer una importante contribución a la mayor equidad. En la medida en que tienen mejor acceso a información privada que las burocracias centrales, las comunidades locales pueden proporcionar algún seguro contra golpes idiosincrásicos y, en una medida más limitada, covariados, así como eliminar la amenaza de pérdida permanente de activos. Es bien sabido que a bajos niveles de desarrollo y con limitado desarrollo de mercados financieros, la propiedad comunal de la tierra que da derechos de uso a los individuos que éstos pueden aprovechar incluso después de una ausencia temporal, puede desempeñar una función aseguradora importante. Por eso no es de sorprender encontrar que la propiedad grupal ha prevalecido donde el riesgo es alto y donde factores como lejanía, azares del medio ambiente o presencia de enemigos externos significan que no hay disponibilidad de mecanismos superiores de aseguramiento (Ellickson, 1993). Similarmente, los tipos de derechos de propiedad que surgieron entre más de 40 comunidades indígenas antes de que éstas entraran en contacto con extranjeros, se vieron significativamente afectados por el ambiente físico (rudos inviernos) y por variables comunitarias tales como acciones guerreras regulares, expulsión, nomadismo y densidad de población,

11 Comparaciones de diferentes asentamientos (Jamestown, Plymouth, Salt Lake City y Las Bermudas) sugieren que mientras que muchos asentamientos fronterizos arrancaron con propiedad y producción grupales para aprovechar economías de escala en defensa y otras actividades, la cantidad de tiempo durante el cual se mantiene la propiedad grupal puede estar relacionada con lo riesgoso que sea el entorno, la frecuencia de interacción social y la estructura jerárquica de toma de decisiones (Ellickson, 1993).

que afectaban el peso muerto, la gobernabilidad y los costos de exclusión de establecer y mantener diferentes regímenes de acceso (Anderson y Swimmer, 1997).

Una razón más a favor de los derechos grupales es que en medios que tienen baja densidad de población, elevado riesgo ambiental y acceso limitado a infraestructura y mercados, los beneficios de asignar derechos individuales de propiedad de tierras pueden no ser suficientemente altos para justificar los costos involucrados. En muchos de estos casos, la debilidad estatal y la limitada capacidad de extensión y administrativa de las instituciones del gobierno central limitarán la capacidad de estas instituciones para hacer respetar efectivamente los derechos de propiedad. En consecuencia, incluso donde no son creadas por leyes formales, las instituciones locales están destinadas a tener un impacto significativo sobre la forma en que se implementen en la realidad los derechos de tierras. En tales situaciones, proponerse mejorar la forma en que las instituciones locales trabajan puede ser socialmente ventajoso y administrativamente menos costoso, y puede permitir cubrir grandes áreas en un tiempo mucho más corto, lo cual es importante si los recursos son escasos.

Dado que hay muchos contextos en los que los derechos grupales serían más factibles y eficaces en función de los costos que la asignación de derechos individuales de propiedad, tales derechos grupales necesitan responder a ciertos criterios mínimos para ser efectivos. Si bien los derechos grupales definen los límites de la comunidad, y por tanto los límites que han de respetar los que no son miembros de ésta, el no especificar claramente los derechos dentro del grupo aún puede resultar en arreglos no óptimos. Donde este sea el caso, aún pueden prevalecer el acceso abierto para los miembros del grupo y las consecuentes desventajas o desincentivos para la inversión y el uso sostenible. Pueden identificarse características específicas del grupo de manejo lo mismo que del recurso que se esté considerando, que sean conducentes a un mejor manejo y provean una base para la asesoría sobre la política (McKean, 1996). En términos de características del recurso, la literatura sobre tenencia de recursos comunes sugiere que para que los derechos sean definidos sobre la base de un grupo es necesario cumplir cierto número de condiciones. Primero, los límites del régimen de propiedad común tienen que concordar con límites del ecosistema. Segundo, el otorgamiento de derechos de propiedad tiene que dejar mejor librada a la comunidad de usuarios o copropietarios del recurso que lo que estaría sin tales derechos, por ejemplo, permitiéndole protegerse de la invasión por parte de extraños. Finalmente, la asignación de beneficios del común tiene que ser aproximadamente proporcional al esfuerzo (tiempo, dinero, etc.) invertido. Esto ilustra que los derechos específicos que se tengan bajo arreglos de tenencia múltiple no tienen que ser menos individualizados que los correspondientes a estructuras de derechos de propiedad “privada”. De hecho, la mayoría de los sistemas tradicionales dan a los individuos derechos fuertes y hereditarios a tierras de cultivo, en tanto que pastizales, bosques y agua suelen tenerse en común.

Los beneficios de los derechos grupales también aumentan si sus copropietarios constituyen un grupo de autogobierno con suficiente cohesión, que haya establecido mecanismos aceptados para resolver conflictos internos, y si las normas que rigen el acceso al recurso incluyen provisiones para el seguimiento de la conducta y sanciones por incumplimiento. Al mismo tiempo, donde haya tenido lugar una diferenciación socioeconómica profundamente arraigada de las comunidades, hay altos niveles de controversia institucional y dar derechos grupales puede no ser la mejor opción. Por otra parte, las normas tienen que ser fáciles de hacer cumplir y ecológicamente conservadoras. La importancia del cumplimiento forzoso fácil la ilustra el hecho de que en muchas sociedades parecen preferirse normas que no son totalmente óptimas pero sí fáciles de hacer cumplir, por encima de otras que económicamente serían preferibles pero que son difíciles de hacer cumplir y de controlar. Es más, la estabilidad de los derechos grupales puede elevarse muchísimo mediante un reconocimiento formal de los mismos por parte del Estado, que permita a los codueños pedir protección de la policía y de las cortes cuando enfrenten desafíos.

En casos en los que no hay externalidades ni economías de escala en el manejo del recurso, con frecuencia los derechos grupales tienden a desaparecer a medida que va habiendo disponibilidad de otros mecanismos para adaptarse al riesgo; se desarrollan mercados de producción, de capital y de seguros; y el progreso técnico permite mayor diversificación y reducción de la covariación de las cosechas así como del riesgo de fracaso de la cosecha. Las mejoras en el ambiente institucional y la mayor capacidad de acceder a corrientes de ingresos no covariadas en la economía no agrícola, tienden a reducir el costo de demarcación formal de límites en relación con los gastos, en términos de ganancias perdidas en defender derechos informales. El desarrollo de mercados financieros también reducirá el valor del seguro ofrecido a través de arreglos tradicionales ligados a la tierra. Al mismo tiempo, mayores valores de la tierra incrementan los beneficios del intercambio de derechos de propiedad entre cultivadores a través de mecanismos centralizados más que a través de autoridades locales que pueden no tener acceso a información sobre la capacidad productiva de hogares individuales. Esto es visible en la China, por ejemplo, donde hasta hace muy poco la reasignación de la tierra entre productores se hacía casi exclusivamente a través de medios administrativos, cosa que disfrutaba de gran respaldo entre los productores (Kung, 2000). Mayores oportunidades de migración fuera del agro han llevado al surgimiento de derechos de uso a más largo plazo y transacciones descentralizadas de tierras a través de mercados de arrendamiento que, al dar tierra a aquellos que tienen la máxima capacidad, puede demostrarse que elevan más la eficiencia y contribuyen más a la equidad que las asignaciones administrativas (Deininger y Jin, 2002).

Si bien la mayoría de los países desarrollados de hoy han experimentado un proceso de individualización gradual de los derechos de propiedad de tierras (Boserup,

1965), la evolución de los derechos de propiedad no es ni automática ni independiente de los factores políticos. De hecho, la distribución del poder político, los patrones resultantes de conflicto distributivo, la incapacidad de comprometerse creíblemente con nuevos derechos y la costosa toma de decisiones pueden todos bloquear un cambio institucional de esa naturaleza u orientarlo en direcciones indeseables. Esto lo confirman la persistencia de la tenencia insegura en Costa de Marfil y Ghana (Firmin-Sellers, 2000) y el bloqueo así como imposición prematura de derechos de tierras más específicos en la Etiopía Imperial (Joireman, 2001). La importancia de las consideraciones políticas en la determinación de la naturaleza y dirección del cambio institucional la confirman descubrimientos estadounidenses (Kantor, 1998). De manera que si bien los cambios económicos que incrementaron los valores de la tierra y mejoraron al mismo tiempo el funcionamiento de otros mercados, en muchos casos han conducido a mayor individualización (*ver*, por ejemplo, Feeny, 1989), éste no es de ninguna manera un proceso lineal ni una necesidad histórica. Desde la perspectiva de las políticas, la cuestión más crucial es proveer la suficiente flexibilidad para responder a las necesidades locales y asegurar que, si cambian los derechos de propiedad, ese cambio no elimine derechos de los que hayan disfrutado los grupos más débiles.

Propiedades de las instituciones de cumplimiento forzoso

En muchas situaciones han evolucionado mecanismos de acción colectiva informal, a través de arreglos tradicionales, para incrementar la seguridad de tenencia de los individuos y limitar el uso insostenible de la tierra y el desperdicio de rentas (De Soto, 2000; Umbeck, 1977). Sin embargo, los mecanismos de cumplimiento forzoso asociados con esos medios informales a menudo son efectivos solamente en comunidades pequeñas; son difíciles de aplicar contra terceros; y pueden desmoronarse si individuos de la comunidad, especialmente líderes, se comportan de manera oportunista a medida que se elevan los valores del recurso. Entonces una diferencia clave entre posesión informal y un sistema más formalizado de derechos de propiedad es que en el segundo caso los tenedores de derechos estarán en capacidad de recurrir a poderes coercitivos del Estado para asegurar el cumplimiento forzoso en caso de que sus derechos sean violados, en vez de estar forzados a depender exclusivamente de sus propios esfuerzos. Adicionalmente, los contratos sociales informales y sus representaciones de propiedad no son suficientemente codificados ni fungibles para tener un amplio rango de aplicación por fuera de su propio perímetro geográfico. El que los derechos informales no se puedan comercializar e intercambiar más allá de la comunidad, es una de las razones por las cuales en muchas circunstancias históricas han sido remplazados por derechos de propiedad más formalizados, una vez que los valores del recurso se han incrementado suficientemente para justificar el costo de

hacerlo. Los principales mecanismos para formalizar derechos han sido registros y títulos de tierras, los cuales no solamente dan protección contra desafíos a derechos individuales, sino que además facilitan la transferencia de estos derechos y consecuentemente permiten el surgimiento de instrumentos financieros secundarios, como hipotecas, que se basan en el sistema de derechos existente.

En cualquier situación dada, la capacidad de hacer cumplir derechos depende de la facilidad con la que los tenedores de los mismos puedan acceder a las instituciones requeridas y obtener de ellas decisiones legalmente obligatorias, y de si esas decisiones gozan de legitimidad local. Abundan los ejemplos de casos en los que legislación que hacía obligatoria la fuerte protección formal de los derechos de propiedad era de poco valor por cuanto no podía hacerse cumplir a nivel local, donde se carecía de la capacidad institucional para eso. Tener un derecho legalmente definido será de poco valor si, en caso de violación de ese derecho, el acceso a las cortes es difícil, el caso pasa largo tiempo sin ser escuchado o no es resuelto sin el pago de sobornos, o los fallos de la corte en relación con un pedazo de tierra específico no pueden hacerse cumplir. En Kenia los investigadores efectivamente han identificado la falla en hacer cumplir derechos de propiedad “formales” como una de las razones del fracaso de los esfuerzos de titulación para proporcionar mayor seguridad de la tenencia (Atwood, 1990; Pinckney y Kimuyu, 1994). Cuando no se dispone de instituciones para hacer cumplir los derechos de propiedad formales, o bien cuando esas instituciones no gozan de amplia legitimidad, es improbable que se materialicen las ventajas esperadas. En estos casos una opción más ventajosa puede ser aprovechar los sistemas y estructuras existentes en vez de tratar de remplazarlos por nuevos. El uso de instituciones locales y un sistema relativamente sencillo en Lituania, descrito en el recuadro 2.1, es sólo uno de los varios ejemplos de Europa oriental que ilustran la factibilidad de un método gradual. Éste ilustra el principio general de que una evolución gradual de los derechos de propiedad que aproveche instituciones locales a menudo es una forma de asegurar la tenencia más rápida, más eficiente en función de los costos y menos proclive al conflicto que tratar de imponer un cambio radical de una sola vez.

Evolución de los derechos en respuesta a escaseces relativas cambiantes

La precisión con la que se definan los derechos sobre recursos y el rigor con que se hagan cumplir normalmente se incrementan con el valor del recurso, lo cual suele estar estrechamente relacionado con la densidad de población. Ciertamente, para recursos de bajo valor los límites suelen demarcarse apenas vagamente, y el uso del recurso está regido por arreglos informales o por normas sociales. Algunos derechos menores o temporales, como el de pastoreo después de la cosecha o el derecho de paso, rara vez se registran formalmente porque en la mayoría de las circunstancias el

costo de hacerlo excedería al valor del derecho. A cambio, se hace referencia a las normas sociales que rigen la conducta. De manera similar, dado el costo que implican el seguimiento y la redacción de contratos detallados concernientes a los derechos específicos de uso del recurso transferidos en cualquier transacción dada, las especificaciones de tales contratos se le dejan al derecho consuetudinario o práctica y costumbre. En efecto, no siempre los sistemas de alto costo que brindan cumplimiento forzoso “total” son óptimos o preferibles a mecanismos de menor costo al nivel local. Esto lo ilustran las reclamaciones de derechos de minería a finales del siglo XIX, donde los mineros podían gastar recursos para obtener títulos de sus derechos, o bien adaptarse a los mayores costos de hacer cumplir derechos no titulados por medio de mecanismos informales. Una reducción general del riesgo de conflicto llevó a un descenso de la demanda de documentos formales y a una mayor confianza en mecanismos informales (Gerard, 2001).

Recuadro 2.1 Sistema en dos etapas, descentralizado, para registrar derechos de propiedad: el caso de Lituania

El caso de Lituania no solamente ilustra el campo para poner en funcionamiento sistemas descentralizados y temporales que luego puedan ser absorbidos en un marco más unificado, sino que además demuestra que hacer tal cosa proporciona beneficios tangibles por los cuales los propietarios están dispuestos a pagar. Las autoridades de pueblo registraban derechos de propiedad y de uso, estableciendo un registro catastral temporal por persona, de dueños de tierras al nivel del pueblo. Un sistema integrado, por parcelas, a cargo de la Agencia Nacional de Catastro, integrará estos registros y finalmente tomará su lugar. Mientras que el registro inicial se basa en esbozos de mapas con un bajo nivel de precisión, se requerirán encuestas más detalladas para posteriores transacciones comerciales, cuando se disponga del dinero para pagarlas, y lo que se espera es que esto ayude a hacer que el registro se autofinancie. El progreso relativamente rápido se facilitó con el establecimiento del solo Departamento de Manejo de Tierras que tenía jurisdicción sobre tierras rurales, urbanas y forestales (Valetta, 2000). La estructura era altamente descentralizada, con oficinas de registro en cada municipalidad, y la primera prioridad de las unidades administrativas que llevaban a cabo las tareas técnicas era el imperativo económico de transferir rápidamente la propiedad a la tierra antes que maximizar la precisión técnica. Agentes del sector privado, incluidos supervisores, corredores de finca raíz y peritos ayudaron a que el progreso fuera rápido. Virtualmente todos los agricultores tienen ahora un documento oficial que certifica sus derechos de propiedad de la tierra, y más de dos tercios pagaron por ello, en promedio, un tercio del salario mensual.

El tipo óptimo de derechos de propiedad depende de la naturaleza del recurso, su escasez relativa, las externalidades que surgen en su uso, el costo de especificar y hacer cumplir los derechos de propiedad, la capacidad del Estado de hacer cumplir los derechos de propiedad, su capacidad de minimizar los efectos externos mediante reglamentación, y los medios disponibles dentro de un grupo dado para delinear y

hacer cumplir internamente los derechos y las responsabilidades. Puesto que ninguno de estos factores es estático, el arreglo más apropiado sería uno que pudiera responder en formas predecibles a condiciones cambiantes. Una vez que cambian las condiciones económicas y sociales, por ejemplo, si por una mayor densidad de población u oportunidades mejoradas de comercio se incrementan los valores de la tierra, es posible que el valor de atributos que antes se dejaban sin delinear aumente suficientemente para que valga la pena delinearlos (Barzel, 2000). Si tales cambios ocurren rápidamente y no se disponen de mecanismos acordados para reinterpretar normas y contratos pasados, esto puede llevar a disputas generalizadas y a conflictos sobre los derechos de propiedad, con consecuencias sociales y económicas negativas.

Mayores niveles de escasez del recurso causadas, por ejemplo, por crecimiento demográfico, incrementarán el valor de la tierra y pueden generar fricción y conflicto con respecto a la interpretación de derechos informales tradicionales. Para evitar esto será necesario contar con una forma de resolver con autoridad disputas acerca de contratos previos, o redefinir los derechos de propiedad a medida que se requiera, en línea con las nuevas realidades económicas¹². Esto conducirá entonces a una definición más precisa de los derechos de propiedad, en línea con valores incrementados, que sienta un precedente que en el futuro guíe la asignación y especificación de derechos de propiedad y la contratación entre las partes. En la práctica, especialmente en países donde el sistema legal es débil y múltiples autoridades se proclaman la autoridad legítima, el comportamiento oportunista de las partes involucradas puede llevar a enormes diferencias en la reinterpretación de la “costumbre” en respuesta a las realidades que hayan cambiado. Esto puede dar origen a demandas prolongadas y a “diligencias institucionales”, es decir, que las partes lleven sus disputas a través de diferentes canales, por ejemplo, autoridades formales e informales y canales administrativos al mismo tiempo, en la esperanza de obtener una solución favorable (Berry, 1993). Ese comportamiento no solamente incrementará el costo de resolución de las disputas sino que además tendrá un impacto en la credibilidad del sistema legal general.

No resolver las disputas sobre tierras tiene varios impactos negativos, en particular: (a) la incapacidad de obtener una solución definitiva por largo tiempo impide la inversión; (b) los costos de transacción asociados con procedimientos legales se traducen en que la mayoría del valor incrementado del recurso se desperdicia en vez de beneficiar a los usuarios, y (c) el posible surgimiento de grupos de intereses creados que, dado que se benefician de la inseguridad legal, impiden la resolución del con-

12 Cuando la tierra es relativamente abundante y la fuerza de trabajo es escasa, las sociedades se concentran más en la capacidad de asegurar el acceso a fuerza laboral, por ejemplo, a través de lazos de sangre y de estructuras de clase y de linaje, que en definir los derechos de propiedad de tierras. Dado que en muchos casos la situación es gradualmente cambiante, esto genera una necesidad de ajuste sin fricciones asociadas.

flicto. Esto último parece ser una de las razones subyacentes a la incapacidad de resolver conflictos en algunos países del África occidental, donde los casos llevados a las cortes permanecen dormidos por períodos extremadamente largos y donde, una vez que se encuentran soluciones, por rareza pueden generalizarse para otros casos, lo que contribuye a la continuidad de la inseguridad (Berry, 1993). Tales sistemas no solamente son costosos, ya que implican que los individuos gasten grandes cantidades de recursos de una manera relativamente improductiva, sino que además plantean el peligro de que conflictos aparentemente menores por tierras puedan devenir en revueltas a gran escala con consecuencias sociales y económicas posiblemente devastadoras. Esto ha sido particularmente relevante en casos en que los conflictos siguen líneas étnicas u ocurren entre inmigrantes y la población nativa, como ha sucedido en Costa de Marfil, por ejemplo (Chauveau, 2000). En todos estos casos, mecanismos que ayuden a resolver rápidamente y desde el principio los conflictos podrían no solamente traer grandes beneficios económicos, sino también ayudar a evitar grandes daños subsecuentes.

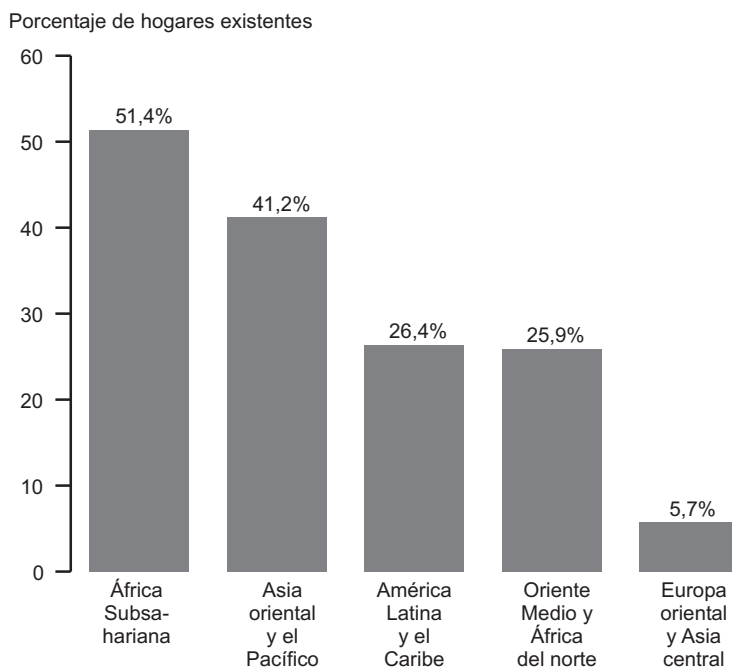
DEMANDA E IMPACTO DE UNOS DERECHOS DE PROPIEDAD SEGUROS

La discusión anterior ilustra que la seguridad de la tenencia depende de una cantidad de factores tanto objetivos como subjetivos, incluidas la claridad con que se definan derechos y obligaciones; la calidad y validez de los registros de derechos de propiedad y si el Estado los garantiza o no¹³; la precisión con la que se demarquen los límites; la probabilidad de violación de los derechos, y la capacidad de conseguir que en tales casos una institución autorizada enderece las cosas, conjuntamente con la seguridad de que sean cuales fueren las medidas que decida esa institución, las mismas se consideren apropiadas y puedan hacerse cumplir efectivamente. Deficiencias en cualquiera de estas áreas, o una falta de acoplamiento entre diferentes componentes del sistema de derechos de propiedad, puede minar seriamente la seguridad de la tenencia, incrementando de ese modo el potencial de conflicto y minando los incentivos para la inversión y el intercambio. Aunque hay pocos datos internacionalmente comparables del sector rural, los datos de áreas urbanas permiten ver la magnitud del problema de tenencia insegura en una forma que puede compararse entre regiones. La figura 2.2 ilustra la extendida incidencia de inseguridad relacionada con la tierra, tomando como indicador la participación de la población urbana que

13 Un título da absoluta seguridad de la tenencia en países donde el gobierno garantiza la precisión de las propiedades incluidas en el registro y está listo a pagar por cualesquiera errores que se hayan cometido; pero puede tener poco valor en una situación en la que, posiblemente como resultado de que gobiernos consecutivos hayan expedido títulos sin verificar las declaraciones de propiedad preexistentes, se sabe que existen muchos títulos que se traslapan.

vive ya sea en áreas de invasión o en vivienda no autorizada; por ejemplo, muestra que en África más del 50% de la vivienda corresponde al sector informal (Ángel, 2000).

Figura 2.2
Ocupación informal de tierras en áreas urbanas, por región



Fuente: Ángel (2000).

Una demanda implícita o explícita de instrumentos que puedan incrementar la seguridad de la propiedad de la tierra ilustra los altos niveles de inseguridad de la tenencia. Por ejemplo, en Nicaragua la demanda de certificados registrados fue significativa aun cuando los hogares ya tenían documentos informales. No es de sorprender que esta demanda viniera principalmente de los pobres, quienes no contaban con los medios para incrementar la seguridad de la tenencia a través de otros canales (Deininger y Chamorro, en proceso). En Zambia, pese a la baja densidad de población, casi el 50% de los agricultores creen que su tenencia de la tierra es insegura y estarían dispuestos a pagar US\$40 en promedio por mayores niveles de seguridad de la tenencia de la tierra (Deininger y Olinto, 1998), resultado éste confirmado por evidencias informales que sugieren que los hogares tienen gran interés en la demar-

cación de sus lotes. Similarmente, encuestas cualitativas en áreas urbanas indican que las demandas prioritarias de los hogares de asentamientos irregulares son, en orden descendente, acceso a servicios, seguridad de la tenencia de la tierra que impida que los expulsen, y derechos para transferir o vender su unidad de vivienda o la tierra que ocupan (Durand-Lasserve y Royston, 2002a).

Una confirmación indirecta de la importancia de los derechos de propiedad está en el hecho de que en muchos sistemas tradicionales de tenencia, los hogares acometen inversiones que van desde marcar los límites hasta plantar árboles y construir casas o cobertizos, con el propósito primordial de establecer derechos de propiedad de tierras implícitos e incrementar los niveles existentes de seguridad de la tenencia (Brasselle, Gaspart y Platteau, 2000; Gray y Kevane, 2001; Place y Otsuka, 2001). Esto puede verse como una indicación de que esos hogares dan un alto valor a mayores niveles de seguridad de la tenencia. Las evidencias más comprensivas de esto provienen de Etiopía, donde la inseguridad de la tenencia incrementa la propensión de los hogares a establecer inversiones visibles, como árboles, al mismo tiempo que decrece su incentivo para invertir en actividades que tienen un impacto más directo y positivo en la productividad pero que son menos directamente visibles, tales como la creación y la rehabilitación de terrazas (Deininger, Jin, Adenew, Gebre-Selassie y Nega, 2003).

Dentro del hogar, la forma en que se asignen los derechos de tierras o en que hayan de ser transferidos como herencia, afectará el rango de oportunidades económicas —relacionadas y no relacionadas con la tierra— que se abran para la mujer y los resultados del gasto que está directamente bajo su control. La capacidad de la mujer de tener acceso independiente, y de ejercer control sobre los bienes, es un determinante crucial de su bienestar y de su capacidad de ganar ingresos (Fafchamps y Quisumbing, 1999). En el pasado la investigación y el trabajo conceptual a menudo se basaron en un modelo unitario del hogar; no obstante, una creciente literatura indica que este modelo suele ser inadecuado y que la forma en que se asigne el control sobre la tierra dentro del hogar tiene implicaciones de largo alcance para una amplia gama de resultados (Schultz, 1999). Las evidencias sugieren que en varias circunstancias las preferencias de mujeres y hombres del mismo hogar por diferentes tipos de consumo no son iguales, y que la capacidad de controlar los bienes o los beneficios derivados de ellos tendrá implicaciones en la forma en que se gasten los ingresos del hogar entre productos de consumo de diferentes tipos.

La igualdad de derechos de tierras de la mujer con respecto a los del hombre se justifica desde una perspectiva fundamentada en los derechos. Más aún, literatura cada vez más extensa demuestra que en África y Asia el control de la mujer sobre los bienes del hogar afecta los patrones de consumo. Los hogares en los que la mujer controla una mayor proporción de los bienes y de la tierra en el matrimonio, se ha demostrado que gastan más en alimentos y en bienestar y educación de los niños

(Leroy de la Brière, 1996; Doss, 1996; Fafchamps y Quisumbing, 2001; Haddad, 1997). En Honduras y Nicaragua la cantidad de tierra que posea la mujer tiene un impacto significativo en el gasto en alimentación, así como también en el logro educativo de los hijos (Katz y Chamorro, 2002). Dada la importancia de la tierra en el portafolios de activos del hogar rural promedio en muchos países en desarrollo, incrementar el control de la mujer sobre la tierra podría tener entonces un efecto fuerte e inmediato en el bienestar de la siguiente generación y en el nivel y ritmo al que se acumule capital humano y físico.

Incrementar la seguridad de la tenencia no necesariamente exige que se expidan títulos individuales formales, y en muchas circunstancias medidas más sencillas pueden hacer una gran diferencia a un costo mucho menor que los títulos formales. De hecho, muchos de los efectos comentados hasta ahora sobre la inversión pueden observarse en situaciones en las que la tierra no es del todo alienable, lo que significa que sería importante distinguir entre seguridad y carácter transferible de la tenencia. Nótese que muchos estudios indican que en África la titulación formal de tierras tenía poco o ningún impacto sobre la inversión y sobre los ingresos de las fincas (Atwood, 1990; Carter y Wiebe, 1990; Migot-Adholla, 1993; Pincknet y Kimuyu, 1994), cosa que a menudo se refleja en resultados similares para áreas urbanas (Durand-Lasserve y Royston, 2002a). Esta es una fuerte indicación de que la titulación no necesariamente equivale a mayor seguridad de la tenencia. Un ejemplo para ilustrar esto viene de Camerún, donde era grande la demanda de seguridad de la tenencia; sin embargo, aun cuando se disponía de medios formales, que eran incompatibles con las normas tradicionales, los hogares usaron únicamente medios menos costosos para incrementar su seguridad de la tenencia, compatibles con los estándares sociales (Firmin-Sellers y Sellers, 1999)¹⁴. Los mecanismos más apropiados y eficaces en función de los costos para incrementar la seguridad de la tenencia, ya sea que se necesite o no el carácter transferible, tendrán que determinarse aplicando los principios generales anteriormente comentados a las circunstancias prevalecientes en cualquier situación dada.

Desde un punto de vista económico, la seguridad de la tenencia es crucial para dar incentivos para que hogares y empresarios acometan inversiones relacionadas con la tierra. Si la capacidad de conservar los beneficios de las inversiones es incier-

14 Para incrementar la seguridad de la tenencia, la población local aprovechó las posibilidades abiertas por el Ordenamiento de Tierras de 1974 de poner marcadores de límites como una forma económica de “formalizar” derechos existentes a bajo costo, sin negar las normas comunitarias existentes. La completa titulación privada de tierras la obtuvieron únicamente gente de negocios acaudalada y políticos bien conectados, en centros urbanos. Esto ilustra no solamente las muchas gradaciones de la seguridad de la tenencia, sino también que el Estado puede jugar un papel constructivo en el mejoramiento de la misma, tanto proveyendo formas sencillas y económicas de registrar la tierra como dando a las comunidades un papel activo en el mantenimiento de tales registros, por ejemplo, haciendo que organismos locales representativos supervisen el registro y arbitren las disputas.

ta, es improbable que inviertan o que hagan esfuerzo. El deseo de lograr derechos de propiedad más seguros en situaciones en las que prevalecen sistemas informales de derechos, ciertamente induce a los individuos a emprender acciones tales como plantar árboles en las tierras que poseen o a sentar marcadores de límites como una forma de incrementar su seguridad de la tenencia. La necesidad de proveer una tenencia más segura atraviesa los sectores rural y urbano de la economía. Aunque los trabajos iniciales en el sector urbano a menudo han subestimado la importancia de la tenencia de la tierra (Werlin, 1999), profesionales del desarrollo reconocen actualmente que la falta de tenencia segura y la amenaza asociada de desalojo, así como un acceso deficiente a servicios básicos, son determinantes importantes de la pobreza en las áreas urbanas. La seguridad de la tenencia ha sido identificada como uno de los catalizadores más importantes en la estabilización de comunidades, el mejoramiento de las condiciones de abrigo, la reducción de la exclusión social y el mejoramiento del acceso a servicios urbanos (Unchs, 1999). El Centro de las Naciones Unidas para Asentamientos Humanos ha identificado la seguridad de la tenencia y la mejor gobernabilidad como las dos mayores prioridades que requieren atención inmediata y urgente, y observa que hay muchos vínculos entre las dos.

Beneficios en términos de equidad derivados de mayor seguridad de la tenencia

Aun cuando las intervenciones para incrementar la seguridad de la tenencia frecuentemente se justifican en términos de su impacto esperado en la productividad y la inversión, no es menos importante la reducción de la necesidad de los hogares de gastar recursos en defender esos derechos. Dentro de las comunidades, el nivel de seguridad de la tenencia de los hogares y la transparencia y responsabilidad de las instituciones que administran los derechos de tierras, afectan la gobernabilidad así como el grado en que vayan a surgir conflictos o en que éstos puedan resolverse sin generar efectos negativos sobre la cohesión y la productividad sociales. En el contexto de su evolución, muchos sistemas consuetudinarios de tenencia recompensan la inversión en mejoras visibles de la tierra, ya sea con más derechos de tierras individualizados una vez que se ha hecho la inversión, o con derechos seguros al flujo de beneficios de la inversión misma, por ejemplo, de los árboles plantados.

Una garantía pública de seguridad de la tenencia reduce la cantidad de recursos que los dueños individuales de tierras tienen que gastar en defender su activo, a veces con efectos dramáticos. Por ejemplo, en el Perú la formalización de la propiedad de la tierra en un registro local permitió a los hogares incrementar significativamente su participación en el mercado laboral formal, porque ya no se les exigía invertir en una multitud de actividades informales requeridas para mantener la seguridad de la tenencia. Field (2002) estima que la recepción de un documento preliminar incrementaba

en un 17% la oferta de horas de trabajo, en tanto que la propiedad legal completa incrementa la oferta laboral alrededor del 50%, es decir 45 horas por semana, por hogar. Este resultado es particularmente digno de mención, dada la referencia de que otros programas de bienestar están generalmente asociados con un descenso de la participación en la fuerza laboral. Desde hace mucho tiempo la literatura ha observado el hecho de que la propiedad de la tierra constituye una red de seguridad compatible con los incentivos (Burgess, 2001). Esto puede llevar a ajustes de comportamiento que no se reflejan directamente en los precios de la tierra ni en las transacciones de tierras. Por ejemplo, los observadores generalmente creen que en China niveles más altos de seguridad de la tenencia de la tierra permiten a los hogares migrar temporalmente y emplearse por fuera del agro (Yang, 1997). Ciertamente, con derechos de tierras más seguros los hogares que tienen los ingresos agrícolas más bajos podrán transferir sus tierras a otros, informal o formalmente, sin temor de perderlas durante su ausencia temporal, y de ese modo podrán mejorar significativamente sus condiciones de vida (Murphy, 2000).

Una razón por la cual derechos de propiedad más seguros pueden mejorar la equidad, es que un mayor nivel de seguridad de la tenencia mediante programas dirigidos a los pobres ayuda a incrementar el valor de las dotaciones de estos hogares. Aunque el uso de la tierra como garantía para créditos sea apenas una opción remota —como sucede en la mayoría de los asentamientos informales donde es difuso el campo para juicios hipotecarios y los residentes son en su mayoría pobres y, para empezar, no tienen proyectos de negocios viables—, puede haber una gran necesidad de mejorar la seguridad de la tenencia para dar reconocimiento oficial, obtener una “dirección” y promover la estabilidad social. Además de integrar los hogares al sistema formal, tales acciones pueden reducir significativamente los costos de transacción que implica pagar a prestamistas informales (Messick, 1996). Si no se requiere inmediatamente el uso de la tierra como garantía, pueden aflojarse los requerimientos de información y legales para los certificados de tierras, proveyendo así una oportunidad para adoptar procedimientos más expeditos y menos costosos de registro.

Incrementar la seguridad de la tenencia también puede tener beneficios en términos de mejoramiento de las estructuras de gobernabilidad local (Alden-Wily, 2002). En muchos países donde la seguridad de la tenencia es baja, a menudo como consecuencia de una pasada reforma sobre tierras, las conexiones políticas son importantes para que la gente consiga o conserve el acceso a la tierra. Por ejemplo en México, antes de las reformas de 1992, el sector de *ejidos* estaba sujeto a numerosas restricciones a los derechos de tierras, lo que condujo a clientelismo, uso ineficiente de la tierra, y bajos niveles de inversión en áreas rurales y asentamientos informales caóticos en áreas periurbanas (Gordillo, de Janvry y Sadoulet, 1998). En entrevistas cualitativas, los beneficiarios de un programa para establecer derechos de tierras que fueran a la vez más seguros y mejor administrados, destacaron que los dos impactos

más importantes de las reformas eran la reducción de conflictos y el incremento de la transparencia, conjuntamente con la reducción asociada de influencia política en el *ejido* (Banco Mundial, 2002a).

Si bien en el corto plazo la tierra es virtualmente indestructible, la deforestación y la destrucción ambiental minan la sostenibilidad a largo plazo de la base de recursos naturales. Modelos conceptuales y evidencias empíricas indican que derechos de propiedad de tierras más seguros constituirán incentivos para mayor conservación de los recursos, como se ilustra en el caso de Brasil, en el que Cattaneo (2001) identifica la seguridad de la tenencia como un factor clave en la deforestación, o en Ghana, donde Ahuja (1998) afirma que una política que tome más la iniciativa en relación con la tenencia de la tierra podría tener beneficios significativos en términos de manejo de los recursos naturales. Esto es respaldado por evidencias que indican que en Nepal y Vietnam se adoptaron mejores prácticas de manejo forestal después de que los derechos de bosques estatales fueran transferidos a las comunidades y a agricultores individuales (Kijima, Sakuria y Otsuka, 2000; Otsuka, 2002). En Panamá, aunque no sean el único factor relevante, derechos de propiedad efectivos podrían reducir significativamente el peligro de deforestación (Nelson, Harris y Stone, 2001). La importancia de reglamentación adecuada se ve reforzada por el hecho de que en muchos contextos los individuos recurren a la deforestación como una estrategia para ganar derechos de propiedad (Angelsen, 1999). Algunas evidencias sugieren también que dar derechos de propiedad más seguros a las gentes nativas las habilitará para negociar más efectivamente con grupos de interés externos y consecuentemente reducirá la deforestación (Godoy, 1998). El uso de la tierra ambientalmente apropiado genera externalidades a nivel local así como también a nivel global. El creciente reconocimiento del valor de esos beneficios externos, de parte de la comunidad internacional y de los gobiernos, y su disposición a tomarlos en cuenta, refuerzan la necesidad de una clara definición de los derechos de propiedad de las tierras en las que se originan estos beneficios externos.

En línea con las explicaciones anteriores, para cosechar tales beneficios ambientales, se justifica prestar atención a las características grupales y de recursos. Incluso en situaciones en las que no es factible la total individualización de los derechos de propiedad, ayudar a las comunidades a desarrollar estructuras que superen los problemas de coordinación asociados con el uso óptimo de los recursos naturales y de ese modo establezcan regímenes efectivos de derechos de propiedad, puede elevar la sostenibilidad del uso de los recursos, evitar la degradación ambiental y promover la eficiencia general del uso de la tierra (Baland, 1996). Por ejemplo, en México el colapso del potencial de acción colectiva de los grupos fue un factor clave en muchos casos de uso insostenible y degradación de los recursos naturales (Key y otros, 1998; McCarthy, de Janvry y Sadoulet, 1997) y esfuerzos por mejorar las estructuras internas pudieron ayudar a lograr una mejor utilización de los recursos. En otros

casos, especialmente cuando las características de los recursos demandan más inversión específica, como en el caso de valiosas maderas de alta calidad, los grupos a menudo han optado por asignar derechos de propiedad a individuos (Kijima, Sakurai y Otsuka, 2000). Lo relevante en todos estos casos es asegurar que los grupos tengan mecanismos apropiados para definir y modificar las reglas, y que puedan disfrutar los beneficios de tales decisiones.

Impacto de la seguridad de la tenencia en la inversión y la productividad

Hay tres elementos principales de seguridad de la tenencia que pueden afectar la conducta de los hogares. En primer lugar, mayor seguridad contra desalojo, que en la práctica suele ser equivalente a más larga duración de los derechos de tierras, reducirá la necesidad de gastar recursos en defender derechos de tierras y la probabilidad de verse atrapado en conflictos de tierras. Esto tiende a incrementar la demanda de inversión relacionada con la tierra. En segundo lugar, una mayor capacidad de transferir tierras, aunque posiblemente no afecte la probabilidad de conflicto o de desalojo, sí incrementará el rendimiento de inversiones vinculadas a la tierra porque permitirá a la persona que hizo la inversión beneficiarse de ésta incluso si, por alguna razón imprevista, tal persona no puede usar personalmente la tierra. En tercer lugar, una mayor seguridad de la tenencia puede mejorar el acceso a crédito, incrementando con ello el valor de la inversión acometida en situaciones en las que una limitada oferta de crédito restringe la inversión.

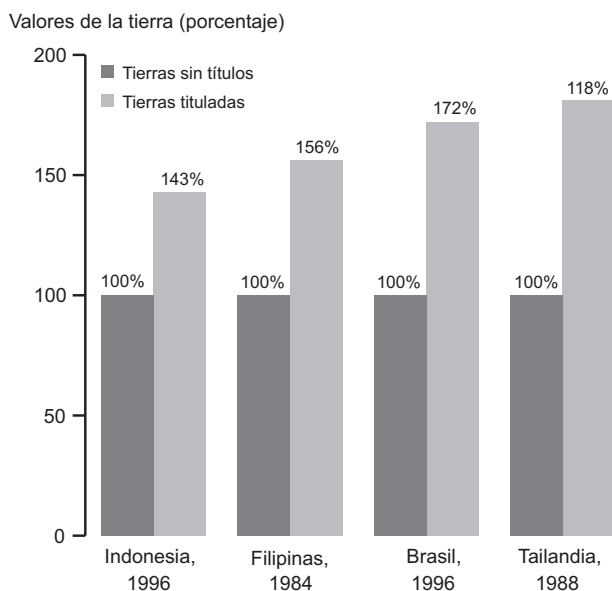
El análisis empírico de la relación entre seguridad de la tenencia y resultados económicos tiene que tener en cuenta los diferentes elementos y los muchos grados de seguridad de la tenencia. Por ejemplo, regímenes de propiedad de acceso abierto proporcionan mucho menos seguridad que derechos de usufructo heredables. Por otra parte, arrendamientos a largo plazo y enteramente transferibles proporcionan en la práctica niveles de seguridad de la tenencia virtualmente idénticos a los que dan los títulos de propiedad individual. La definición cuidadosa de los conceptos subyacentes es, por tanto, esencial en cualquier estudio empírico de la tenencia de la tierra.

Además, el análisis empírico necesita reconocer la posible presencia de correlaciones engañosas entre medidas de seguridad de la tenencia e impactos económicos. Por ejemplo, si los hogares acaudalados tienen mejores oportunidades económicas pero también tienden más a adquirir títulos de tierras, correlaciones simples fácilmente pueden sobrestimar el impacto de los títulos como un indicador de seguridad de la tenencia. Asimismo, los hogares pueden tender más a demandar y adquirir títulos de tierras de mayor calidad cuando el rendimiento de la inversión es más alto. No tener en cuenta esto, por ejemplo, mediante ajustes estadísticos por calidad de la tierra o características de los hogares, también podría llevar a conclusiones engañosas y desorientadas. Hay varias formas de manejar este problema, como el uso del

análisis de datos de panel con efectos fijos para los hogares o controlando tantas variables no observadas como sea posible. La confiabilidad de todo resultado empírico depende del cuidado que se tenga al hacer los ajustes por estos factores.

La falta de seguridad de la tenencia en cualquiera de sus dimensiones, implica que hogares o empresarios enfrentan el riesgo de perder sus derechos de propiedad sobre una parcela de tierra (y los flujos de ingresos derivados de ésta) en algún momento en el futuro. Como se ha mostrado formal y empíricamente (*ver*, por ejemplo, Besley, 1995; Feder, 1988), eliminar semejante amenaza mejorando la seguridad brindada ya sea a través de medios informales o de instituciones formales como es la titulación de tierras, incrementará los beneficios esperados de inversiones a largo plazo que mejoran la productividad y, por tanto, la disposición del dueño a emprenderlas. También, sin una tenencia segura los hogares tendrán menos incentivos para alquilar tierras a otros usuarios en el corto plazo aun cuando hacerlo pudiera tener beneficios significativos en términos de equidad y bienestar. Consecuentemente, nosotros distinguimos los efectos de la seguridad de la tenencia sobre la inversión y los precios de la tierra, antes de proceder con el impacto de la titulación formal de tierras sobre la oferta de crédito. La figura 2.3 resume el impacto de derechos seguros de tierras sobre los valores de la tierra en países seleccionados.

Figura 2.3
Impacto del estatus de tierra titulada sobre los valores de la tierra – países
y años seleccionados



Fuente: Feder (2002).

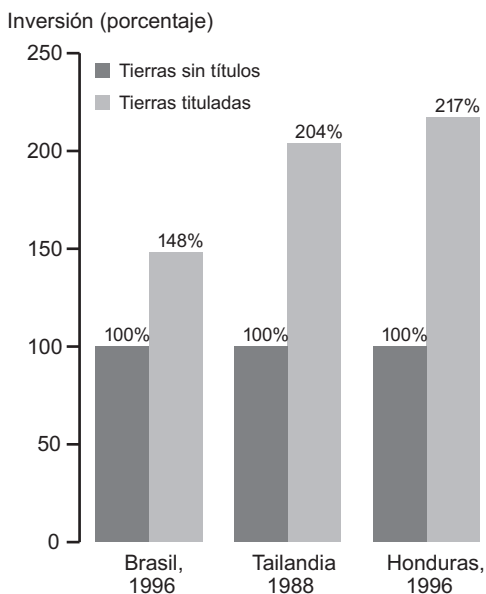
La importancia de los beneficios en productividad asociados con formas de tenencia más segura e individualizada, incluso en un solo período sin ningún efecto en inversión, es ilustrada por la transición del cultivo colectivo al privado que ha estado asociada con grandes incrementos de la productividad, como en el caso de China (Lin, 1992; McMillan, 1989). Adicionalmente, el resultado clave de varios estudios es que bajo regímenes formales lo mismo que informales, una mayor seguridad de la tenencia, medida por el grado de derechos que posea el dueño, incrementa significativamente los incentivos de inversión de los propietarios de tierras. Especialmente cuando las inversiones son intensivas en mano de obra pero implican pocos desembolsos en efectivo, la conclusión clara es que mayores niveles de seguridad de la tenencia –aun cuando no estén asociados con elevados niveles de potencial de transferencia y estén definidos sólo a nivel informal– efectivamente constituyen un incentivo importante para mayor inversión. Resultados de la China, Pakistán y Vietnam confirman la importancia de la seguridad de la tenencia para la inversión. Al comparar parcelas plantadas con el mismo cultivo por el mismo hogar pero bajo regímenes de tenencia diferentes, Jacoby, Li, y Rozelle (2002) encuentran que los agricultores tienden a aplicar más abono orgánico y fuerza de trabajo, y a obtener cosechas significativamente mayores en parcelas que son de propiedad privada y por consiguiente más seguras. En la India, los valores de la tierra para predios titulados son, en promedio, alrededor del 15% superiores a los de tierras sin títulos, lo que sugiere que la posesión de títulos formales reduce la probabilidad de pérdida de la tierra (Pender y Kerr, 1998).

En Tailandia, los títulos de propiedad de tierras inducían mayor inversión en capital agrícola (inversiones agregadas y otro capital), y las tierras tituladas tenían valores comerciales significativamente más altos y mayor productividad por unidad. El rendimiento era del 14 al 25% superior en tierras tituladas que en tierras de igual calidad, sin títulos (Feder, 1988). Una comparación de los precios de la vivienda en áreas residenciales no invadidas y en áreas de invasión de la ciudad de Davao, en las Filipinas, reveló que los precios eran el 58% más altos en el área formal que en la informal, y los arrendamientos eran el 18% más altos en la primera (Feder y Nishio, 1999). En la explicación de un posible impacto de la mayor seguridad de la tenencia en la elección de cultivo, por ejemplo, cambiarse al cultivo de huertos en vez de cultivar maíz puede incrementar más estos beneficios. En Vietnam, Do e Iyer (2002) proporcionan evidencias que sugieren que el registro de tierras contribuyó a incrementar los niveles de cultivos perennes y de irrigación. Niveles superiores de seguridad de la tenencia en poblaciones chinas tienen un impacto fuerte y significativo en términos de elevar la inversión, por ejemplo, con la aplicación de abono orgánico (Yao, 1996). Datos de panel de la China confirman que, controlando estadísticamente otros factores, los derechos de transferencia de tierras impulsan la inversión agrícola (Carter, 2002). En la India la inversión en conservación es mucho menor en parcelas

arrendadas y en parcelas que están sujetas a restricciones a la venta, lo que respalda la hipótesis de que derechos de tierras más seguros afectan significativamente el comportamiento de los hogares (Pender y Kerr, 1998). Para asentamientos urbanos en las Filipinas, el diferencial en los valores de la propiedad entre viviendas fuera del sector de invasión y moradas del sector de invasión que por lo demás son de igual calidad, era de alrededor del 58% y esto beneficiaba ampliamente a los pobres (Jiménez, 1984). En Jakarta las tierras registradas eran hasta el 73% más valiosas que tierras similares con derechos más débiles (Dowell y Leaf, 1992). La figura 2.4 muestra el impacto de la titulación sobre la inversión en tres países.

Figura 2.4

Impacto del estatus de tierra titulada sobre la inversión – países y años seleccionados



Fuente: Feder (2002).

En Ghana las parcelas que tienen un carácter más transferible, interpretado como mayor seguridad de la tenencia, incrementaba la probabilidad de que los individuos plantaran árboles y emprendieran una amplia gama de inversiones adicionales como drenaje, irrigación y colchón orgánico (Besley, 1995). Mientras que la seguridad de la tenencia afecta el comportamiento de inversión de los agricultores, esto no necesariamente requiere derechos completamente individualizados o títulos de tierras. En Níger los agricultores aplican cantidades significativamente menores de estiércol

en parcelas en arriendo que en parcelas propias, lo que sugiere que son conscientes de la diferencia en la seguridad de la tenencia a largo plazo, pero no hay ninguna diferencia significativa evidente entre parcelas sobre las que se tiene absoluta propiedad privada y aquellas que se tienen por usufructo tradicional. La conclusión es que en el segundo caso la seguridad de la tenencia al parecer es lo suficientemente alta para que los agricultores esperen poder cosechar los beneficios de su inversión a mediano plazo (Gavian y Fafchamps, 1996). En Malawi, mayores niveles de seguridad de la tenencia bajo un sistema patrilineal han llevado a mayores niveles de plantación de árboles, cultivo de tabaco y adopción de nueva tecnología (Otsuka, 2001). En Tanzania Briggs y Mwamfupe (2000) han identificado inseguridad de los derechos de propiedad en áreas periurbanas, resultante de una disputada propiedad legítima, como un factor clave que subyace a la menor inversión.

Efectivamente, una norma fundamental que se encuentra en la mayoría de las instituciones consuetudinarias o comunales de tenencia de la tierra, es que la inversión en mejoras observables, como la plantación de árboles, es recompensada con derechos individuales fuertes sobre la tierra (Crisologo-Mendoza y Van de Gaer, 2001; Otsuka, 2001; Shepherd, 1991). En áreas en las que mejoras de largo plazo tales como la construcción de terrazas o el despeje de tierra y la creación de plantaciones tienen el potencial de incrementar significativamente la productividad de la tierra, un arreglo común es que los arrendatarios puedan ya sea establecer derechos cuasi de propiedad sobre la tierra o incrementar significativamente su participación de la cosecha, como en el caso de la República de Yemen (Aw-Hassan, 2001)¹⁵. Igualmente, en Sumatra se encuentra propiedad conjunta de la tierra en áreas de cultivo de arroz, el cual requiere poca inversión, pero en las tierras altas donde se cultiva canela, la cual implica la necesidad de inversión a largo plazo, ha evolucionado un sistema individualizado de derechos de tierras (Suyanto, Tomich y Otsuka, 2001).

En Nicaragua, la mayor seguridad asociada con el registro de títulos ayudó a llevar la inversión cerca del nivel óptimo e incrementó el valor de la tierra casi en un 30%. La inversión a nivel de lote se ve afectada por los derechos sobre el lote específico, mas no por el hecho de que haya o no como mínimo una parcela con títulos (que luego podría usarse para acceder a crédito) en el hogar. Esto sugiere que, más que un mayor acceso a crédito, lo que determina el resultado es un mayor nivel de seguridad de la tenencia, interpretación ésta reforzada por el hecho de que no hay

15 Dependiendo de la forma en que acciones de esa naturaleza afecten la probabilidad de pérdida de la tierra y de si las reglas comunitarias dan compensación por tales inversiones cuando una parcela se revierte a la comunidad (Baland y Platteau, 1998), pueden visualizarse escenarios en los que sistemas de tenencia comunal pueden incrementar en vez de reducir la cantidad de inversión que se haga relacionada con la tierra (Sjaastad y Bromley, 1997).

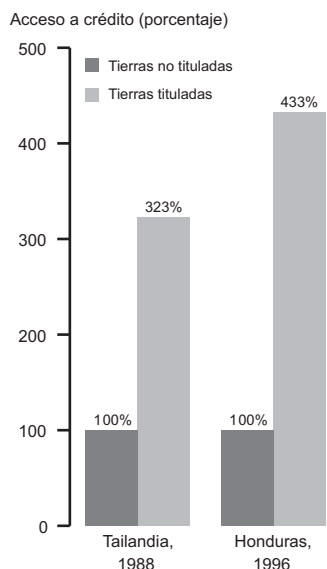
diferencias significativas en el potencial de transferencia entre tierras tituladas y sin título (Deininger y Chamorro, en proceso). En el Ecuador periurbano, el impacto incondicional de los títulos es elevar los valores prediales en un 24%. Los derechos de propiedad informales, que las comunidades desarrollan a lo largo del tiempo, hasta cierto punto pueden sustituir los derechos de propiedad formales, lo que significa que la titulación tendrá un efecto máximo en comunidades recién establecidas en las que todavía no existen reglas informales (Lanjouw y Levy, 1998). En Venezuela, de 1965 a 2000 los precios de la tierra en mercados informales se mantuvieron entre el 40 y el 60% por debajo de los precios de las tierras tituladas (Delahaye, 2001).

El análisis del impacto de una mayor seguridad de la tenencia de la tierra y de la titulación de tierras en la Amazonia brasileña indica también un fuerte impacto de la primera (Alston, Libecap y Schneider, 1995, 1996). En las reservas indígenas de los Estados Unidos Anderson y Lueck (1992) encontraron que el rendimiento en tierras tribales y en fideicomiso individual era respectivamente del 85 al 90% y del 30 al 40% inferior al de tierras en pleno dominio. Salas (1986) proporciona evidencias menos rigurosas de Costa Rica, donde se estima una correlación positiva de 0,53 entre ingreso agrícola y seguridad de títulos, y Stanfield (1990) afirma que los programas de titulación han llevado a incrementos del valor de la tierra. Evidencias más anecdóticas respaldan esto: De Soto (1993) observa que en el Perú la inversión en la propiedad se incrementa 9 veces cuando los invasores obtienen títulos formalizados de sus casas.

Los títulos de tierras son un determinante clave del acceso a crédito formal

Además de inducir inversión, la propiedad segura de la tierra que puede verificarse y transferirse a bajo costo, tiende a incrementar la oferta de crédito del sistema crediticio formal. La razón es que debido a su inmovilidad e indestructibilidad virtual la tierra que tiene derechos de propiedad seguros, claramente definidos y fácilmente transferibles constituye una garantía ideal. El proporcionar garantías –facilitado por la posesión de títulos formales de tierras– generalmente es una condición necesaria para la participación en los mercados de crédito formales para créditos a mediano y largo plazo. Los títulos pueden mejorar también el acceso a los mercados de crédito informales, como lo observó Siamwalla (1990) en Tailandia. Entonces, la existencia de derechos de propiedad bien documentados y transferibles, y de arreglos institucionales para facilitar la transferencia de tierras a bajo costo, con frecuencia pueden hacer una contribución importante al desarrollo de mercados financieros. La figura 2.5 presenta algunas de las evidencias disponibles.

Figura 2.5
Impacto del estatus de tierra titulada sobre el acceso a crédito –
países y años seleccionados



Fuente: Feder (2002).

La importancia del efecto en términos de oferta de crédito asociada con la provisión de títulos de tierras es respaldada por evidencias de Tailandia (Feder, 1988), donde las opiniones de los agricultores y las evidencias econométricas señalan una mejor oferta de crédito como el principal beneficio de la titulación: la disponibilidad de títulos elevó significativamente la oferta de crédito a los hogares en tres de las cuatro provincias. López (1997) encuentra un impacto similarmente positivo de la titulación sobre el acceso a crédito en Honduras.

El efecto positivo de los títulos sobre la oferta de crédito no se produce universalmente. La titulación y el registro formal de tierras, distintos de las medidas para incrementar la seguridad de la tenencia en una situación informal, es más probable que tengan un impacto fuerte en el mercado crediticio en situaciones en las que ya operan mercados de crédito informales y existe una demanda latente de crédito formal que no puede satisfacerse debido a la falta de títulos formales. Este es, en general, el caso de los países que han alcanzado un cierto nivel de ingreso *per cápita*, de tal manera que la tierra ha dejado de ser la red de seguridad primordial, y siempre que haya oportunidades de inversión para prestatarios potenciales. Cuando estas condiciones existen, dar títulos formales de tierras efectivamente puede contribuir de manera significativa al surgimiento de mercados financieros. Incluso en estos

casos, simultáneamente con los esfuerzos de titulación, puede ser apropiado tomar medidas para mejorar el desarrollo de la infraestructura de crédito o el acceso a los mercados.

En contraste, los títulos formales pueden no tener efecto en el acceso a crédito en situaciones en las que, (a) no es factible la opción de juicio hipotecario, (b) no se dispone de la infraestructura financiera necesaria ni/o de un sistema bancario que vaya a prestar a pequeños productores, o (c) la rentabilidad de los proyectos de los usuarios de crédito potenciales es baja. Adicionalmente, a bajos niveles de ingreso y en ausencia de otros mecanismos de seguridad social, la tierra sirve como una red de seguridad social. El juicio hipotecario sobre las tierras de hogares que hayan fallado en los pagos del crédito los privaría de su medio básico de sustento y podría no ser socialmente deseable, que es la razón esencial para que los sistemas consuetudinarios restrinjan la comerciabilidad de la tierra. Aun cuando una ley formal decretara que la tierra debe ser completamente comercializable, una legislación de esa naturaleza podría resultar imposible de implementar, como sucedió efectivamente en Kenia (Atwood, 1990). Debido a que es improbable que los bancos presten en estas circunstancias, no se materializarán los efectos esperados en mercado de crédito. En la India, por ejemplo, Pender y Kerr (1999) encontraron que la prueba formal de propiedad de tierras tenía poco impacto en la oferta de crédito, ya fuera porque otros factores afectaban fuertemente el acceso de los pequeños productores a crédito o porque los bancos no tenían la opción de juicios hipotecarios.

La provisión de crédito normalmente también está asociada con costos fijos de transacción causados por la necesidad de filtrar las solicitudes, obligar al cumplimiento de los pagos de amortización y otros aspectos independientes del monto prestado. La necesidad de recuperar estos gastos puede significar que los prestamistas den crédito a los pequeños prestatarios a un costo significativamente más alto que a los grandes, o sencillamente que los excluyan del todo. Así, aun cuando se trate de tierras con títulos formales y que por consiguiente pueden usarse como garantía, los costos de transacción asociados con la administración de esa clase de crédito o con procedimientos de juicio hipotecario pueden ser demasiado altos para que sean atractivos para los prestamistas comerciales. Entonces, los beneficios de la titulación de tierras en términos de acceso a crédito pueden diferenciarse por riqueza y otorgarse exclusivamente a los productores más ricos. De hecho, un estudio en Paraguay confirmó la existencia de este efecto de la titulación sobre la oferta de crédito (Carter y Olinto, 2003). Las estimaciones indicaron que los productores que tenían menos de 20 hectáreas permanecían excluidos del mercado crediticio y por consiguiente no se beneficiaban del efecto de la titulación sobre la oferta de crédito, lo que quiere decir que los beneficios de los programas de titulación relacionados con el crédito se otorgan únicamente a los medianos y grandes propietarios. Como lo indica la figura 2.6, los productores que tienen predios menores, y especialmente si no tienen títulos,

tienden más a ver racionado su acceso a capital que los que tienen propiedades más grandes. Si bien se estima que la titulación incrementa el acceso de todos los productores a crédito, el efecto es suficientemente grande para reservar ese acceso para los que tienen más de 20 hectáreas de tierra, lo que significa que para los hogares que están por debajo de este umbral es necesario que otros mecanismos acompañen a la titulación. Mushinski (1999) encontró en Guatemala un patrón similar de racionamiento del crédito dependiendo de la riqueza.

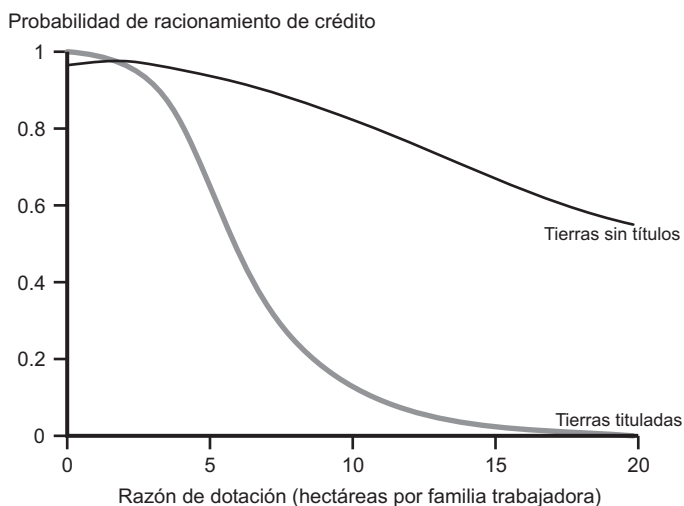
Habiendo heterogeneidad en las dotaciones, el que los pequeños productores se beneficien de las políticas de otorgamiento de títulos depende, en parte, de la presencia de mercados de crédito y de la capacidad de reducir los costos de transacción y las distorsiones inducidas por políticas que limitan el acceso a los mercados de crédito. Considerables evidencias sugieren que en situaciones en las que los mercados de crédito no funcionan bien o acarrear distorsiones que ponen en desventaja a los agricultores pequeños y a los pobres, el establecimiento de derechos de propiedad formales e individualizados mediante la titulación puede tener un impacto adverso en la equidad. Consecuentemente, será importante eliminar las distorsiones de política y otras barreras que puedan reducir el acceso a crédito antes, o al tiempo con la iniciación de las actividades de titulación. Cuando es improbable que la titulación incremente el acceso a crédito formal incluso eliminando esas distorsiones, y cuando no hay intervenciones adicionales económicamente viables para incrementar el acceso de los pequeños propietarios a crédito, pueden usarse niveles más bajos de formalidad y precisión. La experiencia ilustra que con el tiempo estos niveles inferiores pueden mejorarse, como en el caso de Botsuana (Adams, 2000).

IMPLICACIONES PARA LAS POLÍTICAS

Los principios y las evidencias comentados hasta ahora significan que el marco legal para la propiedad de tierras no solamente debe ser comprensivo, sino también flexible, de manera que permita diferentes opciones dependiendo de la densidad de población, del nivel de desarrollo económico y del acceso a infraestructura. Más aún, debe reconocer explícitamente los derechos de la mujer y de otros grupos que tradicionalmente han sido ignorados o han estado en desventaja. Dondequiera que se justifique y que sea compatible con los principios antes expuestos, el marco legal debe incluir el reconocimiento formal de derechos consuetudinarios, sujeto a estándares mínimos. Aun cuando los derechos se otorguen al grupo, deben ser suficientemente específicos en lo relativo a las obligaciones de los individuos pertenecientes al grupo y a los mecanismos mediante los cuales éstas se especifican o pueden cambiarse. Finalmente, es necesario que las instituciones que administran los derechos de tierras estén respaldadas por la ley y sean legítimas, accesibles y responsa-

Figura 2.6

Impacto de la titulación y la riqueza en el acceso a crédito, Paraguay, 1990-95

**Fuente:** Carter y Salgado (2001).

bles; que sigan procedimientos claramente definidos; que tomen decisiones que tengan autoridad, y que proporcionen información a bajo costo, de manera que no discriminen a los pobres.

Definición y demarcación de los derechos de propiedad

La discusión anterior destaca que los derechos de propiedad deben durar un tiempo lo suficientemente largo para que haya incentivos para invertir, y que deben estar respaldados por instituciones accesibles de cumplimiento forzoso que disfruten de respaldo legal y de legitimidad social; que la responsabilidad de los individuos tiene que ser clara aun cuando los derechos de propiedad se otorguen a un grupo; y que las instituciones pertinentes tienen que tener la posibilidad de evolucionar flexiblemente en respuesta a las cambiantes necesidades. Aunque el derecho último (título de raíz) puede ser de la comunidad o del Estado, hay muchas opciones dependiendo de la situación particular y del sistema. Botsuana constituye un buen ejemplo de cambio gradual en la amplitud de los derechos de tierras que pueda disfrutar un individuo, comenzando con derechos grupales. Desde 1970, gradualmente las autoridades han fortalecido los derechos individuales, empezando por el derecho de excluir animales de otras personas y cercar las tierras arables; permitiendo la asignación de tierras a todo ciudadano adulto, sea varón o mujer, casado o soltero; cobrando un precio por

transferencias de tierras desarrolladas; e introduciendo arrendamientos residenciales de derecho común para tierras comercialmente valiosas (Adams 2000; Toulmin y Quan, 2000). Lo esencial es que los diferentes sistemas sean compatibles y se complementen entre ellos y que los mecanismos para hacer la transición entre diferentes sistemas estén bien definidos, de tal modo que se eviten la duplicidad y el paralelismo.

Los arreglos consuetudinarios dominan en la mayoría de los países africanos y en las áreas nativas de muchos países latinoamericanos y algunos asiáticos. Sistemas con la intención de parecerse lo más posible a la tenencia tradicional se restablecieron en México, a raíz de la revolución de 1917, en forma de *ejidos*, y en la China y Etiopía, en el contexto de la colectivización. En estos casos, los derechos seguros y normalmente heredables de los individuos a recibir tierra, en general para cultivo individual, se basan en su pertenencia al linaje que limpió la tierra. Consecuentemente, la característica determinante de la tenencia tradicional es que la tierra es de propiedad de la comunidad y no del individuo. Los intercambios a través de ventas o arrendamientos se limitan a la comunidad, y permitir la transferencia permanente de tierras a terceros termina formal y definitivamente el régimen de tenencia consuetudinaria. Los sistemas consuetudinarios de propiedad de la tierra han evolucionado durante largos períodos en respuesta a las condiciones específicas de cada localidad. En muchos casos constituyen una forma de manejar las relaciones de tierras que es más flexible y mejor adaptada a las condiciones de la localidad específica que lo que sería posible con un enfoque más centralizado (Downs y Reyna, 1978); Noronha, 1985). Los derechos de tierras que dan tales sistemas suelen ser muy seguros, de largo plazo y en la mayoría de los casos heredables, y pueden transferirse dentro de la comunidad (Feder y Feeny, 1991; Feder y Noronha, 1987). Solamente surgen desafíos una vez que se vuelven más comunes las transferencias a terceros o cuando las instituciones internas ya no pueden resolver adecuadamente las disputas de tierras.

La literatura es clara acerca de que incluso en los casos en que los derechos de propiedad se otorgan a un grupo —es decir que se establece un límite claro entre miembros y no miembros—, dentro del propio grupo el que prevalezca o no un régimen de acceso abierto dependerá de la efectividad con la que se establezcan y apliquen los mecanismos para el manejo de recursos. La presencia generalizada de asociaciones de condominio en países industriales que comparten muchas características con los sistemas de tenencia consuetudinarios, ilustra que los derechos grupales bien definidos no necesariamente son inferiores a la propiedad individual total y que pueden tener ventajas en la provisión de bienes públicos. También ilustra que además de definir las responsabilidades de los individuos dentro del grupo, es necesario definir claramente los mecanismos de salida y/o la transición a estructuras de derechos de propiedad más individualizados, si se quiere que tales arreglos sean viables.

Siempre que los individuos de un grupo que satisfaga los criterios anteriormente descritos, ostenten derechos de tierras fácilmente identificables, de largo plazo y transferibles, dar primero reconocimiento legal y regularizar los derechos de propiedad de tierras del grupo bien puede ser un enfoque eficaz en función de los costos para proporcionar seguridad de la tenencia. (Heath, 1994). En muchos casos las comunidades tienen reglas establecidas para evaluar los derechos de tierras dentro del grupo, pero muchas enfrentan amenazas externas de invasión o de conflicto. Si ese es el caso, a menudo pueden lograrse altos niveles de seguridad de la tenencia a bajo costo, delineando derechos para un grupo y no para los individuos. La experiencia sugiere que los arreglos de esta naturaleza son sostenibles y equitativos solamente si se tienen claramente definidos los derechos y responsabilidades de los individuos pertenecientes al grupo y si se tienen mecanismos establecidos para hacerlos cumplir o para apelar en caso de infracciones.

En muchos casos surgen conflictos debido a que se impugnan transferencias de tierras y los acuerdos en torno a ellas, o porque una de las partes involucradas desafía la validez de la forma de resolver conflictos pasados. Por esta razón, las transferencias y acuerdos sobre tierras que se acometen en conexión con la resolución de conflictos deben registrarse de tal manera que minimice la posibilidad de ambigüedad o reinterpretación. Una opción prometedora es proveer validación administrativa para arreglos y contratos, tales como transferencias y ventas, acordados localmente, siempre que no infrinjan los derechos de otros (por ejemplo, de mujeres o de tenedores de derechos de tierras secundarios) (Lavigne Delville, 2000). De hecho, el simple registro de acuerdos de venta atestiguado por miembros respetables de la comunidad se ha usado por mucho tiempo para legitimar y dar reconocimiento social a tales transacciones. El uso de este mecanismo es particularmente deseable en África occidental donde, debido a que a menudo los involucrados en las transacciones de tierras son migrantes, el conflicto podría llevar a fricciones más generales entre grupos étnicos.

En situaciones en que los usuarios de la tierra y el sector privado tienen confianza en que el gobierno hará honor a los contratos, los derechos de arrendamiento a largo plazo y seguros, que sean completamente transferibles, pueden tornarse virtualmente indistinguibles de la propiedad privada. Por ejemplo, en Israel la mayoría de la tierra es de propiedad del Estado y arrendada a agricultores por términos de 49 o 99 años, sin ningún impacto negativo sobre los mercados de tierras ni de crédito (Lerman, 2001). Siempre que haya reservas o temores acerca del impacto de la privatización de la tierra sobre la productividad y la equidad, el otorgamiento de arrendamientos a largo plazo puede constituir un medio para alcanzar muchos o todos los beneficios, o para probar la factibilidad de tales arreglos y luego expandirlos gradualmente con base en la experiencia ganada en el proceso. Por ejemplo, desde 1978 en la China las tierras rurales fueron dadas inicialmente en contratos de arrendamiento informales por 15 años, período éste que ahora se ha extendido a 30. El recuadro 2.2 ilustra la evolución gradual de la seguridad de la tenencia de tierras del Estado.

Recuadro 2.2 Seguridad de la tenencia de la tierra siendo ésta de propiedad del Estado

En China la adopción, a principios de la década de 1980, de derechos individuales de uso de la tierra bajo el sistema de responsabilidad por hogar, ha contribuido significativamente al incremento de la productividad y el rendimiento de las áreas rurales (Lin, 1992; McMillan, Whalley y Zhau, 1989). No obstante, los estudios muestran que la seguridad de la tenencia varía enormemente de un pueblo a otro (Li, Rozelle y Brandt, 1998) y que la reasignación administrativa periódica de tierras contribuye a una gran inseguridad de los derechos de propiedad (Jacoby, Li y Rozelle, en proceso). Derechos de propiedad débiles han estado vinculados a métodos insostenibles de cultivo, sobreexplotación de recursos naturales escasos, baja inversión y disminuido bienestar familiar (Chen y Davis, 1998). Es más, un problema creciente son los abusos de poder por parte de las autoridades de pueblo para efectuar reasignaciones que les reporten a ellas beneficios personales (Li, 2002). Para incrementar la seguridad de la tenencia, en 1999 el gobierno chino revisó la Ley de Manejo de Tierras de 1986, para pedirles a los agricultores recibir contratos escritos de uso de tierras a 30 años y que el campo para reajustes quede circunscrito o completamente eliminado. Esto ha tenido impactos considerables, aunque diferenciados regionalmente, sobre la percepción de los agricultores (Prosterman, 2001). Aprovechando esto, en 2002 el gobierno adoptó una nueva ley de tierras que fortalece los derechos del individuo; libera los mercados de arrendamiento; protege a los hogares contra expropiación arbitraria por parte de funcionarios del pueblo, al requerir que incluso las pequeñas reasignaciones sean aprobadas por una mayoría de dos tercios de los miembros del pueblo; y tiene la finalidad de establecer mecanismos para proteger a la mujer contra la pérdida de su dotación de tierras (Schwarzwalder, 2002).

Similarmente, en Vietnam la Ley sobre Tierras de 1998, provee arrendamientos automáticamente renovables a 20 años para cultivos anuales y a 50 años para cultivos perennes, permite algo de hipoteca y también que inversionistas extranjeros obtengan arrendamientos de tierras bajo ciertas condiciones (Banco Mundial, 2000). Obviamente, como contratos de arrendamiento, al acercarse el final de término la incertidumbre de su continuidad puede reducir los incentivos de inversión. Entonces se requieren reglas para asegurar un proceso justo y transparente de renovación del contrato. El deseo de reducir los costos de transacción, la incertidumbre y la oportunidad de interferencia burocrática discrecional, ha llevado a muchos países a estipular la renovación automática de los arrendamientos, en ausencia de un interés público apremiante en la terminación del contrato.

Obviamente, si existen dudas concernientes a la capacidad o deseo de las instituciones de arrendamiento de tierras del Estado de respetar contratos a largo plazo, por ejemplo revocando arrendamientos o elevando el canon una vez que se hayan hecho mejoras que incrementen el valor de la tierra, los beneficios del arrendamiento de tierras públicas serán limitados o completamente inexistentes. Si no es posible incrementar la credibilidad de las instituciones del gobierno y los beneficios de derechos

de propiedad mejorados son sustanciales, lo indicado puede ser la privatización completa. Al mismo tiempo, los beneficios de incrementar la credibilidad de las instituciones públicas y hacerlas más responsables pueden ser más generales, cosa que es ilustrada por el estrecho vínculo entre tenencia de la tierra y reforma legal general.

Si el valor de la tierra es suficientemente alto, la opción a escoger es generalmente la de derechos individuales de propiedad de tierras. Cuando la magnitud de la tarea, las elevadas exigencias de la titulación completa y la escasez de capacidad administrativa hacen que no sea factible o práctico, por lo menos en el corto o mediano plazo, el otorgamiento de títulos de libre tenencia completamente supervisado y documentado, se necesitan opciones intermedias para incrementar la seguridad de la tenencia de los habitantes urbanos y rurales. Entre las opciones disponibles están un sistema de registro de títulos directo y simplificado como el introducido en el Perú (De Soto, 2000); arrendamientos a largo plazo y transferibles, como los implementados en muchas ciudades hindúes, o medidas legales que garanticen los derechos de ocupación y el reconocimiento de tales derechos, incluido el mantenimiento de registros, a nivel local. Estas medidas a menudo han tenido un impacto significativo sobre el incremento de la seguridad de la tenencia a un costo relativamente bajo. Sin embargo, asegurar la compatibilidad de cualquier sistema simplificado de registro con un procedimiento eventual de titulación formal es esencial para no establecer sistemas paralelos.

La propiedad de la tierra certificada por títulos formales será también la opción a escoger cuando los valores de la tierra sean suficientemente altos y cuando se disponga de la capacidad para la administración de tierras. Esto lo ilustra el hecho de que muchos países de medianos ingresos, como Chile, Malasia, México, Marruecos, Tailandia y Túnez, han llevado a cabo programas a gran escala de mejoramiento de la tenencia y de la regulación, que han dado títulos formales con considerable éxito. En este contexto, el registro de tierras debe ser accesible y proporcionar a bajo costo información autorizada y confiable a las instituciones financieras y los inversionistas potenciales. Para asegurar la transparencia, el acceso público al registro tiene que ser elevado a la categoría de ley, la estructura administrativa tiene que ser suficientemente desconcentrada¹⁶, y los registros físicos tienen que estar en condiciones que permitan dicho acceso a bajo costo. La agencia responsable del registro de derechos de tierras también debe ser independiente de los poderes judicial y ejecutivo.

Puesto que el beneficio de un registro oficial reside en la oferta de información autorizada sobre todas las propiedades de una jurisdicción, el incremento de la segu-

16 A la vez que bajos costos de transacción y acceso general a la administración de tierras son de suma importancia, los mismos pueden lograrse desconcentrando una agencia gubernamental central, en vez de establecer unidades descentralizadas con poder para la toma de decisiones independientes, cosa que podría llevar a la ausencia de un marco nacional y de uniformidad en la prestación de servicios de administración de tierras.

ridad de la tenencia que puede ofrecer un marco legal e institucional que cubra la mayoría del territorio y que ofrezca la posibilidad de mejoramiento gradual en la medida de lo necesario, puede pesar más que el nivel relativamente bajo de precisión que pueda ser necesario por razones de costos. Luego puede apuntarse a mayor precisión y detalle en áreas en las que los valores de las tierras sean más altos, por ejemplo en áreas urbanas. Las consideraciones de equidad y eficiencia implican también que, toda vez que sea posible, los programas de titulación deben ser sistemáticos, no a solicitud. La eficiencia se incrementa mediante economías de escala y la equidad se eleva si todos los derechos para un área se registran al mismo tiempo¹⁷.

Los programas de registro deben ir acompañados de campañas de publicidad para asegurar el conocimiento generalizado de las reglas y los procedimientos. A menudo, involucrar a las comunidades es más eficaz en función de los costos que una manera altamente formalizada de demarcar límites. Es más, las comunidades locales tienen el mejor conocimiento de la situación sobre el terreno y, si se les hace el requerimiento sistemático de dar su consentimiento, pueden objetar límites errados, propietarios mal nombrados u omitidos y otras irregularidades. Esto es crucial para evitar el surgimiento de posteriores disputas que podrían poner en peligro la seguridad de los títulos y certificados expedidos, reduciendo su valor y minando el campo para posteriores transacciones de tierras. La importancia de la participación local es ampliamente reconocida y los sistemas que no prestan la suficiente atención a este aspecto son lentos y *ad hoc* o están expuestos a disputas subsecuentes.

Incluso cuando se trata de implementar el registro sistemático, éste no será factible de una vez para un país entero, lo que plantea el desafío de atender a áreas no prioritarias de manera esporádica. Lo mismo es válido para áreas que no estén incluidas en adjudicación sistemática. Dado que históricamente los procedimientos *ad hoc* de adjudicación de tierras sin una consulta apropiada han sido, presumiblemente, el mecanismo mediante el cual comunidades tradicionales y sus miembros han perdido la mayoría de sus tierras en favor de terceros o de jefes y miembros de la comunidad, estas situaciones justifican atención especial. Esto hará más importante la adhesión a un proceso transparente.

A menos que las autoridades puedan hacer que las instituciones de administración de tierras presten servicios ampliamente, a bajo costo y de una forma que inspire seguridad y confianza públicas, de tal modo que los propietarios vean beneficios tangibles que justifiquen sus esfuerzos por mantener actualizados los registros de

17 Comenzando con el sistema *ryotwari* que introdujeron los británicos en el sur de la India alrededor de 1820, los programas sucesivos de titulación sistemática muestran que reclamaciones de derechos conflictivos pueden atenderse con un procedimiento administrativo relativamente rápido en vez de hacerlo a través de prolongados y costosos canales legales. El anuncio y la visibilidad pública a nivel de comunidad son requerimientos clave para evitar la rapiña de tierras.

sus propiedades, grandes inversiones en elaboración de minutas y en infraestructura física pueden tener poco efecto a largo plazo. De hecho, desventajas institucionales pueden imponer restricciones a la capacidad de hogares y empresarios de disfrutar y transferir derechos de propiedad, las cuales son tan inconvenientes como provisiones legales ambiguas. En efecto, el caso de la India, donde el registro únicamente ofrece la consignación del pago de impuestos y donde las disputas de tierras con frecuencia abundan (Wadhwa, 2002), ilustra que el uso de un registro que no provea información autorizada y actualizada puede ser limitado. En muchos casos, los programas de titulación no alcanzaron los resultados esperados debido a que los hogares no registraron transacciones ulteriores, invalidando así rápidamente el valor de la enorme inversión pública. El análisis de los incentivos para la continuidad del registro revela que a menudo elevados costos de transacción o impuestos de transferencia significan que los hogares no registren las transacciones, y las autoridades necesitan tomar las medidas apropiadas para enfrentar este problema. Entonces, para asegurar la sostenibilidad, si se espera que los propietarios de tierras registren sus transacciones y usen el registro oficial, debe minimizarse el costo en tiempo y dinero para que hagan tal cosa.

Fortalecimiento de los derechos de tierras de la mujer

Iniciativas pasadas de políticas de tierras que se basaban en un modelo unitario del hogar frecuentemente han fallado en reconocer la importancia de la forma en la que se asigna el control de los bienes, y en particular de la tierra, dentro del hogar. Esto a menudo ha resultado en la relativa negligencia con respecto a los derechos de tierras de la mujer, pese al hecho de que ello viola normas básicas de igualdad e ignora las evidencias que apuntan hacia la importancia del acceso de la mujer a los bienes y al ingreso para los resultados en nutrición y acumulación de capital humano, especialmente para las niñas, así como para el poder de negociación de la mujer dentro del hogar. No importa si la mujer trabaja o no en agricultura, la propiedad independiente de bienes elevará considerablemente sus oportunidades de medios de vida; por ejemplo, podría utilizar la propiedad de tierras para lograr acceso a crédito que le permita establecer pequeñas empresas o acometer otros empeños no agrícolas. Aun cuando se hayan introducido medidas destinadas a mejorar los derechos de la mujer, tales como titulación conjunta, donde de hecho los resultados e impactos a menudo se han quedado muy cortos con respecto a las expectativas, lo que quiere decir que se justificaría dar mayor atención a la efectividad de las intervenciones.

En muchas sociedades los derechos de tierras de la mujer son de naturaleza secundaria, adquiridos a través de su esposo o parientes varones. Como consecuencia, la capacidad de la mujer de tener propiedad independiente de tierras en caso de muerte del esposo o de divorcio es limitada. La divergencia entre derechos de pro-

piedad y derechos de control puede tener efectos negativos en la productividad. Cuando el esposo controla los ingresos del cultivo, esto reduce los incentivos de la mujer para esforzarse y, por consiguiente, disminuye la productividad agrícola. Esto es particularmente relevante en países africanos donde las mujeres son las principales cultivadoras agrícolas, y en muchos países de América Latina y Asia donde el hombre se va o donde tradicionalmente se discrimina fuertemente a la mujer (Agarwal, 1994; Deere y León, 2001). En Burkina Faso la reasignación de factores de producción, de parcelas controladas por los hombres a parcelas controladas por las mujeres dentro del mismo hogar, pudo incrementar el rendimiento en un 6% (Udry, 1996). Otros estudios destacan que la parcialidad en la asignación de derechos de tierras en contra de la mujer no se justifica, pues la literatura no ofrece ninguna evidencia de menor eficiencia de las mujeres agricultoras. Por cierto, un estudio de Costa de Marfil, por ejemplo, demuestra que la eficiencia de la mujer no difiere significativamente de la del hombre (Adesina y Djato, 1997). Adicionalmente, evidencias anecdóticas sugieren que dar a la mujer títulos de tierras le permitirá usar la seguridad que esto proporciona para acceder a crédito, posiblemente para iniciar empresas no agrícolas.

A menos que los derechos de la mujer sean específicamente protegidos, los incrementos del valor de la tierra causados, por ejemplo, por mayores niveles de densidad de población o por el surgimiento de oportunidades de exportación, pueden conducir a un debilitamiento progresivo, incluso a la pérdida, de los derechos de tierras de la mujer. En algunas partes de África occidental la introducción de cultivos de exportación ha ocasionado que los hombres se apoderen de parcelas previamente cultivadas por las mujeres (Kevane y Gray, 1999), cosa similar a lo que ocurrió en Kenia (Dolan, 2001). En contraste, la introducción de cultivos de exportación en Ghana ha incrementado la demanda de la fuerza laboral femenina, lo que ha hecho que los esposos “obsequien” a sus mujeres derechos de tierras a cambio de trabajar en los cacaotales de ellos. Los mejores resultados obtenidos, como gasto en educación y salud de las niñas, ilustran que fortalecer el poder de negociación de la mujer y su control sobre los bienes evidentemente importa y puede ayudar a mejorar la equidad (Quisumbing y Otsuka, 2001). En muchos estados hindúes, tanto leyes como fallos de las cortes o prácticas prevalecientes suelen estar fuertemente parcializadas en contra de la mujer. Para enfrentar el problema se ha recomendado acción gubernamental a nivel nacional (Saxena, 1999).

La devastación causada por la epidemia de VIH/SIDA, conjuntamente con el hecho de que en sistemas tradicionales las viudas sólo tienen acceso indirecto y con frecuencia inseguro a la tierra, está forzando a hacer ajustes significativos. Aunque los patrones tradicionales de herencia están cambiando en algunos países africanos, debido al significativo incremento de la mortalidad de varones (Ntozi y Ahimbisibwe, 1999), en Uganda la viudas sufren niveles significativamente más altos de conflictos

relacionados con la tierra que los demás, lo que causa pérdidas de productividad y les exige a ellas gastar dinero en tratar de obtener una resolución (Deininger y Castagnini, 2002). Entonces una mejor definición y cumplimiento forzoso de los derechos de tierras de la mujer y de su carácter heredable podría evitar cargar a las víctimas de tales golpes con el peso de conflictos sobre tierras que tienden a debilitar más su capacidad de adaptarse efectivamente. A menos que se tomen medidas para proteger realmente el acceso de la mujer a la tierra y a los bienes, en este contexto los esfuerzos generales por incrementar la seguridad de los derechos de tierras pueden tener como resultado una mayor concentración de derechos en manos de los hombres, con implicaciones negativas para la igualdad de género y para los resultados económicos (Lastarria-Cornhiel, 1997).

En la mayoría de los países, la ley tradicional implica que el acceso de la mujer a la tierra sea mediado por sus relaciones con los hombres. El reconocimiento legal de la capacidad de la mujer de tener derechos independientes de tierras es, por tanto, un primer paso necesario, aunque de ninguna manera suficiente, para incrementar su control de los bienes. Si bien la mayoría de los países reconocen la igualdad de género ante la ley y la ilegalidad de discriminar contra la mujer, llevar esas regulaciones a la práctica requiere más acciones específicas. En Asia los derechos de tierras de la mujer se han visto significativamente socavados a lo largo del tiempo. Aunque la afirmación de las principales leyes de propiedad ha ayudado a mejorar el marco legal, sigue habiendo desventajas tanto en la base legal de los derechos de propiedad de la mujer como en la capacidad real de implementarlos (Agarwal, 1994). En África, donde la yuxtaposición y frecuentemente el conflicto entre autoridades patriarcales tradicionales e instituciones democráticas basadas en la igualdad de género pueden crear considerable fricción, varios países, incluidos Mozambique, Nigeria y Sudáfrica, han anclado la igualdad de género en sus constituciones, con la aclaración de que esta provisión anula cualquier provisión legal, incluso de derecho consuetudinario, en contrario. El ejemplo de Uganda, donde la cláusula pertinente a la copropiedad de la mujer fue eliminada a último momento de la Ley de Tierras de 1998, ilustra que la emancipación de la mujer suele ser altamente política y que, en ausencia de un abogamiento fuerte, puede ser difícil lograr la debida atención a los problemas de la mujer (Yngstrom, 2002).

Para muchas mujeres la herencia es una forma importante de acceder a la tierra. Normalmente las reglas que se siguen son muy específicas de la cultura, han evolucionado a lo largo de extensos períodos y continúan adaptándose a cambios en el ambiente socioeconómico. Repetidamente los investigadores han identificado la falta de claridad en las regulaciones sobre herencia como una fuente mayor de conflicto. Cuando la modernización vaya a chocar con valores tradicionales, el objetivo debe ser clarificar las reglas y explorar hasta qué punto son consistentes con otros valores, como la igualdad de género, y si no lo son, examinar en qué forma podría

lograrse esa consistencia a nivel de procedimiento o legal. Este asunto se ha vuelto particularmente importante en el contexto de la epidemia de VIH/SIDA en África, donde el requerimiento de pasar por elaborados canales formales para efectuar la transferencia de derechos cuando se trata de herencia, en algunos casos se ha convertido en una carga mayor para los pobres (Fourie, 2002). Los cambios legales acometidos en América Latina (*ver* recuadro 2.3), y más recientemente en Asia, para incrementar los derechos de la mujer, han hecho más equilibrada en términos de género la legislación de tierras (Deere y León, 2001).

Recuadro 2.3 Innovadora legislación sobre género en América Latina

En un intento por mejorar la igualdad de género, países latinoamericanos y asiáticos han adoptado varias prácticas innovadoras. La igualdad explícita entre derechos de tierras del hombre y de la mujer es garantizada por Nicaragua (desde 1981), Brasil (1988), Costa Rica (1990), Honduras (1991), Colombia (1994), Bolivia (1996), República Dominicana (1998) y Guatemala (1999). La adjudicación y/o titulación conjunta de tierras a las parejas es una exigencia en Colombia (1988), Costa Rica (1990), Nicaragua (1993), Perú (1997, únicamente para parejas casadas), República Dominicana (1998), Ecuador (1999), Guatemala (1999) y Brasil (2001, opcional desde 1988), y ha sido propuesta en El Salvador y Honduras. Es más, Chile, Colombia y Nicaragua dan prioridad y cobran menos derechos a las mujeres cabeza de hogar en intervenciones relacionadas con la tierra.

Fuente: Deere y León (2001).

Aunque los investigadores han acometido poco estudio sistemático de los cambios relativos a herencia y otra legislación, las evidencias empíricas sugieren que, aun cuando las provisiones legales sean adecuadas, si chocan con las normas tradicionales su efectividad puede ser limitada. En la India, por ejemplo, la mujer suele no ejercer sus derechos legales debido a la presión social, y algunas evidencias indican que los ajustes que los hombres han hecho a las provisiones legales en realidad pueden dejarla peor librada (Saxena 2002). En África, leyes en favor de la mujer pueden no ser efectivas en la medida en que quienes se benefician de ellas suelen no insistir en sus derechos por temor a ser acusadas de brujería o ser socialmente estigmatizadas (Walker, 2002). Por ejemplo, aun cuando los derechos de la mujer estén adecuadamente protegidos en la ley, no se puede contar con que las instituciones locales que élites masculinas han dominado tradicionalmente protejan y hagan cumplir estos derechos, como lo demuestra Khadiagala (2001) con respecto a Uganda. En Europa oriental, aunque las constituciones de los países ordenen igualdad del hombre y de la mujer ante la ley, la práctica discrimina contra esta última, por ejemplo, permitiendo el registro de propiedad en nombre de una única persona, que habitualmente será el varón cabeza de hogar.

Todo esto significa que las medidas legales sólo pueden constituir un primer paso dentro de un proceso general de educación y creación de capacidad que haga a las mujeres conscientes de sus derechos. Para evitar o para poder contrarrestar desde el principio efectos secundarios indeseables, es necesario seguir muy estrechamente el impacto de las medidas legales. Se requerirán campañas de abogamiento y concienciación para atraer la atención sobre la importancia de las cuestiones de género en las políticas sobre tierras, así como medidas para hacer a las mujeres conscientes de sus derechos y para proporcionarles ayuda legal (Gopal y Salim, 1998). Aunque rara vez es de por sí suficiente, al proveer nuevas oportunidades el derecho a heredar tierras puede tener un papel importante para evitar la erosión de esos derechos, y puede fortalecer el poder de negociación de la mujer (Gray y Kevane, 2001).

Una estrategia para mejorar los derechos de la mujer que no ha sido cabalmente explorada es el potencial para dar atención prioritaria a las mujeres como beneficiarias de intervenciones y programas del gobierno. En América Latina, programas de titulación han desarrollado enfoques prometedores que incluyen, además de cambios legales, titulación conjunta y garantías explícitas para los derechos de tierras de la mujer. La experiencia de estos programas sugiere que las iniciativas legales que van acompañadas de campañas de difusión a menudo son insuficientes para mejorar el estatus de la mujer. El tratamiento preferencial de la mujer en programas públicos como titulación y reforma sobre tierras en América Latina, sugiere que éste constituye una forma apropiada de incrementar la equidad de género y que ha ayudado a mejorar la base documental para los derechos de la mujer, cosa que los primeros esfuerzos habían ignorado casi completamente (Deere y León, 2001). Es mucho más lo que puede hacerse con respecto a la discriminación positiva en favor de la mujer en proyectos específicos y al evaluar rigurosamente el impacto de las preferencias de género en el registro de tierras.

Aprovechamiento de formas de tenencia tradicionales e instituciones existentes

Dado que los sistemas de tenencia tradicionales han evolucionado durante largos períodos, suelen estar bien adaptados a las condiciones y necesidades específicas. Aun en situaciones en las que tales arreglos llegan a su límite, aprovechar lo que ya existe es, en muchos casos, más fácil y más apropiado que tratar de reinventar la rueda, lo cual puede terminar en la creación de instituciones paralelas con todas sus desventajas. En el pasado, los profesionales frecuentemente consideraron los arreglos de tenencia tradicionales como un arreglo económicamente inferior, equivalente al cultivo colectivo. Para facilitar el crecimiento económico y evitar las pérdidas de eficiencia estática y dinámica presumiblemente asociadas con esta forma de tenencia, propusieron establecer títulos de libre tenencia y subdivisión de los comunes

(Banco Mundial, 1975). Especialmente en África esto ha ayudado a legitimar y continuar la dualidad entre formas “modernas” de tenencia de la tierra que comprenden tenencia en arrendamiento y sistemas de libre tenencia, y formas “atrasadas” consistentes en arreglos tradicionales que los Estados más recientemente independientes han heredado de sus antiguos señores coloniales. En vista del limitado alcance del sector moderno, que en la mayoría de los países africanos cubre a lo sumo entre el 2 y el 10% del área total de tierras (Österberg, 2002), el no reconocer formalmente las instituciones consuetudinarias y otras instituciones tradicionales efectivamente ha excluido del gobierno de la ley la mayoría de la tierra y a la población que la usa, con implicaciones potencialmente de largo alcance para la gobernabilidad.

En África, instituciones consuetudinarias administran virtualmente toda el área de tierras, incluidas algunas zonas periurbanas donde la tierra tiene valores altos y donde la demanda por transacciones de tierras y por derechos de propiedad más formales está creciendo rápidamente. Tales instituciones no solamente tienen una presencia más fuerte en el campo que las instituciones gubernamentales, sino que además los lugareños también confían más en ellas, especialmente en África occidental, donde la intervención colonial se fió más de las instituciones locales. Al mismo tiempo, la falta de reconocimiento legal de estas instituciones, que *por derecho* las pone fuera de la cobertura de la ley, hace para ellas extremadamente difícil obligar al cumplimiento de las decisiones, y para aquellos que puedan verse negativamente afectados o pensar que estas autoridades abusan de su poder, apelar o acometer otra acción contra tales decisiones. El reconocimiento formal de su papel, al hacer más responsables esas instituciones, podría beneficiar a todo el mundo.

Reformas recientes en otros países africanos han avanzado muchísimo hacia el reconocimiento de la tenencia consuetudinaria (tabla 2.3), proveyendo de ese modo la base para integrarla a sistemas más formales. Además del reconocimiento legal de derechos comunitarios que, por primera vez, da una oportunidad de integrar la masa de usuarios de tierras a un sistema formal, un elemento clave de estas reformas es el uso extensivo de instituciones locales existentes o, en algunos casos, el establecimiento de nuevas instituciones, para resolver disputas de tierras y dar garantías por tales derechos a nivel local (Toulmin y Quan, 2000). La experiencia ilustra que el reconocimiento legal de las respectivas instituciones es, sin embargo, sólo un primer paso que tiene que ir seguido de la demarcación efectiva de la tierra, así como de la creación de capacidad para las instituciones locales. Mientras que lo primero requerirá atención a derechos menores y secundarios que pueden tener un impacto significativo sobre la equidad, lo segundo necesitará principios, procedimientos y reglas claros para evitar abusos de poder, y establecer mecanismos de apelación. Los peligros inherentes a la falta de reconocimiento de derechos consuetudinarios y la desconexión resultante entre estipulaciones legales y práctica real los ilustra el caso de Costa de Marfil. Pese a una larga historia de demarcación participativa de tierras

Tabla 2.3
Estatus de tenencia consuetudinaria en las nuevas leyes sobre tierras –
países africanos seleccionados

País	Reconocimiento de tenencia consuetudinaria	Intereses registrables de derechos consuetudinarios	Comunes registrables por grupo	Implementación
Burkina Faso	Permisivo	No	No	n.a.
Costa de Marfil	Parcial	Sí	No	n.a.
Eritrea	No	No	No	Ninguna
Etiopía	No	No	Sí	Ninguna
Ghana	Sí	Sí	Sí	Ninguna
Kenia	Permisivo	No	No	n.a.
Lesotho	Sí	Sí	Sí	Ninguna
Malawi	Sí	No	Sí	Ninguna
Malí	Sí	Sí	No	n.a.
Mozambique	Sí	Sí	Sí	En proceso
Namibia	Sí	Sí	No	Ninguna
Níger	Sí	Sí	No	n.a.
Ruanda	No	No	No	Ninguna
Sudáfrica	Sí	Sí	Sí	Ninguna
Swazilandia	Sí	Sí	Sí	Ninguna
Tanzanía	Sí	Sí	Sí	Ninguna
Uganda	Sí	Sí	Sí	Menor
Zambia	No	No	No	En proceso
Zanzibar ^a	Sí	No	Sólo indirectamente	Pilotos
Zimbabwe	Sí	Sí	Sí	Ninguna

n.a. No aplicable

a. Archipiélago de Tanzania

Fuente: Basado en Alden- Wiley (2002).

comunitarias, la Ley de Tierras de 2000 no reconoció tales derechos y en cambio ordenó que todos los derechos tradicionales que no se hubieran transformado en títulos completos al cabo de 10 años fueran revertidos al Estado. La limitada capacidad del Estado para implementar estas provisiones fue cuestionable desde el principio. Al mismo tiempo, las predicciones de los burócratas en el sentido de que la ley crearía inseguridad generalizada de la tenencia, conflicto y acción discrecional, parecen haber brotado en hostilidades recientes en el país relacionadas al menos parcialmente con problemas de tierras.

Para poner en práctica el reconocimiento de los derechos consuetudinarios es indispensable tener mecanismos para la demarcación y el registro de los límites de las tierras comunitarias (o, de ser deseable y factible, individuales), y en varios países han sido propuestos y creados. Por ejemplo, la política de tierras de Tanzania establece un certificado por tierras del poblado y designa al concejo elegido como fideicomisario de la tierra. Las parcelas de hogares individuales se registran como tenencias consuetudinarias individuales, pero la tierra se mantiene y es registrada

por el pueblo. En este caso la ley también ofrece una gama de opciones para la tenencia de tierras, y tierras previamente adquiridas por el Estado pueden ser transferidas nuevamente al pueblo. En Mozambique la ley establece la protección de los derechos consuetudinarios sin necesidad de registro. A la comunidad se le otorga estatus legal, con lo cual se elimina la necesidad de supervisar todos los lotes individuales, y al mismo tiempo se proporciona protección delineando los límites comunitarios. Inversionistas extranjeros y otros extraños pueden adquirir derechos de uso solamente a través de consulta con las comunidades (Tanner, 2002). En Benin se reconocen los derechos consuetudinarios y serán validados de manera participativa. Una vez que hayan registrado los derechos tradicionales, los individuos pueden aplicar bien sea para certificados de tierras o para registro completo, y ambas cosas pueden usarse para crédito basado en recuperación de costos. La tierra la manejan un comité de manejo de tierras a nivel de la comuna y un comité de manejo de tierras del pueblo (Pescay, 2002). Mediante la expansión basada en tales prácticas innovadoras, posiblemente de una manera descentralizada que permita el mejoramiento gradual a lo largo del tiempo (*ver* recuadro 2.4), será posible no sólo mejorar la seguridad de la tenencia sino a menudo también fortalecer las instituciones gubernamentales locales.

Como lo ilustra la tabla 2.3, ha habido considerables progresos en términos de disposiciones legales. Al mismo tiempo, es preocupante el hecho de que algunas de estas leyes hayan sido promulgadas desde hace algún tiempo y no hayan ido seguidas de las acciones necesarias en términos de implementación. En efecto, estudios de Uganda indican que el vacío institucional creado por nuevas leyes sin instituciones reales de cumplimiento forzoso puede convertirse en una fuente mayor de inseguridad y conflicto (Deininger y Castagnini, 2002; McAuslan, 1998). La experiencia de México ilustra que la promulgación de leyes avanzadas no tiene efectividad a menos que éstas estén respaldadas por instituciones debidamente financiadas, equipadas de personal y motivadas para resolver conflictos y asistir a las comunidades, lo que significa que la implementación de provisiones legales avanzadas requerirá invertir esfuerzos y recursos significativos en la difusión y creación de capacidad a nivel local, y asegurar la disponibilidad de mecanismos de apelación. En el caso de África, la integración de los sistemas tradicionales y estatutarios continúa siendo un desafío de primer orden para las políticas, y se requiere más trabajo para clarificar las opciones tanto técnicas como institucionales disponibles para implementar nueva legislación sobre tierras en un contexto en el que los recursos humanos y fiscales son limitados (Fourie, 2002).

Fortalecimiento de los derechos de tierras de poblaciones nativas y de pastores de ganados

Los bosques y otros recursos de propiedad común contribuyen significativamente al bienestar de la gente, especialmente de los pobres. En África y Asia la gente pobre

Recuadro 2.4 Campo para el mejoramiento gradual de la seguridad de la tenencia a lo largo del tiempo

Para que el sistema de libre tenencia en Namibia cubriera los asentamientos urbanos existentes se requerirían más de 20 años, incluso si se dispusiera del conocimiento, la experticia y el equipo técnico para ello. La falta de todos estos factores implica la necesidad de un modelo de sistema de registro de tierras que pueda mejorarse a lo largo del tiempo. Para este fin, se dieron permisos de ocupación para las porciones planeadas de áreas urbanas, pero sin que éstas pudieran hipotecarse, subarrendarse ni transferirse de ninguna otra manera sin permiso. La expansión urbana incrementa la demanda de tierras con servicios para propósitos residenciales y empresariales. Al mismo tiempo, los elevados costos de planeación y desarrollo de tierras, en especial con altos estándares de infraestructura, hacen que la tierra en estas áreas sea en general imposible de sufragar para los pobres. Esto, conjuntamente con la falta de supervisores y de otros técnicos expertos, hace lento el proceso y estimula el crecimiento de asentamientos informales. Para atender a esto se desarrolló un sistema de registro paralelo que proporciona una forma inferior de título, denominada título de iniciación, que garantiza la ocupación perpetua de un sitio dentro de una manzana sin identificar la ubicación exacta de ese sitio dentro de la manzana. También da la posibilidad de transferir los derechos de ocupación de acuerdo con costumbres o normas (en virtud de las leyes) desarrolladas por el grupo que ocupa el sitio, pero no la de hipotecar este derecho. Un segundo título, denominado título de tenencia de tierra, agrega la facultad de hipotecar la tierra. En ambos casos la manzana completa es registrada en propiedad de libre tenencia por la oficina central de registro, en tanto que los derechos específicos de ocupación en el sitio se registran sólo localmente a nivel de distrito. Aunque problemas institucionales han desacelerado la implementación, los observadores consideran que ésta es una opción prometedora para extender rápidamente la seguridad de la tenencia a grandes cantidades de gente pobre en circunstancias en las que los recursos técnicos y humanos son limitados.

Fuente: Juma y Christensen (2001).

de áreas marginales suele derivar del 30 al 40% de su consumo, de recursos de propiedad común (Cavendish, 2000; Jodha, 1996). La literatura sugiere que los gobiernos solían ignorar o subestimar la importancia de los problemas de tenencia de tierras en la conservación de los recursos naturales y los valores no económicos asociados con las tierras “marginales” (Heltberg, 2001; Shackleton, Shackleton y Cousins, 2001). Esto es importante porque con la competencia de demandas externas por tierras, por ejemplo, para explotación maderera y minería, y con los problemas de acción colectiva a medida que las fuentes de subsistencia y las preferencias de las comunidades se tornan más diversas, muchos de estos recursos se están degradando, poniendo de ese modo en peligro los medios de vida de una gran cantidad de gente pobre y marginal (Arnold, 2001).

Recientes cambios de política y convenciones internacionales han llevado al reconocimiento de derechos de tierras de los nativos en muchos países, especialmente

de Asia y América Latina, donde una gran parte de la población se ve afectada. En América Latina la población nativa alcanza un total cercano a 50 millones de personas, es decir, alrededor del 10,5% de la población total, y mucha más gente depende de los recursos forestales. Es más, los nativos están altamente concentrados en países específicos como Bolivia (donde el 71% de la población nacional es nativa), Guatemala (66%), Perú (47%) y Ecuador (43%). Estos cuatro países y México (14%) tienen casi el 90% de la población indígena de América Latina. Alrededor de 100 millones de personas en la India y unos 120 millones (o el 30% de la población) en el sudeste asiático están clasificadas como dependientes de los bosques (Poffenberger, 2002).

Un creciente número de países reconoce en principio derechos de tierras a los nativos y permite que la comunidad tenga su manejo interno. Por ejemplo, en las Filipinas la Ley de Derechos de los Pueblos Nativos, de 1997, reconoce, promueve y protege los derechos de la gente nativa y otorga derechos a dominios ancestrales, derechos de transferencia de tierras y exenciones de impuestos prediales. Tierras que antes fueran administradas por instituciones centralizadas deben entregarse a la comunidad. Similarmente, por lo menos en algunos países latinoamericanos el reconocimiento de los derechos de propiedad nativos va seguido de acciones de más largo alcance¹⁸. Aun cuando se tenga un marco legal vigente, a menudo la implementación ha sido lenta debido a vacíos en el grado en que las comunidades pueden ejercer efectivamente en la práctica su autoridad de manejo. Proyectos piloto en Brasil, Colombia, Perú y otros países, han ayudado a facilitar los procedimientos para el otorgamiento de títulos de propiedad a las comunidades indígenas y actualmente se están expandiendo y replicando en otros países (Hvalkof, 2002).

Derechos de propiedad claramente definidos son particularmente relevantes en casos en los que derechos otorgados a comunidades nativas se traslapan con derechos de explotación minera o maderera que ya habían sido otorgados a otros, y donde únicamente la claridad legal sobre sus derechos va a facultar a las comunidades para negociar efectivamente con intereses externos. Esto se ve ilustrado en Ghana, donde derechos claros habilitan a las comunidades para negociar con concesionarios usos para diferentes propósitos, replantación después de la cosecha y participaciones especificadas de los ingresos producidos (Amanor, Brown y Richards, 2002).

Las comunidades pastoriles están extendidas en las áreas marginales del Sahel, el Oriente Medio y África del norte, África oriental y Asia central. En áreas caracteri-

18 De los 17 países de América Latina que tienen población nativa, solamente Chile, El Salvador y Uruguay no reconocen en principio derechos de tierras indígenas, y ocho han traducido su reconocimiento en principio en leyes concretas que dan a la población indígena ya sea derechos de propiedad colectiva o derechos de usufructo. Para asegurar que las comunidades nativas puedan ejercer efectivamente los derechos de propiedad que se les otorgaron, varios países han desarrollado en mayor detalle sus marcos legales.

zadas por escasas lluvias, el alto riesgo de fracaso de las cosechas puede hacer que estrategias caracterizadas por elevada movilidad y la propiedad conjunta asociada, sean más satisfactorias que individualizar la propiedad de la tierra (Nugent y Sánchez, 1998; Steele, 2001). En estas áreas marginales desde el punto de vista agrícola, las estrategias para manejar el riesgo dependen muchísimo de la movilidad y de la capacidad para usar temporalmente recursos complementarios, como residuos de cosechas, de áreas adyacentes o del mercado. El acceso a tales recursos en condiciones de baja densidad de población en muchos casos no era problemático, pero se está tornando difícil con la expansión de la agricultura de cosecha y a menudo constituye una fuente de conflicto entre comunidades nómadas y comunidades sedentarias. El crecimiento de la población y la expansión de la agricultura sedentaria pueden entonces conducir a un conflicto significativo y/o a la decisión de los pastores nómadas de convertirse ellos mismos en agricultores sedentarios, como puede observarse en muchas áreas del mundo (van den Brink, Bromley y Chavas, 1995). Pese a las extensas áreas físicas involucradas, al hecho de que los pueblos pastoriles frecuentemente constituyan uno de los grupos más vulnerables, y al potencial de conflicto y violencia en la interfaz entre comunidades pastoriles y sedentarias, a menudo se han ignorado o marginado en el debate sobre políticas las necesidades de tenencia de tierras de las poblaciones pastoriles.

Por su naturaleza, casi toda la actividad pastoril tiene lugar en tierras de bajo valor comercial e incorpora la movilidad como un elemento esencial. En ambientes altamente marginales, la importancia del acceso temporal a recursos alimenticios es crítica y los investigadores han hecho énfasis en la importancia de la movilidad geográfica como un elemento inherente a un sistema de tenencia de tierras que proporciona flexibilidad y permite la fusión y el cambio de derechos para asegurarse contra riesgos (Breusers, 2001; Niamir-Fuller, 1999; Turner, 1999). Esto se complica por el hecho de que las rutas seguidas por los pastores de ganados suelen atravesar fronteras estatales y cambian dependiendo de la disponibilidad de recursos. La naturaleza de bien público de los recursos en cuestión y las fallas de coordinación en el manejo de los mismos han llevado a varios países de Asia y África del norte a tratar de manejar tales recursos a través del Estado para revertir la degradación de pastizales y aumentar la disponibilidad de alimento (Leybourne y otros, 1993; Nordblom y Shomo, 1995; Osman, Bahhady y Murad, 1994). Muchos observadores han criticado este enfoque por el cual reservas para ayudar a revertir la degradación y mejorar la disponibilidad de alimento se abren durante ciertos períodos y luego son arrendadas a los pastores, debido a los altos costos de cercar y vigilar las reservas, a la falta de sostenibilidad financiera, a la creación de incentivos para acumular existencias y a los consecuentes efectos negativos en términos de equidad, y a la falta total de participación comunitaria.

Dada la complejidad de las estructuras institucionales involucradas, en la mayoría de las situaciones no será ni factible ni eficaz en función de los costos introducir

simplemente derechos de propiedad privada (Blewett, 1995). La experiencia con la nacionalización de derechos de propiedad que antes tenían las comunidades tradicionales también ha sido decepcionante. La medida impidió a los líderes tribales que en el pasado repartían el acceso y el uso de los pastos tribales manejar eficientemente sus recursos, lo que llevó a la apropiación de tierras privadas y a conflictos, como en Jordania y Siria (Masri, 1991; Nesheiwat, Ngaido y Mamdoh, 1998). En Etiopía se produjo el conflicto debido a que las autoridades tradicionales se las arreglaron para acceder y usar recursos de pastoreo, pero éstos están prohibidos por la desviación de tierras para cultivos (Swallow y Kamara, 1999). La inseguridad de la tenencia se incrementó porque los pastores de ganados perdieron repetidamente sus pasturas en favor de comunidades agricultoras vecinas o de nuevos agricultores inmigrantes (Ngaido, 1993). Dar mayor autoridad de manejo a las comunidades locales es también el principio que hay detrás de la *gestión del terror* y de métodos de manejo de recursos naturales que han sido extensamente utilizados para implementar proyectos de manejo de recursos naturales pastoriles basados en la comunidad, o integrados, especialmente en África occidental. Aunque no siempre han sido del todo satisfactorios (Delville, 2002), estos enfoques han destacado la importancia tanto del manejo de recursos como de la responsabilidad locales.

El impacto negativo de la creciente escasez de tierras durante la estación improductiva, se complica por la mayor presión por convertirse al sedentarismo dentro de las propias comunidades pastoriles. El incremento del valor de la tierra con las mayores presiones demográficas acabará por llevar a una acrecentada individualización de la tierra, lo que implica cambios significativos para la vida pastoril (Jarvis, 1991). De hecho, la ley china de 1985 sobre pastizales hizo énfasis en la tenencia por hogares individuales como una condición necesaria para mejorar los incentivos para el manejo sostenible de las tierras de pastoreo. Tal contratación de pastizales para los hogares es apropiada en algunas áreas que tienen altas densidades de población humana y animal, como sucede en grandes áreas del interior de Mongolia. Al mismo tiempo, en zonas pastoriles menos densamente pobladas, frecuentemente los arreglos de tenencia continúan basándose en el acceso y manejo colectivos (Banks, 2001; Ho, 2000). Esto ha llevado al desarrollo de cooperativas impulsadas por los pastores de ganados en Jordania, que están reclamando el manejo de partes de pastizales tradicionales como reservas de pastoreo. Muchas comunidades están adoptando un enfoque de ese tipo y los resultados positivos de estas iniciativas se están replicando en otras partes (Ngaido y McCarthy, 2002).

Respondiendo a esta necesidad, iniciativas de varios países del Sahel, como Burkina Faso, Malí, Mauritania y Níger, buscan otorgar mayor seguridad de la tenencia a las comunidades pastoriles, aprovechando la experiencia positiva que ha sido dar mayores derechos de propiedad y responsabilidad por el manejo de recursos a las comunidades locales. Mauritania, por ejemplo, está introduciendo el llamado

manejo de punto focal de tierras vitales para la sostenibilidad de la producción de animales de pastoreo, conjuntamente con reformas de política nacionales para crear la base de un código pastoril que reconozca legalmente prácticas de manejo de recursos y derechos de propiedad consuetudinarios, y que provea protección contra invasión por parte de extraños. Dado que los pastizales no solamente son frágiles sino que, en la mayoría de los casos, también se caracterizan por un legado de tenencia de tierras mal manejada y sin unificar, llegar a una política sostenible implicará reconocer la importancia de asegurar el acceso, teniendo en cuenta la fragilidad de la tierra y concentrándose en el manejo de riesgos, y reconociendo también las formas y objetivos de uso múltiple de los diferentes grupos de usuarios.

Mejora del funcionamiento de instituciones de administración de tierras

Aun cuando los derechos de propiedad estén bien definidos por la ley, los conceptos legales tienen que traducirse en algo que pueda identificarse físicamente sobre el terreno, a lo que pueda hacerse referencia y que pueda transferirse si se desea. Esto crea la necesidad de demarcación y supervisión de límites, de registro y mantenimiento de archivos, de adjudicación de derechos y de resolución de conflictos. A todas esas actividades, conjuntamente con otras funciones de manejo de tierras que desempeña el Estado, normalmente se las denomina administración de tierras (Unece, 1996). El Estado tiene un papel esencial que jugar no solamente en la definición legal de los derechos de propiedad, sino también en la provisión de la infraestructura utilizada para demarcar y registrar los derechos de propiedad a fin de habilitar su cumplimiento forzoso eficaz en función de los costos. Para asegurar los derechos de propiedad de tierras, los países tendrán entonces que establecer instituciones que lleven a cabo las funciones de administración de tierras. A la vez que los usuarios privados se van a apropiarse de algunos de los beneficios que provean tales instituciones, la confiabilidad de la información que provean, su accesibilidad y la confianza que despierten, serán cruciales para garantizar una tangible seguridad de la tenencia a los pobres.

La administración de tierras puede contribuir al logro de metas generales de eficiencia y equidad siempre que se cumplan ciertos prerrequisitos. En primer lugar, es necesario que las instituciones involucradas tengan mandatos claros y una estructura que les permita funcionar eficientemente y libres de presión política. En segundo lugar, los pobres serán los primeros en ser dejados de lado por enfoques esporádicos que cubran parte del territorio a alto costo, e incluso pueden perder sus derechos si se adoptan procesos no del todo transparentes de titulación esporádica. Así, cuando las condiciones sociales y económicas justifican la titulación u otras formas de regularización de los derechos de tierras, tienen que tenerse en cuenta el peligro de excluir a los pobres adoptando métodos que no sean transparentes, la falla en hacer amplia-

mente accesible la información requerida, o la imposición de elevados costos fijos o inmediatos. Esto sugiere que el campo de cualquier programa debe ser comprensivo¹⁹. Es necesario emprender esfuerzos de regularización a costos que sean acordes con los beneficios, permitiendo de ese modo la sostenibilidad a largo plazo. Finalmente, como bien público, la información sobre propiedad de la tierra que se conserva en el registro tiene que estar a disposición del público y ser accesible a bajo costo para minimizar los costos de transacción para otros usuarios y permitir que los mercados de tierras y financieros operen a un costo mínimo. El costo al que se presten estos servicios y la forma en que se les cobre a los usuarios tendrán un impacto crucial en el nivel de formalidad que los propietarios de tierras escojan voluntariamente y, por ende, en el grado en que puedan realizarse en la práctica las ventajas conceptuales asociadas con derechos de propiedad bien definidos y seguros.

Dos instrumentos empleados para la administración de tierras son un registro que maneja información sobre propiedad y transacciones de tierras, y una base de datos denominada el catastro, que contiene los límites de las parcelas definidos mediante supervisiones y registrados en mapas, y cualquier otra información adicional sobre esas parcelas. El catastro constituye la base de varias otras funciones, tales como planeación del uso de la tierra, manejo y disposición de tierras públicas, valuación y determinación de impuestos sobre la tierra, prestación de otros servicios públicos y producción de mapas. En las naciones industrializadas, el establecimiento de sistemas de administración de tierras que funcionan bien fue un proceso prolongado (De Soto, 1993; Kawagoe, 1999). Cuando estos sistemas no existen, es crucial desarrollar una estrategia que proporcione una infraestructura comprensiva de datos espaciales a bajo costo y de una manera accesible y transparente. Una vez que se cuente con dicha infraestructura de datos y que ésta pueda brindar un marco de referencia, frecuentemente a nivel local pueden manejarse registros de diferentes categorías de tierras, siempre que se disponga de medios para vincular el catastro al registro y para mantener este último actualizado. Esto puede ser muy sencillo; por ejemplo, periódicamente puede transferirse información de las instituciones locales al centro. Asimismo, hay un fuerte trueque entre velocidad y precisión (y consecuentemente costo) de los registros de tierras. Puesto que las exigencias físicas de un sistema de registro pueden ser inmensas, dependiendo de la cantidad de parcelas del país de que se trate, el sistema tiene que diseñarse de tal modo que pueda atender a esas demandas rápida y eficientemente, y de una manera sostenible. Como lo ilustra el recuadro 2.5, los sistemas de títulos y escrituras difieren considerablemente en este aspecto. Al diseñarlos, hay que evitar dos peligros. Por una parte, los burócratas antes fueron a menudo exageradamente ambiciosos en la etapa de diseño pero posteriormente no

19 Cuando se justifica, la titulación sistemática es preferible por razones de costos y porque es más fácil asegurar transparencia (Arrunada y Garuopa, 2002).

cumplieron con lo diseñado o cubrieron solamente áreas muy pequeñas. Como resultado, el sistema de administración de tierras frecuentemente no ha asegurado ni siquiera los objetivos básicos de proveer medios que puedan sufragarse para mantener la seguridad de la tenencia y facilitar el surgimiento de un mercado. Por otra parte, los imperativos políticos de otorgar un gran número de títulos en un período corto no deben minar la calidad ni la sostenibilidad a largo plazo de los títulos otorgados.

Recuadro 2.5 Diferencias clave entre registros de escrituras y de títulos

En las economías de mercado industrializadas prevalecen dos tipos de sistemas de registro: el registro de escrituras y el registro de títulos. En un sistema de registro de escrituras, los derechos de tierras legalmente reconocidos y protegidos surgen al concluir un acuerdo entre el tenedor del derecho y su adquirente. El ingreso al registro público de la existencia del acuerdo y del contenido clave del mismo ha de constituir aviso público de la existencia de un derecho, y los desafíos a los derechos de propiedad se manejan mediante litigios civiles. En un sistema de registro de títulos, sin embargo, es el ingreso de los derechos de tierras al registro el que les da validez legal, garantizada por el Estado. Todas las entradas del registro constituyen evidencia de *primera mano* del estatus legal real de la tierra. El sistema de registro de escrituras se usa en los Estados Unidos, en tanto que en Europa, Australia y la mayor parte del Canadá el sistema de registro de títulos es lo normal.

Estudios de sistemas de administración de tierras en todo el mundo sugieren que rigideces institucionales, exceso de personal, corrupción y extensión limitada suelen minar seriamente la confianza pública en el sistema del registro de tierras (Adlington, 2002; Sanjak y Lavadenz, 2002). Muchos de los servicios que prestan las instituciones del sector público, como la supervisión y el cartografiado, pueden contratarse por fuera, con el sector privado, reduciendo de ese modo el campo para interferencias políticas y permitiendo la reducción de los niveles de personal en el sector público. Para lograr esto será crucial la regulación apropiada, cosa que incluye la capacidad del sector público para hacer cumplir la regulación misma. Al mismo tiempo, es necesario mantener la creación de capacidad del sector privado y la factibilidad de libre ingreso de profesionales calificados. En Zambia, como en muchos otros países africanos, asociaciones de supervisores restringen el ingreso de individuos calificados, resultado de lo cual es el atraso de hasta siete años en el otorgamiento de títulos (Moll, 1996). Estas restricciones de entrada son similares a las que se observan en Indonesia, Malasia y las Filipinas (Brits, Grant y Burns, 2002).

En muchos países una desventaja común es que diferentes entidades manejan tierras rurales, tierras urbanas y recursos naturales o tierras del Estado. Entre tales entidades puede haber falta de coordinación e incluso competencia. En las Filipinas,

el Ministerio del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, que es responsable de las “áreas protegidas”, teóricamente controla el 72% de las tierras, pero en la práctica muchas de esas tierras son empleadas para cultivo agrícola (Banco Mundial, 1998). Inconsistencias similares se observan en Ghana (Kasanga y Kotey, 2001), Indonesia (Wallace y Poerba, 2002) y Sri Lanka (Abt Associates, 1999), entre otros. La falla en asignar claramente las responsabilidades y definir el tipo específico de tierras de las que es responsable una institución, conlleva el peligro de crear mandatos que se traslapen, que, en el mejor de los casos, incrementará los costos de transacción y, en el peor, minará la seguridad de la tenencia y la validez de los títulos o de los certificados de uso de tierras, tendrá como resultado la degradación de recursos y dará lugar a conflictos que podrían evitarse²⁰. Abundan los ejemplos en los que la falta de claridad sobre las responsabilidades institucionales ha tenido como resultado la emisión de múltiples títulos para el mismo lote. Esto erosiona la confianza en el sistema de administración de tierras y crea la necesidad de medidas correctivas que pueden ser políticamente difíciles y económicamente costosas (Muñoz y Lavadenz, 1997). Las reformas en una situación posconflicto demuestran que en muchos casos la reforma institucional y la aclaración de responsabilidades son clave para establecer un sistema efectivo de administración de tierras.

Discusiones anteriores demostraron lo deseable que es un cubrimiento comprensivo y los desafíos que crea en situaciones en las que no existe la infraestructura básica para ese cubrimiento. Las evidencias históricas sugieren que distorsiones introducidas en el proceso de registro de primera vez serán más nocivas que cualquier grado de desigualdad que normalmente se genere a través de la operación de los procesos de mercado competitivos (Deininger y Binswanger, 1995). En el contexto africano, es ampliamente reconocida la relevancia de la rapiña de tierras durante las supervisiones iniciales para el registro, y su impacto en términos de introducir desigualdad en la propiedad de tierras (Downs y Reyna, 1978). Puesto que tal desigualdad en la distribución de bienes es difícil de corregir, tener procesos transparentes de adjudicación de tierras en el otorgamiento inicial de títulos es extraordinariamente importante y debe complementarse con un marco fuerte para la resolución rápida y autorizada de conflictos en el terreno. Esto implica una combinación de campañas sistemáticas en áreas de gran relevancia, con medidas y estándares mínimos en áreas en las que no es factible el cubrimiento sistemático. En la India, la incapacidad de ofrecer un registro autorizado de propiedad de tierras ha reducido muchísimo el campo para privatizar tierras urbanas de alto valor y para las industrias asociadas (Wadhwa,

20 Especialmente en países que tienen una capacidad administrativa limitada, hacer que una agencia sea responsable de las funciones de la administración de tierras puede ser la mejor opción, aunque no siempre es factible. Si ese es el caso, entonces es de máxima importancia asegurar que no se produzcan vacíos ni traslapes entre las agencias y que éstas compartan la información y coordinen sus sistemas.

2002). En Europa oriental, reglas no claras, no transparentes y discrecionales sobre el uso de tierras en áreas urbanas, especialmente la separación entre derechos de propiedad de tierras y derechos de propiedad de construcciones, no solamente son una fuente de primer orden de abuso discrecional del poder burocrático, sino que además incrementan los costos de transacción en los mercados de tierras y consecuentemente desaceleran el surgimiento de un mercado financiero que se basa en finca raíz como garantía (Butler, 2002).

Bajos costos de operación permiten que las instituciones de administración de tierras se autofinancien y aseguren la sostenibilidad y cierta protección contra influencia política. Esto mejora con la capacidad de fijar tarifas que sean suficientes para recuperar los costos. Ejemplos de Europa oriental, Asia y América Latina, demuestran que el establecimiento de una infraestructura catastral es un bien público cuyo costo debe ser financiado por el gobierno, y la recuperación de ese costo debe hacerse mediante impuestos generales. En contraste, el registro de tierras puede y debe recuperar sus costos operativos mediante tarifas, sin desmotivar el registro y contribuir así al crecimiento de un sector informal (Adlington, 2002; Sanjak y Lavadenz, 2002). En Tailandia, un programa de titulación de tierras constituyó la base para un incremento sustancial del monto total de ingresos fiscales recaudados sobre tierras, —de US\$300 millones en 1984 a US\$1.200 millones en 1995 (Brits, Grant y Burns, 2002). Elevados costos de registro desmotivan el registro de tierras. Esto tiene un efecto desproporcionado sobre los pobres, quienes podrían beneficiarse más de un sistema comprensivo, pero que son los primeros en verse empujados a la informalidad. Esto los priva de los beneficios del registro de tierras y mina el valor del sistema entero de registro.

CONCLUSIÓN

Derechos de propiedad bien definidos y de cumplimiento forzoso tienen muchas características de bien público. Deben tener una duración suficientemente prolongada para dar incentivos para la inversión, basarse en límites claros y fácilmente identificables, poder hacerse cumplir a bajo costo y tener mecanismos establecidos para ajustarse a un entorno variable. Aunque los aspectos de bien público piden intervención gubernamental, la política de tierras no puede formularse en un vacío histórico. Por el contrario, es necesario proceder a partir del entendimiento de que algunas leyes e instituciones fueron creadas con el propósito explícito de beneficiar a ciertos grupos de propietarios de tierras a expensas de otros. Por consiguiente, las políticas deben procurar superar esas desigualdades inherentes. Aun cuando las necesidades sean nítidas y no planteen mayores desafíos técnicos, a menudo las reformas enfrentan resistencia de intereses creados que se benefician del *statu quo*.

La propiedad individual total con título formal es un medio común de dar derechos de tierras seguros y transferibles, una vez que la escasez de tierras y la comercialización de la economía han alcanzado ciertos niveles avanzados. Donde éste no es el caso, con frecuencia medidas menos formales pueden elevar significativamente la seguridad de la tenencia a mucho menor costo que la titulación formal. Por ejemplo, arrendamientos seguros a largo plazo, en especial si pueden transferirse, pueden proporcionar muchas de las ventajas asociadas con los derechos completos de propiedad. En otros casos, la propiedad individual y los títulos formales no se traducen en elevados niveles de seguridad de la tenencia, así que para incrementar la capacidad de la gente de ejercer derechos efectivos de propiedad se necesitan medidas adicionales, por ejemplo, del lado institucional.

Derechos de propiedad de tierras claramente especificados que disfruten de reconocimiento general, tendrán importantes beneficios en términos de equidad. Estos efectos de equidad se producen porque normalmente son los derechos de las mujeres, los pobres y otros grupos vulnerables los que históricamente han sido ignorados y son esos grupos los que están en menor capacidad de tomar medidas costosas para defender sus derechos de tierras. Medidas legales e institucionales para incrementar su seguridad de la tenencia mejorarán el valor de su dotación y por tanto su capacidad de ganancia o, en el caso de distribución de bienes dentro del hogar, su poder de negociación y los resultados económicos que están directamente bajo su control. Numerosos estudios han mostrado que mayores niveles de seguridad de la tenencia incrementan muchísimo los incentivos para inversiones relacionadas con la tierra e inducen un mejor manejo de tierras.

La reforma legal es necesaria donde existe discriminación contra grupos específicos (mujeres o tenedores de derechos tradicionales), donde ciertas categorías de usuarios o propietarios enfrentan un alto riesgo de pérdida o expropiación de la tierra, donde el estatus de los derechos de propiedad existentes no está bien definido o no concuerda con la realidad, o donde grandes cantidades de tierras del Estado no pueden transferirse a usuarios ni privatizarse. Además, donde existen derechos indiscutibles sobre el terreno, dar reconocimiento legal a los mismos puede ser un gran avance. Dar derechos claros a los ocupantes de tierras estatales o desalojar tales tierras siempre que esto no choque con los objetivos de equidad, puede tener grandes beneficios en bienestar y eficiencia. Lo mismo es válido para el reconocimiento legal de derechos de tierras de la mujer, aunque tal reconocimiento es, a lo sumo, una condición necesaria que necesita combinarse con asistencia legal, difusión de provisiones legales y creación de capacidad que conduzca a un mejor acceso y uso de la tierra por parte de la mujer.

Cuando las instituciones no son efectivas y son inaccesibles o altamente discrecionales, traducir conceptos legales en derechos reales y asegurar que estos derechos sean ejercidos de una forma que produzca beneficios sociales, requerirá atención.

Esto significa que las intervenciones del lado legal tienen que complementarse con atención al marco institucional que rige la interpretación de las leyes. Qué marco sea el más apropiado en cualquier situación dada dependerá del nivel y el campo del desarrollo económico general, en particular de la amenaza de despojo para propietarios existentes (y los recursos gastados en defender derechos de propiedad de tierras); del campo para inversión relacionada con la tierra, y del potencial para transferencia de tierras que eleven la eficiencia. Es necesario escoger mecanismos que sean consistentes con el entorno institucional existente y que alcancen los objetivos a bajo costo. Por ejemplo, si los mecanismos para asignar tierras a nivel comunitario funcionan bien, son transparentes y disfrutan de reconocimiento legal, la demarcación a bajo costo de límites comunitarios puede incrementar la equidad y la seguridad de la tenencia a un costo mucho menor que la demarcación y titulación individuales, cosa que puede dejarse para una etapa posterior, si fuera necesario. Las instituciones que tienen que ver con la administración de tierras tienen que ser transparentes, accesibles y eficaces en función de los costos.

En ambientes en los que la población está creciendo pero las oportunidades económicas siguen siendo limitadas, tiende a incrementarse el conflicto por tierras. Si no se maneja efectivamente, esto puede convertirse en incidentes más grandes de violencia y tensión social, a menudo motivados étnicamente. Mecanismos de manejo y resolución de conflictos socialmente aceptados y de bajo costo, para reducir su impacto interruptor y reductor de la inversión y para evitar que degeneren en una confrontación a gran escala, probablemente adquieran cada vez más importancia, especialmente en África. Cualquier sistema de administración de tierras necesita prever el conflicto e incluir mecanismos para la resolución de conflictos, especialmente cuando la tierra se está tornando progresivamente escasa.

El papel del Estado es promover sistemas que garanticen a los individuos la seguridad de la tenencia. La seguridad de la tenencia incrementa la productividad de la tierra y los ingresos de quienes dependen de ella. Mientras que la individualización de los derechos de tierras es en muchas circunstancias el arreglo más eficiente, en cierto número de casos, por ejemplo, grupos nativos, pastores de ganados y agricultores marginales, la definición de derechos de propiedad a nivel de grupo, conjuntamente con un proceso para ajustar el sistema de derechos de propiedad a circunstancias cambiadas siempre que fuera necesario, puede ayudar a reducir significativamente el peligro de invasión por parte de terceros a la vez que garantizar suficiente seguridad a los individuos. Hasta tanto los grupos puedan decidir internamente sobre el acceso de los individuos a los recursos y sobre otros aspectos observando condiciones básicas de representatividad y transparencia, asegurar derechos grupales puede contribuir a un manejo de tierras mejor y más sostenible, así como a un acceso más equitativo a recursos productivos.

A los observadores suele preocuparles que una mejor definición de derechos de tierras implica necesariamente un carácter más transferible y, por consiguiente, crea

el peligro de que los hogares puedan perder su principal fuente de vida, por ejemplo, debido a ventas de urgencia. Este capítulo ha mostrado que la seguridad de la tenencia a menudo puede mejorarse muy independientemente de los derechos a transferir tierras. En verdad, muchos ejemplos de países demuestran que incrementar la seguridad de los derechos de propiedad no implica hacerlos transferibles a través de mercados de ventas a terceros. El próximo capítulo comenta en mayor detalle las ventajas y desventajas de la posibilidad de transferencia de tierras.

Capítulo 3

TRANSACCIONES DE TIERRAS

Hacer más seguros los derechos de tierras es un prerequisite para inversiones relacionadas con la tierra; no obstante, a menos que los derechos sean transferibles, tanto la magnitud como la incidencia de esos beneficios pueden ser limitadas. Las transacciones de tierras pueden jugar un papel muy importante (a) ofreciendo acceso a la tierra a aquellos que son productivos pero que no tienen tierra o que tienen muy poca; (b) permitiendo el intercambio de tierras a medida que se desarrolla la economía ajena la agro; y (c) facilitando el uso de la tierra como garantía para acceder a los mercados de crédito donde existen las condiciones para hacerlo. La capacidad de transferir tierras incrementa también el incentivo para acometer inversiones relacionadas con la tierra.

Tradicionalmente, mucha de la discusión sobre los mercados de tierras se ha concentrado en la transferencia permanente a través de las ventas. Sin embargo, beneficios similares pueden cosecharse de transacciones a menudo informales en mercados de arrendamiento de tierras, los cuales son comunes en todo el mundo y es menos probable que se vean afectados por imperfecciones del mercado que son penetrantes en las áreas rurales de los países en desarrollo, o pueden ajustarse más fácilmente a tales imperfecciones. Para abordar estos aspectos, el presente capítulo comienza por discutir factores clave que afectan la operación de los mercados de tierras rurales y su impacto potencialmente diferencial sobre el arrendamiento y sobre las ventas de tierra; luego revisa evidencias empíricas de diferentes regiones del mundo y utiliza esto para extraer algunas conclusiones de política.

La oportunidad de transferencias de derechos será importante en muchas situaciones, tanto rurales como urbanas, pero el funcionamiento de otros mercados, en particular los de fuerza laboral y crédito, afectarán el impacto último de los mercados de tierras. Puesto que la posibilidad de ajustarse a las imperfecciones de estos mercados varía dependiendo de si las transferencias de tierras son temporales o permanentes, este capítulo discute separadamente para mercados de arrendamiento y mercados de venta de tierras, la interacción entre mercados de tierras y mercados de otros factores. En cuanto a los de arrendamiento, describe las opciones contractuales y sus implicaciones en materia de eficiencia y equidad, así como las evidencias de la extensión e impacto de la operación de mercados formales e informales de arren-

damiento en las principales regiones del mundo. Dadas las enormes diferencias de una región a otra en la naturaleza y nivel de actividad de los mercados de arrendamiento, identificamos el lazo entre intervenciones de política y el comportamiento de estos mercados y sacamos conclusiones para la política y la investigación. Sobre todo, concluimos que los responsables de la formulación de políticas han subestimado el potencial de los mercados de arrendamiento para transferencias de tierras que eleven la eficiencia, y proponemos varias avenidas para mejorar su funcionamiento.

Si los mercados de venta están suficientemente desarrollados para que la tierra pueda usarse como garantía por crédito destinado a financiar inversión, además de mejorar la eficiencia de la asignación de tierras, mecanismos de bajo costo para efectos de venta de tierras también pueden contribuir al surgimiento de una infraestructura financiera y de los beneficios más generales asociados a ella. Sin embargo, distorsiones en otros mercados y expectativas sobre incrementos futuros del precio de la tierra pueden elevar éste más allá del valor productivo de la tierra, dificultando de ese modo a los pobres la adquisición de tierras a través de mercados de venta. Adicionalmente, los costos de transacción que implica el cumplimiento forzoso de garantías pueden ser altos, dependiendo, entre otras cosas, de la eficiencia de la infraestructura de administración de tierras. Si éste es el caso, compradores pobres que obtendrían el máximo beneficio de un mejor acceso a la tierra, podrían estar en desventaja para lograr tal acceso a través de mercados de compra y venta de tierras y, en particular, normalmente no podrían valerse de financiación por hipoteca para esas compras. Esto ilustra que, más que en el caso de los arrendamientos, los resultados de los mercados de venta de tierras dependerán del grado en que funcionen otros mercados, especialmente los de productos y crédito. Nosotros comentamos los factores cruciales involucrados, el grado en que las medidas de política han sido capaces de abordarlos, y varias implicaciones de política.

FACTORES CLAVE QUE AFECTAN EL FUNCIONAMIENTO DE LOS MERCADOS DE TIERRAS RURALES

En un mundo de información perfecta, mercados completos y cero costos de transacción, la distribución de la propiedad de la tierra afectaría el bienestar de los hogares, mas no importaría para efectos de eficiencia y todo el mundo operaría su tamaño óptimo de finca (Feder, 1985). Los siguientes párrafos ilustran cómo las imperfecciones de los mercados laboral y de crédito afectan el comportamiento de los mercados tanto de arrendamiento como de venta de tierras.

Imperfecciones del mercado laboral

Una razón principal de las imperfecciones de los mercados laborales rurales es el costo de supervisión, el cual surge debido a que el verdadero esfuerzo de los trabajadores asalariados no es fácilmente observable, excepto en circunstancias extremadamente limitadas. Esas imperfecciones significan que los trabajadores asalariados tendrán incentivos limitados para esforzarse y necesitarán bien sea de supervisión, a un costo, o de contratos que les den mayores incentivos, tales como remuneración a destajo (Jensen y Meckling, 1976). Este problema, que ha sido objeto de mucha atención en la literatura sobre organización industrial, tiene profundas implicaciones para la organización de la producción y el tamaño óptimo de la finca en numerosas situaciones (Calvo y Wellisz 1978; Eswaran y Kotwal, 1985a,b).

En producción agrícola, la dispersión espacial del proceso de producción y los caprichos de la naturaleza implican la necesidad de ajustarse constantemente a micro variaciones del ambiente natural. Los miembros de familia tienen mayores incentivos para aportar esfuerzo que la fuerza de trabajo contratada¹. Ellos comparten el riesgo por los resultados y pueden ser empleados sin incurrir en costos de contratación ni de búsqueda. Aun cuando las fincas familiares explotadas por los dueños puedan contratar o intercambiar fuerza de trabajo para tareas estacionales, evitan la necesidad de supervisar trabajadores asalariados permanentes, lo que significa que disfrutan de una ventaja de productividad en comparación con las grandes fincas que tienen numerosos trabajadores contratados. Estos atributos subyacen a la superioridad general de la agricultura familiar sobre las operaciones a gran escala, con gente asalariada.

Los imperfectos mercados laborales rurales implican que hogares escasos de tierra, que tengan que vender su trabajo en el mercado, enfrenten algunos costos de transacción, lo que significa subempleo y un valor marginal del tiempo de trabajo inferior al salario del mercado. Los hogares que tienen abundancia de tierras, que en un mundo sin costos de transacción ni imperfecta capacidad de supervisión contratarían fuerza laboral para cultivar sus terrenos, tendrán un costo marginal de fuerza de trabajo muy por encima del salario del mercado. En este caso, la total ausencia de mercados de tierras forzaría a los propietarios a cultivar la tierra que poseen, lo que quiere decir que estos hogares abundantes en tierras necesitarían explotarla mediante fuerza de trabajo costosa y que los hogares escasos en tierras se verían atrapados en el subempleo en actividades agrícolas familiares de bajo retorno. Esto último sería particularmente desventajoso si existieran oportunidades de participación en el

1 Las evidencias empíricas confirman que la fuerza de trabajo familiar es más productiva que la contratada y que la intensidad de la supervisión por parte de miembros de la familia afecta el desempeño de la fuerza laboral contratada (Frisvold, 1994).

mercado laboral ajeno al agro, opción que obligaría a los agricultores a abstenerse del ingreso de arrendar sus tierras. Suponiendo que entre los dos tipos de hogares otros factores como habilidad, acceso a capital y tecnología fueran iguales, la capacidad de obtener tierras adicionales mejoraría los medios de vida de los hogares escasos de tierras y abundantes en fuerza laboral, permitiéndoles emplear más efectivamente su fuerza de trabajo subutilizada e incrementar su ingreso marginal². Ciertamente tal ineficiencia, especialmente en el empleo de la fuerza de trabajo, tiene considerable relevancia para la China, donde el funcionamiento de mercados de tierras es significativamente limitado.

Imperfecciones del mercado de capitales

El impacto positivo de la activación del mercado de arrendamiento sobre el acceso de los pobres a la tierra disminuye si el acceso a capital depende de la riqueza inicial, debido a la necesidad de capital de trabajo inmediato para adquirir insumos, además de la tierra y la fuerza laboral. Ese racionamiento cuantitativo de los mercados de crédito surge de la presencia de información asimétrica y riesgo moral (Stiglitz y Weiss, 1981). En mercados de crédito informales, los proveedores de crédito usan una estrecha familiaridad y control social para seleccionar clientes o proyectos prometedores. Pero esto quiere decir que el campo para diversificar los riesgos a través del espacio geográfico y de diferentes tipos de clientes es limitado, y que prestar conlleva altos niveles de riesgo que a su vez implican elevadas tasas de interés y créditos relativamente a corto plazo. Los mercados formales de crédito pueden superar problemas de información asimétrica utilizando garantías, a menudo en forma de tierra. Sin embargo, los costos y los impedimentos políticos para entablar juicios hipotecarios sobre tierras de pequeños propietarios suelen ser muy significativos, lo que quiere decir que los costos de transacción asociados con la oferta de crédito a pequeños productores pueden ser tan altos que excluyan a este tipo de clientes.

Entonces las imperfecciones del mercado de crédito pueden contrarrestar la ventaja en costos de supervisión de la que disfrutaban los agricultores familiares. Consecuentemente, en presencia de imperfecciones del mercado de crédito, la oferta de capital de trabajo depende de la cantidad de tierra que se posea. El tamaño óptimo de la unidad operativa varía sistemáticamente con el tamaño de la tenencia en propiedad, aun cuando los mercados de arrendamiento de tierras operen perfectamente. Si bien la magnitud y dirección de este efecto dependen de la elasticidad del rendimiento con respecto a la fuerza laboral efectiva y del esfuerzo laboral con respecto a la

2 Un argumento similar sobre el valor excesivo del acceso a la tierra podría aplicarse a cualquier hogar que tuviera abundancia de otro factor comercializado imperfectamente, como la destreza agrícola.

supervisión, puede arrasar la ventaja productiva de los trabajadores familiares y dar origen a una relación positiva entre tamaño de la finca y productividad. Las limitaciones de capital de trabajo podrían tener entonces impactos significativos sobre los mercados de venta e incluso sobre los de arrendamiento. Intervenciones en los mercados de crédito para superar estas desventajas son difíciles y a menudo no han tenido el efecto deseado (Brummer y Loy, 2000; Kochar, 1997).

Pocas economías de escala en la producción agrícola

La discusión sobre el tamaño “óptimo” de la finca para diferentes productos y localidades ha sido considerable. Dados los factores que contrarrestan las imperfecciones de los mercados de capitales y laboral, el tamaño óptimo de la finca es una cuestión mucho más empírica. Economías técnicas de escala podrían derivarse de la presencia de factores de producción indivisibles o costos fijos de instalación, conducentes a un rango inicial de tamaños de finca donde el costo promedio de producción descende con el tamaño de la finca. En casos en que los demás mercados funcionan razonablemente bien, los tamaños óptimos de finca suelen no exceder la escala a la que se ocupe completamente la fuerza laboral familiar (empleando fuerza de trabajo contratada para tareas estacionales específicas). Extensa literatura ha demostrado que muchas actividades agrícolas no presentan verdaderas economías de escala en producción. Las excepciones incluyen casos de maquinaria altamente especializada, producción animal, cosechas de grandes plantaciones donde las economías de escala son transmitidas de la etapa de mercadeo a la de producción³. Las economías de escala asociadas con el procesamiento y la comercialización de muchos productos agrícolas, no necesariamente tienen implicaciones importantes para los costos unitarios de las explotaciones agrícolas, en la medida en que existan mercados competitivos de producciones e insumos. El acceso a tales mercados a veces se consigue a través de cooperativas o de arreglos de cultivo por contrato, en tanto que el empleo de pequeños productores puede seguir siendo la forma más efectiva de organizar la producción (Adesina y Djato, 1996; Townsend, Kirsten y Vink, 1998). Entonces uno esperaría encontrar retornos constantes o decrecientes de la producción a escala en la mayoría de los estudios empíricos de producción agrícola.

Varios estudios encuentran una relación negativa entre tamaño de la finca y productividad para todos los tamaños de finca, excepto los más pequeños (Berry y Cline, 1979; Burgess, 2001; Carter, 1984; Kutcher y Scandizzo, 1981; Newell, Pandya y Symons, 1997; Udry, 1997), y otros son incapaces de rechazar la hipótesis de los

3 Sin embargo, las ventajas de supervisión de los operadores dueños en muchos casos han motivado que grandes procesadores contraten producción por fuera, con pequeños propietarios, mediante programas de criadores externos o agricultura por contrato, que a menudo dan crédito en especie, lo mismo que asistencia técnica (Glover, 1990).

retornos constantes de la producción a escala en agricultura (Burgess, 1997; Dong y Putterman, 2000; Feder y otros, 1992; Lanjouw, 1999; Olinto, 1995; Wan y Cheng, 2001). Parte de la relación inversa observada puede explicarse por diferencias en la calidad de la tierra, ya que los grandes agricultores tienden a cultivar tierras menos fértiles y productos de menor valor (Benjamin, 1995; Bhalla y Roy, 1988; Verma y Bromley, 1987). Pero incluso después de controlar estadísticamente calidad de la tierra y otras diferencias asociadas con el tamaño de la finca, los estudios empíricos siguen indicando una correlación inversa significativa.

La relación entre tamaño de la finca y productividad tenderá a ser positiva en situaciones en las que el acceso a crédito sea más importante que la capacidad de superar imperfecciones del mercado de trabajo. Un estudio de Sudán, por ejemplo, muestra que las cosechas virtualmente de todos los productos son más bajas para los pequeños productores y más altas para los grandes, debido a la capacidad de estos últimos de acceder a capital y otros insumos. En esta situación, el mercado de arrendamiento de tierras lleva a transferencias de tierras de hogares pobres y abundantes en fuerza de trabajo a hogares ricos y relativamente escasos en fuerza laboral (Kevane, 1996). La razón es que las imperfecciones del mercado de capitales, combinadas con mercados de tierras y laboral que funcionen razonablemente y una tecnología que no sea demasiado intensiva en supervisión, pueden hacer que el dar su tierra en arrendamiento y trabajar por un salario sea más atractivo para hogares pequeños, con limitaciones de crédito, que comprometerse en cultivos como propietarios sin entradas de efectivo. La relación inversa entre tamaño de la finca y productividad es mucho más débil en el sudeste asiático (David y Córdoba, 1994). Agudas limitaciones de capital llevan al surgimiento de una relación positiva entre tamaño de la finca y productividad en Malawi, donde tanto tierra como fuerza de trabajo son sumamente escasas (Dorward, 1999). Datos que permiten la comparación directa de la eficiencia de las fincas familiares con la de las sociedades y fincas colectivas y estatales de gran escala, sugieren que las fincas colectivas y estatales presentan menor eficiencia técnica que las fincas familiares y las asociaciones, aunque esta diferencia declina con el paso del tiempo (Brooks y Koester, 1997). Las fincas familiares no son tan eficientes como las asociaciones y las fincas a gran escala, y las asociaciones son superiores a toda otra forma de organización (Mathijs y Swinnen, 2001).

La anterior discusión lleva a dos conclusiones principales. En primer lugar, en situaciones en las que el proceso de producción no es intensivo en capital y donde el acceso a crédito y a capital es en general similar para todos los tamaños de finca, las imperfecciones del mercado laboral tienen como resultado la superioridad productiva de las fincas familiares. En segundo lugar, las imperfecciones en los mercados de insumos, productos, crédito y seguros afectarán el funcionamiento de los mercados de arrendamiento y venta de tierras, y harán que los resultados se desvíen de lo que sería de esperar en una situación hipotética de mercados que funcionen perfectamen-

te. Como consecuencia, los resultados indeseables que pueden observarse en los mercados de arrendamiento y venta de tierras pueden deberse a imperfecciones en otros mercados. Incluso intervenciones reguladoras o restricciones administrativas bien intencionadas en los mercados de tierras, si no enfrentan las causas subyacentes, pueden acabar por empeorar la situación en vez de mejorarla. Este capítulo ilustra algunos de esos problemas con ejemplos concretos de situaciones específicas de países y regionales.

IMPLICACIONES PARA LOS MERCADOS DE ARRENDAMIENTO DE TIERRAS

Los economistas en general acreditan a los mercados de arrendamiento de tierras un considerable potencial para elevar la productividad y la equidad, facilitando transferencias de tierras a bajo costo a productores más productivos y haciendo posible la participación en la economía no agraria, permitiendo de ese modo la normalización del consumo en respuesta a calamidades y la acumulación de experiencia y capital. Debido a que la estructura de los contratos de arrendamiento de tierras afectará los resultados en productividad y a que la teoría sugiere que en muchas situaciones limitaciones de riqueza de parte de los arrendatarios pueden hacer que no sea factible la primera mejor opción de contrato (arrendamiento fijo), una gran preocupación de política ha sido tradicionalmente evitar los resultados no óptimos que pueden surgir en este contexto. No obstante, en la práctica se ha encontrado que pérdidas potenciales cualesquiera asociadas con contratos de aparcería son relativamente pequeñas. Mejorar esta clase de contratos mediante intervención gubernamental es difícil, si no imposible, especialmente dada la considerable flexibilidad para que las partes contratantes se ajusten a las imperfecciones de otros mercados. Así, aunque los resultados de equidad alcanzados en los mercados de arrendamiento de tierras seguirán dependiendo de las opciones externas de las partes y los contratos de arrendamiento son evidentemente menos apropiados como garantía para transacciones en el mercado de crédito, las oportunidades para los mercados de arrendamiento de tierras son muy altas.

Potencial general

La posibilidad de que los usuarios intercambien tierras a través de arreglos formales o informales es importante por varias razones, lo que sugiere que en muchas circunstancias los arrendamientos pueden tener ventajas sobre los mercados de venta. Por ejemplo, los mercados de arrendamiento, (a) permiten flexibilidad en el ajuste de la cantidad de tierra usada con bajos costos de transacción; (b) requieren solamente un desembolso limitado de capital, dejando así cierta liquidez disponible para inversiones productivas en vez de amarrarlo todo a la tierra; (c) facilitan la reasignación

sencilla de tierras hacia usuarios más eficientes que los propietarios actuales, especialmente si esos propietarios son viejos, si son herederos no cultivadores, si son beneficiarios urbanos de restituciones, etc.; (d) constituyen un escalón hacia la propiedad de tierra para los carentes de ésta; y (e) ayudan a superar, mediante contratos de aparcería, fallas del mercado en fuerza laboral, seguros, crédito, manejo y supervisión, ayudando así potencialmente a asegurar la competitividad de los participantes (De Janvry y otros, 2001). En efecto, los mercados de arrendamiento operan en una diversidad de formas que van desde transacciones altamente informales hasta contratos formalizados, a largo plazo.

Si hay imperfecciones del mercado laboral o diferencias no observadas de capacidad entre productores, mercados de arrendamiento de tierras que funcionen bien pueden ayudar a transferir tierras a su mejor uso, a costos de transacción comparativamente bajos. Esto puede mejorar la eficiencia de producción y también a menudo mejora la distribución del ingreso y reduce la vulnerabilidad de los hogares pobres, ofreciéndoles un medio de vida más estable que el que tendrían vendiendo su fuerza de trabajo en mercados laborales locales frecuentemente volátiles e imperfectos. Ciertamente los estudios, algunos de los cuales se comentan posteriormente en mayor detalle, respaldan la noción de que los mercados de arrendamiento transfieren tierras a productores más productivos, incrementando con ello el rendimiento general de la economía. Los mercados de arrendamiento de tierras prestan una función importante en la igualación de retornos a factores de producción no comercializables, tales como la fuerza de trabajo familiar y los bueyes en la India (Skoufias, 1991). Si la distribución del superávit entre el dueño de la tierra y el arrendatario no es demasiado parcializada, el arrendamiento tendrá un impacto positivo en la equidad.

A medida que se incrementan las oportunidades en la economía no agraria, los mercados de tierras permiten a los hogares embarcarse en migración, especialización, inversión y transferencia intergeneracional de tierras, mejorando así la productividad y las ganancias de los participantes. Los hogares que tienen bajas destrezas agrícolas probablemente pueden obtener mayores ingresos de empleos ajenos al agro que de la agricultura, así que saldrán mejor librados si dan en arrendamiento parte o toda su tierra para que otros la cultiven. En una economía creciente, la actividad del mercado de arrendamiento se incrementará consecuentemente con el tiempo y, si las capacidades agrícolas de los hogares difieren, incrementará indefectiblemente los ingresos para todo el mundo (Carter, Yao y Deininger, 2002). Entonces estarían justificadas medidas de política para facilitar la operación de esos mercados a bajo costo para efectos de este ajuste. Cuando las limitaciones para el funcionamiento de los mercados de tierras son severas, pueden convertirse en un obstáculo para la diversificación económica. Efectivamente, resultados de Etiopía indican que es significativamente menos probable que los productores que temen verse afectados por una redistribución en el futuro se embarquen en trabajos ajenos al agro, lo que

sugiere que la forma en que se regulen los mercados de tierras afectará la economía rural general y el surgimiento de empleo fuera del agro (Deininger, Jin, Adenew, Gebre-Selassie y Demeke, 2003).

Los mercados de arrendamiento también ofrecen otra opción *a posteriori* a hogares que hayan sufrido calamidades, para adaptarse a las consecuencias de un evento de esa naturaleza. La importancia de este aspecto se ilustra en el contexto de la crisis de VIH/SIDA en África, que ha llevado a los hogares a hacer uso extensivo de los mercados de arrendamiento de tierras tanto antes como después de la muerte de un miembro de la familia, para ajustar su tenencia de tierras explotables a la fuerza laboral familiar disponible e incrementar así sus ingresos por encima de lo que podrían ganar cultivando todo por sus propios medios (Drimie, 2002).

Los observadores han señalado desde hace tiempo la posible existencia de una escalera agrícola por la cual los hogares sin tierra y carentes de capital pueden comenzar como arrendatarios o aparceros, acumular conocimiento y ahorros y terminar convirtiéndose en pequeños propietarios. Las evidencias sugieren que la tenencia jugó un papel importante en el sur de los Estados Unidos luego de la abolición de la esclavitud (Reid, 1977). Movimientos similares se observan en Honduras (Boucher, Barham y Useche, 2001) y, en una medida más limitada, en Nicaragua (Carter y Chamorro, 2002). La diferencia entre estos países puede atribuirse en parte a la variación en la seguridad de la tenencia, lo que refuerza la idea de que las transacciones de tierras y el campo que conllevan para que los hogares asciendan por la escala agrícola y acumulen capital, son imposibles sin arreglos establecidos de tenencia segura. De hecho, una combinación de inseguridad de la tenencia, distorsiones de política y restricciones sobre transacciones específicas de arrendamiento, bien pueden explicar las limitadas evidencias de movilidad vía el mercado de arrendamiento en los países en desarrollo. Al mismo tiempo, los observadores han notado que por diversas razones los arrendamientos de tierras a menudo no involucran a los terratenientes más grandes y que la ausencia de contratos de arrendamiento a largo plazo puede reducir seriamente el campo para que los arrendatarios den el primer paso en la escalera agrícola, hacia la propiedad de tierras al final. Esto significa que las políticas que rijan el surgimiento y el funcionamiento de los mercados de tierras serán de gran importancia.

Elección de contrato

Un asunto que hace que el arrendamiento de tierras interese a los responsables de la formulación de políticas es que la elección de contrato afectará tanto la eficiencia como la equidad de los resultados alcanzados a través de tales arreglos. Al mismo tiempo, la naturaleza de los contratos del mercado de arrendamiento es afectada por la forma en que funcionan los mercados laboral y de capitales, la distribución de

capitales y las intervenciones del gobierno que pueden eliminar algunas opciones contractuales, o reducir o incrementar los costos de transacción asociados con ellas. Para explicar la diversidad de transacciones de arrendamiento observadas, esta sección explora los puntales teóricos del desarrollo de mercados y formas específicas de transacciones de mercado en mercados de arrendamiento y de venta de tierras, y su impacto sobre la eficiencia y la equidad. Sigue una revisión de las evidencias empíricas sobre el grado en que funcionan los mercados en diferentes situaciones y cómo pueden explicarse las diferencias. Con este material de referencia uno puede explicarse por qué, incluso entre países que son similares en muchos aspectos, el nivel de actividad del mercado de tierras y la forma que adquieren las transacciones varían considerablemente como resultado de la política.

Los dueños de tierras que son incapaces o que no están dispuestos a cultivar personalmente sus tierras, pueden emplear trabajadores asalariados, con o sin supervisión, o darlas en arrendamiento mediante un contrato de aparcería o de renta fija. Los economistas han señalado desde hace mucho que el tamaño de dos parámetros, concretamente el pago fijo y la participación de la cosecha que ha de recibir ya sea el dueño de la tierra o el arrendatario, generan, en cualquier punto dado del tiempo, un continuo de opciones contractuales que se extiende desde la fuerza laboral puramente asalariada, pasando por la aparcería, hasta un contrato de renta fija. Cualquier contrato de arrendamiento o de trabajo asalariado puede considerarse como consistente en un pago fijo entre las dos partes, que puede ser cero, conjuntamente con una regla de participación que define cómo se va a dividir la producción entre arrendatario y dueño. Al afectar los incentivos de las partes, el superávit que éstas han de conservar y el riesgo que cada una de ellas tiene que asumir, estos dos parámetros afectarán de maneras predecibles los resultados de eficiencia y equidad asociados con cualquier contrato. Eso lo hacen por su impacto sobre los incentivos para el aporte de esfuerzo así como sobre el riesgo que cada una de las partes del contrato tiene que asumir. El impacto final de éstos sobre la producción, y por ende el contrato elegido, dependerán de la tecnología y la importancia de la inversión a largo plazo para la fertilidad del suelo y otras medidas de mejoramiento de la productividad.

El dueño de la tierra maximiza el ingreso decidiendo el número de arrendatarios, el pago fijo y la participación de la producción sujeta a la limitación de que los arrendatarios alcancen su nivel (exógenamente dado) de bienestar en la siguiente mejor opción sin tierra. Con base en esto, la función de reacción de esfuerzo del arrendatario determina el nivel de esfuerzo que va a maximizar la utilidad en vista de las limitaciones. Debido a que la fuerza del trabajo autoempleada tiene mayor productividad que la contratada, para los grandes terratenientes es más rentable arrendar tierras mediante contratos con canon fijo que trabajarla empleando fuerza laboral contratada, en ausencia de otras imperfecciones del mercado. Si el esfuerzo no es observable, el crédito es racionado o los mercados de seguros son imperfectos, y los

arrendatarios no gustan de arriesgarse, el contrato de tenencia de renta fija puede no ser posible o deseable, caso en el cual se adoptará un segundo mejor contrato de aparcería. Bajo un contrato de salario, los trabajadores no asumirán ningún riesgo; pero debido a que no participan de la producción, también tendrán incentivos mínimos para aplicar esfuerzo no observable. En el otro extremo del espectro, un contrato de renta fija proporcionará al arrendatario incentivos óptimos para el aporte de esfuerzo, pero debido a que tiene que pagar la renta incluso en caso de pérdida total de la cosecha, por ejemplo a causa de inundación o sequía, puede resultar demasiado riesgoso para que el arrendatario lo acometa.

La forma en que el arrendamiento de tierras vaya a afectar el bienestar de los hogares participantes dependerá de la magnitud del superávit que se consiga de meterse en contratos de arrendamiento y de su distribución entre propietarios y arrendatarios de la tierra. Varios estudios demuestran que el número y los tipos de opciones externas disponibles para los arrendatarios, como trabajo asalariado, van a afectar el resultado de la negociación entre propietarios y arrendatarios así como la eficiencia en el resultado de producción que se obtenga (Conning y Robinson, 2002; Mookherjee, 1997). Esto es respaldado por el hecho de que a todo lo largo de la historia los grandes terratenientes han dependido de reducir sistemáticamente la disponibilidad de opciones externas para conseguir fuerza laboral por salarios bajos. También quiere decir que es improbable que las restricciones a la operación de los mercados de arrendamiento mejoren los resultados de bienestar, a menos que cambien el poder de negociación de una de las partes que entran en el contrato. Cuando éste no es el caso, el limitar el conjunto de opciones contractuales disponibles pueden reducir el bienestar general.

Provisión de esfuerzo

En condiciones de certidumbre, y si el esfuerzo es observable y de cumplimiento forzoso, todos los contratos llevan a resultados equivalentes y la elección de tipo de contrato no importa (Cheung, 1969). Si queda descartada la asunción de forzoso cumplimiento del esfuerzo perfecto, los arrendatarios solamente reciben una fracción de su producto marginal de todos los contratos, excepto del de arrendamiento con pago en efectivo. Por tanto, siendo el esfuerzo inobservable y en condiciones de certidumbre (o neutralidad de riesgo), el contrato de renta fija evidentemente domina por encima de los contratos de salario fijo y de aparcería, y siempre será escogido en equilibrio. Dados los costos de supervisión de trabajadores o aparceros, cualquier tipo de contrato distinto del de renta fija tendría como resultado la escasa provisión de esfuerzo por parte del arrendatario o trabajador, lo que reduciría la producción total. Esto querría decir que el curso óptimo de acción sería ofrecer contratos de renta fija (o una mayor participación de la producción) a los arrendatarios que ten-

gan mayores destrezas o por tareas y cultivos que sean más intensivos en destreza. En la India, los individuos que tienen más experiencia reciben contratos de tenencia o término fijo y los menos experimentados reciben contratos de trabajo asalariado (Chaudhuri y Maitra, 2001). Otros estudios muestran que los terratenientes son en verdad conscientes del nivel de capacidad de los arrendatarios (Lanjouw, 1999) y que ajustan los términos de los contratos de tal manera que ofrezcan mayores incentivos a operadores más eficientes y a los que tienen mejores dotaciones de capital (DeSilva, 2000).

Si los contratos de renta fija no son una opción, el incentivo para la provisión de esfuerzo todavía puede incrementarse si las partes en el contrato adoptan arreglos a largo plazo basados en los efectos sobre la reputación. Sadoulet, Fukui y de Janvry (1994) confirman que estrechas relaciones sociales pueden incrementar el incentivo para que los arrendatarios aporten esfuerzo. Su estudio compara los atributos de los contratos de aparcería con parientes y con no parientes y encuentra que los aparceros no parientes emplean una cantidad significativamente menor de insumos y obtienen menos rendimiento, mientras que en los parientes cercanos no encuentran ni un efecto desincentivador ni una reducción en el rendimiento. Esto sugiere que emplazar arreglos contractuales en una relación personal a largo plazo, ofrece un potencial considerable para atenuar los desincentivos y las pérdidas de productividad que, de lo contrario, están asociadas con los contratos de aparcería. Si los terratenientes permanecen ausentes o son inexpertos en agricultura, tienden a optar por contratos de renta fija (Jodha, 1984; McCarthy, Sadoulet y de Janvry, 2001; Sharma y Dreze, 1996). El tiempo que los terratenientes gastan en supervisión tiene un costo de oportunidad, aunque estimaciones empíricas recientes sugieren que éste es más que compensado por el incremento porcentual del esfuerzo de los arrendatarios (Ai, Arcand y Ethier, 1997; Arcand y Rambonilaza, 1999).

Dotaciones indivisibles y acceso al mercado de capitales

En caso de aversión al riesgo y de incertidumbre, o de imperfecciones del mercado de capitales que impidan al arrendatario tomar préstamos para obtener capital de trabajo o para normalizar el consumo en caso de un golpe desfavorable, un contrato de aparcería da al arrendatario la posibilidad de asegurarse parcialmente contra fluctuaciones en el rendimiento (Ray y Singh, 2001; Shetty, 1988). En estas condiciones la elección óptima de contrato implica un trueque entre las propiedades de riesgo del contrato de salario fijo, en el que el dueño de la tierra asume todo el riesgo y el riesgo para el arrendatario es cero, y los efectos incentivadores del contrato de renta fija, cuyo resultado sería el aporte de esfuerzo óptimo de parte del arrendatario. Una limitación de capital de trabajo disponible para el arrendatario (o para propietario y arrendatario) debida a imperfecciones del mercado de crédito, también puede condu-

cir a la adopción de un contrato de aparcería como solución óptima al problema de negociación, donde el contrato de aparcería surge como el óptimo entre los dos extremos de incentivos demasiado altos o demasiado bajos (Basu, 1992; Ghatak y Pandey, 2000). La prevalencia de los contratos de aparcería en muchas regiones del mundo indica que son comunes las circunstancias en las cuales éstos constituyen la segunda mejor solución.

Es posible que los arrendatarios sólo puedan satisfacer parte de sus requerimientos de capital de trabajo en el mercado de crédito, debido al limitado valor de productos no cosechados como garantía y a tasas de interés más altas que las que tendría el dueño de la tierra al ofrecer ésta como garantía. Los terratenientes suelen estar en mejor posición que otros intermediarios para dar a los arrendatarios crédito y seguro actuarialmente justo, porque poseen información sobre los arrendatarios. Puesto que el monto del crédito dado guardará relación con el ingreso futuro esperado de los arrendatarios, los dueños de las tierras pueden fijar en cero el pago contractual fijo y aún así ser libres de ajustar la tasa de interés, o aceptar la tasa de interés tradicional y ajustar el pago fijo y los términos de participación para lograr un resultado óptimo (Otsuka, Chuma y Hayami, 1992). La razón principal de que los contratos entrelazados y los arreglos de costos compartidos sean tan comunes, puede ser el hecho de que implícitamente proveen a los arrendatarios el crédito o el seguro que necesitan en un ambiente en el que los mercados de crédito y seguros son imperfectos⁴.

En un estudio de aparceros tunecinos, Laffont y Matoussi (1995) ofrecen percepciones de la relación entre activos líquidos y parámetros contractuales. Los resultados sugieren que las diferencias en dotaciones de capital de trabajo de las partes pueden explicar la coexistencia de una diversidad de contratos, incluso en el mismo ambiente y entre partes que presentan características similares de aversión al riesgo⁵. Ciertamente los datos confirman la relación positiva predicha por la teoría, entre la aparcería y la dotación de capital de trabajo del arrendatario, incluso con perfecto seguimiento del esfuerzo. Las evidencias muestran que el rendimiento se incrementa significativamente con la riqueza del arrendatario, en todos los tipos de contrato, incluso en los contratos de aparcería, pero que la riqueza del arrendatario no tiene ningún efecto si se consideran únicamente contratos de renta fija. De manera similar, la riqueza del propietario tiene el efecto negativo esperado en la participación del arrendatario y un efecto positivo en la producción bajo contrato de aparcería, mas no

4 La interpretación tradicional de que estos lazos internos son mecanismos que los terratenientes utilizan para acercar más el segundo mejor resultado al primero, mediante el incremento de la provisión de esfuerzo del arrendatario (Braverman y Stiglitz, 1982), requiere asunciones sólidas que en general no se cumplen en países en desarrollo (Otsuka, Chuma y Hayami, 1992).

5 Si el riesgo fuera un factor de primer orden en la elección del tipo óptimo de contrato, se observaría una variación significativa en las participaciones de las cosechas de acuerdo con lo riesgoso de los productos cultivados en parcelas particulares. Sin embargo esto no se ha observado empíricamente.

en las demás formas de arreglo contractual. Entonces el capital de trabajo parece ser una explicación significativa del tipo de contrato escogido y de las ganancias de producción logradas en un lote dado. La preferencia de los dueños de tierras por arrendatarios que ya posean algo de tierra y animales de tiro, y la capacidad de esos arrendatarios de obtener mejores términos contractuales, la cual está bien documentada por la literatura (Quibria y Rashid, 1986), apuntan en la misma dirección. La importancia de las dotaciones de activos de los arrendatarios potenciales se ve enfatizada también por evidencias de la India que indican que, debido a limitaciones de riqueza, muchos arrendatarios potenciales se quedan por fuera del mercado de tenencia (Shaban, 1991).

En este contexto, tanto los propietarios más pequeños como los más grandes arriendan sus tierras a agricultores que ni tienen restricciones de capital ni adolecen de la desventaja asociada con la necesidad de supervisar fuerza de trabajo contratada. Esto ilustra que la capacidad del mercado de arrendamiento de tierras para sacar adelante transferencias que eleven la eficiencia, está limitada por la dotación de activos y otros medios de producción de los arrendatarios potenciales. Así, aunque el arrendamiento de tierras mejora la asignación de recursos en presencia de dotaciones desiguales de factores, las ganancias potenciales están limitadas por la riqueza de los participantes potenciales. Adicionalmente, las evidencias indican que los costos fijos de transacción impiden a algunos hogares pobres que desean tan sólo ajustes relativamente menores de su tierra explotada, ingresar al mercado de tenencia. Similarmente, datos de la India sugieren la prevalencia de ajustes imperfectos por los cuales los agricultores realizan en promedio sólo alrededor del 75% del nivel deseado de transacciones de tierras (Skoufias, 1995).

La anterior discusión sugiere que la tenencia compartida está asociada con alguna pérdida de productividad en comparación con un contrato de renta fija. Si bien se han hecho numerosos estudios sobre este aspecto, muchos de ellos adolecen de debilidades metodológicas. El uso de metodología apropiada sugiere que para la India la aparcería estaba asociada, en promedio, con una pérdida de productividad del 16%, después de hechos los ajustes por diferencias en calidad de tierra (Shaban, 1991). Adicionalmente, los insumos de fuerza laboral y animales de tiro familiares eran significativamente menores en lotes en aparcería que en parcelas propias. El estudio no encontró ninguna diferencia estadísticamente significativa en productividad entre lotes propios y lotes en arrendamiento por un canon fijo, lo que confirma que los contratos de renta fija no tienen ningún efecto negativo sobre la productividad. Para interpretar este resultado, nótese que fue obtenido en un ambiente caracterizado por restricciones gubernamentales sobre contratos de renta fija, lo que quiere decir que la cifra del 16% en pérdidas de productividad probablemente constituya un límite superior. Esto es consistente con los resultados de una revisión exhaustiva de la literatura empírica, la cual encuentra que ninguna evidencia sólida respalda la hipó-

tesis de que la producción bajo tenencia compartida es inferior que bajo trabajo del dueño o tenencia por renta fija (Hayami y Otsuka, 1993).

Estudios de caso más recientes proporcionan respaldo adicional a la generalización empírica de que la aparcería constituye un segundo mejor arreglo que, en cualquier ambiente dado, es difícil de mejorar a menos que mejore la operación de los mercados de factores y de crédito (Lansink, Pietola y Backman, 2002; Otsuka, 2002; Quisumbing, 2001; Sadoulet, Fukui y de Janvry, 1994; Sharma y Dreze, 1996). Aun cuando no puedan eliminar completamente los impedimentos estructurales y sacar adelante una asignación íntegramente eficiente de la tierra en una economía, los mercados de arrendamiento de tierras, incluida la aparcería, pueden avanzar muchísimo en cuanto a acercar la distribución operativa de las tenencias a lo óptimo, dadas las restricciones existentes (Galassi y Cohen, 1994). Puesto que, como se anotó anteriormente, es posible que los contratos de renta fija no sean factibles o bien que no sean óptimos para muchos participantes potenciales en el mercado, debido a limitaciones de riqueza y a una reducida capacidad de asumir riesgos, probablemente no se justifique la preocupación por implicaciones potenciales indeseables de la tenencia compartida. Incluso aunque esta clase de arreglos pueda resultar en una reducción de la productividad —escasos bienes para redistribución—, idear políticas que remedien esta desventaja a un costo razonable es extremadamente difícil.

Duración de los contratos

Incluso si un contrato de arrendamiento da a los arrendatarios los incentivos adecuados para maximizar la producción en cualquier período de tiempo dado, los incentivos para invertir o para conservar la fertilidad del suelo pueden ser insuficientes. Dubois (2002) ilustra empíricamente la relevancia de esto para las Filipinas, confirmando que aún en el diseño de contratos a largo plazo los terratenientes hacen ajustes para tener en cuenta la necesidad de mantener la calidad de la tierra en el largo plazo. En un contexto de múltiples períodos en el que arrendatarios y dueños pueden desarrollar reputación, se incrementa la probabilidad de un arreglo contractual más eficiente. En este caso la amenaza de perder reputación impedirá que los arrendatarios descuiden su trabajo y que los propietarios engañen si es que ellos proveen insumos esenciales para la producción, y así el contrato de renta fija tiende a dominar por encima del de salario fijo, como lo hace cuando no hay ninguna incertidumbre presente en el ambiente de producción (Otsuka, Chuma y Hayami, 1993; Roy y Serfes, 2000). Esto lo confirman datos históricos de Sicilia que demuestran que los terratenientes usaban contratos a largo plazo para cultivos que tenían mayores necesidades de mantenimiento (Bandiera, 2002). En el mismo sentido, en situaciones en que la inversión es importante, la tenencia puede ser menos deseable que la venta de la tierra, porque varias razones podrían impedir a los dueños cosechar el total de los

beneficios de inversiones relacionadas con la tierra. Esa ineficiencia dinámica de los contratos de arrendamiento ciertamente está confirmada empíricamente, aun cuando su magnitud puede ser muy pequeña (Jacoby y Mansuri, 2002). Obviamente, un prerrequisito crucial para entrar en contratos a largo plazo es que el tipo y la naturaleza de los derechos de propiedad disponibles para las partes del contrato les permitan hacerlo.

IMPLICACIONES PARA LOS MERCADOS DE VENTA DE TIERRAS

Los mercados de venta de tierras ofrecen la oportunidad de obtener tierra para uso permanente, lo cual está normalmente asociado con mayores incentivos para la inversión que los arrendamientos a corto plazo. Adicionalmente, hacer comercializable la tierra constituye una base para utilizarla como garantía en mercados de crédito. La capacidad de probar formalmente y a bajo costo la propiedad legítima de la tierra y, con base en esto, negociar más extensamente en mercados de venta, puede conducir al desarrollo de mercados financieros formales y al acceso de los productores a crédito formal aun cuando se observen pocas transacciones reales. Al mismo tiempo, imperfecciones del mercado financiero y de otros mercados pueden significar que, en casos en los que las imperfecciones del mercado crediticio son severas o que un subconjunto seleccionado de productores se beneficia de distorsiones en otros mercados, los mercados de venta de tierras no necesariamente transfieren tierra a los productores más productivos.

Comparados con los mercados de arrendamiento, donde los contratos pueden ajustarse para superar el impacto de las imperfecciones del mercado de capitales, los de venta de tierras se verán afectados por las imperfecciones del mercado de crédito. Es más, cualquier distorsión que incremente los retornos de la tierra, como subsidios, se capitalizará en los precios de ésta. Eso tiene implicaciones para la posibilidad de los pobres de adquirir tierra. Varios factores podrían incrementar el precio de la tierra por encima del valor presente de las utilidades que produce la agricultura. Por ejemplo, en situaciones en que los mercados financieros no funcionan bien o en que es baja la confianza en el dinero como repositorio de valor, la tierra puede ser un almacén importante de riqueza y puede adquirirse con propósitos especulativos. Cuando éste es el caso, puede ser difícil que productores pobres pero eficientes logren acceso a la tierra a través del mercado de compra. Además, en ambientes donde los mercados de crédito no funcionan bien, es más probable que los mercados de venta de tierras conduzcan a resultados indeseables; entonces imperfecciones del mercado o distorsiones en otros mercados pueden dar lugar al surgimiento de resultados que reduzcan la eficiencia, como compras especulativas, ventas de urgencia, y valores de la tierra artificialmente inflados que reducen el acceso a ésta de compradores de bajos ingresos y sin tierras.

Si todos los mercados fueran perfectos, el precio de venta de la tierra sería igual al valor neto presente de la corriente de utilidades que pueden derivarse de la tierra, y a los compradores potenciales les sería indiferente adquirir tierra mediante arrendamiento o mediante compra. Sin embargo, costos de transacción que son más altos que en el mercado de arrendamiento (Lence, 2001), consideraciones de riesgo y de portafolios, acceso limitado a los mercados de crédito y la inmovilidad de la tierra, significan todos que el comportamiento real de los mercados de venta de tierras puede estar muy lejos del ideal teórico. En este caso, una mayor productividad agrícola no necesariamente se traduciría en mayor demanda de tierra y, en ciertas condiciones, los mercados de venta podrían llevar a resultados que no elevan la productividad. Conceptualmente, además del retorno esperado del cultivo, que es el mismo que para mercados de arrendamiento, el costo de oportunidad del capital, el horizonte de tiempo, la tasa de descuento y las expectativas sobre los retornos futuros de la agricultura y de otros usos de la tierra, afectarán la disposición de un productor a pagar por tierra en el mercado de venta.

En economías agrícolas en las que el riesgo es alto y los ahorros de los compradores son la principal fuente de fondos para la adquisición de tierras —es decir, que el acceso a crédito por fuera es limitado y la tierra desempeña una importante función como almacén de riqueza— los precios de la tierra pueden fluctuar significativamente a lo largo del tiempo. La razón es que debido a que los retornos de la producción agrícola son altamente covariados, la demanda y por consiguiente los precios de la tierra serán altos en años de buena cosecha, cuando los ahorros son altos, los vendedores pocos y los compradores de tierra muchos. Al mismo tiempo, la necesidad de remediar limitaciones básicas de subsistencia puede dar lugar a una gran oferta de gente que se ve forzada a acometer ventas de urgencia de sus tierras en años malos, a menudo a individuos que tienen ingresos o activos por fuera de la economía rural local. Así, en áreas en las que los mercados de seguros y de capital están deficientemente desarrollados, las ventas de tierra tenderán a ser pocas y a limitarse primordialmente a ventas de urgencia. Estudios en Bangladesh e India confirman esta hipótesis. Rosenzweig y Wolpin (1985) encuentran que en la India, la probabilidad de que los agricultores vendieran sus tierras era el 150% mayor entre los que experimentaron dos años consecutivos de sequía que entre los demás agricultores. Es más, los individuos que tuvieron que vender durante la crisis tal vez no pudieran volver a comprar tierra durante los períodos de recuperación subsiguientes (Bidinger y otros, 1991; Kranton y Swamy, 1999).

Durante períodos de inestabilidad macroeconómica, inversionistas no agrícolas pueden usar la tierra como un activo para protegerse de la inflación y, por ende, al precio real de la tierra se le incorpora una prima de inflación. Si la inflación esperada se refleja íntegramente en las tasas de interés, la sola inflación no afectará los precios de la tierra de cultivo (Feldstein, 1980). La falta de otras opciones de inversión pue-

de tener el mismo efecto. No obstante, si la inflación esperada no se refleja completamente en las tasas de interés corrientes o futuras esperadas, y si no se percibe que la tierra sea más riesgosa que bienes alternativos, el exceso de demanda de tierras incrementará el precio de la tierra como un bien especulativo. En efecto, Falk, Lee y Susmel (2001) y Just y Miranowski (1989) mostraron que la inflación y los cambios en los retornos reales de usos alternativos de capital eran los principales factores que explicaban los cambios en los precios de la tierra en los Estados Unidos. Una simulación en la que se utilizaron los resultados de la estimación econométrica para Brasil, para 1966-89, encuentra que el 6% del incremento en los precios de la tierra eran atribuibles a subsidios para crédito y el 28% a inestabilidad macroeconómica (inflación) (Brandão y Rezende, 1992).

Con poblaciones crecientes y creciente demanda urbana de tierra, la gente espera que ésta se valore, y algo de esta valorización esperada se capitaliza en el precio corriente de la tierra. Esto es respaldado por Robinson, Lins y Venkataram (1985), quienes encuentran que las tasas implícitas de retorno de la tierra de cultivo en estados predominantemente agrícolas de los Estados Unidos son mucho más altas que en los estados donde la demanda de tierra no agrícola es alta. Estos retornos se materializan solamente cuando se vende la propiedad, lo que significa que en los últimos la tasa de retorno de una inversión en tierras que son utilizadas únicamente para producción agrícola puede ser baja.

Debido a que la tierra tiene valor de garantía, su precio de equilibrio a costos de crédito dados excederá al valor descontado presente de la corriente de ingreso agrícola producida por la tierra en áreas en las que únicamente grandes terratenientes tienen acceso a crédito. Sin embargo, la tierra hipotecada no puede usarse como garantía para capital de trabajo, de manera que los propietarios que compran tierra a crédito no cosechan la ventaja del crédito industrial y consecuentemente no podrán amortizar el préstamo con ingresos acrecentados obtenidos de la tierra, a menos que usen capital social para financiar parte de la transacción. Así, las ventas de tierra tienden a ser financiadas primordialmente con ahorros de los hogares, de manera que la tierra comprada pueda usarse como garantía para crédito destinado a financiar mejoras y equipo. Esta necesidad de comprar tierra con ahorros tiende a hacer más desigual la distribución de parcelas, pese al mayor valor de la tierra para los pequeños propietarios, que surge de su valor como seguro y de los menores costos de fuerza de trabajo para ellos. Entonces, tanto la limitada disponibilidad de crédito como el elevado costo de tomar préstamos impedirán que quienes no tienen ahorros acumulados adquieran tierra. Combinados con altos costos de transacción, estos atributos también hacen que los mercados rurales de tierras sean en verdad magros⁶. Las

6 Las ventas de tierras rurales son relativamente pocas, incluso en países industrializados. La proporción de tierras de cultivo transferidas anualmente es, en promedio, el 3% del total en los Estados Unidos, el 1,5% en el sector

burujas especulativas que incrementan el precio de la tierra por encima del valor neto presente del flujo de servicios que pueden derivarse de ella, a menudo son alimentadas por crédito excesivo (Foldvary, 1988). Las preferencias fiscales por grandes fincas o subsidios a productos típicamente cultivados por ellas, también elevan el precio de la tierra más allá de lo que las utilidades agrícolas esperadas justificarían (Gunjal, Williams y Romain, 1996).

Donde cualquiera de estos factores empuje los precios de la tierra por encima del valor capitalizado de las corrientes de ingresos asociadas con ella, los pobres tendrán dificultades para comprar tierra. Aun cuando se les dé crédito en condiciones del mercado, esa dificultad persiste a menos que su ventaja de productividad derivada de menores costos de fuerza de trabajos sea extraordinariamente grande. Debido a que algunas de las imperfecciones y distorsiones son difíciles de eliminar directamente –por ejemplo, limitado acceso a crédito para agricultores arrendatarios–, reducir la pobreza puede exigir hacer concesiones a productores pobres para superar esta desventaja, especialmente en situaciones caracterizadas por una discriminación de vieja data contra grupos específicos de la población.

Históricamente las ventas de urgencia han jugado un papel de primer orden en la acumulación de tierras en grandes propiedades ganaderas de la China (Shih, 1992), y al principio en el Japón (Takekoshi, 1967) y en grandes propiedades de terratenientes en Punjab (Hamid, 1983). La abolición de la tenencia comunal y la pérdida asociada de mecanismos para diversificar el riesgo, están entre los factores que subyacen al surgimiento de grandes propiedades en América Central (Brockett, 1984). Cain (1981), quien compara transacciones de tierras en pueblos rurales de Bangladesh y la India con acceso diferente a mecanismos de adaptación al riesgo durante el período 1960-80, ilustra esta posibilidad de que las transacciones en el mercado de venta de tierras sean impulsadas por la falta de acceso a crédito y a seguros, más que por ineficiencia productiva de los cultivadores. En las poblaciones que tenían acceso a un programa de red de seguridad, los pobres podían usar el mercado de tierras para aumentar sus parcelas, comprando a los agricultores ricos que vendían tierras para acometer inversiones mejoradoras de la productividad, como la perforación de pozos, la compra de equipos de bombeo o el pago de educación y matrimonios de sus hijos. En contraste, en ausencia de tales mecanismos para normalizar el consumo, las ventas de urgencia para conseguir alimentos y medicinas constituían casi toda la actividad del mercado de venta de tierras. Entonces el que los hogares pudieran o no

formal en Sudáfrica, del 1 al 1,5% en el Reino Unido y el 0,5% en Irlanda y Kenia (Moll, 1988). La literatura destaca la dificultad de los aspirantes a pequeños propietarios para adquirir tierra mediante préstamo pese a su ventaja en productividad (Binswanger y Elgin, 1988; Carter y Mesbah, 1993). Al mismo tiempo, aún en los países en desarrollo los mercados de tierras urbanas pueden tener niveles mucho más altos de transacciones (Brits, Grant y Burns, 2002).

tener un colchón para consumo en mecanismos diferentes del de la venta de tierras en situaciones de crisis, tenía un impacto significativo en que los mercados contribuyeran a la igualdad o desigualdad en las dotaciones de tierras.

Los costos de transacción relacionados con la venta de tierras pueden adquirir muchas formas y normalmente incluyen derechos notariales, derechos de registro y costos de supervisión, así como cualquier tarifa por transferencia. Por ejemplo, en Rusia, si bien los derechos notariales y de registro no son excesivos, los de supervisión privada son equivalentes a dos años de salario mínimo, lo que constituye un impedimento significativo para la actividad general del mercado y reduce la capacidad de los menos acaudalados de participar (Rolfes, 2002). Los derechos de transferencia, que son determinados e impuestos por el sector público, también pueden reducir significativamente el grado en que funcionen los mercados, como en Moldavia y las Filipinas (Brits, Grant y Burns, 2002). Otro elemento importante de los costos de transacción en algunos países es la exigencia de que toda venta de tierras sea aprobada por autoridades políticas de alto rango, cosa que hace virtualmente imposibles los juicios hipotecarios sobre tierras de propiedad de personas que tienen buenas conexiones políticas (Moll, 1996). Esto puede llevar a segmentación y asimetría de los mercados de venta de tierras a lo largo de fronteras geográficas y sociales, fenómeno que efectivamente se observa con frecuencia en países que tienen una distribución dual de la propiedad de la tierra y mercados de crédito relativamente no desarrollados (Balcázar, 1990; Carter y Zegarra, 2000; Muñoz, 1999). En esas situaciones, las ventas de tierra entre diferentes clases de fincas según tamaño son virtualmente inexistentes pero sí ocurre una considerable cantidad de transacciones de tierras dentro de grupos por tamaño de fincas, es decir entre agricultores grandes o entre pequeños.

Todos los factores mencionados dificultarán más a los hogares pobres la adquisición de tierra y por tanto tendrán una clara implicación para el grado en que los mercados de tierras puedan servir para propósitos redistributivos. En muchos casos la capacidad de los mercados de transferir tierra, por ejemplo de empresas estatales ineficientes y en bancarrota a usuarios privados, no solamente será benéfica en términos de eficiencia sino que además será conducente al surgimiento de un sistema financiero confiable y robusto. Por esta razón, un sistema eficiente de administración de tierras que minimice los costos de transacción es probable que tenga considerables beneficios.

La posibilidad anteriormente comentada de resultados de reducción de la eficiencia, significa que la intervención pública en los mercados de venta de tierras en principio podría justificarse en algunas situaciones. Evidentemente, la forma más importante en que los gobiernos pueden ayudar a mejorar el funcionamiento de los mercados de venta de tierras es eliminar distorsiones que puedan parcializar los resultados del mercado de tierras; ayudar a reducir los costos de transacción que

incrementen las barreras a la participación, especialmente de los pobres; y mejorar el funcionamiento de los mercados financieros. Otras medidas que han tomado los gobiernos para mejorar los resultados de los mercados de venta han demostrado ser difíciles de hacer cumplir y a menudo su principal efecto ha sido incrementar los costos de transacción para los participantes o empujar las transacciones de tierras a la clandestinidad, reduciendo con ello el bienestar de todos los participantes. Consecuentemente, antes de recomendar una intervención es necesario establecer que dicha intervención pueda ser realmente efectiva en el ambiente dado. Con base en la experiencia, las únicas intervenciones que parecen justificables son moratorias temporales de venta de tierras o límites a la acumulación de extensiones de tierra extraordinariamente grandes en situaciones de rápida transición.

EVIDENCIAS EMPÍRICAS RELATIVAS A MERCADOS DE TIERRAS EN DIFERENTES REGIONES

Por las razones expuestas anteriormente, la existencia de mercados de arrendamiento de tierras que funcionen bien es de suma importancia en situaciones en las que propiedad de la tierra, características agroclimáticas y destrezas de los hogares varían mucho, o donde crecimiento económico, golpes exógenos o transición demográfica y económica piden un ajuste rápido y flexible de los tamaños de las parcelas. En muchas circunstancias, debido tanto a imperfecciones en otros mercados de factores como a regulaciones gubernamentales, el comportamiento real y la incidencia de los mercados de arrendamiento suelen ser muy diferentes de lo que teóricamente sería de esperar. Como consecuencia, incluso en regiones y situaciones similares en sus condiciones agroecológicas y económicas y en su distribución de la propiedad de la tierra, el grado de actividad del mercado de arrendamiento de tierras suele diferir significativamente de un país a otro (Melmed-Sanjak y Lastarria-Cornhiel, 1998). Para una mejor apreciación de los asuntos de política involucrados, la siguiente sección revisa las evidencias existentes sobre mercados de arrendamiento y de venta de tierras en las principales regiones del mundo.

Economías industriales

A lo largo de la historia, gobiernos de Europa oriental y otros países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) han regulado en distintas formas la tenencia, de maneras que dependían estrechamente de la constelación general de poder político. El análisis de las relaciones de tenencia en varios países europeos orientales desde finales del siglo XVIII, indica que los cambios de regulaciones de la tenencia de la tierra que mejoraron el bienestar de los arrendatarios estuvieron estrechamente relacionados con mejor representación parlamentaria de éstos,

precios agrícolas altos, crisis fiscales y el surgimiento de oportunidades económicas ajenas al agro, que debilitaban el poder de negociación de gobiernos dominados por terratenientes (Swinne, 2002). Esto quiere decir que la regulación tiene un papel que jugar en ayudar a hacer cumplir los derechos de propiedad y proveer información que pueda reducir los costos de transacción del arrendamiento de tierras. Al mismo tiempo, el hecho de que la regulación de las transacciones del mercado de tierras siguiera, en vez de preceder, a cambios políticos, respalda la idea de que otros factores económicos y no económicos son determinantes cruciales del poder político de negociación que esgrimen los actores individuales, y que no debe sobrestimarse el potencial para que la regulación tenga por sí misma un impacto.

En casi todos los países industrializados, el arrendamiento de tierras constituye un instrumento importante para lograr acceso a la tierra, a menudo en condiciones de rápido cambio estructural. Swinne (2002) reporta que el 71% de las tierras de cultivo son arrendadas en Bélgica, el 48% en los Países Bajos y el 47% en Francia. La proporción de tierra arrendada en los Estados Unidos ascendió del 35% en 1950 al 43% en 1992, y mucha de ésta involucra aparcería (Dasgupta, Knight y Love, 1999). Esto ilustra la flexibilidad del arrendamiento de tierras en un ambiente en que la seguridad de los derechos de propiedad es alta y los contratos a largo plazo pueden hacerse cumplir. También ilustra que el arrendamiento de tierras está lejos del “retraso” o de ser incompatible con las formas modernas de explotación (Allen y Lueck, 1992). Una de las ventajas de las transacciones de arrendamiento en estas economías, por contraposición a las de venta, es que en un ambiente económico dinámico, con la posibilidad de usar otros bienes como garantía, muchos participantes ven pocas ventajas en atar grandes sumas de capital en una compra de tierras y prefieren invertir en otros bienes específicos del agro (Bierlen, 2000).

Para incrementar los incentivos de los arrendatarios para hacer inversiones que implican largos períodos de gestación, es importante desarrollar un ambiente regulador e institucional en el que puedan hacerse cumplir arrendamientos a largo plazo, para asegurar que los mercados de arrendamiento puedan conducir a resultados óptimos. Efectivamente, muchos países industrializados regulan los mercados de arrendamiento y asisten en varias formas a las partes, para reducir los costos de transacción y contribuir al desarrollo rural general. Arrendamientos a largo plazo y mayor transparencia del mercado pueden ser benéficos al permitir inversiones complementarias por parte de los productores (Barry, 2000). La Sociedad Francesa para el Manejo de Tierras y el Establecimiento Rural proporciona acceso a información y asistencia legal en relación con transferencias de fincas, tanto para los propietarios como para los arrendatarios y entre generaciones, para facilitar el acceso de los jóvenes a la tierra mediante arrendamiento y ventas. Los esfuerzos de la sociedad por controlar los mercados de venta mediante derechos de prioridad no siempre han tenido el efecto deseado (Hernández, 2001). También los costos y los requerimientos

institucionales asociados con este modelo en particular, pueden ser demasiado altos para el típico país en desarrollo donde la capacidad administrativa y la transparencia del servicio público son limitadas (Feher, 2001). Al mismo tiempo, ilustra que mejorar la disponibilidad de información, reducir los costos de transacción y elevar la seguridad de la tenencia pueden ayudar a que los mercados de tierras contribuyan al cambio estructural en situaciones específicas y a que las organizaciones de productores puedan jugar un papel importante en sacar adelante estos efectos.

Europa oriental y la Comunidad de Estados Independientes

La naturaleza de los mercados de arrendamiento de tierras en Europa oriental y la Comunidad de Estados Independientes (CEI) se ve afectada fundamentalmente por el carácter y el estado del proceso de transición. En los países donde la tierra fue restituida a sus antiguos dueños, los contratos de arrendamiento a corto plazo fueron de una importancia arrolladora como mecanismo de ajuste, en la medida en que los derechos de propiedad formales todavía estaban por organizarse. Este fue el caso en áreas tanto urbanas como rurales y proveyó a los hogares que carecían de la capacidad o que no estaban dispuestos a trabajar sus tierras ellos mismos –por ejemplo pensionados–, una oportunidad de recibir un retorno estable. En todos los países los mercados de arrendamiento ayudaron a consolidar las fincas operativas (*ver* Burger, 2001 para el caso de Hungría). En Moldavia, por ejemplo, el énfasis en los arrendamientos elevó la capacidad del mercado de tierras de desarrollarse rápidamente en comparación, digamos, con Estonia, que los había desmotivado. Más del 80% de las 440.000 fincas privadas registradas en Moldavia operan mediante algún tipo de arreglo de arrendamiento (Lerman, Csaki y Moroz, 1998).

La proporción de productores que arrienda terrenos en países europeos orientales va desde el 2% en Albania, con su distribución igualitaria de la tierra, entre el 7 y el 8% en Bulgaria, Hungría y Rumania, y hasta cerca del 40% en las repúblicas Checa y Eslovaca. En general, los mercados de arrendamiento contribuyen a la movilidad intergeneracional de la tierra, esto es, al traspaso de ésta a productores más jóvenes, además de transferir tierra a pequeños productores y a aquellos que tienen menos tierra pero mayores dotaciones de capital. En muchos de los países más avanzados de Europa central y oriental (ECO), la proporción de productores que querrían comprar tierra es significativamente mayor que la de aquellos que querrían tomar más en arriendo, lo que indica que sigue habiendo unas cuantas restricciones para los mercados de arrendamiento pero que los mercados de venta aún no funcionan bien (Deininger y Savastano, 2002).

En situaciones en las que otros mercados están completamente ausentes o bien son muy imperfectos, es improbable que los mercados de arrendamiento de tierras saquen adelante una distribución operativa más óptima de la tierra. Esto lo ilustra el

caso de países de la CEI como Rusia. Aun cuando los mercados de arrendamiento en estos países son activos en el papel, sólo una pequeña parte de los hogares (alrededor del 7%) ha separado su tierra de un área antes colectiva para iniciar la agricultura individual. Ello quiere decir que la tierra normalmente se le arrienda a las antiguas colectividades, las que a menudo pagan propiamente nada por la tierra que estén cultivando⁷, y en algunos casos tienen contratos estipulados que a los dueños de la tierra les resulta difícil cancelar (Lerman y Brooks, 2001). En semejante situación, la regulación de los términos de arrendamiento puede ser difícil de implementar y por tanto es improbable que sea efectiva⁸. La principal razón de un resultado de esa naturaleza es que el acceso privilegiado a mercados de maquinaria, capital y producción e insumos, conjuntamente con conexiones políticas, incrementan enormemente el poder de negociación de las antiguas colectividades. Para contrarrestar esto se necesitarán mercados que funcionen mejor, a la vez que un mayor acceso a información para incrementar el poder de negociación de los propietarios de las tierras. Esto implicaría informarlos más sistemáticamente acerca de sus opciones en relación con el uso de la tierra y asegurar que los términos de arrendamiento sean más transparentes, que las leyes incluyan provisiones para poder hacer cumplir la posibilidad de retirar la tierra de las manos de antiguas colectividades y que se eliminen distorsiones generalizadas que en los mercados de producción y de insumos operan en contra de productores independientes (Duncan 2000; Pomfret, 2000). Difundir información, ofrecer modelos de contrato de arrendamiento y registrar arrendamientos a más largo plazo reducirá los costos de transacción y, al incrementar la transparencia y asegurar que los resultados alcanzados sean “justos” para las dos partes involucradas, es probable que resulten benéficos.

Aunque en principio los arrendamientos a largo plazo con cánones y derechos claramente identificados podrían proporcionar muchas de las ventajas de la propiedad total de la tierra, en la práctica esos arrendamientos son muy inseguros según lo demuestra la situación con respecto a la tierra urbana en la mayoría de los países de la antigua Unión Soviética. Las varias reglas y regulaciones concernientes a arrendamientos son impredecibles y en algunos lugares los convenios de arrendamiento parecen haberse convertido en una forma alternativa de control del uso de la tierra que está asociada con altos niveles de discrecionalidad por parte de los gobiernos locales. Aun cuando se disponga de arrendamientos a largo plazo, la fuerza de los derechos de propiedad que subyace a un sistema de arrendamiento depende de las

7 Esto suele facilitarse por regulaciones que limitan el monto del arrendamiento a pagar o que especifican un período mínimo de arrendamiento.

8 Algunos países adoptan términos mínimos de arrendamiento para facilitar la estabilidad de las fincas por tamaño –por ejemplo, nueve años en Francia–, en tanto que otros imponen términos máximos de arrendamiento para desalentar la reconcentración de la tierra –por ejemplo, tres años en Vietnam.

cortes y todavía no ha sido completamente probada. Refrenar las restricciones de uso, instituir rentas fijas o predecibles y permitir que los arrendamientos sean transferibles son, pues, condiciones importantes que es necesario cumplir para que los derechos de arrendamiento provean incentivos que sean equivalentes a la propiedad. Donde pueden satisfacerse estas condiciones, como es el caso de varios países, la provisión de arrendamientos a largo plazo en vez de propiedad total, puede constituir una política transitoria para superar las preocupaciones políticas asociadas con la propiedad total, con pérdidas de eficiencia relativamente menores. En la medida en que la capacidad de los gobiernos locales de comprometerse de una manera creíble a respetar los arrendamientos a largo plazo sea limitada, la transferencia directa de la tierra a propiedad legítima privada de una manera que no reduzca la equidad, puede ser una estrategia más deseable.

Sin que importen las desventajas de hacer tal cosa, en muchos países europeos orientales las autoridades locales han demostrado una clara preferencia por el arrendamiento de terrenos públicos. Una de las razones para esto es que en ausencia de sistemas tributarios prediales bien desarrollados, los ingresos por arrendamiento son superiores y más confiables que los ingresos por impuestos. La capacidad de continuar recibiendo estos ingresos, conjuntamente con la creencia de que el arrendamiento dará a los gobiernos locales mayor control económico, son decisivos en la renuencia de ir adelante con la privatización de tierras y empresas públicas. Los arrendatarios prefieren el arrendamiento porque éste les permite evitar desembolsar por adelantado precios de compra que frecuentemente están muy por encima de las tasas del mercado, y además puede haber muchas formas en las que ellos puedan evitar el pago de rentas completas. No obstante, dado que los arrendamientos tienden a ser mucho menos seguros que la transferencia de la propiedad, es probable que reduzcan los incentivos para la inversión, especialmente porque los gobiernos locales pueden elevar las tasas de arrendamiento una vez que se haya desarrollado la tierra. Esto es importante, especialmente en sistemas en que el Estado tiene el monopolio de la asignación de tierras y en que la gobernabilidad es débil y la corrupción rampante.

En algunos países de ECO los elevados costos de transacción asociados con el arrendamiento de tierras han resultado ser una limitación en dos aspectos. En primer lugar, en la medida en que las propiedades están altamente fragmentadas, aunar un espacio contiguo de tierra suficientemente grande para facilitar el cultivo viable con maquinaria, exige a los empresarios negociar con numerosos pequeños propietarios, cosa que no solamente genera altos costos de transacción sino que además incrementa los incentivos para que cualquiera de los propietarios de tierras asuma una conducta oportunista, amenazando con retirar su pedazo de tierra, en un esfuerzo por obtener un gran superávit. En segundo lugar, para que quienes toman tierra en arrendamiento hagan inversiones en capital complementario, se necesitan contratos a más largo

plazo. Donde éstos no se han dado, por ejemplo, debido a que muchos propietarios no han querido comprometerse a largo plazo dada la significativa incertidumbre acerca del curso futuro de los mercados de tierras, se ha impedido la inversión. Como resultado, en algunos países de ECO hay ahora más productores que afirman desear comprar tierra, que productores que desean tomar en arriendo (Deininger y Savastano, 2002). Esto destaca la importancia de la clarificación completa de los derechos de propiedad de tierras y la eliminación de otros obstáculos que distorsionan los precios de la tierra, para facilitar el surgimiento de un mercado financiero que pueda ayudar a respaldar las transacciones de ventas.

Esas restricciones son particularmente relevantes donde la inseguridad relacionada con el impacto del ingreso a la Unión Europea (UE) sobre los precios de las fincas, así como la demanda de tierra por parte de extranjeros, hasta ahora han limitado el potencial para que los mercados de venta se tornen activos, y el nivel de actividad de éstos continúa siendo limitado (Mathijs y Swinnen, 2001). Estas inseguridades afectarán también los costos de otros tipos de intervenciones para acelerar el proceso de consolidación de terrenos operativos, cosa que los expertos suelen considerar crucial para el desarrollo productivo futuro de la región.

Para los agricultores privados de la mayoría de los países de Europa Central, la estructura altamente fragmentada de la propiedad de tierras, los costos relativamente altos de transacción de arrendamientos y el hecho de que muchos propietarios urbanos no tengan intención de dedicarse a la agricultura, significan que el potencial para los mercados de venta de tierras es alto. Por ejemplo, en Bulgaria 2 millones de propietarios de tierras tienen 20 millones de lotes, esto es, diez cada uno, con un área promedio de 0,23 hectáreas (Kopeva, 2002). Aunque la falta de infraestructura necesaria (títulos claros, catastro, registros, etc.) para facilitar la venta de tierras continúa siendo una restricción en la mayoría de países, los gobiernos están implementando programas para atender este problema. Elevados costos de transacción, incluidas tarifas de transferencia impuestas por el gobierno, son en todo caso un obstáculo serio para el desarrollo del mercado.

En muchos países de Europa oriental el precio de compra de la tierra está significativamente por encima del valor capitalizado de utilidades agrícolas (Deininger y Sarris, 2002), debido a restricciones del gobierno que empujan al alza los precios de la tierra, así como a especulaciones sobre los beneficios de unirse a la Unión Europea y de la demanda extranjera que podría materializarse con la aceptación en la Unión de los países europeos tanto orientales como centrales. Aunque en varios países europeos orientales, e incluso en países de la CEI, están empezando a desarrollarse mercados de tierras suburbanas y préstamos hipotecarios, la actividad en los mercados de venta de tierras para la agricultura sigue siendo baja (Deininger y Savastano, 2002).

Incluso donde la tierra productiva no parece haber sido sobrevaluada, como en Moldavia, el uso de la tierra como garantía es extraordinariamente limitado, y a

menudo dar acceso a crédito, incluida financiación para compra de tierras, a través de cooperativas o mediante el uso de bienes muebles como garantía, es una opción más inmediata (Chiriak, 2002). En los países de la CEI que aún no han demarcado físicamente los lotes de tierra individuales en las áreas antes colectivas y donde la hipoteca de tierras de cultivo sigue estando prohibida, obviamente la actividad del mercado de tierras es todavía más baja y está restringida a áreas periurbanas –por ejemplo, en 2000 se registraron menos de 1.500 hipotecas de tierras en toda Rusia (Overchuk, 2002).

A la vez que la privatización de tierras para la agricultura ha reducido la capacidad del gobierno ruso de interferir en las decisiones de producción, es mucho lo que se necesita hacer para mejorar la productividad agrícola y utilizar su potencial para estimular el crecimiento rural. Mercados de venta de tierras que funcionan mal dificultan la transferencia de reservas de tierra a productores más eficientes. Con frecuencia las autoridades vieron la distribución de cuotas de tierra a los miembros de antiguas colectividades como una herramienta transitoria en la vía hacia grandes fincas reformuladas, no como un paso hacia la creación de pequeñas unidades agrarias, y no delinearon los límites de las parcelas. Las transacciones del mercado son limitadas porque los poseedores de cuotas prefieren arrendar a las colectividades reconstituidas para derivar un ingreso continuo y, aun cuando vendieran sus cuotas, son pocos los instrumentos de ahorro disponibles en los que ellos pudieran invertir el producto de la venta.

En el típico ambiente de transición, donde es alto el riesgo, imperfecto el acceso a los mercados de insumos y producción y limitada la información sobre opciones legales, con frecuencia antiguos dirigentes de empresas agrarias colectivas, política y económicamente poderosos, han sido capaces de inducir a los nuevos propietarios a reinvertir sus cuotas de tierra en una colectividad reformulada. A menos que se tengan establecidas provisiones para su protección, la bancarrota de la colectividad significaría que los dueños de las cuotas de tierra perderían sus activos, cosa que, al pasar la tierra a propiedad de los acreedores, podría recrear una estructura de propiedad de tierras altamente concentrada, con todos los impactos negativos asociados sobre la equidad y la eficiencia. El hecho de que en Rusia algunos grandes conglomerados hayan adquirido millones de hectáreas de tierra para efectos especulativos, en gran medida debido a que esperan que esos terrenos sean valiosos para extracción mineral, sugiere que tales preocupaciones pueden tener relevancia empírica (Uzun, 2002). Para evitar dicha adquisición especulativa a precios que están muy por encima del valor real de la tierra, será importante informar a los propietarios sobre sus derechos y educarlos con respecto al valor de la tierra en el largo plazo. Mientras este conocimiento siga siendo limitado, también pueden justificarse límites altos a la propiedad de tierras (del orden de miles de hectáreas).

Recuadro 3.1 Alcance y flexibilidad de los contratos de arrendamiento de tierras en África occidental

El sector cacaotero de Ghana puede ilustrar cómo los mercados y los contratos que se usan en ellos evolucionan dinámicamente en respuesta a una creciente escasez de tierra. A principios del siglo XIX surgió un contrato de aparcería (la *abusa*) como una forma de atraer inmigrantes que estuvieran interesados en establecer plantaciones, pero que no tuvieran capital suficiente para comprar tierra. Los inmigrantes recibían tierra en la que creaban una finca cacaotera y daban un tercio del área desarrollada o un tercio de la producción a los dueños originales del terreno. Para la década de 1960, más del 95% de la tierra era cultivada por inmigrantes que la habían adquirido de esta forma. Con la creciente escasez de tierra, la práctica se tornó menos común y los términos del contrato cambiaron en favor de los propietarios, por un 50% de participación (la *abunu*), a lo que siguió la creciente formalización de los contratos. Ahora los contratos se suscriben en presencia de testigos, quienes reciben unos honorarios, y son considerados más seguros que el acceso a tierra dentro de la familia, donde los mayores pueden comportarse de manera oportunista e incluso desheredar a miembros de su familia. La agroindustria también ha desarrollado arreglos de cultivo por terceros estructurados de manera similar, con aparceros.

Fuente: Amanor y Diderutuah (2001).

África

Las evidencias de África destacan que las restricciones a la actividad del mercado de tierras, específicas de un país o región, asociadas con intervención gubernamental, tienen un impacto significativo sobre la actividad del mercado de arrendamiento de tierras. En África occidental, donde las administraciones coloniales jamás cuestionaron seriamente la propiedad de la tierra por parte de las comunidades nativas y en cambio se propusieron integrar las poblaciones locales en una producción comercial, los mercados de arrendamiento tienen una larga tradición y han evolucionado de una manera dinámica en respuesta a las condiciones ambientales. Complejos mecanismos de transferencia de derechos de tierras y de árboles por períodos variables, han sido comunes desde el siglo XIX y con frecuencia están ligados a receptores que hacen inversiones a largo plazo, como en las áreas húmedas de Benin, Camerún, Costa de Marfil, Ghana, Nigeria y Sierra Leona (Adesina y Chianu, 2002; Amanor y Diderutuah, 2001; Chauveau, 2000; Edja, 2001; Manyong y Houndekon, 2000). El caso de Ghana (*ver* recuadro 3.1) ilustra la flexibilidad de los arreglos contractuales y su ajuste al cambio de escaseces de factores.

Al mismo tiempo, altos niveles de crecimiento demográfico con limitado desarrollo de la economía ajena al agro, han llevado al incremento de la escasez de tierra, tasas más altas de rendimiento y una tendencia de las transacciones de arrendamien-

to a hacerse más generalizadas y formalizadas, a menudo con el empleo de testigos formales. En muchos casos esto ha llevado a los jóvenes a impugnar transacciones de tierras hechas por sus padres, especialmente si éstas involucraron inmigrantes o minorías étnicas. Esto sugiere que además de un desarrollo no agrario más rápido para ayudar a aliviar la limitación de tierras, clarificar y formalizar los contratos podría tener beneficios en términos de productividad de la tierra y de resolver y evitar conflictos.

En contraste, los arrendamientos en Sudáfrica son raros, en parte debido a la relativa abundancia de tierras pero principalmente a causa de la rígida división previa de la tierra en reservas nativas, las cuales se usaban primordialmente para productores de semisubsistencia, y en áreas reservadas a los blancos, que dependían de trabajadores inmigrantes (Otsuka, 2001; Place, 1995; Zeller, Diagne y Kisyombe, 1997). Si bien se han eliminado muchas de las regulaciones que históricamente habían impedido el desarrollo de un mercado de arrendamiento de tierras, en algunos países africanos políticas de reforma agraria y la promulgación de leyes para la fuerte protección de la tenencia continúan afectando el desarrollo del mercado. En Etiopía, una política que condiciona los derechos de tierras a residir en la comunidad, desmotiva las actividades ajenas al agro y la migración. En ausencia de inversión y avances tecnológicos cuya adopción puede estar afectada por una tenencia insegura y por la imposibilidad de utilizar la tierra como garantía, se ha afirmado que un régimen de esa naturaleza corre el riesgo de dejar la agricultura en una trampa maltusiana (Rahmato, 1997).

En otros países de África oriental, tanto las ventas como los arrendamientos parecen ser relativamente activos y contribuir a la igualación de terrenos en tenencia operativa e incluso en propiedad, como lo confirma el caso de Uganda (Baland y Platteau, 1998; Carter y Wiebe, 1990; Place, 1995; Platteau, 1996). Evidencias de Uganda indican también que la actividad de los mercados de arrendamiento se ha incrementado verticalmente con la apertura económica y el consecuente surgimiento de oportunidades en la economía no agraria; en efecto, la proporción de hogares que tienen tierras en arrendamiento se incrementó del 13% en 1992 al 36% en 1999 (Deininger y Mpuga, 2002).

Casi todos los estudios empíricos demuestran que, en concordancia con la teoría, el arrendamiento de tierras ayuda a mejorar la eficiencia y transfiere tierra a quienes tienen escasas dotaciones de ésta. Datos de Sudán sugieren que los mercados de arrendamiento de tierras transfieren este recurso a pequeños productores (Kevane, 1996). Estudillo, Quisumbing y Otsuka (2001) muestran que en el occidente de Ghana las transacciones de tenencia han igualado la distribución de tierras operativas. Evidencias de estudios de caso señalan también que esas transferencias temporales de tierra tienen un impacto positivo sobre la equidad, favoreciendo en general a los pobres y beneficiando a la mujer (Place, 2002). Pese a este resultado positivo, toda-

vía varios países no reconocen formalmente las transacciones de arrendamiento de tierras (Delville, 2002). Otros atan la capacidad de conservar los derechos de tierras a la residencia en una población o al cultivo continuo. Esto ni eleva la eficiencia ni es acorde con la práctica tradicional, por la cual los hogares podían emigrar y aún así conservar sus derechos de asignación de tierras. En Uganda los mercados de arrendamiento, al transferir tierra a productores más productivos, facilitan una distribución más eficiente en las áreas rurales (Deininger y Mpuga, 2002). Es más, evidencias de Etiopía sugieren que las restricciones al arrendamiento de tierras no solamente reducen la oportunidad de un uso más productivo de la tierra, sino que además constituyen un obstáculo efectivo para el desarrollo del sector no agrario, ya que los agricultores que habían asumido empleos por fuera del agro percibieron un riesgo significativamente mayor de perder sus tierras a través de la redistribución que los que se dedicaron al autocultivo (Deininger, Jin, Adenew, Gebre-Selassie y Demeke, 2003).

Las evidencias sugieren que mayores niveles de densidad de población, comercialización de la agricultura y migración incrementan la actividad de los mercados africanos de venta de tierras. Los observadores se han fijado en las transacciones del mercado en Ghana, Nigeria, Sudán, Tanzania y otras partes (Feder y Noronha, 1987). En el centro de Uganda el 58% de los dueños de tierras dijeron haber comprado tierra ya desde la década de 1950 (Barrows y Roth, 1990), y desde entonces los mercados de venta de tierras parecen haber sido muy activos (Place, 1995; Roth, Bruse y Smith, 1994). En Ghana la proporción de tierra adquirida mediante compra a individuos, cuyo promedio es del 4 al 5%, alcanzó el 18,8% en poblados de inmigrantes (Quisumbing y Otsuka, 2001). En Sudáfrica, aun cuando los mercados siguen siendo magros, se están produciendo compras por parte de hogares anteriormente en desventaja (Lyne y Darroch, 1997).

Si bien esto sugiere que los mercados informales de ventas de tierra son bastante activos en algunos países africanos, es poco el análisis disponible sobre cómo se comparan los precios del mercado con los valores capitalizados de la producción agrícola y sobre cómo esos mercados afectan la productividad del uso de la tierra. Evidencias de Uganda señalan que los precios reales de compra de la tierra, aunque más bajos que los valores de la tierra autoevaluados por los cultivadores, son altos en comparación con las utilidades generadas por la producción agrícola, lo que quiere decir que la tierra conlleva una prima como almacén de riqueza. Esto limitaría el campo para la adquisición de tierra por parte de productores pobres pero eficientes, hipótesis que es respaldada por el hecho de que la productividad no es un determinante significativo de la participación en los mercados de venta. Al mismo tiempo, el hecho de que los mercados de arrendamiento sean activos significa que es poco su impacto negativo sobre la productividad o el acceso a la tierra en general (Deininger y Mpuga, 2002). Sería deseable tener más evidencias sobre los vínculos entre derechos de tierras, migración y participación fuera del agro.

Mientras que la actividad de los mercados de venta de tierras es máxima en áreas suburbanas, las evidencias de este sector ilustran también que a menudo restricciones legales e institucionales impiden la formalización de las transacciones. El hecho de que las ventas de tierra frecuentemente sean autenticadas mediante acuerdos de venta escritos que son atestiguados por varias personas, incluso notables de la localidad, funcionarios del gobierno local y a veces aun abogados (Kironde, 2002), demuestra claramente un deseo de mayor formalización de las transacciones. En vez de forzarlas a la informalidad, cosa que incrementará la probabilidad de que sean disputadas en el futuro y que reducirá el precio que los vendedores puedan obtener por ellas, los gobiernos deben tomar las medidas apropiadas para reconocer las transacciones informales. El reconocimiento de esas transferencias puede ser una forma económica de evitar conflictos futuros, especialmente en ambientes periurbanos donde, debido al crecimiento demográfico o a la inmigración, los precios de la tierra con frecuencia se están incrementando rápidamente.

Asia

Además de factores tradicionales como la densidad de población, la distribución de la propiedad de la tierra y el surgimiento de oportunidades por fuera del agro, en algunos países asiáticos, mas no en otros, la regulación de la tenencia parece haber dado lugar a diferencias considerables en las tasas de arrendamiento. En los años 1990 la proporción de hogares arrendatarios (incluidos arrendatarios puros y propietarios-arrendatarios) era alta en Bangladesh, Pakistán y la Filipinas; modesta en Indonesia y baja en la India y Tailandia. Mientras que una distribución relativamente igualitaria de la tierra, conjuntamente con la disponibilidad de tierras forestales que hasta hace poco podían usarse para expandir los cultivos, parecen explicar esta baja tasa en países como Tailandia, la razón de las bajas tasas de arrendamiento en la India probablemente esté relacionada con regulaciones de reforma sobre tierras que prohíben el arrendamiento (Radhakrishnan, 1990; Ray, 1996; Thimmaiah, 2001; Thorat, 1997). Aunque parte del arrendamiento haya pasado a la informalidad, éste podría tener efectos importantes en el bienestar (Deshpande, 2002). En Bangladesh (Hossain, 1978) y en la India (Pant, 1983; Skoufias, 1995) pequeños agricultores toman en arriendo de los grandes, aunque otros estudios reportan contratos de arrendamiento dentro de grupos por tamaño de fincas en la India (Sarap, 1998; Sharma y Dreze, 1996; Swamy, 1988).

Mercados de arrendamiento de tierras han empezado a surgir en países asiáticos que han liberalizado recientemente los arreglos de tenencia de la tierra, como China y Vietnam. En la China, donde hasta hace poco el arrendamiento no era necesario debido a frecuentes reasignaciones de tierra, la proporción de los hogares que participan en acuerdos de arrendamiento de tierras se incrementó significativamente, del

2,3% en 1995 al 9,4% en 2000. Es más, el 22,4% de los hogares señala que a las tasas actuales del mercado estarían dispuestos a tomar en arrendamiento (Deininger y Jin, 2002), lo que sugiere que con desarrollo económico y mayor surgimiento de oportunidades por fuera del agro, es considerable el potencial para mayores incrementos de la actividad del mercado de arrendamiento. Esto no sólo puede ser ventajoso para la productividad, sino que también puede ayudar a consolidar los altos niveles de fragmentación que actualmente caracterizan el campo chino. Un incremento similar de la incidencia de arrendamientos de tierra a lo largo del tiempo es evidente en Vietnam, en un ambiente que partió de una distribución altamente igualitaria de la tierra. En 1992 solamente el 3,8% de los hogares campesinos participaban en el arrendamiento de tierras, en contraste con el 15,8% en 1998, siendo los hogares más productivos significativamente más propensos a tomar tierras en arriendo (Deininger y Jin, 2003).

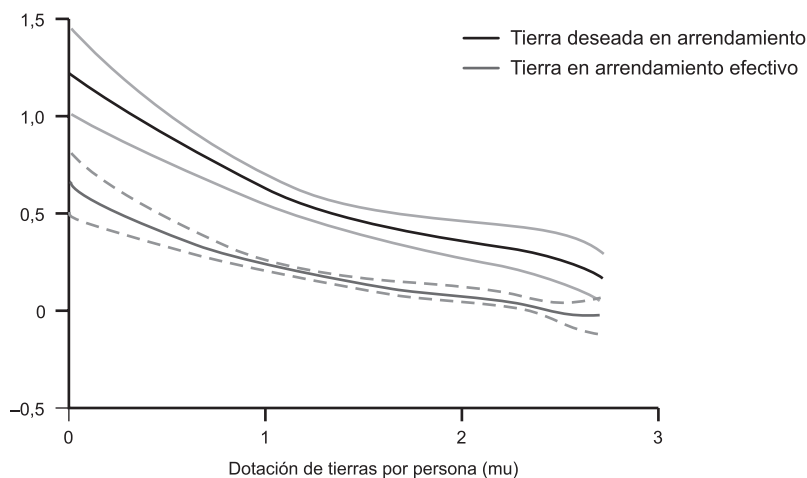
En un ambiente de rápido cambio económico, permitir que los mercados redistribuyan la tierra entre hogares que tienen diferentes dotaciones o capacidades puede ayudar a obtener ganancias significativas en eficiencia y equidad (Benjamin, Brandt y Rozelle, 2000). La figura 3.1, que presenta una regresión no paramétrica (que incluye bandas de confianza del 5%) de arrendamientos efectivos y deseados en la China, con respecto al tamaño de la propiedad y a una medida de la eficiencia o capacidad productiva de los hogares, ilustra no solamente que el mercado de arrendamientos traspasa la tierra a productores más productivos y escasos de tierra, sino además que existe una considerable demanda insatisfecha de arrendamiento de tierras. Esto último puede verse comparando la línea gruesa, la cual se refiere a la participación real del mercado de tierras, con una participación hipotética a los precios existentes. Esto sugiere que reducir las limitaciones impuestas al arrendamiento de tierras permitiría que los mercados contribuyeran a igualar más las dotaciones entre hogares, mejorando de ese modo la productividad y la distribución del ingreso e incrementando el bienestar de los involucrados.

Debido a las diferencias de capacidad entre hogares, que los funcionarios de los poblados no pueden observar, mercados de tierras descentralizados serían más apropiados que mecanismos administrativos, para obtener los correspondientes logros en eficiencia y equidad. Puesto que las diferencias de destrezas entre hogares normalmente se tornan más importantes con el crecimiento económico y el surgimiento de oportunidades ajenas al agro, a una sociedad le resultará cada vez más ventajoso cambiar de una asignación de tierras explotadas –por contraposición a poseídas– que sea completamente igualitaria, a una situación en la que el tamaño de las propiedades operativas esté determinado por la oferta y la demanda a nivel local. En comparación con la asignación administrativa por funcionarios de los poblados que tienen apenas oportunidades limitadas de observar la capacidad, los mercados de arrendamiento de tierras permiten que hogares más productivos ganen acceso a la tierra y de ese modo incrementan el rendimiento alrededor del 12%, mientras las demás cosas

Figura 3.1
Tierras en arrendamiento efectivo y deseado, China

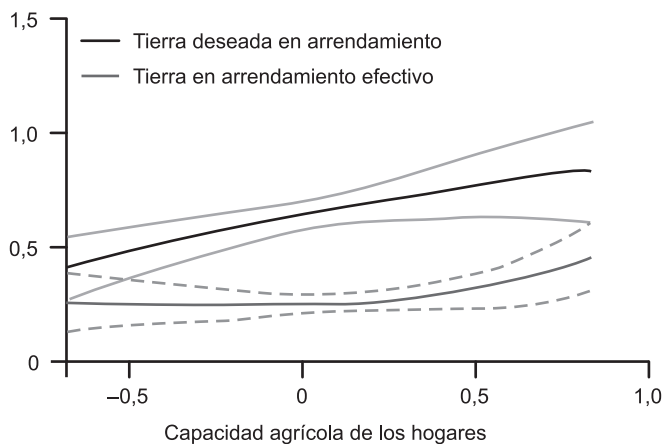
Como función de la dotación de tierras

Mu (1 mu = 0,067 hectáreas)



Como función de la capacidad agrícola de los hogares

Mu (1 mu = 0,067 hectáreas)



Nota: Para cada línea se dan bandas de confianza autoevaluadoras

Fuente: Deininger y Jin (2002)

permanezcan constantes (Deininger y Jin, 2002). Esto sugiere que en un ambiente en el que la propiedad de la tierra esté distribuida de manera igualitaria, los mercados descentralizados de arrendamiento de tierras permiten obtener logros mucho mayores de productividad que lo que sería posible mediante reasignación administrativa de la tierra, sin el peligro de afectar negativamente la equidad. Esta parece ser una de las razones por las cuales países como la China y Vietnam están restringiendo progresivamente el campo para la reasignación administrativa y suavizando las limitaciones al arrendamiento de tierras a medida que se desarrolla la economía no agraria (Turner, Brandt y Rozelle, 1998).

En varios países asiáticos, como Camboya, China y la República Democrática Popular de Laos, el Estado o la colectividad todavía es propietaria de la tierra y la inseguridad de los derechos a menudo se traduce en inexistencia de mercados de venta formales, si bien los observadores reportan muchas transacciones informales a corto plazo. Un análisis del impacto de la venta de derechos de uso de la tierra en Vietnam revela moderados niveles de actividad en el mercado de ventas, dependiendo de la región. Aunque los compradores en general se caracterizaban por mayor productividad, hay evidencias de ventas de urgencia en el sentido en que hogares que experimentaban significativas pérdidas de ingresos tendían más a vender la tierra. Sin embargo, se encontró que un mejor funcionamiento de los mercados de crédito atenuaban este efecto, lo que quiere decir que liberalizar los mercados de venta será menos problemático en áreas en las que esté asegurado el acceso a financiación rural (Deininger y Jin, 2003). Contrariamente a esto, Suyanto, Tomich y Otsuka (2001) encuentran que en Sumatra las transacciones de venta de tierras contribuyen a una mayor desigualdad de las propiedades en comparación con los arrendamientos, los cuales ayudan a igualar los terrenos operativos.

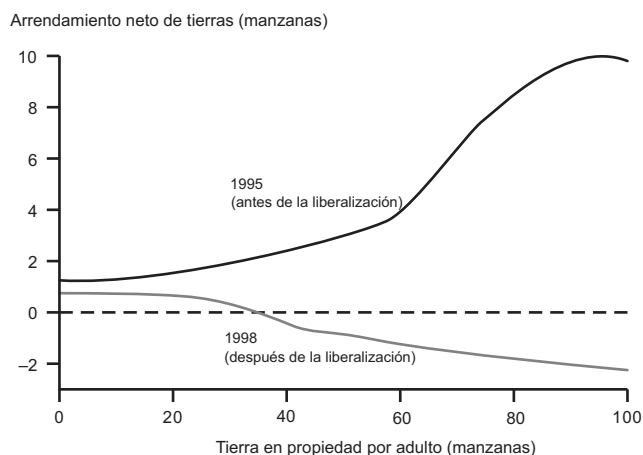
América Latina

Dadas las grandes desigualdades en la propiedad de la tierra, sería de esperar que hubiera un gran campo para transacciones de arrendamiento de tierras que eleven la eficiencia y la equidad en América Latina. Contrariamente a esta expectativa, en muchos países la actividad de arrendamiento es en realidad muy limitada, cosa que puede explicarse como resultado de imperfecciones de información y de los consecuentes costos elevados de transacción, así como del impacto de pasadas restricciones a los mercados de arrendamiento que debilitaron la percepción de seguridad que tenían de sus derechos de propiedad los dueños de tierras. El impacto de las restricciones al arrendamiento ha sido significativo. Por ejemplo, la cantidad de tierra formalmente arrendada en Colombia descendió de 2,3 millones de hectáreas en 1960 a 1,1 millones de hectáreas en 1988, a raíz de la entrada en vigencia de legislación sobre topes de rentas (Jaramillo, 2001), y en Brasil ocurrió algo muy similar. En

muchos países latinoamericanos las restricciones al arrendamiento de tierras condujeron también a desalojos generalizados de arrendatarios. Pese a que en muchos casos las restricciones han sido revocadas, la participación en los mercados de arrendamiento continuó siendo limitada. En 1998, más de una década después de tal revocatoria, en Colombia las tasas de arrendamiento todavía eran apenas de alrededor del 11%, muy por debajo de su nivel en la década de 1960, lo que destaca que restaurar la confianza en el sistema de derechos de propiedad toma tiempo (Deininger y González, 2002).

En Nicaragua el 22% de los productores participaban en mercados de arrendamiento en 1998-99. Aun cuando las áreas involucradas eran pequeñas y típicamente los contratos eran de corto plazo, una comparación con datos de 1995 indica que la eliminación de subsidios ha mejorado considerablemente la tendencia del mercado de arrendamiento a transferir tierra a productores escasos de la misma (Deininger, Zegarra y Lavadenz, en proceso). La figura 3.2 ilustra este impacto de las políticas económicas sobre los resultados del mercado de arrendamiento, usando regresiones no paramétricas, y muestra que antes de la liberalización económica en 1998, los mercados de arrendamiento pasaban la tierra de pequeños a grandes agricultores, en tanto que a raíz de la eliminación de protección desproporcionada para los grandes agricultores en el contexto de la liberalización macroeconómica ha ocurrido lo opuesto.

Figura 3.2
Arrendamiento de tierras antes y después de la liberalización
del mercado agrícola, Nicaragua



Nota: 1 manzana = 0,699 hectáreas.

Fuente: Deininger y Chamorro (en preparación).

Estudios de casos de varios otros países latinoamericanos muestran que los principales factores que limitan las transacciones de arrendamiento de tierras son derechos de propiedad débiles y falta de mecanismos confiables de resolución de conflictos (Bastiaan y Plata, 2002; Jaramillo, 1998; Zegarra Méndez, 1999). La consecuente inseguridad hace que los propietarios de tierras sean renuentes a arrendar por temor a que los arrendatarios sienten una demanda por la tierra. Por tanto los arrendamientos son pocos, informales, a corto plazo y a menudo limitados a personas estrechamente relacionadas, para facilitar su cumplimiento forzoso. El legado de intervención, conjuntamente con los golpes externos y las crisis financieras experimentadas durante los años 1990, pueden explicar por qué, si bien puede observarse un claro efecto de la liberalización del mercado de tierras en la actividad de arrendamiento, la magnitud de este efecto ha sido menor de lo que pudo haberse esperado al principio (Barham, Carter y Deininger, 2003).

Dado que una de las principales preocupaciones de las políticas gubernamentales en América Latina ha sido proporcionar tierra a los productores pobres pero productivos, es interesante comparar los resultados del arrendamiento descentralizado con los de los esfuerzos centralizados de reforma agraria. En el caso de Colombia, Deininger y González (2002) muestran que los mercados de arrendamiento han sido más efectivos que las reformas agrarias patrocinadas por el gobierno, en términos de agenciar tierra a productores productivos y pobres, lo mismo que se observó en el caso de la China (Deininger y Jin, 2002). Esto significa que los esfuerzos de reforma sobre tierras pueden beneficiarse de un mayor uso de los mercados de arrendamiento e incluso de tomar medidas específicas para incrementar la actividad y mejorar los resultados de la operación de estos mercados.

Aunque los precios de compra de la tierra varían ampliamente, la reciente liberalización macroeconómica y la consecuente eliminación de privilegios especiales para los grandes productores han ayudado a bajar considerablemente los precios de la tierra, reduciendo de ese modo los incentivos para la adquisición especulativa y poniendo los precios más en línea con las utilidades derivadas del cultivo agrícola. Por ejemplo, en Brasil los precios de la tierra cayeron hasta el 70% a principios de los años 1990 (Bastiaan y Plata, 2002), facilitando con ello la adquisición de tierra para efectos productivos. Propiamente lo mismo ocurrió en Colombia, donde el nivel general de precios de compra de la tierra es ahora más acorde con los retornos productivos (Lavadenz y Deininger, 2002). Aunque sería de esperar que precios más bajos de la tierra incrementaran la demanda de transacciones de venta, bajos precios internacionales de bienes de consumo les significan a quienes adquieren esas tierras la necesidad de hacer inversiones adicionales que permitan un cambio a otros cultivos. La acometida de una inversión de esa naturaleza puede verse impedida por la falta de la infraestructura de mercadeo y de la tecnología necesarias, o por la ausencia de crédito campesino o los elevados costos de transacción para obtenerlo.

En América Latina los mercados de venta de tierras son relativamente activos, con rotaciones anuales promedio del 5% en Colombia, 2 a 3,5% en Venezuela⁹, 1,4 a 2% en Ecuador y 1% en Honduras (Jaramillo, 2001). No obstante, incluso en situaciones de mucha actividad, a menudo se encuentra que los mercados están altamente fragmentados, lo que quiere decir que las ventas tienen lugar de grandes a grandes productores o de pequeños a pequeños productores, pero rara vez entre diferentes grupos por tamaño de fincas. Dicha segmentación de los mercados de venta de tierras se observa también en Nicaragua (Carter y Chamorro, 2002). Ésta se debe en parte al costo que implica la subdivisión y a los elevados costos de transacción, y en parte a la falta de financiación a largo plazo para los pobres, asociada con la estructura dual de la propiedad de la tierra en el continente (Barham, Carter y Sigelko, 1995).

La limitada capacidad de los mercados de tierras para ayudar a igualar la propiedad de la tierra en un ambiente caracterizado por un acceso altamente desigual a este recurso, es ilustrada por el ambiguo impacto de las bonanzas en exportaciones de productos en los que los pequeños propietarios tienen alguna ventaja comparativa. En Guatemala, una bonanza en las exportaciones de productos vegetales de invierno indujo una transferencia de tierras de grandes a pequeñas fincas. Fincas que empezaron con áreas relativamente grandes (3 hectáreas) no incrementaron significativamente sus terrenos a raíz del período de bonanza, en tanto que los hogares que antes tenían menos de una hectárea y que empezaron a cultivar productos de la bonanza, expandieron significativamente sus terrenos (Barham, Carter y Sigelko, 1995). En contraste, en Paraguay una bonanza de exportaciones agrícolas llevó al incremento vertical de los precios reales de la tierra y aumentó el acceso a ésta para las fincas de mayor tamaño, presumiblemente debido a su mejor acceso a crédito y a los mercados. Fuera del área de la bonanza, los pequeños agricultores se vieron poco afectados y en algunos casos incluso continuaron acumulando tierras (Carter y Galeano, 1995).

Esto sugiere que el mercado de compras no opera como mecanismo de acceso a la tierra para hogares con abundancia de fuerza de trabajo y limitaciones de capital, pero que los agentes que no tienen limitaciones de capital pueden traducir una relativa eficiencia técnica en demanda efectiva de más tierra (Carter y Salgado, 2001). La importancia de las limitaciones de capital como un determinante de los resultados observados en los mercados de venta de tierras también es ilustrada por el análisis de movilidad de los pequeños productores que se beneficiaron de la reforma agraria de Chile. Mientras que la movilidad ascendente de estos hogares es extremadamente limitada, el análisis muestra una movilidad sustancial en esta dirección por parte de

9 La actividad varía considerablemente de una región a otra. La rotación anual de tierras en áreas recientemente colonizadas se eleva hasta el 12%, pero es de alrededor del 2,5 al 3% para tierras privadas y apenas del 1,5 al 2% para tierras que han sido objeto de reforma agraria (Delahaye, 2001).

una nueva clase de profesionales y gente de negocios bien financiada y a menudo ajena a la agricultura, que compró tierras a los beneficiarios originales (Carter, Barham y Mesbah, 1996), lo que ha llevado a algunos a caracterizar la bonanza de exportaciones agrícolas de Chile como excluyente (Jarvis, 1989; Ortega, 1988). Esta interpretación es respaldada por el hecho de que apenas entre el 20 y el 30% de quienes vendieron sus fincas lo hicieron debido a falta de interés en la agricultura o a avanzada edad (Echenique y Rolando, 1991). En las décadas de 1970 y 1980 los observadores notaron patrones similares de concentración de la tierra disparada por bonanzas de exportaciones en varios países centroamericanos.

IMPLICACIONES PARA LA POLÍTICA

Las anteriores evidencias indican que los mercados de arrendamiento de tierras tienen un potencial considerable para mejorar los resultados en productividad, lo que sugiere que el no explotar su potencial podría equivaler a renunciar a grandes beneficios en términos de equidad y productividad. Para obtener estos beneficios los gobiernos necesitan asegurar que la seguridad de la tenencia sea suficientemente alta y explorar opciones para eliminar restricciones injustificadas a la operación de dichos mercados. Si bien las limitaciones de los mercados de venta de tierras pueden tener un fundamento conceptual más fuerte, los esfuerzos por implementar esa clase de restricciones han debilitado casi invariablemente los derechos de propiedad, lo que ha significado que sus consecuencias negativas no intencionadas a menudo hayan pesado mucho más que los impactos positivos para los que estaban destinadas, especialmente por cuanto esas restricciones con frecuencia pueden evadirse. Debido a que la actividad de los mercados de venta de tierras en la mayoría de los países en desarrollo es normalmente baja o altamente localizada, lograr que los mercados de crédito funcionen bien es más efectivo que límites impuestos desde el centro a las transacciones de tierras, con excepción de restricciones suaves a la propiedad de tierras en situaciones de rápido cambio.

Mercados de arrendamiento de tierras

La seguridad de la tenencia es un prerequisite clave para la operación de los mercados de arrendamiento. Efectivamente, el nivel de seguridad de la tenencia y de confianza en la seguridad de los derechos de tierras a largo plazo, parece ser un elemento clave en la explicación de la gran variación en la incidencia de arrendamientos de un país a otro. Sin embargo, la literatura no ha prestado suficiente atención a este aspecto. Donde la tenencia de la tierra no es segura, los propietarios que arrienden corren el riesgo de no poder recuperar su tierra, lo que quiere decir que la seguridad de la tenencia es especialmente crucial para el surgimiento de contratos a largo plazo.

Evidencias de países europeos occidentales y otros países industrializados sugieren que con derechos seguros a largo plazo y contratos de arrendamiento a largo plazo, muchos empresarios que tienen limitado capital pueden preferir efectivamente tomar en arriendo que comprar tierra.

En Vietnam, la provisión de derechos de tierras seguros, a largo plazo, incluso a nivel informal, incrementó el volumen de transacciones de arrendamiento que benefician a hogares pobres pero productivos (Deininger y Jin, 2003). En República Dominicana derechos de propiedad inseguros no solamente reducen el nivel de actividad del mercado de arrendamientos, sino que también inducen la segmentación del mercado, es decir que los arrendamientos están restringidos a redes sociales preexistentes (Macours, 2002). En Nicaragua, Deininger y Chamorro (en proceso) muestran que la tenencia insegura reduce la participación del lado de la oferta en el mercado de arrendamiento de tierras. En Tailandia, Brits, Grant y Burns (2002) reportan incrementos en la incidencia de transacciones de tierras después de la titulación. En Etiopía el hecho de que todo terreno que no sea autocultivado por el propietario durante dos estaciones puede confiscarse, es un impedimento de primer orden para el surgimiento de un mercado de arrendamientos y para la migración fuera del agro (Deininger, Jin, Adenew, Gebre-Selassie y Demeke, 2003). La intervención gubernamental que mina los derechos de tierras de los propietarios puede entonces reducir el grado de actividad del mercado de arrendamiento.

A menos que se disponga de contratos seguros a largo plazo, el incentivo para que los arrendatarios (que pueden ser los únicos que tengan la fuerza de trabajo y la información para hacerlo) o los propietarios (que pueden necesitar capital) hagan inversiones en la tierra, puede verse severamente limitado. La capacidad de hacer ajustes para ese tipo de falla del mercado sin contratos a largo plazo que puedan hacerse cumplir de una manera creíble, es limitada. En muchas partes del mundo la existencia de arrendamientos a largo plazo implica que los contratos de arrendamiento pueden ajustarse para evitar desincentivos para la inversión relacionada con la tierra. Al mismo tiempo, en situaciones en que políticas pasadas minaron la seguridad de la tenencia o bien la capacidad de los productores de entrar en contratos de arrendamiento irrestrictos, restaurar la confianza y proporcionar el nivel de seguridad de la tenencia necesario para arrendamientos a largo plazo, puede no ser factible a corto plazo. Donde, a consecuencia de ello, los contratos de arrendamiento a largo plazo y seguros no son una opción, puede ser necesario complementar los arrendamientos de tierras con otros mecanismos para facilitar el nivel socialmente más deseable de transferencias de tierras entre productores.

Debido a preocupaciones acerca de la pérdida de eficiencia que podría resultar de la aparcería o a la idea de que el arrendamiento es una relación explotadora, en muchos países los gobiernos trataron de limitar la aparcería, o bien, de regular el arrendamiento de una forma que mejorara el bienestar de los arrendatarios. Aunque

motivadas por consideraciones de justicia social, tales intervenciones tuvieron implicaciones para la productividad que con frecuencia afectaron igualmente su capacidad de contribuir a las metas sociales. Más aún, para mejorar los resultados en términos de equidad de los mercados de arrendamiento en áreas urbanas y rurales, a menudo los gobiernos han impuesto controles a las rentas o topes al monto del arrendamiento que los propietarios pueden cobrar, siempre con el propósito de incrementar la seguridad de la tenencia de que disfrutaban los arrendatarios¹⁰. En muchos casos esto condujo al autocultivo a gran escala por parte de los terratenientes o a la adopción de contratos de trabajo asalariado, ambos modos de producción que son inferiores al arrendamiento en términos de incentivos y resultados de producción (Ray, 1999). En efecto, los estudios muestran que no es fácil implementar efectivamente protección para los arrendatarios y topes de arrendamiento, y que cuando la implementación es incompleta, fácilmente pueden reducir el acceso a la tierra y por tanto la equidad, contrariamente a las metas propuestas. Por ejemplo, estimaciones indican que en la India la introducción de legislación sobre la tenencia estuvo asociada con la expulsión de más de 100 millones de arrendatarios, lo que hizo que los campesinos pobres perdieran acceso a alrededor del 30% del total del área explotada (Appu, 1997). Es más, al amenazar con la pérdida de sus tierras a los dueños que las arriendan, la legislación ha empujado el arrendamiento a la clandestinidad, reduciendo de ese modo la oportunidad de mayor acceso a la tierra a través de los mercados de arrendamiento y reduciendo enormemente el poder de negociación de los arrendatarios informales y su capacidad de hacer cumplir los términos del contrato.

Al darse cuenta de que los controles a las rentas sin protección a los arrendatarios simplemente conducirían a desalojos generalizados, muchos estados hindúes han introducido reformas más comprensivas de la tenencia que combinan límites bajos de rentas con protección de los arrendatarios contra la expulsión. Con la intención de mejorar el estatus y el bienestar de los cultivadores, las reformas contienen tres elementos principales: (a) la imposición de topes de renta; (b) el otorgamiento de derechos permanentes a los arrendatarios, sujetos a los derechos de retención de los propietarios; y (c) la transferencia de los derechos de propiedad a arrendatarios de tierras no reclamadas por los propietarios. Tales reformas enfrentaron considerable resistencia de los propietarios y por tanto fue difícil y costoso implementarlas. De hecho, de todos los estados hindúes solamente Bengala occidental, después de una

10 La literatura incluye abundante explicación de los topes de arrendamiento urbano, los cuales se extienden ampliamente a las áreas rurales no sólo en Asia meridional y el sudeste asiático (Malpezzi, Chun y Green, 1998). En Europa oriental, legislación similar suele limitar el arrendamiento que puede cobrarse, al impuesto predial que se le tiene que pagar al gobierno, medida ésta que tendería a minar el funcionamiento de los mercados de arrendamiento. Nótese que en Europa occidental la legislación sobre tenencia históricamente se ha impuesto para avanzar en las metas de equidad; no obstante, incluso en este caso ha sido difícil evitar el exceso de regulación (Ravenscroft, Gibbard y Markwell, 1998).

victoria comunista en las elecciones estatales de 1973, montó una campaña efectiva de registro de arrendatarios. El análisis sugiere que el impacto de esto fue positivo y que la productividad agrícola se incrementó (Banerjee, Gertler y Ghatak, 2002). Según los reportes, la capacidad de los arrendatarios de adquirir subsecuentemente cantidades limitadas de tierras a través de los mercados regulares de ventas también se incrementó ligeramente (Rawal, 2001). Para la India como un todo, las reformas de la tenencia contribuyeron a la reducción de la pobreza pero no al crecimiento de la productividad (Besley y Burgess, 2000), lo que indica que un impacto sobre la productividad exige mucho más que la sola promulgación de una ley. Esto concuerda con la experiencia de reforma sobre tierras del Japón y Corea, donde se implementaron rápidamente reformas similares de la tenencia.

Argumentos conceptuales indican también que si bien los controles a las rentas pueden transferir algunos recursos a los arrendatarios, tienden a dejar a todo el mundo peor librado al restringir la oferta disponible de tierras para los mercados de arrendamiento, minar la seguridad de la tenencia y reducir la inversión (Basu y Emerson, 2000). Ejemplos de varios países respaldan el argumento de que los controles de las rentas normalmente son una forma ineficiente de transferir recursos, por varias razones. En primer lugar, implementar leyes de tenencia es costoso en términos de recursos económicos y capacidad administrativa. En segundo lugar, los topes para los arrendamientos invariablemente reducen los incentivos de los propietarios y posiblemente su disposición a arrendar, lo que significa pérdidas de productividad. Finalmente, los beneficios de la legislación sobre el arrendamiento quedan fundamentalmente confinados a los arrendatarios corrientes, y la imposición de regulación de la tenencia reduce la oferta de tierras en arrendamiento y el acceso a tierra o a vivienda para aquellos que no tuvieran un contrato en el momento en que se promulgó la legislación, es decir los carentes de tierra y los extremadamente pobres. En Sudáfrica se promulgaron leyes de protección de la tenencia como una medida intermedia, hasta que se implementara una reforma agraria más comprensiva, que, en ausencia de tal reforma, bien podría acabar minando las opciones de acceso a la tierra para los pobres. En Asia, el efecto negativo a largo plazo sobre la actividad del mercado de arrendamiento de tierras suele exacerbarse por la prohibición de subarrendar impuesta a los arrendatarios que se beneficiaron de las reformas de tenencia, o a sus herederos.

Más aún, la regulación de la renta o precio suele obstruir el funcionamiento de los mercados de tierras en la periferia urbana, forzando así a grandes cantidades de migrantes que continúan yéndose a las ciudades a vivir en barrios bajos y asentamientos informales, donde tienen que subsistir sin acceso a los servicios necesarios y a menudo a altos precios. Esto los priva de incentivos para hacer inversiones relacionadas con la vivienda y puede limitar su capacidad para obtener crédito para mejorar sus medios de vida y proveer empleo para otros. Los esfuerzos para promover la

equidad mediante regulación de rentas o precios ha demostrado no ser efectiva y ser costosa, y siempre que se justificara, otros canales tales como subsidios focalizados habrían sido más efectivos (Renaud, 1999). Aunque hay muchos casos en los que la tenencia continúa siendo una práctica común pese a su prohibición legal, la naturaleza ilegal de facto de la relación de tenencia puede dar a los dueños de las tierras una carta adicional que pueden usar para negociar una remuneración más baja de los arrendatarios. La naturaleza no oficial además impide incluir a los arrendatarios en estructuras que suelen ser esenciales para asegurar la gobernabilidad y el uso sostenible de los recursos a nivel local, por ejemplo, en negociaciones de usuarios del agua. Aún en la India actualmente se está discutiendo mucho la eliminación de los topes de renta para facilitar un mayor acceso de los pobres a la tierra (Saxena, 2002). Se justifica estudiar más profundamente los pasos específicos en situaciones particulares, incluida la posibilidad de que los pequeños agricultores den en arriendo a los grandes terratenientes (fenómeno conocido como “tenencia inversa”) y sus implicaciones.

La anterior discusión y las fuertes evidencias que sugieren que el arrendamiento de tierras a corto plazo contribuirá significativamente a la eficiencia y la equidad, significan que las restricciones al arrendamiento de tierras no tiene ningún mérito. Las restricciones legales o de otro tipo sobre el funcionamiento de los mercados de arrendamiento que continúan vigentes en muchos países –por ejemplo, China, Etiopía e India– tendrán un impacto negativo en la productividad agrícola y el bienestar de los hogares; desmotivarán la inversión, el empleo fuera del agro y la migración; e incrementarán la inseguridad de los derechos de tierras. De manera similar, la aparcería ha sido reconocida desde hace mucho como una segunda mejor solución bajo restricciones dadas. Amplias evidencias indican que eliminar esta opción contractual lleva a los posibles arrendatarios a depender del trabajo asalariado, lo cual es al mismo tiempo menos eficiente y menos equitativo, y que sería deseable abolir las restricciones a los mercados de arrendamiento. Mientras que algunas evidencias sugieren que los topes a las rentas y las restricciones a la tenencia pueden transferir recursos a los pobres en el corto plazo, el análisis tanto teórico como empírico indica que su impacto a largo plazo no será ventajoso para los pobres. Al mismo tiempo, prerequisites básicos como la seguridad de los derechos de propiedad, la capacidad de hacer cumplir los contratos a bajo costo, y la disponibilidad de la información necesaria, son clave para facilitar los contratos a más largo plazo que se necesitarían para adaptarse al cambio estructural. La magnitud del impacto de la tenencia sobre la equidad y la inversión a largo plazo dependerá en gran medida de estos factores. Las únicas cuestiones relevantes de política son en qué secuencia acometer la eliminación de los topes de rentas y otras restricciones a la tenencia de manera que se minimicen las conmociones, que se asegure a los arrendatarios estables compensación por cualesquiera inversión que hayan hecho, y que evite impactos negativos sobre la equidad.

Además de eliminar distorsiones y tomar medidas para mejorar el funcionamiento de otros mercados de factores en las áreas rurales, los pasos tendientes a reducir los costos de transacción que implican las transferencias de tierra, por ejemplo a través de mejores registros de tierras o formatos estándar de contratos (que las partes en cada caso pueden adoptar o no según prefieran) y regulación de la tenencia por defecto, ofrecen una oportunidad para mejorar el nivel de actividad de los mercados de arrendamiento.

Desde hace largo tiempo la tenencia ha sido considerada como una importante etapa de transición que permite a los campesinos acumular capital y ganar experiencia agrícola; por consiguiente, eliminar la aparcería como un peldaño de la escalera agraria, no contribuirá a la equidad en el largo plazo. El no disponer de la aparcería como opción contractual también es probable que acarree considerable ineficiencia en producción, especialmente cuando el riesgo y restricciones del mercado de crédito impiden el funcionamiento de los mercados de renta fija. Prohibiciones a la aparcería o la imposición de un tope bajo para la participación de los dueños de la tierra no tienen entonces ningún mérito y pueden llevar a grandes pérdidas de eficiencia. Collier (1989), por ejemplo, estima pérdidas de eficiencia estática de más del 10% asociadas con la no disponibilidad de contratos de aparcería en Kenia. En vista del análisis teórico y las evidencias empíricas que indican que declarar ilegal la aparcería no será factible ni eficaz en función de los costos, sólo unos pocos gobiernos continúan abogando abiertamente por una medida de tan grandes repercusiones. Al mismo tiempo, las restricciones a los arrendamientos en términos más generales siguen siendo generalizadas.

La eliminación de las restricciones al arrendamiento de tierras en el sector mexicano de los *ejidos*, ilustra no solamente que la regulación puede tener impactos de largo alcance incluso en casos en que la práctica generalmente es ignorada, sino también que al perseguir esta meta los cambios legales e institucionales tienen que ir de la mano (Deininger, Bresciani y otros, 2002). Como en el caso de la India, en México muchas de las restricciones impuestas al arrendamiento de tierras eran generalmente evitadas en la práctica. No obstante, desde la transferencia de tierras a gran escala al sistema de tenencia del *ejido* en los años 1920 y 1930, las restricciones a la posibilidad de dar en arrendamiento o subarrendar tierras de *ejidos* parece haber llevado a una concentración desproporcionada de la pobreza en los *ejidos* (González y Vélez, 1995). La comparación con el sector privado, en el que no existieron tales restricciones, sugiere que las mismas tuvieron que ver con la reducida actividad del mercado de tierras, la subutilización de la tierra, limitadas oportunidades para los pobres de acceder a la tierra, menores incentivos para la inversión y mayor susceptibilidad de los hogares a amenazas y extorsión por parte de autoridades locales que, en teoría, tenían el derecho de retirarle la tierra asignada a cualquiera que arrendara (Zepeda, 2000). Como lo ilustra el recuadro 3.2, reformas recientes que eliminaron

Recuadro 3.2 Impacto de la eliminación de restricciones al arrendamiento de tierras

La reforma mexicana del *ejido* en 1992 ilustra dos cosas. Primero, muestra que los derechos grupales pueden ser perfectamente consistentes con la tenencia segura de la tierra para los individuos, y que si se adoptan con una visión tendiente a hacer más responsables a las instituciones, pueden tener un impacto significativo sobre la gobernabilidad. En segundo lugar, ilustra que aún sin completos derechos de propiedad, los esfuerzos por mejorar el funcionamiento de los mercados pueden incrementar significativamente la actividad del mercado de tierras, acrecentando de ese modo el acceso de productores más eficientes a la tierra así como la participación en la economía ajena al agro.

Los cambios legales para reconocer la tenencia grupal consistieron en tres elementos principales. Primero, se elevó el estatus del *ejido* reconociendo la personería jurídica del mismo e invistiendo a la asamblea general de todos los miembros, de la facultad de regular asuntos internos, incluida la creación de empresas de riesgos compartidos con el sector privado y la regulación de la propiedad de la tierra dentro del *ejido*. Para asegurar que estos delicados asuntos pudieran abordarse sin la interferencia política que tradicionalmente había caracterizado al sector, se estableció un marco procedimental, incluidas reglas para la toma de decisiones. Un segundo elemento fue la liberalización de los mercados de tierras. Se liberaron completamente las transacciones de arrendamiento de tierras, a la vez que se permitió la venta de tierras dentro del *ejido*. Finalmente, y de suma importancia, los *ejidos* podían someterse a un programa voluntario de regulación de la tierra que, en un proceso participativo, ayudaría a establecer y demarcar los límites de la tierra comunal. Con una mayoría del 75%, la asamblea del *ejido* podría decidir qué tierras comunales debían parcelarse para los individuos y cuáles debían conservarse en propiedad común, o si a los propietarios de tierras miembros del *ejido* se les debería permitir hacer la transición hacia un régimen de propiedad privada. En todos los casos los hogares reciben certificados que documentan su parte de la tierra. Los estudios muestran que esta mayor transparencia llevó a incrementos en la actividad del mercado de arrendamientos y en el bienestar de los hogares, y a una mejor gobernabilidad, sin las ventas de “realización” que muchos de los críticos iniciales del programa habían temido.

Fuente: Banco Mundial (2002a).

estas restricciones tuvieron no solamente un claro impacto sobre la gobernabilidad a nivel local, sino también un impacto significativo y positivo sobre la actividad de los mercados de arrendamiento y sobre el bienestar de los hogares (Banco Mundial, 2002a).

Mercados de venta de tierras

A este punto de la discusión se deduce que incluso no habiendo restricciones a la venta de tierras, virtualmente en todas partes del mundo los mercados de venta probablemente sean mucho menos activos que los de arrendamiento debido a los altos costos de transacción, las dificultades para acceder a capital a largo plazo para finan-

ciar la compra de tierras, y la inseguridad acerca del desarrollo económico futuro, que puedan afectar significativamente los precios de la tierra. Del lado de la oferta, algunas evidencias indican que en ambientes donde los mercados de seguros son limitados, golpes exógenos pueden llevar a la venta de tierras, de urgencia. Del lado de la demanda, distorsiones de los mercados de productos, conjuntamente con imperfecciones de los mercados de crédito y financiero, tendrán un impacto en la forma en que funcionen los mercados de venta de tierras y en varios casos, como los de Colombia, Nicaragua y Uganda, pueden ser suficientemente importantes para significar que los mercados de venta ayuden menos a elevar la productividad que los de arrendamiento.

No es de sorprender que, en vista de los muchos obstáculos que pueden afectar el funcionamiento de los mercados de venta de tierras, estos mercados hayan atraído aún más atención e intervención gubernamental que los de arrendamiento. Esta sección explica brevemente las diferentes formas que han tomado tales intervenciones, y su impacto. En todo caso es muy probable que las condiciones en las que los mercados de venta de tierras pueden tener efectos significativamente negativos sean muy localizadas en el espacio y en el tiempo. Restricciones a los mercados de venta que pueden considerarse apropiadas en una localidad en un determinado punto en el tiempo, pueden ser sumamente inadecuadas en otras situaciones o en otros momentos. La experiencia a nivel mundial respalda la opinión de que las restricciones generales al funcionamiento de mercados tienden a ser evadidas y pueden tener efectos colaterales indeseables. De hecho, pocas de las restricciones que los países han impuesto han tenido efectos positivos duraderos y la mayoría fueron difíciles, si no imposibles de hacer cumplir, y han tenido muchas consecuencias no intencionadas y negativas, incluido el desarrollo de burocracias para hacerlas cumplir. Dos posibles excepciones podrían justificarse en situaciones específicas en las que el ambiente externo esté cambiando rápidamente. Una es la imposición de topes altos a la propiedad de tierras. La otra es que si se dispone de mecanismos transparentes para la toma de decisiones y las comunidades locales asumen los costos de sus decisiones, puede dárseles a éstas la autoridad para restringir la transferencia de tierras, como es el caso en la mayoría de los sistemas consuetudinarios. La expectativa es que, con circunstancias económicas cambiantes, se aflojen las restricciones. Donde es improbable que prevalezcan mecanismos transparentes, la política preferida debería ser abstenerse de restricciones.

Restricciones a las transferencias

Frecuentemente los gobiernos han impuesto restricciones a la transferencia de tierras a través de mercados de venta para los beneficiarios de una reforma agraria o coloni-

zadores de tierras que antes fueran del Estado, para evitar que vendan o hipotequen sus tierras. Una restricción de esa naturaleza podría justificarse como una medida temporal para impedir que los beneficiarios de un programa de reforma agraria vendan sus tierras con base en información inadecuada o en respuesta a imperfecciones temporales de los mercados de productos y financiero. Incluso restricciones temporales a las hipotecas sobre tierras pueden ser de todas maneras contraproducentes, ya que privan a los beneficiarios de acceder a crédito durante la etapa de establecimiento que es cuando más lo necesitan. La literatura ha reportado casos en que los agricultores se vieron forzados a recurrir a arreglos menos eficientes, como hipotecas de usufructo y trabajo asalariado, para conseguir acceso a crédito (Hayami y Otsuka, 1993). Los investigadores también han notado este problema en Corea (King, 1977) y en Filipinas (Chuma, Otsuka y Hayami, 1990), donde las restricciones a la actividad del mercado de tierras han limitado la inversión. En Chile, la tierra recibida gracias a la reforma agraria era libremente transferible, y Jarvis (1985) considera que éste fue uno de los ingredientes clave de su éxito. Prohibir a los beneficiarios de la reforma las ventas en el mediano plazo reduciría la eficiencia, impidiendo ajustes en respuesta a las diferentes capacidades de los beneficiarios y, si se combina con restricciones al arrendamiento, podría ser causa de que grandes extensiones de tierra sean subutilizadas. El peligro de que los beneficiarios subvaloren su tierra puede reducirse por otros medios, y el objetivo de impedir que los pequeños propietarios vendan en respuesta a golpes temporales se enfrentaría mejor asegurándoles acceso a mercados de producción y de crédito, y a asistencia técnica, y proveyendo redes de seguridad durante desastres para evitar las ventas de urgencia.

Las restricciones a los mercados de venta de tierras pueden incrementar los costos asociados con ciertas acciones, pero si las recompensas de evadirlas son suficientemente altas, no las eliminarán. Por ejemplo, en Nicaragua los propietarios que no tienen ningún deseo de explotar la tierra tienden a ignorar la prohibición temporal de vender tierras y la evitan mediante arrendamientos a largo plazo con promesa de venta, lo que, debido a la inseguridad asociada, lleva a precios mucho más bajos de la tierra (Strasma, 2000).

Varios países han combinado la privatización inicial de la tierra con una moratoria para la venta de tierras, para evitar la posibilidad de que, después de décadas de colectivismo, la exposición de los nuevos propietarios a los mercados de venta de tierras pueda llevarlos a deshacerse de sus activos sin ser conscientes de su verdadero valor, lo que llevaría a consecuencias sociales negativas y a la concentración de la tierra en manos de especuladores. El ejemplo de algunos países de la CEI sugiere que tales preocupaciones no son del todo infundadas (ver recuadro 3.3). Las moratorias pueden justificarse como una forma de permitir que los nuevos propietarios adquieran mejor conocimiento de sus bienes y evitar ventas rápidas “de realización” a pre-

Recuadro 3.3 Peligros de la privatización de tierras en un entorno que tiene múltiples imperfecciones de mercado

En algunos países de la CEI, los gerentes de empresas agrarias aprovechan la completa falta de experiencia de la población rural en manejo de activos para empujar a los nuevos aparceros a vender su parte de la tierra. En esta forma, grandes segmentos de la población rural se despojaron de su principal activo y la tierra se concentró en manos de un reducido número de caciques del agro. En Kazajstán el gobierno probablemente pudo haber evitado este efecto negativo restringiendo temporalmente la compra y venta de tierras y limitando la posibilidad de transferencias a transacciones de arrendamiento a corto plazo o quizás a mediano plazo. Esta forma de enfocar la transferencia de tierras permitiría a los campesinos posponer para una etapa posterior decisiones irrevocables, cuando la situación económica se haya normalizado y los individuos conozcan más las implicaciones de las transacciones de tierras.

Fuente: Csaki, Feder y Lerman (2002).

cios irrealistas en un ambiente en que los mercados trabajan imperfectamente¹¹. En Albania se ha combinado esta restricción con un derecho de primera negativa por el que, antes de consumir una venta de tierras a un tercero, a los vecinos o miembros del poblado tiene que dárseles la oportunidad de adquirir la tierra al mismo precio por cierto período. Esto tiene pocas consecuencias adversas y puede ayudar a calmar los temores de las comunidades de ser compradas por extraños.

Es improbable que la imposición general de restricciones a las transferencias de tierras por venta pueda hacerse cumplir o que sea benéfica. En muchas situaciones tendría poco impacto en la práctica debido a la ausencia de mercados de tierras o de crédito. Cuando se dispone de instituciones apropiadas para la toma de decisiones intragrupales (Libecap, 1986), un término medio aceptable entre intereses de equidad y de eficiencia sería permitir que la comunidad limite las ventas y darle el derecho de decidir si acabar por permitir o no ventas a terceros (Barrows y Roth, 1990). Las restricciones al comercio de tierras son comunes en muchos países en desarrollo y muchos sistemas tradicionales o comunales prohíben la venta de tierras a extraños. Algunos países como Bolivia, tienen un área mínima de propiedad que no puede ser hipotecada ni enajenada. Si bien estas regulaciones imponen ciertas pérdidas en tér-

11 La experiencia de las privatizaciones masivas respalda este argumento. Muchos receptores de bonos de privatización masiva en Rusia a principios de la década de 1990 corrieron a venderlos a especuladores e inversionistas profesionales. Ellos no reconocieron el valor de largo plazo del nuevo activo y lo convirtieron precipitadamente en algo familiar, dinero en efectivo. Sólo mucho después estos tempranos vendedores de bonos entendieron las implicaciones de su decisión irrevocable, cuando la normalización gradual llevó a agudos incrementos del valor de las acciones de las compañías privatizadas, de las que ellos podrían ser dueños si tan sólo hubieran evitado vender los bonos.

minos de acceso al mercado de crédito, también pueden ayudar a reducir externalidades sociales indeseables derivadas de empujar a la gente a la desposesión (Andolfatto, 2002). En la medida en que sean producto de la decisión consciente del grupo y en que el grupo tenga mecanismos claros y transparentes para cambiar el régimen de tenencia de la tierra, es improbable que sean perjudiciales. A medida que aflojen los lazos sociales o que la pérdida de eficiencia causada por la restricción de las ventas se torne demasiado alta, es probable que los grupos permitan de alguna forma ventas a terceros. La reciente reforma constitucional del sistema de derechos de tierras en México, permite la venta y el arrendamiento libres dentro de todos los *ejidos* y la toma de decisiones por voto mayoritario sobre si eliminar o no la restricción de las ventas a extraños. Una evaluación inicial de las reformas sugiere que con asistencia técnica apropiada las comunidades son claramente capaces de tomar tales decisiones (Banco Mundial, 2002a).

Topes a la propiedad de tierras

Con frecuencia los países han impuesto topes a la propiedad de tierras para facilitar la subdivisión de grandes fincas y las consecuentes ventas de tierra a pequeños productores, o para evitar la acumulación socialmente desestabilizadora de tierras. Aun cuando tales medidas tuvieran una fuerte justificación económica y social y las condiciones para implementarlas fueran favorables, los topes a la propiedad apenas tendrían un impacto marginal en la redistribución de la tierra. Por ejemplo, en Bengala occidental, donde la reforma de la tenencia se implementó con bastante éxito, Appu (1997) estima que sólo el 6% de las tierras que excedían al tope fue redistribuido a los pobres. Los observadores coinciden en que las principales razones de dicha falla fueron políticas, incluida la incapacidad (o indisposición) para actuar rápidamente, la cual facilitó a los terratenientes la falsa subdivisión de sus propiedades en el papel, y excepciones para cultivos de alto valor, como caña de azúcar o banano, lo cual deja mucho espacio para arbitrariedades y corrupción. Desde la imposición de leyes sobre topes en la mayoría de los países asiáticos, el crecimiento demográfico y la subdivisión de la tierra por legado ha reducido todavía más la capacidad de utilizar los topes como un medio de poner tierra a disposición del mercado.

En algunos países, por ejemplo Filipinas, los topes existentes para la propiedad de tierras limitan el funcionamiento de los mercados de tierras. Puesto que se aplican a personas naturales lo mismo que a instituciones financieras, ello no solamente elimina el incentivo de los bancos para adelantar juicios hipotecarios por deudas irrecuperables, sobre propiedades que hayan sido hipotecadas, sino que además reduce la capacidad de usar la tierra como garantía de préstamos existentes y por tanto puede contribuir significativamente al bajo nivel de inversión rural observado en este país (Deininger, Maertens y otros, 2002). La aplicación de topes a la propiedad de gran-

des cultivadores ha estado ligada a una reducción de la inversión y a la generación de empleo de parte de los dueños de tierras que estaban por encima del tope, así como de nuevos inversionistas que ahora sólo pueden tener acceso a la tierra que necesitan mediante arrendamientos a largo plazo de una gran cantidad de pequeñas propiedades (Hayami y Kikuchi, 2000). En Sri Lanka hay restricciones similares sobre las tierras y los observadores afirman que éstas han reducido el valor de la tierra en un 50%, apocando con ello significativamente el valor de la dotación de activos de los pobres (Abt Associates, 1999). Aun cuando los topes puedan haber sido efectivos cuando fueron impuestos, la subdivisión de la tierra en el ínterin, ya sea como consecuencia del crecimiento demográfico y la herencia o para evadir los topes, ha disminuido enormemente su efectividad potencial. Adicionalmente, dado el significativo costo de implementación, el impuesto predial puede ser un mecanismo para mejorar la utilización de la tierra o ponerla a disposición del mercado de una manera menos costosa y menos engañosa.

Algunos estudios atribuyen un papel a los topes de tierras en la prevención de que vuelvan a consolidarse grandes extensiones después de la reforma agraria (Cain, 1981; Mahmood, 1990), por ejemplo en el Japón y Corea. Aunque es improbable que la legislación sobre topes haya sido el único factor, este argumento parece tener cierto mérito, y es posible que se justifiquen topes por encima, digamos, de mil hectáreas, evidentemente destinados a desalentar la especulación posterior a la reforma sobre tierras o reestructuración agraria, siempre que puedan manejarse los aspectos relacionados con el cumplimiento forzoso.

Límites al precio y a la propiedad de tierras

Para evitar que los propietarios que tienen limitaciones de información sean explotados, varios países fijan precios mínimos y máximos de la tierra. Por ejemplo, algunos países de Europa oriental establecieron precios “normativos” para la tierra que habrían de guiar la actividad de los mercados de venta de tierras, o bien, especificar un rango de precios legalmente obligatorio. Aunque una guía sobre los precios de la tierra, preferiblemente diferenciados por región y por clases generales de uso de la tierra, puede ser útil para proporcionar información a los participantes en el mercado, es improbable que un rango obligatorio de precios sea efectivo y en la práctica ha sido comúnmente ignorado, especialmente dado que los precios normativos fueron fijados a niveles con frecuencia irrealistas. Si bien es dudoso que tal legislación haya evitado ventas de tierra a precios por encima del tope, es probable que haya reducido el precio recibido por los que hacían la venta. Un papel del gobierno en la difusión de información sobre los precios de la tierra puede justificarse como un bien público para incrementar la transparencia en el mercado. No obstante, establecer un precio fijo, en especial si es independiente de las características de calidad, no es justifica-

ble ni fácil de implementar, y muchos países parecen haberlo abandonado como impráctico (Csake, Valdes y Fock, 1998).

Muchos países, incluidas naciones industrializadas, prohíben la propiedad de tierras por parte de extranjeros (por ejemplo, Bulgaria, Indonesia, las Filipinas, Rumania, Suiza y Tanzania) o la permiten únicamente bajo condiciones estrictas (Hodgson, Cullinan y Campbell, 1999). Incluso en países en desarrollo, donde los beneficios de abandonar esa clase de legislación podrían ser considerables debido a lo superficiales que son sus mercados de capitales domésticos, el asunto suele estar cargado políticamente y tratar de eliminar esa clase de restricciones podría derivar en un debate político divisor que distraiga la atención de asuntos más urgentes. Cuando este es el caso, arrendamientos a largo plazo abiertos a los extranjeros pueden ser una opción más práctica y preferible. En la práctica, restricciones como las adoptadas en varios países de Europa oriental incluidos Estonia, Lituania y Moldavia, que limitan el derecho de poseer tierra a personas naturales por temor de promover una concentración de tierra en manos de corporaciones anónimas, han demostrado ser más nocivas a limitar los incentivos para que entidades legales inviertan en el mejoramiento de la tierra. Algunos de estos países abandonaron esas restricciones una vez que se dieron cuenta de que las formas corporativas de propiedad de la tierra, especialmente las empresas de riesgos compartidos, pueden ofrecer un acceso muy necesitado a capital.

Consolidación territorial y restricciones sobre tamaño mínimo de fincas

La fragmentación de las tierras de cultivo tiene dos fuentes principales. Una que ha sido de gran relevancia histórica es la división sucesiva de pequeñas fincas en parcelas cada vez más y más pequeñas, a través de la herencia, en una situación en la que el empleo no agrícola era limitado. A través de largos períodos, normas sociales que requieren ya sea la división igualitaria de la tierra entre todos los herederos o el traspaso de la tierra de la familia, sin subdividir, sólo a uno de ellos, han tenido un impacto significativo en el paisaje rural de muchos países europeos (Platteau y Baland, 2001). Una segunda fuente de fragmentación es el tipo de política de redistribución de tierras adoptado en el curso de la descolectivización y reestructuración agraria. En muchos casos, proporcionar a los nuevos propietarios un gran número de lotes de diferente calidad era políticamente más atractivo que enfrentar los trueques que significaba dar parcelas más grandes con una calidad del suelo relativamente homogénea (Tran, 1998). Esto hace que en aquellos países de la CEI que privatizaron y distribuyeron la tierra, y también en la China y Vietnam, hogares individuales puedan tener un gran número de parcelas, a menudo en formas irregulares, cosa que con frecuencia se ha dicho que va en detrimento del cultivo eficiente.

Otro instrumento que los gobiernos han usado para mejorar la estructura de las propiedades agrícolas o para evitar mayor fragmentación ha sido la imposición de

límites mínimos para el tamaño de las fincas, o de restricciones a la subdivisión. De manera similar a lo que se observó en el caso de límites máximos de tamaño de las fincas, donde las condiciones económicas a menudo movían a los hogares a actuar de una determinada manera sin tener en cuenta regulaciones gubernamentales, esas restricciones por rareza han impedido enteramente resultados indeseables y en cambio, al hacerlos ilegales, han forzado a los hogares a la informalidad. Por ejemplo, México prohíbe la subdivisión de tierras heredadas para evitar la fragmentación, pero esta prohibición es ampliamente ignorada en la práctica. En vez de ayudar a mejorar la estructura agraria, esta provisión entorpece el sistema judicial: cerca de la mitad de los conflictos que se presentan ante las autoridades judiciales agrarias involucran disputas por herencias (Banco Mundial, 2002a). Legislación sobre tamaño mínimo de las fincas fue igualmente ineficaz en Marruecos y condujo a muchas disputas. En Brasil, Graziano da Silva (2001) identificó la legislación sobre el tamaño mínimo de las fincas como un factor que impide el crecimiento de la economía no agrícola al hacer económicamente menos productiva la actividad agrícola por horas. En todos estos casos, parece preferible crear las condiciones para que los mercados de arrendamiento y de venta funcionen mejor.

La fragmentación excesiva de las parcelas de cultivo puede perjudicar la productividad agrícola de varias maneras. Incrementa la cantidad de tierra necesaria para caminos y carreteras; aumenta el tiempo necesario para llegar a los lotes; requiere gasto adicional en cercas y demarcación de límites; incrementa las dificultades de manejo, supervisión y control de plagas, y dificulta más las inversiones en irrigación, drenaje y conservación del suelo, lo mismo que el uso de cierta maquinaria. En todo caso, es posible que los agricultores busquen la fragmentación de terrenos para diversificar los sitios de cultivo y el manejo de riesgos, superar los cuellos de botella estacionales de fuerza laboral y acoplar tipos de suelo con productos para superar las ineficiencias de los mercados de tierras, fuerza laboral, crédito y alimentos (Blarel y otros, 1992; Fenoaltea, 1976; McCloskey, 1975). Para decidir si se justifica preocuparse por esa clase de fragmentación, es necesario entender las causas subyacentes a este fenómeno, la magnitud de las pérdidas que puede imponer, y la disponibilidad de opciones de política que permitan abordar el problema a un costo razonable. Con el surgimiento de una dinámica economía no agraria, se torna deseable la agricultura mecanizada y las pérdidas producidas por la fragmentación pueden adquirir mayor relevancia. La experiencia de los países industrializados muestra que la fragmentación se convierte en una limitación seria que requiere intervención una vez que impide la posibilidad de usar maquinaria a gran escala en áreas donde la población agrícola está decreciendo rápidamente (Bentley, 1987). En Francia, por ejemplo, Simons (1987) encuentra retornos de hasta el 40% de la consolidación.

Las evidencias empíricas sugieren que los costos de fragmentación son relativamente modestos en una agricultura no mecanizada, de semisubsistencia, donde fre-

cuentemente se puede depender de los mercados de arrendamiento para sacar adelante una estructura de propiedades en explotación que sea más acorde con las necesidades económicas. Por ejemplo, Heston y Kumar (1983) sugieren que en Asia son raros los casos en los que históricamente la fragmentación haya involucrado elevadas pérdidas de rendimiento, conclusión ésta que es respaldada por una evidencia más reciente de Pakistán, donde se considera que los beneficios de la consolidación son pequeños (Ali, Parikh y Shah, 1996). A la fecha, las evidencias cuantitativas de estudios que exploran el impacto de la fragmentación sobre la productividad en China no son particularmente positivas, aun cuando los niveles de fragmentación son extraordinariamente altos, con fincas que son, en promedio, de menos de una hectárea repartidas, en promedio, en 9 lotes (Wenfang y Makeham, 1992). Para consolidar la tierra, en 1988 la ciudad de Pingdu de la provincia de Shandong adoptó el “sistema de dos campos”, que consolidaba parcelas que estaban entonces en subasta entre los agricultores. El análisis sugiere que el programa alcanzó algunas de sus metas: el número promedio de lotes que tenían los participantes se redujo de 7,6 a 3,4 y su eficiencia técnica fue un 6,7% mayor que la de los no participantes (Chen y Brown, 2001). Sin embargo, un registro deficiente de la implementación llevó a conflictos y resistencia, y al abandono del programa en 1998. Los hogares prefieren poder dar tierras en arrendamiento de manera individual y, al hacerlo, parece que también logran captar casi todos los efectos que se esperaban de una forma más centralizada de consolidación (Lin, Cai y Li, 1997). Otros estudios de la China, que muestran que la consolidación podría llevar a logros de rendimiento de hasta el 15%, recomendaron también confiar en procesos de mercados voluntarios y descentralizados más que en soluciones administrativas (Wan y Cheng, 2001).

Numerosos países han usado el hecho de que los costos de negociación pueden ser demasiado altos para que los individuos los asuman voluntariamente, como una justificación para intervenciones de una sola vez que combinan inducciones y restricciones para sacar adelante la consolidación de propiedades en explotación. Esos programas únicamente pueden justificarse en situaciones en las que sea improbable que, una vez consolidadas, las propiedades vuelvan a fragmentarse, condición ésta que normalmente sólo se cumple a niveles superiores de ingresos o si la fragmentación había sido el resultado de un proceso involuntario. El hecho de que los programas de consolidación frecuentemente incorporen el desarrollo de infraestructura rural, en un esfuerzo por mejorar las condiciones del empleo no agrícola en las áreas rurales, a menudo se ha sumado a su complejidad y a sus costos, lo mismo que al tiempo requerido para llevar a cabo tales acciones. Al considerar intervenciones para promover la consolidación, un paso inicial importante es asegurarse de que se hayan agotado las oportunidades descentralizadas de lograr la consolidación de terrenos en explotación a través de mercados irrestrictos de arrendamiento y de venta, y que se disponga de la infraestructura institucional para implementar las intervenciones de una manera transparente. La gran mayoría de los países en desarrollo aún no ha

cumplido estas condiciones (Giovarelli, 2002)¹². Incluso en países de Europa oriental donde, debido a los mecanismos adoptados para redistribuir la tierra, los beneficios de consolidar propiedades en explotación podrían ser verdaderamente altos, la viabilidad económica de los programas de consolidación todavía está por demostrarse, y sería sumamente deseable la evaluación cuidadosa de experiencias en marcha, la cual se tendría que hacer antes de que pueda recomendarse la adopción generalizada de enfoques específicos.

CONCLUSIÓN

La discusión metodológica demuestra que por varias razones los mercados no pueden contemplarse independientemente del marco social, institucional y económico general. Los subsidios se capitalizan en el valor de la tierra, de manera que distorsiones económicas afectan la propensión de los hogares a adquirir tierra. Además, imperfecciones en otros mercados tienen impactos diferenciales sobre tipos específicos de hogares y por tanto afectan los resultados del mercado de tierras. Es más, factores institucionales que afectan los costos de las transacciones de mercados de tierras son un determinante clave del nivel de actividad de dichos mercados y de su capacidad para elevar la equidad. La negligencia de los responsables de la formulación de políticas con respecto a asuntos institucionales, fuerza a los participantes a adoptar arreglos informales y generalmente ofrece ventajas a los que tienen mayores dotaciones y mejor acceso a información, y puede no ser ventajosa para los pobres. Entonces, muy probablemente resulte apropiado un enfoque diferenciado de la política de mercado de tierras que sea consciente de los trueques y las oportunidades, así como de las limitaciones de las políticas gubernamentales.

En el pasado, los responsables de la formulación de políticas solían subestimar el potencial de los mercados de arrendamiento para contribuir a una mayor productividad e incrementar el bienestar de los pobres. Las evidencias sugieren que el arrendamiento de tierras puede ofrecer a bajo costo acceso a la tierra como una respuesta a golpes exógenos, a empleo fuera del agro y a oportunidades e intereses cambiantes, e incluso en situaciones en las que todavía se está aclarando el estatus final de propiedad de la tierra. El grado y la dirección de la actividad del mercado de arrendamiento, e implícitamente su impacto sobre la productividad y la equidad, se verán afectados por los arrendatarios potenciales y por la seguridad de los derechos de propiedad. Imperfecciones y distorsiones en otros mercados, así como limitaciones de riqueza, afectarán el impacto del arrendamiento de tierras sobre la propiedad,

12 En muchos casos los programas de consolidación han estado ligados a proyectos de infraestructura o de otro tipo para proveer bienes públicos a áreas rurales. Proporcionar estos beneficios independientemente de medidas destinadas a la consolidación simultánea de la tierra suele ser más factible y más sencillo.

pero en la mayoría de las situaciones los mercados de arrendamiento, incluidos acuerdos de aparcería, mejoran la asignación de la tierra y elevan la equidad. Cuando los derechos de propiedad no sean seguros o se perciban como inseguros, los propietarios no estarán dispuestos a dar en arrendamiento mediante contratos a largo plazo, aunque esa clase de contratos pueda ser deseable para facilitar el cambio estructural y las consecuentes decisiones de inversión. Finalmente, el impacto del mercado de arrendamiento sobre la equidad dependerá de cómo se reparta el superávit entre dueños y arrendatarios, cosa que depende de las oportunidades alternativas abiertas para los últimos. Aun cuando los costos de transacción asociados con el arrendamiento de tierras normalmente sean más bajos que en los mercados de venta, hacer que la información sobre la propiedad de tierras, las formas contractuales y los precios estén más ampliamente a disposición, ofrece oportunidades para reducirlos.

Si bien la transferencia permanente de la tierra normalmente ofrece mayores incentivos para la inversión a largo plazo, los mercados de venta de tierras también normalmente están asociados con costos de transacción mayores que los de los mercados de arrendamiento de tierras. Además, adquirir tierras mediante compra exige un desembolso considerable de efectivo, lo que puede estar fuera del alcance de hogares que no tienen acceso a ingresos no agrícolas, especialmente cuando no se dispone de crédito hipotecario a largo plazo para la adquisición de tierras. En situaciones en las que los mercados de crédito y de seguros son imperfectos, la oferta de tierras en el mercado de ventas puede ser primordialmente para ventas de urgencia. Distorsiones que favorecen a los grandes agricultores, así como la tendencia de los precios de la tierra a exceder al valor capitalizado de los ingresos agrícolas derivados de ella, significan que incluso en situaciones en las que los pequeños agricultores tienen una fuerte ventaja productiva, la contribución de los mercados de venta de tierras para sacar adelante una distribución de tamaños de finca que sea más eficiente y más equitativa, puede ser limitada.

En todo el mundo los gobiernos han adoptado una gran cantidad de medidas discrecionales en relación con la venta de tierras, aun cuando en principio es probable que incentivos económicos, por ejemplo, mediante tributación predial, sean verdaderamente preferibles a regulaciones rígidas¹³. Por rareza estas medidas han alcanzado los impactos deseados, lo que sugiere que incluso si existiera justificación para otros tipos de intervenciones gubernamentales, cualquier juicio sobre su mérito tiene que incluir una evaluación de la capacidad de implementación. En muchos casos en que pudieron justificarse restricciones centralizadas para el mercado de venta de tierras, las dificultades de hacerlas cumplir generaron distorsiones cuyo impacto

13 Si bien parte de esto puede explicarse por problemas con la implementación de los impuestos prediales, también puede estar relacionado con el hecho de que intervenciones directas ofrecen mayores opciones para la discrecionalidad burocrática.

fue peor que aquello que se había propuesto remediar con las restricciones. Con la posible excepción de restricciones escasamente definidas sobre tamaños máximos de las fincas, es improbable entonces que limitaciones universales a los mercados de venta sean efectivas, y en cambio sí pueden conducir al surgimiento de grandes burocracias que desarrollen un interés propio en el mantenimiento de estas restricciones. Dadas estas dificultades, y las grandes variaciones de las condiciones en cualquier país dado, puede ser preferible un enfoque más descentralizado. Ciertamente, comunidades cohesivas con frecuencia han impuesto restricciones a la posibilidad de transferir tierras a terceros en ciertas etapas de su desarrollo, por la preocupación de mantener la armonía social y de evitar la falta de tierras. La política debe asegurar que los mecanismos para llegar a esa clase de transición sean transparentes y representativos, y que los cambios en esa clase de reglas sean factibles cuando ya no sirvan más a los intereses de la mayoría de los miembros de la comunidad.

Una conclusión final de las evidencias presentadas es que es irrealista asumir que las restricciones al funcionamiento de los mercados hayan de llevar a una redistribución significativa y rápida de la tierra y de otros bienes productivos para los pobres. Cuando haya justificación social, política y económica sólida para esa clase de redistribución, tendrán que adoptarse otros mecanismos. Hay considerable potencial para que tales mecanismos aprovechen los resultados del mercado de maneras más imaginativas que en el pasado, por ejemplo, para facilitar la focalización y la adquisición de experiencia de manejo por parte de los beneficiarios potenciales. Como quiera que sea, depender sólo de los mercados no será suficiente.

Capítulo 4

FOMENTO DE USOS DE LA TIERRA SOCIALMENTE DESEABLES

Los capítulos anteriores demostraron que incluso instituciones básicas como los derechos de tierras y los mercados de tierras serán incapaces de operar si no tienen respaldo del Estado en la forma de bienes públicos y una política ambiental conducente, y que en ambientes en los que otros mercados de factores no funcionan bien, es improbable que la operación irrestricta de los mercados de tierras por sí solos produzca un resultado socialmente óptimo. Este capítulo revisa lo que esto significa en términos del papel del gobierno, ya sea para establecer el marco que permita a los mercados funcionar, para ir más allá de los mercados y asegurar que se satisfagan los intereses sociales y de equidad, o para regular los mercados de tal manera que se tengan debidamente en cuenta las externalidades y otras fallas del mercado. Todas estas áreas implican un papel importante para los gobiernos.

El capítulo comienza revisando el progreso y los desafíos restantes para que la ingente reestructuración del sector agrario en Europa oriental y la CEI lleve a resultados que eleven la productividad. Luego, con base en la experiencia tanto histórica como reciente en materia de reforma agraria, identifica y discute varias implicaciones de las reformas agrarias capaces de elevar la productividad. En seguida el capítulo se concentra en los conflictos sobre tierras, basados en ofensas históricas o en la creciente escasez de tierra productiva combinada con limitadas oportunidades fuera del agro, lo cual se está volviendo cada vez más relevante en muchos países en desarrollo. Finalmente, examina cómo pueden contribuir los gobiernos al uso más efectivo de la tierra, privatizando terrenos donde no exista ninguna justificación para que sean de propiedad del Estado, gravando la tierra a fin de estimular su uso productivo y de proveer recursos para la entrega de bienes públicos y para el funcionamiento de los gobiernos locales, y mediante regulaciones sobre el uso de la tierra que maximicen los beneficios sociales.

RESTRUCTURACIÓN DEL SECTOR AGRARIO EN LOS PAÍSES DE ECO Y LA CEI

Durante la última década, virtualmente en todos los países de Europa oriental y de la Comunidad de Estados Independientes, el sector rural ha vivido un cambio drástico en el contexto del paso de una estructura de propiedad colectiva de la tierra a una

más individualizada, caracterizada por mayor sensibilidad a las fuerzas del mercado. En los países afectados por esta transición, el principal desafío es establecer el marco legal e institucional básico para el desarrollo de un sector rural diversificado y productivo, incluido el campo para mercados de producción, insumos, tierras y otros factores de la producción, que funcionen bien. Esta sección ofrece un marco de referencia para las reformas, revisa el progreso en su implementación y destaca los retos que posiblemente tengan que enfrentar en el futuro los países en transición para asegurar que se materialicen las mejoras esperadas en productividad y bienestar familiar.

MARCO DE REFERENCIA Y EL PROCESO DE REFORMA

Hasta 1989 todos estos países de Europa central y oriental (ECO) y de la CEI se caracterizaron por la explotación agraria colectiva a gran escala. La colectivización se impuso con base en la creencia en la superioridad de grandes fincas industriales y sus aparentes economías de escala, y para conseguir acceso a capital, superar las imperfecciones de los mercados de insumos y producción y prestar otros servicios a los miembros en épocas de necesidad. Las evidencias no respaldan la idea de la existencia de economías de escala en la producción agrícola, excepto en cuanto a acceso a insumos y mercadeo. Virtualmente en todos los casos de agricultura colectiva, el desempeño productivo fue decepcionante. Colectividades en la China, Cuba, Etiopía, Nicaragua, Perú y Vietnam, adolecieron de problemas de incentivos, ausentismo, baja inversión, tendencias hacia empleo discriminatorio de personas no miembros, y baja productividad, incluso al compararlas con un sector de pequeños propietarios que era discriminado (Deininger, 1995). En Nicaragua y Perú la individualización se produjo tan pronto como surgió la posibilidad de hacerlo (Melmed-Sanjak y Carter, 1991; Merlet y Pommier, 2000), y lo mismo sucedió en Etiopía, donde las colectividades se disolvieron a principios de los años 1990 (Rahmato, 1993). La transición de modelos de cultivo colectivos a privados frecuentemente ha estado asociada con grandes incrementos de la productividad, como en la China a raíz de la introducción del sistema de responsabilidad familiar en 1978 (Lin, 1992; McMillan, Whalley y Zhu, 1989) y en Vietnam a raíz de las reformas de principios de los años 1980 (Ravallion y van de Walle, 2001; Tran, 1998). La reforma agraria y la reestructuración del sector rural se han convertido entonces en parte clave de la transformación de este sector en todos los países de ECO y de la CEI.

Las respuestas individuales de los países al desafío de transformar la estructura de propiedad de la tierra y las consecuencias para la productividad y el bienestar de los hogares difieren ampliamente. La adopción de procesos totalmente distintos ha generado variación en estructuras agrarias, productividad, desarrollo de mercados rurales de factores y resultados relacionados con la pobreza. Los procesos escogidos

para privatizar la tierra y reestructurar el sector agrícola estuvieron afectados por factores tales como la distribución de la propiedad de la tierra antes de la colectivización, el estatus de propiedad legítima después de la colectivización, la duración del gobierno comunista y la etnia de los dueños anteriores a la colectivización (Lerman, 2001; Macours y Swinnen, 2000a). Las estructuras colectivas no eran económicamente viables desde mucho antes de los cambios políticos de la década de 1990. No obstante, eran más que un simple medio de producción; en particular, prestaban a los trabajadores una amplia variedad de servicios sociales. El hecho de que muchos empleados-accionistas permanezcan dentro de estructuras colectivas en vez de ejercer su derecho de salirse de ellas con tierra y acciones sobre la propiedad, puede explicarse no solamente por el ambiente económico adverso y el riesgo que éste implica para la explotación agrícola individual privada (Amelina, 2000), sino también por el temor de perder acceso a servicios sociales. De manera que las políticas tendrán que tener en cuenta el hecho de que la reestructuración agraria no se refiere únicamente a la productividad, sino también a asegurar la disponibilidad de servicios sociales clave para la población rural y la provisión de redes de seguridad que acompañen el proceso de reforma estructural.

Dada la dificultad de establecer la infraestructura legal y reguladora para mercados que funcionen bien, el impacto inicial de la reestructuración sobre la producción fue casi universalmente negativo. La liberalización de precios y el recorte de subsidios causaron conjuntamente un descenso de los precios relativos para la agricultura, contribuyendo así con casi la mitad de la caída observada en la producción agrícola y con el ajuste necesario del tamaño total del sector agrícola. Una caída promedio de alrededor del 10% se explica por la transición y otro tanto por factores climáticos, debido a la incertidumbre que generaron, y la confusión ocasionada por la privatización, la reestructuración agraria y la necesidad de ajustar tanto los factores de producción como las técnicas, explican la caída restante del rendimiento (Macours y Swinnen, 2000b). La desintegración de las grandes fincas en pequeñas unidades no necesariamente fue una fuente mayor de descenso del rendimiento, según lo ilustra el desempeño de Albania que, pese a haber desintegrado su sector colectivo, logró la máxima tasa de crecimiento de la producción entre todos los países de ECO y de la CEI después de la transición (Cungu y Swinnen, 1999).

Modalidades de reestructuración

Todos los países de ECO permiten la propiedad privada total de todo tipo de tierras y generalmente han privatizado las tierras restituyéndolas a sus antiguos dueños en forma de parcelas físicas (tabla 4.1). Las excepciones son Hungría y Rumania, países que persiguieron estrategias mixtas por las cuales se restituyó la tierra a sus antiguos dueños, pero también una porción de la misma fue distribuida a trabajadores del agro

en aras de la equidad social¹. Polonia está vendiendo tierras de propiedad del Estado, en tanto que Albania ha perseguido una estrategia basada en la completa redistribución de la tierra a los cultivadores.

La disponibilidad de registros de las antiguas propiedades y la presencia de una base legal clara para evaluar su validez, generalmente ha hecho que la restitución sea más fácil de implementar que en países que destruyeron los registros o donde la base legal todavía no es clara, como en Nicaragua. No obstante, a menudo los procesos han sido prolongados y complicados². Por ejemplo, en Estonia, en fuerte contraste con la rápida privatización de los bienes, la restitución de tierras es un proceso lento y engorroso. Alrededor del 75% de la tierra continúa en propiedad del Estado y es dada en arrendamiento a corto plazo, cosa que no es conducente para sacar adelante la transformación estructural que se necesita (Csaki, Valdes y Fock, 1998). Bulgaria ha enmendado por lo menos veinte veces su ley de restitución desde que fue promulgada en 1991 (Giovarelli y otros, 2002), y en Rusia, desde el primer borrador hasta la aprobación efectiva de la ley sobre rotación de tierras agrícolas se necesitaron más de seis años (Overchuk, 2002). También Davidova y otros (2001) citan la continua incertidumbre con respecto a reclamaciones de tierras asociadas con el proceso de restitución, como una razón principal para el insuficiente desarrollo de mercados de venta de tierras y de la oferta de crédito a las áreas rurales. El hecho de que la restitución sea difícil es consistente con la experiencia de otros países como Sudáfrica, donde sólo una reciente simplificación radical del proceso ha ayudado a agilizar éste y a asegurar que se resuelva rápidamente la incertidumbre debida a propiedad de la tierra.

En una situación hipotética en la que los mercados de arrendamiento y de venta de tierras funcionen perfectamente, la restitución de la tierra a sus antiguos dueños en muchos países de ECO, que fue adoptada primordialmente por razones políticas, no debería afectar los resultados productivos. Por el contrario, sería de esperar que los empresarios inicialmente tomaran en arriendo y posiblemente acabaran comprando la tierra que requieren para adelantar sus actividades. Sin embargo, muchos de los factores discutidos anteriormente, en particular la inseguridad sobre los derechos de tierras, debido a marcos legales cambiantes y a la inercia y discrecionalidad burocráticas aun en casos en los que las provisiones legales eran claras, inicialmente han limitado el campo para esos mercados en varios países. Al mismo tiempo están empezando a emerger claras diferencias entre países, en cuanto al grado en que funcionan los mercados.

-
- 1 En Hungría, el uso de restitución financiera en vez de física ha reducido los requerimientos administrativos y las demoras asociados con la segunda. Además permitió dar prioridad a los ocupantes corrientes de la tierra, reduciendo de ese modo los posibles impactos negativos sobre la productividad.
 - 2 En Rumania, por ejemplo, las cortes se vieron inundadas de casos de finca-raíz cuya resolución se asume que tomará hasta cinco años (Dumitru, 2002).

Tabla 4.1
Naturaleza de los derechos de tierras – países seleccionados de ECO y la CEI

Región y país	Propiedad privada potencial	Estrategia de privatización	Estrategia de asignación	Transferencia
ECO				
Albania	Todas las tierras	Distribución	Parcelas	Compra y venta, arrendamiento
Bulgaria	Todas las tierras	Restitución	Parcelas	Compra y venta, arrendamiento
República Checa	Todas las tierras	Restitución	Parcelas	Compra y venta, arrendamiento
Estonia	Todas las tierras	Restitución	Parcelas	Compra y venta, arrendamiento
Hungría	Todas las tierras	Restitución y distribución	Parcelas	Compra y venta, arrendamiento
Latvia	Todas las tierras	Restitución	Parcelas	Compra y venta, arrendamiento
Lituania	Todas las tierras	Restitución	Parcelas	Compra y venta, arrendamiento
Polonia	Todas las tierras	Venta de tierras del Estado	Ninguna	Compra y venta, arrendamiento
Rumania	Todas las tierras	Restitución y distribución	Parcelas	Compra y venta, arrendamiento
Eslovaquia	Todas las tierras	Restitución	Parcelas	Compra y venta, arrendamiento
CEI				
Armenia	Todas las tierras	Distribución	Parcelas	Compra y venta, arrendamiento
Azerbaiyán	Todas las tierras	Distribución	Parcelas (de acciones)	Compra y venta, arrendamiento
Bielorrusia	Sólo parcelas familiares	Ninguna	Ninguna	Derechos de uso no transferibles; compra y venta dudosas
Georgia	Todas las tierras	Distribución	Parcelas	Compra y venta, arrendamiento
Kazajstán	Sólo parcelas familiares	Ninguna	Acciones	Derechos de uso transferibles, compra y venta de parcelas dudosas
República del Kirguistán	Todas las tierras	Distribución y conversión	Acciones	Moratoria de cinco años
Moldavia	Todas las tierras	Distribución	Parcelas (de acciones)	Compra y venta, arrendamiento
Rusia	Todas las tierras	Distribución	Acciones	Arrendamiento, compra y venta dudosas
Tadjikistán	Ninguna	Ninguna	Acciones	Derechos de uso transferibles
Turkmenistán	Todas las tierras	Ninguna, tierra virgen	Arrendamiento intra-fincas	Derechos de uso no transferibles
Ucrania	Todas las tierras	Distribución	Acciones	Arrendamiento, compra y venta dudosas
Uzbekistán	Ninguna	Ninguna	Arrendamiento intra-fincas	Derechos de uso no transferibles

Fuente: Adaptado de Csaki, Feder y Lerman (2002).

Los países de la CEI se caracterizan por una mayor variación que los de ECO concerniente al reconocimiento de derechos de propiedad privada (tabla 4.1), al proceso de privatización de las tierras de cultivo, y al carácter transferible de esas tierras. Algunos países, como Armenia, Azerbaiyán, Georgia, la República del Kirguistán, Moldavia, Rusia, Turkmenistán y Ucrania, permiten a los ciudadanos tener derechos de propiedad privada de todo tipo de tierras. Otros, como Tadjikistán y Uzbekistán, no reconocen derechos de propiedad privada, mientras que Bielorrusia y Kazajstán

reconocen derechos únicamente de parcelas familiares³. Además de constituir una importante red de seguridad, estas parcelas históricamente han explicado más de un tercio de la producción registrada.

La tabla 4.2 muestra la tremenda transformación, por lo menos en términos cuantitativos, que en una década incrementó la participación de las tierras explotadas individualmente en ECO del 21% en 1990 al 78% en 2000, con la transferencia de un total cercano a los 33 millones de hectáreas de propiedad y manejo colectivo a individual. Albania, Latvia y Eslovenia hicieron la muy significativa transferencia de más del 90% de sus terrenos agrícolas, en tanto que a otros países todavía les quedan altos niveles de propiedad estatal. Las cifras correspondientes son inferiores para los países de la CEI, donde las tierras explotadas individualmente se incrementaron del 4% en 1990 al 22% en 2000. Incluso en este grupo solamente Bielorrusia, Rusia y Turkmenistán tenían menos de un quinto de sus tierras bajo control individual en el año 2000, y dado su tamaño físico, la cantidad absoluta de tierras transferidas a explotación privada fue grande, cualquiera que sea la medida histórica que se use (Deininger, 2002). Pese al carácter parcial de las reformas, la cantidad total de tierra transferida a propiedad privada en los países de la CEI durante la última década es mayor que la reforma agraria de México, la cual duró casi un siglo (1917-92) y transfirió cerca de 100 millones de hectáreas al “sector social”. También fue más grande que el esfuerzo de reforma agraria de Brasil que duró 30 años, el cual transfirió alrededor de 11 millones de hectáreas, muchas en áreas fronterizas, y que la exitosa reforma agraria en el Japón, que incluyó la transferencia de 2 millones de hectáreas, en contraste con 0,5 y 0,2 millones de hectáreas en Corea y Taiwan (China), respectivamente.

La experiencia con la privatización siguió dos modalidades diferentes. La primera la practicaron “Reformadores radicales” como Armenia, Georgia, Moldavia y, hasta cierto punto, Azerbaiyán y la República del Kirguistán, donde la tierra fue distribuida muy ampliamente. En muchas de estas situaciones la tierra contribuye de manera importante a la subsistencia de los hogares, y con frecuencia a la amplia distribución se le ha acreditado ayudar a evitar la indigencia durante la transición. En el futuro, a medida que se desarrolle la economía general, el desafío será vincular a estos productores con los mercados y proveer mecanismos para la consolidación voluntaria. En la segunda modalidad, seguida por un grupo mucho mayor de países, la tierra ha sido privatizada mediante el otorgamiento de acciones de tierra a los hogares, que los hacen acreedores a una parcela que no está físicamente identificada y que en la mayoría de los casos continúa estando arrendada a nuevas estructuras establecidas con base en la antigua empresa agraria colectiva y que suelen parecerse muchísimo a ésta.

3 Las parcelas familiares, que surgieron en la década de 1930, otorgan a los hogares derechos a pequeñas parcelas para consumo familiar.

Tabla 4.2
Participación de tierras de propiedad privada – países seleccionados
de ECO y la CEI, 1990 y 2000

Región y país	Área agrícola (millones de hectáreas)	Porcentaje de tierras de propiedad individual		Tierra transferida a propiedad privada (millones de hectáreas)
		1990	2000	
ECO				
Albania	1,1	4	100	1,08
Eslovenia	0,5	92	96	0,02
Polonia	18,4	77	82 ^a	0,92
Rumania	14,8	12	67 ^a	8,14
Hungría	5,9	6	54 ^a	2,83
Bulgaria	6,2	13	96	5,15
República Checa	4,3	5	80	3,23
República Eslovaca	4,9	5	99	4,61
Latvia	2,4	5	95	2,16
Lituania	3,5	9	67	2,03
Estonia	4,5	6	65	2,66
Promedio ECO	66,6	21	78	32,82
CEI				
Armenia	1,4	4	7	0,94
Georgia	3,0	7	26+25 ^b	1,32
Ucrania	43,0	7	26	7,98
Moldavia	2,3	9	84	1,73
Bielorrusia	9,4	7	17	0,94
Rusia	195,0	2	13	21,45
República del Kirguistán	11,0	1	23	2,42
Kazajistán	222,0	—	29	63,94
Azerbaiyán	4,4	3	33	1,32
Tadjikistán	1,1	2	38	0,40
Uzbekistán	26,7	2	28	6,94
Turkmenistán	40,3	—	16	6,37
Promedio CEI	558,6	4	22	115,73

— Insignificante (0,2).

a. Cifra para 1997.

b. Se refiere a arrendamiento por hogares y por empresas privadas.

Fuentes: Csaky y Kray (2001); Csaky y Nucifora (2002).

Debido a que las acciones no corresponden a parcelas reales, a menudo la privatización no hizo mucha diferencia en la forma en que se manejaban efectivamente las empresas (Lerman, 2001). El que tales acciones se conviertan o no y en qué forma se conviertan en parcelas reales difiere de un país a otro, pero es crucial para el grado en que la privatización desemboque en cambios efectivos en las prácticas de producción y la estructura operativa. Es más, en casos en los que las acciones de tierra se han dado como contribución al capital de las empresas colectivas restructuradas, el peligro es que si una empresa cae en bancarrota, los dueños de acciones

pueden perder todos sus activos a favor de nuevos terratenientes de gran escala, con frecuencia los antiguos mandatarios de la finca, quienes disfrutaban de acceso preferencial a los mercados (Csaki y Nucifora, 2002). Este es el caso de algunos países que emitieron derechos de uso y certificados de propiedad de tierras hipotéticos a trabajadores del agro que tenían que convertir sus acciones en parcelas para iniciar fincas privadas, o bien darlas como contribución al capital de la empresa colectiva. No es de sorprender que en vista de las prevalecientes imperfecciones del mercado y de ambientes extremadamente riesgosos, la gran mayoría de los agricultores optaran por lo segundo.

Rusia ilustra el proceso y también los resultados. De un total estimado de 195 millones de hectáreas de tierra de cultivo, para el año 2000 el Estado había transferido 126 millones, es decir el 65% del total, a propiedad privada. De estos 126 millones, 118 (un área comparable al tamaño de Europa occidental continental) fueron privatizados mediante la emisión de acciones de tierra a unos 12 millones de trabajadores agrícolas, agricultores retirados, maestros, profesionales de la salud y trabajadores de otras “esferas sociales”, mientras que la tierra restante fue privatizada mediante transferencias de tierra para la creación de fincas privadas y para uso como parcelas familiares. No obstante, la gran mayoría de esta tierra está en manos de empresas agrícolas que, en la práctica, operan de una manera similar a la de sus predecesoras, las colectividades. Las fincas que son verdaderamente explotadas en forma privada no constituyen más que entre el 6 y el 7% de la tierra de cultivo (de la cual otro 6% corresponde a parcelas familiares). De igual manera, en Ucrania el 84% de los propietarios de tierras arrendaron sus certificados de acciones de tierra a las fincas a partir de las cuales se emitieron esos certificados (Rolfes, 2002). Esto quiere decir que en muchos países de la CEI hasta ahora es poca la reestructuración real de la estructura productiva que se ha cumplido.

El descenso del rendimiento que caracterizó la fase inicial de la transición se ha revertido en casi todos los países de ECO e incluso de la CEI. Además de incrementos del rendimiento total, hay claros signos de expansión de empresas agrícolas más rentables y de contracción de empresas agrícolas que generan pérdidas (Uzun, 2002; Yanbykh, 2002). No obstante, aún queda mucho por hacer para mejorar la productividad en el sector rural. Consideradas después de los hechos, las creencias iniciales de que la privatización conduciría al rápido establecimiento de una estructura agraria familiar fueron demasiado simplistas e irrealistas, dado el lento avance en el mejoramiento del funcionamiento de otros mercados rurales (Gardner y Serova, 2002). Aunque las restricciones a los derechos de tierras y a las transferencias de éstas dificultaron más a los individuos asumir el riesgo de establecer fincas privadas, éstas fueron apenas uno entre muchos factores. Esto no quiere decir que las colectividades reestructuradas ni que las grandes fincas corporativas vayan a mantenerse como el soporte principal de la estructura rural, y las grandes fincas pueden acabar dando

paso a un sector agrario diversificado que incluya fincas familiares, lo mismo que fincas corporativas y asociaciones.

Desafíos por delante

Las acciones de tierra a menudo se usaron como una forma de “privatizar” la tierra de una manera igualitaria con mínima resistencia política. Sin embargo, la continua imposibilidad de ligar las acciones de tierra a parcelas reales en muchos países ha dificultado a los tenedores de estas acciones usar directamente las parcelas o tomar cualesquiera decisiones sobre su manejo. Estudios de campo muestran que la resistencia de burocracias locales y la oposición de la gerencia de grandes empresas agrícolas, conjuntamente con la dificultad de obtener capital inicial o acceso a maquinaria, hace difícil la reclamación de la tierra incluso en situaciones en las que está bien definida la posibilidad legal de tomar del área colectiva la parte correspondiente a acciones. Aunque cualesquiera que sean los procedimientos escogidos para ligar las acciones de tierras a parcelas reales, éstos tendrán que tener en cuenta las peculiaridades de la situación local, varios países han desarrollado y probado procedimientos que podrían servir como modelos a otros.

La explicación anterior significa que para lograr resultados sociales y productivos óptimos, son cruciales mercados que funcionen bien para crédito y otros factores de producción; sin embargo, tales mercados no emergen automáticamente, sino que requieren un alto nivel de infraestructura institucional y legal de la que todavía carecen muchos de los países en transición. La experiencia muestra que implementar un programa de reforma agraria que no solamente redistribuya la tierra sino que también mejore el bienestar de los participantes, requiere prestar atención a una multitud de otros factores. Dada la complejidad de la tarea y las diferencias entre países e incluso entre situaciones de un mismo país, será crucial evaluar cuidadosamente la experiencia emergente y tratar de aprovechar las lecciones para proporcionar un marco que pueda hacer una contribución efectiva al bienestar de los beneficiarios, en vez de insistir en un enfoque de cesión de terrenos por razones ideológicas. Incluso en ECO, grandes áreas continúan en propiedad del Estado. Reducir los costos de transacción, incluidos los complejos procedimientos burocráticos; imponer fuertes restricciones presupuestarias y procedimientos para casos de bancarrota, y establecer legislación hipotecaria puede contribuir al manejo de este problema y mejorar tanto la eficiencia como el acceso a la tierra, y ayudar a desarrollar el sector financiero.

Una implicación de esto es que la oportunidad de incrementar la productividad agrícola y el bienestar rural dependerá no solamente de mejorar el mercado de tierras sino también de otros mercados de factores en las áreas rurales. El progreso a este respecto no solamente es disparateo entre países, sino que además afecta fuertemente en la medida en que la liberalización del mercado de tierras pueda alcanzarse y el

grado en que ésta pueda contribuir al crecimiento rural. Por ejemplo, en Uzbekistán el hecho de que los controles sobre las decisiones acerca de producción e insumos se mantuvieran fuertes y de que la producción tuviera una pesada carga tributaria, limitó evidentemente los incentivos de los productores privados para salirse de las colectividades y, por ende, cualesquiera ganancias que hubieran podido materializarse, derivadas de la limitada privatización de los derechos de tierras (Pomfret, 2000).

Además de medidas tales como mejorar la gobernabilidad y la responsabilidad a nivel local, y proveer infraestructura, sería importante crear un ambiente en el que cooperativas de servicios, por contraposición a colectividades productivas, puedan ofrecer acceso a mercados, crédito, información, negociación y aseguramiento, pese a las sospechas de los agricultores con respecto a las instituciones “colectivas”. Las asociaciones de agricultores son muy comunes en Rumania y otros países de ECO. En Azerbaiyán los agricultores buscan oportunidades de establecer asociaciones de agricultores para el mercadeo (Csaki y Nucifora, 2002). Crear una serie de cooperativas de servicios y proveer capital de iniciación y vínculos con servicios de extensión, información de mercado, y crédito, podría ofrecer considerables oportunidades en un ambiente de esa naturaleza, como se ha demostrado en varios países (Lerman, Csaki y Moroz, 1998).

A menos que se tenga establecido un marco de política apropiado, estimular las transferencias de tierra puede tener consecuencias negativas para la equidad y la eficiencia. Países donde los derechos de tierras que pueden obtener las fincas privadas son inferiores a los otorgados a las fincas estatales, o donde los arrendamientos dados a los dueños de tierras son demasiado cortos para proporcionar incentivos para la inversión y conllevan numerosas restricciones que limitan la seguridad de la tenencia de la que disfrutaban los individuos, tendrán que acometer reformas legales ulteriores (Duncan, 2000; Lerman y Brooks, 2001; Pomfret, 2000). En este contexto, privatizar la tierra en forma de acciones en papel puede ser, en el mejor de los casos, un primer paso en un proceso de transformación estructural que incluiría atención a mercados de otros factores. Aun en situaciones como la de Rusia, donde han surgido grandes diferencias en productividad entre fincas de diferentes tipos (Yanbykh, 2002), transferir tierra de usuarios menos productivos a más productivos, o subdividir la tierra ya sea en fincas privadas o en pequeñas empresas para los sucesores, es difícil o imposible. Mejorar el carácter transferible de la tierra, especialmente en mercados de arrendamiento, y mejorar los incentivos para adelantar juicios hipotecarios sobre fincas en bancarrota puede ayudar a agilizar la reestructuración en estos casos (Csaki y Lerman, 2000).

MEJORAMIENTO DEL ACCESO A LA TIERRA MEDIANTE REFORMAS AGRARIAS

Ya la discusión señaló que la distribución extremadamente desigual y a menudo ineficiente de la propiedad de la tierra observada en muchos países en desarrollo era, en la mayoría de los casos, el resultado de relaciones de poder y de políticas

distorsionadoras más que de fuerzas del mercado. El análisis de estos fenómenos indica también que en muchas de estas situaciones no se puede esperar que los solos mercados conduzcan a la redistribución de la tierra a la tasa que se requeriría para maximizar los resultados de eficiencia y equidad. Esto puede constituir una justificación para respaldar la redistribución de tierras, tanto en el terreno de la eficiencia productiva como en el del impacto social más extendido de la extrema desigualdad en la distribución de los bienes productivos. Esta sección revisa la justificación para una intervención de esa naturaleza y destaca algunos de los aspectos clave que es necesario atender, antes de revisar el estatus de las reformas agrarias en diferentes regiones y sacar algunas conclusiones para la política.

Evidencias históricas

Como se anotó, la rápida transición de latifundios a fincas familiares ha llevado a sistemas estables de relaciones de producción, debido a que la organización de la producción siguió siendo esencialmente el mismo sistema de finca familiar. En contraste, la reforma de sistemas de hacienda, es decir, sistemas en los que los arrendatarios tenían una pequeña parcela para la subsistencia del hogar pero trabajaban en la casafinca del terrateniente la mayor parte del tiempo, ha sido a tal punto difícil que los observadores han declarado perdido el “juego de la reforma agraria latinoamericana” (de Janvry y Sadoulet, 1989). En casi todos estos sistemas, grandes terratenientes respondieron a la amenaza de reforma agraria reduciendo su dependencia de trabajadores contratados o arrendatarios que pudieran haber hecho reclamaciones de propiedad de tierras dentro de un posible programa de reforma (Díaz, 2000; Horowitz, 1993). Recurrieron a la ganadería extensiva y a la ranchería o bien, con la ayuda de significativos subsidios crediticios, se pasaron al autocultivo altamente mecanizado (Binswanger, Deininger y Feder, 1995). Los antiguos trabajadores con frecuencia se unieron a las filas de los desposeídos y en muchos casos las reformas los dejaron peor librados. La tabla 4.3 presenta una síntesis histórica de reformas agrarias.

La experiencia en Asia y también en África y, en menor grado en América Latina, ilustra que la reforma agraria puede mejorar significativamente el bienestar de los hogares. En Japón, Corea y Taiwan (China) las reformas, todas llevadas a cabo bajo presión externa, han ayudado a mejorar el bienestar y frecuentemente también la productividad. La reforma agraria de Corea está anclada a su Constitución, la cual impone un tope de propiedad de tierras de alrededor de 2,7 hectáreas por individuo. En este contexto se vendieron grandes cantidades de tierra a arrendatarios, en condiciones favorables, con precios promedio de cerca de 1,5 veces la cosecha, significativamente inferior a los precios anteriores del mercado, de aproximadamente cinco veces la cosecha. El proceso de reforma agraria llevó más de 10 años en completarse y en muchos aspectos el Estado actuó como árbitro entre terratenientes y arrendatarios

Tabla 4.3
Extensión y características de las reformas agrarias
– economías y años seleccionados

País	Área		Hogares beneficiarios		Área promedio por hogar (hectáreas)	Período
	Área total (miles de hectáreas)	Porcentaje de tierra arable	Número (miles)	Porcentaje de hogares campesinos		
<i>África</i>						
Egipto	390	15,4	438	10,0	0,89	1952–78
Kenia	403	1,6	34	1,6	11,85	1961–70
Zimbabue	2.371	11,9	40	3,1	59,28	1980–87
<i>Asia</i>						
Japón	2.000	33,3	4.300	60,9	0,47	1946–49
Corea, Rep. de	577	27,3	1.646	45,5	0,35	1948–58
Filipinas	1.092	10,8	1.511	24,2	0,72	1940–85
Taiwan, China	235	26,9	383	62,5	0,61	1949–53
<i>América Central</i>						
El Salvador	401	27,9	95	16,8	4,22	1932–89
México	13.375	13,5	3.044	67,5	4,39	1915–76
Nicaragua	3.186	47,1	172	56,7	18,52	1978–87
<i>Suramérica</i>						
Bolivia	9.792	32,3	237	47,5	41,32	1953–70
Brasil	13.100	11,3	266	5,4	49,32	1964–94
Chile	9.517	60,1	58	12,7	164,09	1973
Perú	8.599	28,1	375	30,8	22,93	1969–79

Fuentes: Eckstein y Horton (1978); El Ghonemy (1990); Grindle (1990); Hall (1990); Hayami, Quisumbing y Adriano (1990); McClintock (1981); Powelson y Stock (1987); Prosterman, Temple y Hanstad (1990); Scott (1976).

(Jeon y Kim, 2000). De manera similar, comúnmente en la India la abolición de los derechos de tierras de intermediarios recaudadores de rentas se juzga que ha sido altamente satisfactoria, en contraste con el éxito más limitado de la legislación sobre topes de tierras y tenencia (Appu, 1997).

En Kenia, inmediatamente después de la independencia, el denominado programa del millón de acres distribuyó alrededor de 300.000 hectáreas de grandes propiedades antes pertenecientes a blancos, a pequeños agricultores, con resultados económicos positivos (Scott, 1976). Aun cuando el programa ganó ímpetu con la formación de grupos de agricultores para comprar grandes fincas, el gobierno lo discontinuó, en parte por razones políticas (Kinsey y Binswanger, 1993). A raíz de la independencia a principios de los años 1980, Zimbabue inició un programa de reforma agraria que redistribuyó alrededor de 250.000 hectáreas. Su participación en este programa mejoró la capacidad de los hogares para acumular bienes, así como su ingreso por cultivo, y redujo la desigualdad general (Gunning y otros, 2000). La primera etapa de la reforma agraria en las Filipinas, basada en una ley de 1972, benefició aproximadamente a medio millón de hogares. Ayudada por la disponibilidad de tecnología de la revolución verde, esta medida condujo a sensibles mejoras

en el bienestar de los hogares (Otsuka, 1991). Se ha estimado que los efectos en términos de inversión y acumulación de capital humano han sido significativos, positivos y de largo plazo (Deininger, Maertens y otros, 2002). La evaluación de la implementación de una ley subsiguiente destaca que se ha progresado más de lo que suele creerse (Borras, 2001), aun cuando algunos beneficiarios todavía carecen de los recursos complementarios necesarios para hacer productiva la tierra (Hirtz, 1998).

Dada la desigualdad de su distribución de tierras, América Latina tiene una larga historia de reformas agrarias. Reformas extensivas de esta clase en Bolivia, Guatemala (revertida en 1954), México y Perú han sido todas el resultado de luchas políticas por la restitución de territorios ancestrales y el reconocimiento de derechos políticos. Estimulados por el respaldo del clima político general a principios de los años 1960, que veía en una estructura de pequeños propietarios un bastión efectivo contra el comunismo, Brasil, Chile (revertida parcialmente en 1973), Colombia, Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela adelantaron reformas agrarias. En muchos casos las reformas han tenido un propósito antifeudal explícito, buscando desplazar a las élites agrarias tradicionales y eliminar las relaciones laborales basadas en la peonería y la servidumbre. En Nicaragua, la reforma agraria tuvo lugar en el contexto de un cambio revolucionario de gobierno en 1979, aunque el impacto sobre el bienestar fue limitado debido a la adopción de estructuras colectivas (Enríquez, 1992). Varias olas de reforma agraria tuvieron lugar en El Salvador donde, como en Guatemala, la tierra fue objeto de una larga lucha política y jugó un papel clave en las negociaciones de paz para poner fin al conflicto armado (Seligson, 1995). En Chile, se juzga que una distribución de tierras más igualitaria, que fue el resultado de la agitación política de la década de 1970, cambió permanentemente la naturaleza de la agricultura chilena, disparó la inversión y activó enormemente los mercados de tierras, y de ese modo tuvo un impacto en la estructura agraria (Jarvis, 1985).

Las tradicionales reformas agrarias latinoamericanas frecuentemente se han concentrado en el acceso a la tierra, por contraposición a un enfoque más amplio en el bienestar de los hogares y la competitividad de los beneficiarios. Debido a su falla en proporcionar a los beneficiarios los prerequisites para hacer el mejor uso de sus tierras en un ambiente competitivo, no es de sorprender que hayan tenido un récord deficiente de solución al problema de la pobreza rural (de Janvry y otros, 2001). Otra desventaja de pasadas reformas agrarias en América Latina ha sido su tendencia a sustituir un verdadero esfuerzo de redistribución de tierras en el interior del país, por el arreglo fronterizo. La forma en que se ha acometido empíricamente la reforma agraria en estos contextos ha estado ligada a la mayor deforestación (Fearnside, 2001). Además, la implementación de algunas reformas agrarias acarreo incentivos nocivos. Por ejemplo, cuando la invasión de tierras puede conducir a la expropiación, en algunas circunstancias dueños de tierras y grupos de individuos que no son objetivo del programa pueden confabularse para sacar adelante una expropiación, llevando

de ese modo a una mayor violencia (Alston, Libecap y Mueller, 1999b, 2000). Evidentemente los países deben evitar crear incentivos de esa naturaleza.

La experiencia histórica muestra que dar acceso a la tierra ha sido más fácil que asegurar la competitividad de los beneficiarios, y, al no hacer esto último, varias reformas quedaron incompletas (Warriner, 1969). Como consecuencia, quedan por atender problemas de segunda generación relacionados con asegurar la competitividad de los beneficiarios de la reforma, y en algunos casos incluso su seguridad de la tenencia. Como lo ilustra el recuadro 4.4 para el caso de Colombia, la relativa falta de éxito en muchos países ha llevado a cambios considerables en las políticas de reforma agraria a lo largo del tiempo.

En la mayoría de los casos, la motivación primordial para acometer reformas agrarias ha sido más política que económica (Herring, 1999). En muchos países, pasadas reformas agrarias a menudo se propusieron calmar el desasosiego social y aliarse a las presiones políticas de organizaciones campesinas, más que incrementar la productividad⁴. Los gobiernos iniciaron muchos programas de reforma agraria en África y América Latina, en repuesta a presión política (o para desviar la atención de otros problemas) y no como parte de una estrategia de desarrollo rural a largo plazo. Como consecuencia, a menudo las reformas se diseñaron *ad hoc* y no estuvieron en línea con las necesidades y capacidades reales, y el compromiso con ellas se tambaleó una vez apaciguadas las emergencias sociales (Barraclough, 1970). Es más, los individuos a los que se apuntó como beneficiarios de este programa a menudo eran los más locuaces y mejor conectados políticamente, y no aquellos que tenían la mejor capacidad para hacer uso productivo de la tierra ni los pobres que más lo merecían (Alston, Libecap y Mueller, 2000; Deininger y González, 2002; Fearnside, 2001). La naturaleza política de los programas de reforma agraria significa que incluso en situaciones en las que esos programas pueden llevar a mejoras significativas en la productividad y en el bienestar de los hogares, como en el caso del Brasil, que recientemente aumentó sus esfuerzos (*ver* recuadro 4.2), es improbable que los países las acometan a menos que un fuerte movimiento político haga efectivamente campañas por su implementación (Teófilo, 2002).

Otro elemento que frecuentemente ha reducido el impacto de las reformas agrarias a la vez que incrementa el costo de su implementación, ha sido el deseo de otorgar parcelas suficientemente grandes para que los beneficiarios puedan derivar sus medios de vida únicamente de la agricultura. Esto resultó ineficiente no sólo porque ignoraba la diversidad de opciones de medios de vida entre los pobres y el campo para que los beneficiarios expandieran sus operaciones gradualmente, sino

4 Esto sería consistente con la interpretación de la reforma agraria como una estrategia a pedazos, de los ricos, para evitar la inminente amenaza de revuelta —con retroceso tan pronto como se debilita la amenaza, según el modelo de Horowitz (1993).

Recuadro 4.1 Cambios en la política de reforma agraria en Colombia

La reforma agraria ha estado en la agenda política de Colombia desde 1936, cuando una débil ley para proteger a los arrendatarios y redistribuir tierras ociosas demostró no ser efectiva y fue incapaz de evitar el conflicto armado (Gruszcynski y Jaramillo, 2002). En 1961 el gobierno creó una agencia de reforma agraria, el *Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria*, para atender este problema. Sin embargo, el centro de atención fue el apaciguamiento fronterizo más que la redistribución, y la continuidad de un régimen político distorsionado, conjuntamente con una tendencia hacia la reconcentración de la tierra alimentada por el dinero de la droga, significaron que la reforma tuviera apenas un impacto limitado: el coeficiente Gini para propiedad de la tierra cambió de 0,84 en los años 1960 a 0,81 en la década de 1990. A raíz de la liberalización macroeconómica y el decremento asociado de los precios de la tierra, en 1994 se aprobó una ley destinada a remplazar el enfoque centralista por uno en el que los necesitados de tierra pudieran obtener un auxilio (de hasta el 70% del precio de compra, hasta un límite especificado) que les permitiera adquirir tierra de una manera descentralizada, de los propietarios dispuestos a vender; pero una regulación inmanejable y el hecho de que la financiación estuviera limitada a compras de tierra, en la práctica significó que el proceso no fuera muy distinto del que se tenía en vigencia antes (Rojas, 2001). La incapacidad de muchas de las fincas establecidas para amortizar sus deudas ha llevado a agudos recortes de financiación para la reforma agraria, de la cual actualmente la tajada del león se gasta en costos operativos del *Incora* en vez de hacerlo en inversión, lo que indica que cualquier intento futuro de reforma agraria tendrá que prestar atención a los asuntos institucionales (Lavadenz y Deininger, 2002).

que además en muchos casos otras restricciones, por ejemplo para la capacidad de obtener capital de trabajo, impidieron a los beneficiarios hacer uso cabal de la tierra que recibieron. Evidencias recientes que sugieren que el acceso a cantidades de tierras relativamente pequeñas, en algunos casos ni siquiera tierra propia, puede tener significativos beneficios para el bienestar (Finan, Sadoulet y de Janvry, 2002), respaldan esta visión, lo que sugiere que otorgar parcelas pequeñas en algunas situaciones podría actuar como un catalizador y tener considerables beneficios en términos de bienestar. En algunos países latinoamericanos los institutos de reforma agraria que en la mayoría de los casos fueron creados durante la década de 1960, todavía siguen implícita o explícitamente el paradigma de agricultor de tiempo completo, lo que indica que si se quiere abordar la agenda de reforma restante de una manera que pueda justificarse desde un punto de vista tanto económico como social, se requerirá un cambio institucional significativo y una colaboración mucho más estrecha con los gobiernos locales⁵.

5 El caso de Colombia, donde en los últimos años el 75% del presupuesto para reforma agraria se ha gastado en los costos operativos del instituto de reforma agraria y alrededor del 25% en adquirir tierra y establecer a los beneficiarios, ilustra este dilema (Rojas, 2001).

Recuadro 4.2 Brasil: Reforma agraria para combatir la pobreza en un país de medianos ingresos

Con una de las distribuciones de tierras más desiguales del mundo, el Brasil se caracteriza por un alto nivel de desposeídos y una demanda políticamente fuerte de reforma agraria. Estudios recientes estiman en 2,5 millones el número de hogares candidatos para tal reforma. El Instituto Nacional para la Colonización y la Reforma Agraria, creado en 1964, distribuyó 10 millones de hectáreas entre cerca de 300.000 familias y colonizó aproximadamente 14 millones de hectáreas para unas 75.000 familias beneficiarias en sus primeros 30 años de existencia. Financiación y decisión política enormemente incrementadas, significaron que desde 1995 se hayan beneficiado de la reforma más hogares que en los 30 años anteriores. En total, 18,7 millones de hectáreas de tierra se entregaron a 584.000 hogares. Al mismo tiempo, y en parte debido al ajuste macroeconómico y a la eliminación de la protección agrícola, que redujeron los precios de la tierra, el costo por hogar descendió a menos de la mitad entre 1995 y 2000 (Teófilo, 2002).

Puesto que la Constitución prohíbe la expropiación de tierras por debajo de un tamaño mínimo, el gobierno ha iniciado un modelo de reforma agraria basada en la comunidad, por el cual los hogares reciben donaciones para inversiones en tierras adquiridas mediante negociación voluntaria. Pese a que el programa fue políticamente controvertido y aún no se ha evaluado debidamente su impacto, las evidencias preliminares sugieren que donde estuvo bien focalizado en los pobres e implementado con la participación y el apoyo de organizaciones locales no gubernamentales, adquirió tierra a precios bajos, significativamente inferiores a los del mercado, o pagó en retribución por expropiación de tierras comparables (Teófilo, 2002); ayudó a expandir el rango de tierras y de beneficiarios, y mejoró el bienestar de los hogares participantes (Buainain y otros, 2002). El desafío es garantizar la competitividad continua de los beneficiarios de las reformas agrarias dentro de un marco de política destinado al desarrollo de las áreas rurales.

Si bien la reforma agraria en propiedades de grandes terratenientes beneficiará a antiguos arrendatarios, todos los cuales ya han experimentado con el manejo de una finca, seleccionar la tierra y a los beneficiarios es más difícil en situaciones en las que se trata de distribuir a gente desposeída fincas altamente mecanizadas o tierras hasta el momento subutilizadas. El deseo de lograr resultados rápidos tienta a los reformadores a redistribuir tierras que ya tienen infraestructura productiva. El ejemplo de las Filipinas ilustra que incluso en casos en que la reforma agraria es justificada, es crucial tener un mecanismo que seleccione tierras verdaderamente subutilizadas, con efectos secundarios mínimos para las tierras que ya están bien utilizadas, porque es probable que el incremento de la productividad y por consiguiente los beneficios económicos y sociales que se vayan a derivar de la redistribución de ya buenas plantaciones entre antiguos trabajadores, sea extremadamente limitado (Hayami, Quisumbing y Adriano, 1990). En muchos casos en los que se hizo esto, pronto se produjeron arreglos de arrendamiento por los cuales los beneficiarios de la reforma

inmediatamente dejaron su tierra en manos de los antiguos propietarios de la plantación, mediante contratos a largo plazo, de 30 a 50 años, y ni la productividad ni el bienestar de los hogares mejoraron. Aun donde los beneficiarios trataron de establecer sus propias cooperativas o arreglos colectivos para cultivar la tierra, el resultado fue muchas veces conflicto entre beneficiarios y descapitalización de las fincas, tal como lo experimentó el Perú en plantaciones azucareras altamente mecanizadas en la década de 1970 (McClintock, 1981).

En vista de la significativa transferencia de riqueza involucrada, seleccionar beneficiarios a través de agencias administrativas y desligar la reforma de otras actividades puede llevar a corrupción. Será crucial establecer reglas claras a nivel local, fomentar la participación de la sociedad civil y hacer énfasis en un programa sistemático de entrenamiento y preparación (Deininger, 1999). La reforma agraria también debe evitar la tentación de centrarse únicamente en los beneficiarios y no debe pasar por alto a aquellos, como los trabajadores del agro, que pueden perder su trabajo pero no recibir tierra y por tanto verse negativamente afectados. Por ejemplo, en Zimbabue los trabajadores de fincas que fueron objeto de redistribución constituyen uno de los grupos más vulnerables de la sociedad. La reforma agraria que no incluya provisiones para este grupo puede conducir al deterioro ulterior de su bienestar y bien puede significar que el impacto total de la reforma sobre la equidad sea negativo (Moyo, Rutherford y Amanor-Wilks, 2000). Esto es particularmente relevante en el contexto africano, donde el desafío para que la reforma agraria constituya la base para un sector vibrante y productivo es grande, y las realizaciones hasta el momento se han quedado muy por debajo de las expectativas (*ver* recuadro 4.3)

Cuestiones clave para los programas de reforma agraria

El hecho de que a menudo los pobres sean incapaces de acceder a la tierra a través del mercado de compra, como lo ilustran los anteriores capítulos, significa que es improbable que las fuerzas del mercado sean capaces de corregir distribuciones altamente desiguales y con frecuencia ineficientes de la propiedad de tierras (Carter y Zimmerman, 2000). Más aún, los mercados de arrendamiento adolecen de ineficiencias dinámicas con respecto a la inversión ya sea por parte de los dueños o de los arrendatarios de la tierra (Jacoby y Mansuri, 2002). En este caso, la reforma agraria podría tener un papel ayudando a los países no solamente a superar el legado del pasado, sino también a establecer una base para un mayor crecimiento en el futuro, distribuido de un modo más igualitario. Una creciente conciencia de la importancia de una distribución de tierras más igualitaria ha llevado a un renovado interés por la reforma redistributiva de tierras como un medio para alcanzar una reducción de la pobreza y un incremento de la productividad sostenidos. Antes de la década de 1990 restricciones ideológicas y políticas asociadas con la Guerra Fría

Recuadro 4.3 Desafíos de la reforma agraria en Sudáfrica

El caso de Sudáfrica ilustra que la reforma agraria es una de varias maneras de incrementar el acceso de los pobres a la tierra y a los bienes productivos. Con base en la historia de desposesión de su población negra, las oportunidades de medios de vida en las áreas rurales del país se distribuyen de una forma dual, y la economía rural depende de remesas de emigrantes y auxilios del gobierno. Para acelerar el desarrollo del potencial productivo del sector, en 1994 el país implementó un programa de liberalización agrícola. Éste fue complementado por un programa de reforma agraria que descansa sobre los tres pilares de reforma de la tenencia, restitución y redistribución, ya que los mercados no van a ayudar a enderezar la inclinación heredada en la distribución de activos.

La reforma de la tenencia se propone incrementar la seguridad de la tenencia para unos 6 millones de hogares: 3,9 millones en sus antiguas tierras, 0,8 millones de trabajadores permanentes de fincas y 1,3 millones de hogares en áreas de vivienda informal y de invasión dentro y alrededor de áreas urbanas. La restitución proporciona retribución específica a las víctimas de las “remociones forzadas de parches negros” es decir, de los desalojos masivos de agricultores negros ubicados en áreas blancas, acometidos desde 1913. Más del 90% de los casos registrados proviene de áreas urbanas, y el avance fue lento hasta cuando se simplificó el proceso en 2000. La finalidad del programa de reforma redistributiva de la tierra fue brindar oportunidades a la gran cantidad de hogares negros que querían tener acceso a la tierra pero que carecían de documentación formal. Originalmente el programa proveyó una concesión de hasta US\$ 2.500 aproximadamente por hogar, igual al subsidio máximo dado por el Programa de Vivienda Nacional. Aunque no se esperaba que este monto fuera suficiente para establecer una explotación agrícola independiente, estaba diseñado para proporcionar fondos de iniciación para una empresa agrícola y a partir de ahí ha sido remplazado por un programa más flexible. Los objetivos de la redistribución de tierras eran sumamente ambiciosos: el gobierno se proponía transferir el 30% de los 99,07 millones de hectáreas del país a cerca de 3 millones de personas entre 1994 y 1999. Al cabo de tres años de operación, apenas se habían transferido unas 200.000 hectáreas de tierra a cerca de 20.000 hogares, en parte debido a limitaciones estructurales (Zimmerman, 2000).

Aunque parecen haberse establecido algunas empresas agrícolas viables (Deininger y May, 2000), mucho del potencial de la reforma agraria aún está por realizarse (Cliffe, 2000; Hall, 1998). En algunos casos los procesos burocráticos y otras restricciones han dificultado a los beneficiarios ingresar a actividades intensivas en fuerza de trabajo y de altos retornos (Hamman y Ewert, 1999). De hecho, hogares participantes en proyectos de reforma agraria con ayuda gubernamental sienten que tienen niveles inferiores de seguridad de la tenencia que los que tenían hogares anteriormente en desventaja que adquirieron tierras mediante transacciones privadas por fuera del programa del gobierno (Graham y Darroch, 2001), y parece que se ha redistribuido más tierra a grupos que antes estuvieran en desventaja, a través del mercado que a través de la reforma agraria del gobierno (Lyne y Darroch, 1997). Para incrementar la descentralización e integrar el programa a la agenda general de desarrollo rural, el gobierno modificó el programa para agrandar el papel de los beneficiarios, los gobiernos locales, las comunidades y el sector privado, mejorando de ese modo la implementación.

afectaban fuertemente la naturaleza e impacto de la reforma redistributiva de tierras. Desde entonces, programas para ajustar y eliminar el subsidio agrícola han creado una mejor base para la explotación productiva de pequeñas fincas que cultivan productos de alto valor. Tensiones políticas domésticas han hecho que la reforma agraria vuelva a surgir como una cuestión importante en muchos países donde la tierra sigue estando distribuida muy desigualmente, así como en países que recientemente salieron de un conflicto en el que la demanda de acceso a la tierra había sido una causa central conducente al conflicto.

Al mismo tiempo, los responsables de la formulación de políticas necesitan ser conscientes de que la reforma agraria no es una solución mágica y que varios factores pueden afectar el campo para una implementación satisfactoria. Hay que eliminar distorsiones que puedan incrementar los valores de la tierra y agotar los mecanismos para fortalecer la seguridad de la misma y mejorar el acceso a ella a través de los mercados (de arrendamiento), o por lo menos hacerlo simultáneamente con cualquier programa de reforma agraria. El no hacerlo hará insostenible la reforma agraria o bien incrementará su costo hasta el punto en que la posibilidad de replicarla se vea comprometida. Además, los beneficiarios que quieran participar de la reforma agraria tendrán que tomar una decisión consciente para este tipo de programa, especialmente en vista de la experiencia de programas pasados que con demasiada frecuencia le dieron tierra a gente que hubiera preferido recibir más bien otros activos.

La capacidad de los beneficiarios de hacer uso productivo de la tierra adquirida durante una reforma dependerá de un cambio en el patrón de utilización de la tierra, la clara delineación de responsabilidad por los resultados de producción y la construcción de infraestructura complementaria apropiada para la agricultura de pequeños propietarios. En muchos casos, la falta de capital impidió a los beneficiarios incrementar significativamente la eficiencia de producción y, en el caso de redistribución de plantaciones bien dirigidas, incluso puede haber reducido la eficiencia productiva (Hayami, Quisumbing y Adriano, 1990). Aun cuando sean trabajadores de la antigua finca, los beneficiarios generalmente no están acostumbrados a tomar decisiones empresariales independientemente, limitación ésta que es particularmente importante si para que se materialicen los beneficios de la reforma se requieren modificaciones significativas de los patrones de cultivo o de los arreglos de mercadeo. En los muchos casos en que las tierras adquiridas para reforma agraria no eran explotadas a su máxima capacidad, estaban mal dirigidas y descapitalizadas, o estaban altamente mecanizadas, la negligencia con respecto a trabajos simples como el despeje de pastizales, la construcción de cercas y de infraestructura básica, o bien la necesidad de capital de iniciación, con frecuencia pueden estar ligadas al fracaso del beneficiario y a su deserción final. De manera similar, programas que se limitaron a la mera transferencia de tierras a trabajadores existentes, sin preocuparse por

inversión, entrenamiento, asistencia técnica y provisión de recursos complementarios, más allá de la sola tierra generalmente estuvieron asociados con limitados beneficios en términos de equidad y eficiencia.

Sin acceso a los mercados de crédito, los beneficiarios de reformas agrarias bien pueden salir peor librados que lo que estaban antes, cuando sus señores les daban insumos y posiblemente también crédito para normalizar el consumo. Un programa de reforma agraria a gran escala en Irlanda efectivamente empeoró el acceso a crédito al limitar la capacidad de los nuevos propietarios para hipotecar la tierra, mientras que al mismo tiempo eliminaba el crédito informal que antes ellos solían obtener de sus señores (Guinnane y Miller, 1997). Un acceso a crédito severamente restringido, al tiempo con derechos de propiedad inseguros, han llevado a la venta generalizada de tierras por ex beneficiarios de la reforma agraria, con frecuencia a precios inferiores al valor productivo de la propiedad. Esto sucedió en Nicaragua (Jonakin, 1996), en el Brasil (Alston, Libecap y Mueller, 1999a), en Chile, donde muchos beneficiarios de la reforma agraria vendieron sus dotaciones en el lapso de una década (Jarvis, 1985), y en las Filipinas (Hayami, 2000).

Puesto que muchos programas de reforma agraria otorgan concesiones comparativamente grandes a los beneficiarios, hay mucho campo para riesgo moral en la selección de éstos. Para evitarlo, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de agricultores tiene un papel importante que jugar, ayudando a hacer que la reforma agraria sea más efectiva en la transformación de las realidades políticas y económicas (Barracrough, 1999; El Ghonemy, 1999). También será crítico para los esfuerzos de reforma agraria considerar la capacidad de los beneficiarios para manejar riesgos. En presencia de imperfecciones del mercado, la redistribución de derechos de propiedad mejorará los incentivos para trabajar e invertir, pero la falta de acceso a crédito puede restringir la capacidad de los beneficiarios de mejorar la productividad e incrementar la inversión (Bardhan, Bowles y Gintis, 2000). Por tanto, en los programas de reforma agraria serán extraordinariamente importantes los mecanismos para facilitar el acceso a crédito, posiblemente a través de microprestamistas (Carter y May, 1999), cosa a la que probablemente se le haya dado hasta ahora muy poca atención. En algunos casos, arreglos por los cuales un intermediario financiero supervisa la producción, proporciona crédito en especie –insumos–, y ayuda a organizar el mercadeo, han ayudado a los beneficiarios de la reforma a superar obstáculos planteados por imperfecciones del mercado, por lo menos durante la etapa de establecimiento (Deininger, 1999). ONG y movimientos de las bases pueden cumplir un papel importante en dar acceso a mercados, tecnología y otros insumos críticos para el éxito de los beneficiarios de la reforma (de Janvry, Sadoulet y Wolford, 2002). Puesto que la historia de las instituciones gubernamentales en la prestación de tales servicios no ha sido alentadora (Molina, 2002), fortalecer y aprovechar organizaciones existentes para ayudar con el establecimiento inicial de los beneficiarios de la reforma tiene muchas ventajas.

Una razón principal por la cual los gobiernos han favorecido la reforma agraria por encima de otras estrategias de redistribución ha sido la idea de que, con una provisión constitucional para expropiar tierras subutilizadas, aquella sería una opción relativamente barata. A menudo han utilizado bonos gubernamentales no indexados como un medio de retribución, reduciendo de ese modo aún más el valor real de los pagos por tierras. Sin embargo, la capacidad de los gobiernos para adquirir tierras a costos por debajo del mercado ha sido en realidad mixta, y sólo parecen haber adquirido tierra a precios muy inferiores a los del mercado en el Japón, Corea y Taiwan (China). En muchos casos los gobiernos acabaron pagando compensaciones por encima de lo que razonablemente podría haberse considerado un precio comercial justo, a raíz de apelaciones de los dueños de las tierras a cortes simpatizantes. La falta de fondos fue una razón clave para terminar programas de reforma agraria, especialmente donde la existencia continua de distorsiones implícitas o explícitas, por ejemplo de la protección y uso de la tierra como abrigo contra impuestos, empujaron los precios de la tierra por encima del valor capitalizado de utilidades agrícolas, lo que quería decir que la retribución a los dueños de las tierras era más que generosa. Además de incrementar el costo fiscal de las reformas agrarias, esta clase de distorsiones reduce también su sostenibilidad, ya que estimula a los beneficiarios de la reforma a vender a grandes agricultores, contribuyendo de ese modo a la reconcentración de las propiedades. Aparte de eliminar las distorsiones, enfoques que hagan que los grandes terratenientes rurales paguen por lo menos parte de los esfuerzos de reforma agraria, por ejemplo, mediante un impuesto a la tierra, puede merecer mayor atención. El uso de impuestos sobre tierras para financiar la adquisición de tierra podría incrementar la viabilidad de esta clase de reformas a nivel macro.

Implicaciones

En la práctica, los gobiernos han aplicado varios modelos para implementar la reforma redistributiva de tierras. Éstos incluyen expropiación de tierras, en su mayoría con retribución; privatización de tierras estatales; remate de tierras de propiedad de empresas en bancarota; o provisión de una concesión a compradores potenciales que puede financiarse con ingresos generales, mecanismo éste más descentralizado que los otros. Los programas específicos difieren de uno a otro en los parámetros generales, como el costo total, la focalización en productores pobres y la estructura de incentivos, y en el grado en que estén alcanzando sus metas. Asuntos comunes que, de acuerdo con las evaluaciones, han comprometido el campo inherente a estos programas para la reducción de la pobreza, incluyen lo siguiente:

- El no prestar suficiente atención a la creación de capacidad y al entrenamiento antes de que los beneficiarios tengan acceso a la tierra, no solamente crea percepciones equivocadas sobre la naturaleza y el campo de un programa de reforma

agraria, sino que además generalmente tiene como resultado la selección de beneficiarios que están en mejor situación o que tienen conocimiento preexistente, limitando así los esfuerzos por llegar a los pobres.

- El no llevar a cabo una evaluación previa de la viabilidad de las actividades que se van a acometer y de sus beneficiarios, reduce la sostenibilidad económica de los proyectos de reforma agraria, disminuyendo su potencial a tal punto que el impacto de la reforma sobre el bienestar es tan limitado que los beneficiarios pueden abandonar sus tierras. Esto incluiría también una evaluación del grado en que el acceso a la tierra pueda ser un medio para sacar a los hogares campesinos de la pobreza.
- El deseo de lograr acceso a recursos productivos o la inercia burocrática en el proceso de identificación de tierras, pueden impedir la evaluación prudente del potencial de la tierra recibida o de las obligaciones en las que incurren quienes la reciben. A menos que esto se haga, grandes cantidades de recursos pueden terminar siendo transferidos a terratenientes o a burócratas en vez de llegar a los beneficiarios, quienes pueden asumir adicionalmente cargas insostenibles.

Como lo ilustra el ejemplo del Brasil (*ver* recuadro 4.2) un prerequisite clave para que la reforma agraria sea factible y efectiva en mejorar los medios de vida de los beneficiarios, es que los programas de esa naturaleza encajen en una política general destinada a reducir la pobreza y a establecer un ambiente favorable para el desarrollo, por parte de los beneficiarios, de una agricultura productiva de pequeños propietarios. Teniendo esto, varios instrumentos pueden complementarse unos a otros; por ejemplo, expropiación con retribución, reforma agraria negociada, entrega de tierras del gobierno y mercados regulares de venta y arrendamiento de tierras, siendo diferentes modalidades apropiadas para diferentes grupos objetivo (De Janvry y Sadoulet, 2002). Cuando la reforma agraria es apropiada, los gobiernos deben llevarla a cabo de una manera transparente, sin distorsiones y tan rápidamente como sea posible, a fin de evitar que las regulaciones adoptadas para facilitar la implementación de la reforma puedan afectar negativamente otras avenidas de acceso a la tierra. Independientemente de las restricciones políticas e institucionales que puedan obstaculizar la implementación de reformas agrarias efectivas, las intervenciones para adelantar la reforma redistributiva deben tener varias características, a saber:

- Los programas de reforma agraria necesitan integrarse a una estrategia general de desarrollo rural, entre otras cosas, para dar una indicación de la magnitud del programa y del papel de la tierra en comparación con activos diferentes de ésta, y no pueden abstraerse del contexto macroeconómico general⁶. La reforma agraria

6 Para que una reforma agraria tenga alguna posibilidad de éxito, es necesario eliminar las distorsiones económicas –por ejemplo, restricciones de mercadeo o subsidios diferenciales a productos de grandes fincas, lo mismo que intervenciones no económicas, como disposiciones de subdivisión, establecidas para mantener grandes fincas.

no puede limitarse a proporcionar tierra; debe poner a los hogares en un derrotero viable de desarrollo. Esto normalmente requiere una fuerte cuota de entrenamiento y creación de capacidad, así como provisiones para inversiones complementarias para hacer productiva la tierra.

- El diseño de programas debe basarse en reglas claras y transparentes, y dar incentivos para maximizar los logros en productividad, por ejemplo, seleccionando tierras subutilizadas o empleando modalidades de uso de la tierra intensivas en fuerza de trabajo. A los terratenientes debe pagárseles una retribución justa pero no más.
- Será necesario que una multiplicidad de caminos de acceso a la tierra apunten a la reforma, incluidos, además de las transferencias de tierra patrocinadas por el Estado, fijación de impuestos progresivos sobre la tierra para incrementar la oferta de tierras subutilizadas, desposesión de tierras aptas del Estado, juicios hipotecarios sobre tierras hipotecadas, y mercados de arrendamiento y ventas. A menos que éstos sean implementados rápida y decisivamente, muchas de estas medidas –especialmente la imposición de topes bajos de tierras, controles a las rentas y legislación de la tenencia en un intento por incrementar la oferta de tierra o por reducir los precios– han demostrado ser bastante ineficientes, y si persisten tendrán consecuencias negativas a largo plazo.
- Los derechos dados a los beneficiarios tienen que ser seguros e incondicionales⁷. Para permitir el acceso a crédito y la posible salida de la agricultura de los hijos de los beneficiarios, a éstos debe permitírseles arrendar o vender su tierra, quizá después de un período inicial para darles tiempo suficiente para familiarizarse con el potencial productivo de sus fincas.
- Un campo de juego nivelado, esto es, un ambiente de política no distorsionada que respalde la agricultura de pequeños propietarios, es crucial para que las intervenciones de reforma agraria puedan ser sostenibles⁸. Esto implica que en muchos casos las intervenciones para incrementar el acceso a la tierra tienen que ir acompañadas de cambios de política y fortalecimiento institucional para la provisión de servicios complementarios y el acceso a mercados y tecnología.
- La implementación de cualquier programa de reforma agraria debe ser descentralizada, haciendo que los beneficiarios potenciales y las comunidades se pongan a la cabeza para ayudar a los beneficiarios a acceder a la infraestructura social y

7 Muchos programas de reforma agraria condicionan los derechos otorgados a los beneficiarios al uso “eficiente” e imponen restricciones a la capacidad de negociar y heredar. Aunque con buenas intenciones, esto frecuentemente ha dado lugar a una manipulación políticamente motivada.

8 El hecho de que en muchos países los beneficiarios hayan deshecho rápidamente la reforma agraria vendiendo legal o ilegalmente sus propiedades a grandes terratenientes, a menudo los antiguos dueños, ilustra la importancia de un ambiente de política libre de distorsiones.

diversificar contra riesgos, y permitirles sacar provecho de otra infraestructura, como mercados, tecnología y crédito. Los esfuerzos de reforma agraria deben complementar los mecanismos existentes para el acceso a la tierra, como mercados de arrendamiento y programas en otras áreas.

- Se necesitará proveer algún auxilio financiero para la adquisición de tierras, inversiones complementarias y capital de trabajo. Las donaciones de esa naturaleza deben justificarse con respecto a los beneficios derivados de la intervención, para la sociedad, es decir, mayor paz social y productividad. Deben dirigirse explícitamente a los pobres, e idealmente deben darse en una forma que facilite el acceso a los mercados de crédito y de producción en el futuro.
- El gobierno tiene un papel que jugar en la provisión de entrenamiento y asistencia técnica antes y después de transferir la tierra a los beneficiarios, además de proveer respaldo focalizado, en forma de donaciones o préstamos, a una escala que sea suficiente para establecer empresas económicamente viables, al mismo tiempo que se hacen esfuerzos para dar cabida al máximo número de beneficiarios. Ambos tipos de apoyo deben dirigirse explícitamente hacia los pobres, de una manera transparente que impida su captura por parte de élites locales poderosas.
- El gobierno de la ley, en particular los derechos de propiedad existentes que han sido adquiridos de buena fe en sistemas donde los derechos de propiedad son privados, tiene que respetarse. La expropiación sin retribución justa no solamente tendría efectos nocivos en la economía como un todo, sino que además podría generar una ola de demandas de restitución subsecuentes que, aparte de ser costosa de solucionar en términos financieros, crearía conflicto social que es difícil de superar. Los impuestos sobre la tierra serían una forma más efectiva de incrementar la oferta.

Estos principios se aplican a toda una gama de enfoques diferentes de la reforma agraria, lo que sugiere que los países tienen que enfrentar los problemas subyacentes, independientemente del modelo específico de reforma que se use. Además, son muchas las oportunidades de aprender de errores pasados. Para que ese aprendizaje sea posible, riguroso, participativo y transparente, se necesitará de una evaluación que se acometa con el propósito expreso de retroalimentar el proceso de implementación.

REDUCCIÓN DE LA INCIDENCIA Y EL IMPACTO DE CONFLICTOS RELACIONADOS CON LA TIERRA

Discusiones anteriores han ilustrado que los conflictos de tierras que se originan ya sea en desigualdades históricas o en una creciente escasez de tierra, pueden tener impactos de largo alcance en la paz social. Tales conflictos tienden más a surgir

donde, (a) hay una historia de expropiación de derechos de tierras a gran escala; (b) la tierra se torna más valiosa, ya sea debido a cambios técnicos y económicos o como resultado de una acrecentada escasez de tierras productivas generada por el crecimiento demográfico; y (c) se carece de oportunidades económicas en otros sectores de la economía y/o el Estado está en crisis fiscal. La historia ofrece muchos ejemplos en los que la privación de derechos de tierras como rasgo de desigualdad más generalizada en el acceso a oportunidades económicas y bajo crecimiento económico, ha sido causa de que conflictos sociales o políticos aparentemente menores se conviertan en conflictos a gran escala con consecuencias económicas y sociales devastadoras. A veces esto ha llevado a la desintegración del Estado, como ha sucedido en Burundi, Costa de Marfil, El Salvador, Guatemala, Ruanda y Zimbabue. Esta sección comenta en qué forma la política de tierras puede ayudar a manejar los problemas que surgen en situaciones posconflicto y cómo, al ayudar a reducir el potencial de conflicto, puede evitar que conflictos de pequeña escala se transformen en violencia generalizada. Dada la limitada atención que la investigación dio a este tema en el pasado, esta sección es más exploratoria que las otras, con el fin de atraer la atención hacia el problema, más que de presentar conclusiones de política firmes y establecidas.

Manejo de problemas posconflicto

En muchos países, luchas prolongadas y violentas han reducido significativamente el desempeño del sector agrícola y de la economía como un todo. Muchos analistas han hecho énfasis en el importante papel del descontento campesino en incidentes de violencia regional y nacional (Goldstone, 1991; Huizer, 1972; Kriger, 1992; Migdal, 1974; Moore, 1966; Rueschemeyer, Huber y Stephens, 1992; Scott, 1976; Skocpol, 1979; Wickham-Crowley, 1991). Las pérdidas causadas por tales conflictos son difíciles de medir, pero de su duración y de la intensidad del conflicto, si llega a reventar, puede sacarse una idea de su magnitud; conflictos que a menudo han durado varias décadas, como es el caso de Colombia, donde la tierra ha sido un punto focal para la violencia desde finales de los años 1930. El ejemplo de Colombia, conjuntamente con muchos otros, demuestra también que el lazo temporal entre acceso desigual a la tierra y conflicto abierto suele no ser inmediato. En verdad, la distribución desigual de la tierra suele convertirse en un llamado a la manifestación masiva en situaciones de penuria económica que sólo indirectamente se relacionan con la tierra. Así, aunque los agravios relacionados con la tierra suelen no ser la única fuente de levantamientos y conflictos violentos, el no atenderlos puede incrementar significativamente el potencial de conflicto en situaciones en las que algunos grupos históricamente han sido privados de sus derechos de tierras, como ha sucedido en Sudáfrica y Zimbabue (*ver* recuadro 4.4).

Recuadro 4.4 Las muchas facetas de los conflictos sobre tierras a lo largo de la historia

En Guatemala, las tierras comunales fueron efectivamente expropiadas en 1879 por una ley que les daba a los dueños tres meses para registrar sus títulos de tierras, al cabo de los cuales la propiedad sería declarada abandonada. Entonces casi toda la tierra “abandonada” les fue asignada a grandes hacendados. Los esfuerzos de redistribución de 1951-54 fueron revertidos a raíz de un golpe militar en 1954, cuando virtualmente toda la tierra que había sido objeto de la reforma les fue devuelta a sus dueños anteriores y las fincas expropiadas a extranjeros fueron asignadas en parcelas que promediaban más de 3.000 hectáreas (Brockett, 1984). Desde entonces Guatemala ha visto un patrón repetido de supresión y radicalización de la resistencia. Los acuerdos de paz requieren la distribución de tierras como un elemento esencial de la estrategia posconflicto, pero hasta ahora el progreso ha sido limitado y no siempre ha conducido a las mejoras de productividad esperadas.

La tierra de pequeños propietarios fue apropiada de manera similar en El Salvador. Un decreto de 1856 declaró que todas las tierras comunales que no estuvieran plantadas por lo menos en dos tercios con café, se considerarían subutilizadas u ociosas y serían revertidas al Estado. En 1888 se abolió la tenencia comunal. Se produjeron revueltas esporádicas y contra medidas. Áreas en las que había fuertes presiones por tierra se constituyeron en centros de la revuelta de 1932, durante la cual murieron miles de campesinos (Mason, 1986). En las áreas rurales, guerrillas que prometían tierra y otras reformas agrícolas ganaron considerable apoyo, y la violencia continuó escalando hasta 1979, cuando funcionarios que tenían en mente la reforma ingeniaron un golpe y la introdujeron. Las estrechas normas para ser elegibles limitaron drásticamente el número de beneficiarios de las reformas y entonces se produjo más de una década de guerra civil. El acuerdo de paz de 1992 ordena reformas agrarias adicionales.

Colombia también demuestra los peligros de las tensiones relacionadas con la tierra. Conflictos por tierras entre arrendatarios y agricultores a gran escala en la frontera, pasaron de ser ataques locales aislados a principios de los años 1920 a acciones de arrendatarios más coordinados a finales de la misma década. Aunque el gobierno consideró varias clases de legislación para la reforma durante la década de 1930, la ley finalmente aprobada en 1936 confirió derechos sobre tierras hasta entonces públicas a grandes terratenientes en vez de dárselos a los arrendatarios que cultivaban la tierra (Gruszcynski y Jaramillo, 2002). Luego hubo una serie de desalojos de arrendatarios, lo que llevó a un cuarto de siglo de violencia (1940-65). En 1961 y 1968, legislación para la reforma agraria regularizó invasiones previas de terrenos pero no hizo nada por mejorar la distribución operativa de la propiedades, y fueron mucho menos los campesinos que se beneficiaron de las reformas que los que antes habían sido desalojados (De Janvry y Sadoulet, 1989; Zamosc, 1989). Las invasiones campesinas de tierras se intensificaron a principios de los años 1970, lo que llevó a la declaración de un estado de emergencia desde 1974. El conflicto aún no se ha resuelto.

Especialmente donde la tierra haya sido un factor importante que llevara al conflicto, en las situaciones posconflicto es crucial atender a los problemas de tierras. Entre los aspectos específicos relacionados con la tierra en esas situaciones se cuentan, (a) la necesidad de usar la tierra para proporcionarles un medio de vida a los

soldados desmovilizados y a las poblaciones desplazadas; (b) la presencia de grandes cantidades de refugiados que pueden haber sido empujados a dejar sus tierras y cuyos documentos para demostrar su propiedad legítima hayan sido destruidos o se hayan perdido; (c) una situación particularmente grave de hogares encabezados por mujeres y de viudas, que típicamente representan del 20 al 25% del total de hogares en las situaciones posconflicto, y de huérfanos, cuyo acceso a la tierra es particularmente inseguro debido no sólo a la falta de documentos formales sino también a que su acceso original a la tierra fue únicamente indirecto, por ejemplo, a través de la cabeza del hogar; (d) un rompimiento de las estructuras tradicionales de los pueblos rurales y los sistemas asociados con esas estructuras, a menudo muy equilibrados, de derechos secundarios informales de tierras y recursos; (e) un rápido incremento de la frecuencia y la extensión de las disputas sobre tierras, las cuales suelen constituir cerca de dos tercios de la carga de casos civiles de un sistema judicial que es incapaz de ir al ritmo de las demandas, situación ésta que suele complicarse por la participación directa de militares o de representantes de otros organismos del Estado; y (f) tierras minadas y dificultades de desplazamiento físico.

Dados los precedentes históricos, enfrentar efectivamente los problemas de tierras con frecuencia ha sido una necesidad apremiante en el período inmediatamente posterior al conflicto. La capacidad de atender rápida y efectivamente los requerimientos a menudo ha constituido una contribución de primer orden para la recuperación posconflicto. En Mozambique, sólo después del acuerdo de paz el gobierno pudo lograr el reasentamiento rápido de unos 5 millones de personas, porque en vez de sacar planes elaborados se fío de instituciones locales para mediar y resolver los conflictos que surgieran. Una vez cumplido esto, el derecho de ocupación por parte de familias campesinas, así como un fuerte papel de las instituciones locales, fueron elevados a la categoría de ley en la nueva Ley Sobre Tierras, la cual fue sometida a elaborada discusión y debate público en el que participaron 200 ONG y 50.000 individuos (Negrao, 2002). Lugareños y extraños reconocen que la nueva Ley Sobre Tierras hizo una contribución mayor a la estabilidad social y económica (Tanner, 2002). De manera similar, en Etiopía la capacidad de redistribuir tierra prontamente contribuyó de manera importante a la rápida reintegración de los soldados desmovilizados a la economía (Ayalew, Dercon y Krishnan, 2000). El reconocimiento de derechos de tierras adquiridos por mera ocupación y el rápido reasentamiento de gente desplazada fueron cruciales en Camboya, donde los llamados a que los usuarios de la tierra registraran sus reclamaciones dieron como resultado el registro de casi 6 millones de reclamaciones iniciales, y los observadores han identificado reiteradamente la capacidad de atender a éstas en forma expedita como un elemento importante de la reconstrucción de posguerra (Zimmermann, 2002).

En contraste, el caso de Nicaragua ilustra que no resolver con prontitud las reclamaciones de propiedad puede afectar la productividad y la inversión en el largo

plazo. En este caso, desde 1990 los derechos de propiedad de tierras han sido un asunto acaloradamente disputado en la transición de un Estado revolucionario a una economía democrática de mercado. La incapacidad de llegar a un acuerdo sobre asuntos de derechos de propiedad ha llevado al establecimiento de un marco legal e institucional que en vez de conducir a la resolución de conflictos, contribuye a multiplicarlos y a que persistan a lo largo del tiempo (Everingham, 2001). Las consecuencias macroeconómicas en términos del costo que tiene para el gobierno compensar a los tenedores de derechos de propiedad expropiados (estimado entre 1.500 y 2.000 millones de dólares) y para el sector privado en términos de reducción de la inversión a causa de derechos de propiedad inseguros, son considerables. Adicionalmente, la necesidad que enfrentan los pobres, particularmente los beneficiarios de la reforma agraria sandinista, de gastar recursos escasos en defender sus derechos de propiedad, tiene un impacto decididamente negativo en la equidad.

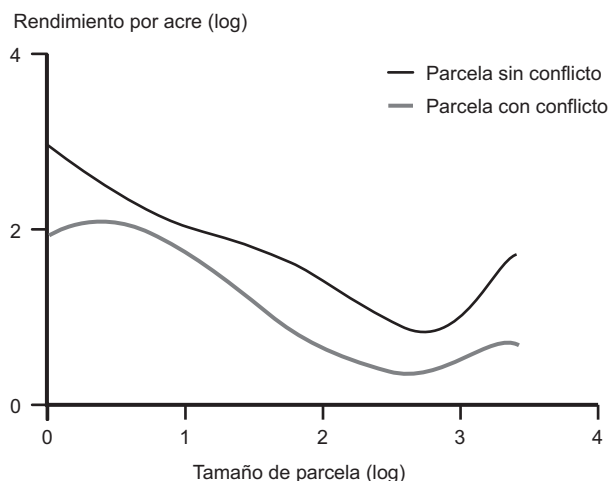
En países donde confrontaciones prolongadas y violencia social por derechos de propiedad amenazan con minar instituciones democráticas aún no consolidadas, será esencial atender al establecimiento de una base legal para clarificar los derechos de tierras, que esté libre de ambigüedades y que sea sencilla de implementar. Esto incluirá frecuentemente fuertes provisiones para la posesión adversa, como en el caso de Camboya. En este contexto, muchos de los elementos deseables de reforma legal e institucional, así como la regularización de la tierra en general, serán relevantes, aunque tendrán que ser implementados de una forma más expedita que en programas tradicionales de reforma institucional y titulación de tierras.

Cómo evitar que conflictos de “bajo nivel” se conviertan en grandes

La literatura empírica es clara en destacar que conflictos no resueltos impiden la inversión y que establecer instituciones para resolverlos rápidamente, especialmente en áreas periurbanas, puede ayudar a desatar cantidades considerables de inversión (Kasanga y Kotey, 2001; Merlet y Pommier, 2000). Si bien la cuantificación rigurosa es escasa, un estudio reciente de Uganda encuentra que el conflicto no resuelto reducía el rendimiento de una parcela en más del 30% (Deininger y Castagnini, 2002). La figura 4.1 ilustra esta diferencia de productividad entre parcelas con y sin conflicto, usando una regresión no paramétrica. Puesto que afectaba a mujeres y viudas desproporcionadamente, ese conflicto de tierras era nocivo para la equidad. Es más, cambios recientes del estatus legal de los derechos de la mujer y la estructura local de implementación parecen haber incrementado, en vez de reducir, la probabilidad de conflicto.

Altos niveles de crecimiento demográfico con limitadas oportunidades de empleo no agrícola y la consecuente competencia por la tierra y la amenaza de carencia de tierra, pueden dar lugar a serios conflictos de tierras y a tensiones sociales y violen-

Figura 4.1
Productividad de parcelas con y sin conflicto – Uganda, 2001



Nota: Regresiones no paramétricas de productividad. La diferencia en rendimiento es estadísticamente significativa en toda la gráfica. Se omitieron bandas de confianza con autoevaluación.

Fuente: Deininger y Castagnini (2002).

cia concomitantes, tanto entre comunidades como dentro de las mismas y dentro de los hogares. Estos cambios demográficos y económicos crean múltiples fuentes de conflicto en torno a la tierra, que incluyen: (a) escasez de tierra y consecuente valorización de este recurso; (b) surgimiento de transacciones monetizadas de tierras en situaciones en las que antes la tierra fuera inalienable; (c) reinterpretación oportunista de contratos anteriores, especialmente si involucran a terceros; (d) choques entre autoridades tradicionales y modernas cuyas responsabilidades se traslapan al menos parcialmente y que suelen tener normas y clientelas diferentes, lo que hace que emitan veredictos contradictorios entre ellos; (e) ofensas en torno a apropiación de tierras por parte de ciertos grupos o poderes externos, incluida la declaración de áreas ambientalmente protegidas que tienen una larga historia de utilización por parte de las comunidades; y (f) política estatal de tierras que elimina toda propiedad comunitaria de la tierra, cuestiona la propiedad extranjera o establece nuevas provisiones legales y administrativas con poca consulta y, por tanto, a menudo con tan sólo una base estrecha para la implementación y con falta de entendimiento de parte de los funcionarios.

La amplia variedad de circunstancias en las que pueden surgir conflictos es ilustrada por las evidencias de estudios de caso que señalan conflictos entre diferentes tipos de uso de la tierra, como agricultura y ganadería; entre lugareños e inmigrantes,

y entre generaciones de una misma familia. Dentro de las familias el conflicto suele empezar a brotar con motivo de transferencias de tierras relacionadas con herencias. En África occidental la generación más joven –en especial los que no logran encontrar empleo agrícola– a menudo compite por tierras con los descendientes de inmigrantes y cuestiona el que sus padres les suelten tan fácilmente tierra a “forasteros”, problema que fácilmente puede extenderse a relaciones intercomunitarias, con un impacto potencial de largo alcance. A menos que en la economía se produzca un crecimiento general, esos conflictos pueden ser difíciles de evitar. Para enfrentarlos apropiadamente, tres elementos parecen ser cruciales: (a) el desarrollo de una estructura de incentivos que recompense el arreglo de conflictos y la insistencia en la resolución informal como primer paso, (b) la capacidad de dar validez legal a los acuerdos logrados como resultado de esos arreglos informales, y (c) un sistema de seguimiento de conflictos y difusión de información para ayudar a establecer normas de comportamiento aceptable que ayuden a los individuos afectados a resolver conflictos entre ellos.

La ausencia de mecanismos para la negociación y el arbitraje informales, y la falta de capacidad institucional para resolver decisivamente conflictos dentro y especialmente entre comunidades de una manera que sea percibida como justa, generan potencial para que conflictos incluso menores se irriten y acaben por desembocar en revueltas violentas (Kuran, 1993). En Ruanda, la acumulación de problemas de tierras entre 1988 y 1993 llevó a un incremento gradual del potencial de conflicto y proveyó las condiciones que finalmente llevaron al estallido de la guerra civil en 1994 (Andre y Platteau, 1998). Los investigadores han identificado la falta de mecanismos adecuados para la resolución de conflictos o para la clarificación de la naturaleza de las transacciones de tierras como razones primordiales para las persistentes divisiones étnicas en Ghana (Fred-Mensah, 1999) y Costa de Marfil (Chauveau, 2000), donde eventos recientes ilustran el vínculo con una violencia más generalizada. Es particularmente relevante dedicar suficiente atención y recursos al establecimiento de mecanismos para facilitar el seguimiento sistemático y la resolución de conflictos relacionados con la tierra, porque los problemas de tenencia de la tierra suelen estar fuertemente relacionados con los étnicos y a menudo es fácil que en esta última dimensión los conflictos se agranden.

Establecer un marco que minimice el surgimiento de nuevos conflictos y provea mecanismos y procedimientos accesibles para arreglar los viejos es una condición necesaria, pero insuficiente, para la reducción sostenible del potencial de conflicto. Esta última requiere también la creación de una infraestructura administrativa o judicial que pueda arreglar rápidamente y con autoridad reclamaciones conflictivas. Al hacer tal cosa, es posible que se tengan que aceptar como evidencia de derechos establecidos, siempre que sea apropiado, evidencias documentales, tradiciones comprobadas y testimonio oral. El caso de México ilustra la magnitud de las reclamacio-

nes que pueden estar involucradas y la atención que puede ser necesario dar al establecimiento de mecanismos apropiados para la resolución de conflictos, incluidos mecanismos informales. Luego de cambios legales de gran alcance, el gobierno lanzó un programa intensivo de prestación de asistencia técnica para hacer conscientes de sus derechos a los afectados y estableció un sistema descentralizado de 42 cortes agrarias que cubrían todo el país. Para hacer más ágil y accesible para los beneficiarios la resolución de conflictos de tierras, y al mismo tiempo impedir la sobrecarga del sistema judicial, el sistema de cortes sólo aceptaría casos en los que hubieran fallado esfuerzos previos para llegar a un acuerdo por medios no jurídicos de resolución de conflictos. Pese a la reducción del número de casos que esto significó, el poder judicial gastó más de 4 años atendiendo el cúmulo de casos (Zepeda, 2000). Esto destaca la necesidad de adoptar procedimientos que, a la vez que sean accesibles para quienes necesitan desagravio, hagan uso eficiente de los recursos públicos, posiblemente complementando el aparato formal con un sistema de mecanismos alternativos de resolución de conflictos.

Un limitado alcance o credibilidad de las instituciones del Estado puede crear un vacío que lleve a una lucha de poder a nivel local. Cuando éste es el caso, trabajar con las instituciones existentes y aprovecharlas de una manera incremental puede ser la única opción. Esto lo ilustra el caso de Burkina Faso donde, aun cuando el Estado es el propietario nominal de toda la tierra, éste suele carecer de la presencia y de la capacidad institucionales para hacer cumplir la legislación, lo que quiere decir que las instituciones estatales son incapaces o no están dispuestas a poner fin a las disputas de tierras (Kevane y Gray, 1999). La experiencia ilustra que un enfoque de esa naturaleza para reconocer el creciente control individual sobre la tierra podría incluir, por ejemplo, documentación formal de transacciones de tierras. La dependencia de registros escritos, firmados por los participantes, podría ayudar a eliminar parte de esta inclinación de los sistemas formales existentes por los acaudalados y poderosos, y al mismo tiempo reducir la arbitrariedad que surge de la habilidad para reinterpretar hechos históricos de acuerdo con las circunstancias.

Enfoques similares podrían adoptarse con respecto al reconocimiento legal de las soluciones encontradas para conflictos específicos (Lavigne Delville, 2002). Tales mecanismos para la resolución de conflictos e instituciones accesibles para resolver conflictos de una manera autorizada, serán particularmente importantes para evitar la tendencia al comercio institucional por la cual los afectados por conflictos escogen la institución que crean que les será más favorable en su caso e incluso pueden usar canales paralelos. La experiencia ilustra que ese paralelismo lleva a elevados gastos en batallas legales que son un desperdicio, e implica que la resolución del conflicto a través de un canal puede no resolver el problema y a menudo contribuye a una situación de inseguridad generalizada donde la posibilidad de sentar reclamaciones falsas (y ganarlas mediante las acciones apropiadas) puede minar la credibilidad del sistema entero de derechos de propiedad y judicial asociado.

Además de usar las instituciones locales tanto como sea posible y de dar validez legal a la resolución ilegal de conflictos, es crucial el conocimiento de la ley y las responsabilidades institucionales por parte de quienes podrían verse afectados por conflictos. Un conocimiento deficiente de las provisiones y procesos legales aplicables, ha sido una de las razones por las cuales los miembros de antiguas cooperativas nicaragüenses no lograron regularizar el estatus de propiedad legítima de sus tierras. Su ignorancia y la falta de claridad sobre las responsabilidades institucionales frecuentemente fueron explotadas por terceros poderosos, con consecuencias negativas para la equidad (Merlet y Pommier, 2000). De manera similar, en Rusia y otros países de la CEI el limitado conocimiento de las provisiones legales y la ignorancia de los canales institucionales apropiados se traducen en que los nuevos “propietarios de tierras” a menudo son incapaces de acometer acciones colectivas para resistir presiones de individuos que tienen mejores conexiones y para lograr acceso a los insumos y mercados que necesitan para hacer uso productivo de la tierra. En muchos casos esto ha habilitado a los antiguos directores de las fincas colectivas para lograr acceso temporal o permanente a la tierra de manera gratuita o a un precio extremadamente bajo. Evidencias de estudios de caso sugieren que en tales situaciones campañas de difusión y la creación de centros de ayuda legal pueden tener un impacto significativo (Prosterman y Hanstad, 1999).

El acceso a información y canales apropiados para sentar quejas y, de ser necesario, para apelar, también son relevantes si los conflictos de tierras involucran al Estado o a sus representantes. En la China, por ejemplo, es difícil resolver conflictos entre individuos y la colectividad, en parte debido a que los agricultores no son conscientes de sus derechos y en parte porque la colectividad suele ser al mismo tiempo el juez y el acusado. Sin embargo el país tiene un método efectivo para atender conflictos entre familias. La nueva Ley de Contratación de Tierras trata estos asuntos pero, para que sea efectiva, se requerirá una amplia difusión y publicidad que incluya ejemplos específicos (Li, 2002).

IMPUESTOS PREDIALES

La última década ha presenciado un enorme incremento de la descentralización de responsabilidades a niveles inferiores del gobierno, a todo lo largo del mundo en desarrollo (Bird, 2000). Al mismo tiempo los gobiernos centrales frecuentemente asignan responsabilidades sin poner a disposición los recursos adecuados, e incluso en casos en que sí lo hacen, la forma en que son transferidos los recursos suele generar incentivos que son enemigos de la prestación efectiva de servicios. Por ejemplo, la excesiva dependencia de los gobiernos locales de transferencias centrales, debilita la responsabilidad fiscal y la rendición de cuentas ante los usuarios de esos servicios. En el extremo, esto puede llevar a una situación en la que deudas

subnacionales insostenibles pueden amenazar la estabilidad macroeconómica, los recursos se gastan de maneras turbias y la calidad de la entrega de servicios es mala. Varios observadores han identificado el no dedicar suficiente atención a la disponibilidad de fuentes de ingresos locales como una deficiencia clave de las iniciativas de descentralización recientes (Boadway, 2001; Eaton, 2001). Los impuestos sobre la tierra y la propiedad raíz constituyen un mecanismo ideal para incrementar la responsabilidad fiscal de una manera que tiene pocos efectos distorsionadores. Si bien los impuestos de esa naturaleza tienen tanto ventajas como desventajas, pueden tener un potencial considerable para fortalecer la responsabilidad fiscal de una forma que podría estimular el uso más efectivo de la tierra.

Debido a que la propiedad raíz es inamovible, lo que quiere decir que la única manera en que los hogares pueden reaccionar a diferencias tributarias sobre la propiedad es mediante la reubicación, gravarla será mucho menos distorsionador que fijar impuestos a las ventas o a la renta⁹. Es más, los impuestos prediales frecuentemente se capitalizan en el valor de la propiedad en una comunidad dada, convirtiéndose de ese modo en algo cercano a un impuesto de beneficios. Así, los impuestos sobre la tierra tradicionalmente han sido considerados una fuente ideal de ingresos para los gobiernos locales (Brueckner, 2000). Si un impuesto predial se basa en la producción monetaria potencial de una determinada parcela en condiciones normales, tendrá mínimos efectos desmotivadores y distorsionadores y, al gravar rentas sobre recursos, puede contribuir a un uso más eficiente de un valioso recurso natural. Ciertamente en los Estados Unidos los impuestos locales se usan de una manera extraordinariamente efectiva, y hay evidencias que indican que gravar las tierras realmente puede inducir desarrollo (Oates y Schwab, 1997)¹⁰. Sobre esta base, los observadores suelen notar que un impuesto a la tierra constituye uno de los pocos mecanismos para financiar sosteniblemente a los gobiernos locales sin recurrir a transferencias, las cuales pueden distorsionar los incentivos y romper el lazo entre el nivel al que se prestan los servicios públicos y el pago de los mismos.

-
- 9 Fischel (2001), por ejemplo, ha argüido que en los Estados Unidos el impuesto predial es como un impuesto de beneficios porque los impuestos se aproximan a los beneficios recibidos de los servicios locales. En la medida en que esto sea así, usar los impuestos prediales para financiar servicios locales promoverá decisiones públicas eficientes, pues los contribuyentes soportarán aquellas medidas cuyos beneficios excedan a los impuestos. Tanto los beneficios derivados de servicios locales como buenas escuelas y mejor acceso a carreteras y transporte, como los impuestos utilizados para financiar esos servicios, se capitalizan en el valor de las propiedades.
- 10 La compra de derechos de desarrollo paga al dueño de la tierra el incremento no percibido del valor de su propiedad a cambio de fuertes restricciones actuariales que limitan el uso de la misma, en tanto que el impuesto al valor de la tierra grava la tierra más fuertemente que las mejoras, estimulando de ese modo el desarrollo de la misma. Aunque estos dos elementos puedan parecer políticas fiscales opuestas, pueden emplearse conjuntamente como parte de una estrategia de planeación regional para estimular el desarrollo de relleno dentro y cerca de las ciudades y vencer así el desparrame generado por la conservación de fincas, bosques y ranchos intermedios.

Los impuestos sobre la tierra y la propiedad son una fuente importante de ingresos locales en muchos países, y lo son más en países en desarrollo que en los industrializados o en transición¹¹. En la década de 1990 los impuestos sobre tierras y propiedades constituyeron el 40% del total de impuestos subnacionales en los países en desarrollo, el 35% en los industrializados (donde ascendieron desde el 30% de décadas anteriores) y solamente el 12% en los países en transición (Bird y Slack, 2002). En esa década financiaron ligeramente más del 10% del gasto subnacional en los países industrializados y en desarrollo, aunque sólo poco más de la mitad de ese porcentaje en los países en transición. Para evaluar las razones que subyacen a estas grandes diferencias y lo que podría hacerse para cambiar esta situación, los siguientes párrafos revisan asuntos clave que es necesario tener en cuenta con respecto a la implementación de impuestos sobre la propiedad.

Administrar efectiva y equitativamente un impuesto sobre la tierra implica tener un registro oficial, o catastro, del tamaño, valor y estatus de propiedad de cada pedazo de tierra y su capacidad productiva, conjuntamente con información sobre los costos de producción e insumos. La administración de impuestos sobre la tierra también requiere una ley de impuesto predial que asigne derechos de propiedad y obligaciones tributarias, y una organización administrativa que mantenga actualizado el registro y que evalúe, recaude y obligue a pagar el impuesto (Bird, 1974).

Los impuestos pueden basarse en área ocupada, en valor de la propiedad, o en un sistema de autoevaluación, y pueden fijarse sobre el valor de tierras sin mejoras o de tierras más construcciones. Mientras que desde una perspectiva teórica sería menos distorsionador un impuesto sobre tierras no mejoradas, la tierra y las construcciones normalmente están sujetas a tributación. Las tasas que se impongan pueden ser las mismas para tierra y construcciones, o pueden ser diferentes y posiblemente ajustadas por localidad. En un sistema basado en el área, se fija un impuesto por metro cuadrado de tierra o de área construida, cosa que puede ser sumamente distorsionadora porque no hace ningún ajuste por diferencias en la calidad de la tierra. Al mismo tiempo, puede ser difícil determinar un valor comercial con base en ventas comparables, costo depreciado, o ingreso sobre la renta, especialmente cuando los mercados son magros y se ha vuelto cada vez más común usar técnicas de apreciación masiva para este fin. Una última posibilidad es la autoevaluación, es decir, exigir a los dueños ponerle un valor a su propio predio, aplicando diferentes mecanismos que den incentivos para una declaración veraz (Strasma, 1965; Tanzi, 2001). Aunque teóricamente atractivos, especialmente para países pobres que tienen limitada capacidad administrativa, dichos métodos no han sido ampliamente aceptados y cualquier falta

11 Para el último año del que se tienen datos disponibles (1995), la razón más alta de impuesto predial a producto interno bruto (4,1%) correspondió al Canadá, seguida de las de Estados Unidos (2,9%) y Australia (2,5%). El que los tres países sean federaciones ricas es improbable que sea mera coincidencia.

percibida de justicia puede minar rápidamente su cumplimiento. Si no es posible observar a bajo costo la calidad de la tierra, un impuesto a la tierra puede fijar tasas tributarias efectivamente superiores a los dueños de tierras de baja calidad que a los que tienen tierras de alta calidad. Este efecto puede ser suficientemente grande para que un impuesto a la tierra sea menos deseable que un impuesto a la producción (Skinner, 1991).

Aunque la materialización de las bondades de un impuesto a la tierra requiere que los gobiernos locales sean libres de determinar independientemente las tasas de impuestos, en muchos países en desarrollo los impuestos sobre la propiedad local siguen estando altamente centralizados. Hasta ahora están lejos del ideal de autonomía local con capacidad de respuesta, la cual combina la facultad de fijar localmente las tasas fiscales, con una fuerte limitación presupuestaria subnacional. En algunos países, como Chile, Japón, Tailandia, Túnez y Ucrania, es esencialmente el gobierno central el que fija la tasa; en otros, como Colombia, Hungría y las Filipinas, se permite cierta discrecionalidad local dentro de un rango predeterminado; y solamente en unos pocos, como Argentina, Canadá y Kenia, los gobiernos locales tienen completa discrecionalidad en la fijación de las tasas tributarias¹². Una mayor autonomía en la fijación de las tasas de impuestos puede ser sumamente deseable, especialmente en el caso de ECO donde, como se comentó anteriormente, la privatización de predios empresariales está fundamentalmente atascada debido a que las ciudades y los gobiernos locales no están dispuestos a renunciar a los pagos seguros y regulares de la renta que perciben directamente, por impuestos prediales vagamente definidos sobre los cuales, en muchos casos, ellos tienen poco control.

En muchos países es más una mala administración fiscal que los problemas más conceptuales identificados anteriormente, lo que impone el mayor cuello de botella a la recaudación efectiva de impuestos prediales. Como consecuencia, el registro fiscal no incluye todas las propiedades gravables, y las tasas de recaudación, lo mismo que su cumplimiento obligatorio, siguen siendo bajas. Es posible que se necesite una considerable delegación de poder a los gobiernos subnacionales, a la vez que un fortalecimiento de su capacidad administrativa para facilitar su mejoramiento¹³. Los problemas asociados con la administración son los típicos problemas técnicos e incluyen identificación, evaluación y recaudación. La identificación se logra mediante un catastro fiscal que contenga una descripción de cada propiedad, una definición de

12 Una tasa mínima sería deseable para evitar competencia tributaria por la cual gobiernos locales ricos que tengan una base tributaria fuerte, reduzcan sus tasas fiscales para atraer negocios. Por otra parte, una tasa máxima ayudaría a evitar la exportación fiscal, es decir, la fijación de elevadas tasas tributarias a las industrias en la idea de que la carga de impuestos la asumirán en últimas no residentes, cortando de ese modo la conexión entre contribuyentes y beneficiarios (Boadway, 2001).

13 Bird (2000) desarrolla más detalladamente este argumento en el contexto de diferentes sistemas de transferencia intergubernamental.

sus límites, una indicación de propiedad legítima, y el valor de la tierra y de las mejoras (para una revisión más detallada de catastros, *ver* Dale y McLaughlin, 2000). En muchos países, por ejemplo Hungría, Latvia y las Filipinas, esta información está dispersa entre diferentes agencias. Completar la base de ingresos fiscales también es un problema, por ejemplo, en Guinea y Kenia, donde el catastro fiscal sólo cubre el 33%, y del 20 al 70% de las propiedades gravables, respectivamente. Puesto que la evaluación requiere experticia especializada, puede contratarse por fuera en vez de que la hagan empleados del gobierno local. Además del problema de coordinar diferentes oficinas gubernamentales, es clave la necesidad de mantener actualizado el sistema y de proporcionar un mecanismo de apelaciones. En contraste, la recaudación es casi totalmente una función del gobierno local. Aunque los impuestos vencidos, como proporción de los recaudos, sean bajos en la mayoría de los países industrializados, por ejemplo del 3 al 4% en el Japón y el Reino Unido, pueden ser grandes en las economías en desarrollo y en transición; en Kenia y las Filipinas alcanzan al 50% y en Rusia casi al 70%.

La literatura es clara en que si el riesgo es alto y si no se dispone de mercados de aseguramiento o si éstos son imperfectos, introducir un impuesto significativo sobre la tierra (basado en los ingresos promedio) puede ser desventajoso para los pobres y en casos extremos conducir a mayor concentración de la tierra, como lo muestra Hamid (1983) para la India. Además, cuando los mercados de seguros son imperfectos, una mezcla de impuestos a la producción e impuestos prediales siempre es superior a cualquiera de las dos clases de impuestos sola, por la misma razón que un contrato de aparcería es preferible a un acuerdo de renta fija (Hoff, 1991). La forma más simple de enfrentar esta preocupación es tener un impuesto predial del que estén exentos los propietarios de parcelas muy pequeñas, como sucede en muchos países. Además de su efecto positivo sobre la equidad, este método también puede justificarse por los altos costos administrativos que implicaría gravar las pequeñas propiedades.

Una de las razones de la limitada efectividad de los impuestos a la propiedad puede ser que debido a su visibilidad son difíciles de introducir políticamente y recaen fundamentalmente sobre los ricos, quienes, a nivel local, pueden ostentar poder político y por ende resistirse efectivamente a la recaudación de esa clase de impuestos. A diferencia de los impuestos sobre la renta o a las ventas, los prediales no se retienen en la fuente sino que tienen que pagarse directamente. Desde la perspectiva de la toma de decisiones, la visibilidad implícita es deseable, porque eleva la responsabilidad de los gobiernos locales y corresponde al hecho de que los impuestos sobre la propiedad normalmente financian servicios locales; pero esa misma visibilidad hace que introducirlos sea más difícil. Esto se exagera más por el hecho de que los valores en los que se basan los impuestos prediales rara vez están disponibles en mercados impersonales, de modo que tienen que ser determinados administrativamente.

Más aún, la base del impuesto a la propiedad es relativamente poco elástica, lo que quiere decir que es improbable que su producido se incremente significativamente con el tiempo.

Varios autores han afirmado que, para reducir la tendencia a retener tierras improductivamente, conceptualmente serían más apropiados impuestos prediales progresivos que topes a la propiedad y otros instrumentos revisados antes. Los impuestos pueden reducir el campo para la especulación con tierras e inducir a los grandes terratenientes a vender o a usar más intensivamente sus tierras (Hayami, Quisumbing y Adriano, 1990). Debido a que estimulan el uso más intensivo de la tierra, los impuestos sobre ésta pueden incluso visualizarse como un medio para financiar programas de reforma redistributiva de la misma. La experiencia pasada con esto no ha sido alentadora. Muchos países, incluidos Argentina, Bangladesh, Brasil, Colombia y Jamaica, trataron de implementar impuestos progresivos sobre la tierra. En todos los casos el éxito fue limitado debido a dificultades de valuación, de obligar al cumplimiento, y en el manejo de litigios en torno al asunto (Bird, 1974; Strasma y otros, 1987). Parte de la razón del fracaso casi universal de los impuestos sobre tierras rurales en estos casos, fue indudablemente el pescozón político de los terratenientes en el campo, en contraste con las áreas urbanas, su dominio de los gobiernos locales y los formidables obstáculos técnicos que crearon. Ambas cosas fueron mucho mayores cuando se intentaron estas reformas que en la actualidad. No obstante, en vista de los desafíos tanto políticos como administrativos que acarrea la implementación de impuestos a la tierra, se necesita cuidadosa evaluación previa y puede ser más aconsejable un impuesto simple, posiblemente plano, que pueda esgrimirse para propietarios muy pequeños, que una estructura complicada que invite a la evasión y a la resistencia política (*ver* recuadro 4.5).

DELEGACIÓN DEL CONTROL DE TIERRAS DEL ESTADO

En principio, la propiedad legítima del Estado sobre las tierras no impide el otorgamiento de arrendamientos seguros y a largo plazo a individuos, lo que permitiría a los empresarios hacer las inversiones necesarias para incrementar la productividad de la tierra y usarla como una base para el desarrollo empresarial. Sin embargo, en la práctica provisiones legales poco claras, procedimientos prolongados y no del todo transparentes, y una limitada capacidad ya sea del gobierno central o de los locales de comprometerse creíblemente a largo plazo, pueden incrementar la inseguridad de la tenencia, reducir los incentivos para la inversión y poner un obstáculo al uso productivo de la tierra. Las áreas involucradas pueden ser sustanciales; por ejemplo, en Ghana las estimaciones indican que el Estado posee el 40% de las tierras urbanas y periurbanas, la mayoría de las cuales están sin desarrollar (Kasanga y Kotey, 2001). En la medida en que esa tierra no se use óptimamente, la transferencia de propiedad

Recuadro 4.5 Reforma de impuestos prediales en Kenia e Indonesia

La experiencia con la reforma del impuesto a la tierra en Kenia e Indonesia ilustra la importancia de la simplicidad y la justicia en la administración de impuestos. En Kenia, políticas bien intencionadas para fortalecer la capacidad de los gobiernos locales para la recaudación de impuestos no tuvieron el éxito deseado. Los contribuyentes no sentían que hubieran recibido servicios locales mejorados ni que los impuestos fueran administrados con justicia. Los gobiernos tenían poca independencia para fijar las tasas impositivas, y listas incompletas de contribuyentes y estándares diversos de valuación llevaron a resistencia política. En contraste, en Indonesia la puesta en vigencia de un impuesto único, el impuesto sobre tierras y construcciones, con una tasa plana única del 0,5% del valor de la tierra, ayudó a recortar las exenciones para propiedades residenciales y ampliar considerablemente la base tributaria. Los ingresos ya se han incrementado significativamente y la experiencia hasta ahora positiva va a dar a los gobiernos locales cierta discrecionalidad sobre la fijación de la tasa para incrementar la responsabilidad y el control locales sobre el monto de los impuestos prediales recaudados (Bird y Slack, 2002).

de la misma o de derechos de uso –dependiendo de la situación legal– al sector privado, podría no solamente mejorar el uso de la tierra sino también incrementar los ingresos fiscales del gobierno y eliminar una fuente potencial de corrupción.

Además de las cuestiones legales, algunas de las cuales se discutieron anteriormente, hay tres áreas de preocupación con respecto a la implementación, a saber: (a) el reconocimiento de posesión adversa en tierras estatales y procedimientos ágiles de regularización para los ocupantes de esas tierras en áreas periurbanas y rurales; (b) la delegación de control de tierras del Estado, ya sea mediante arrendamientos a largo plazo o mediante propiedad total, y la resolución de problemas, por ejemplo de deudas de empresas predecesoras, que puedan impedir tal acción; y (c) la clara circunscripción del derecho del Estado a expropiar la tierra por el bien público, que en este contexto está ligada a un reducido campo para la acción arbitraria y discrecional por parte de burócratas individuales.

El impacto negativo de los arreglos de propiedad de tierras sobre la inversión privada es especialmente pronunciado en África, donde muchos Estados recientemente independizados adoptaron originalmente, con pocas modificaciones, el marco legal que heredaron de sus señores coloniales y luego frecuentemente incrementaron más, en vez de reducir, el poder discrecional de los burócratas sobre la tierra. Con el propósito expreso de perseguir la equidad y la justicia social, en la década de 1970 muchos gobiernos africanos establecieron la propiedad estatal o un monopolio del Estado sobre la asignación de tierras, y en muchos casos nacionalizaron la tierra, cosa que a menudo ha dado lugar a altos niveles de malversación y corrupción (Mabogunje, 1992). En las áreas rurales, esto muchas veces ha significado un intento

por remplazar a las autoridades tradicionales que, aunque ciertamente no libres de defectos, por lo menos eran accesibles y reconocidas a nivel local, por una burocracia estatal sin el alcance ni la legitimidad y responsabilidades sociales necesarios. En situaciones en que la tierra todavía es relativamente abundante, esto puede acarrear serias demoras y obstáculos a la inversión, y al mismo tiempo puede reducir el campo para que las comunidades locales se beneficien de esa inversión. Un estudio de 10 países del África subsahariana de habla francesa muestra que a excepción de uno de ellos, el Estado no ha renunciado a su monopolio sobre la tierra, aun cuando en algunos países la situación ha mejorado (Durand-Lasserve y Royston, 2002b)¹⁴.

En muchos casos los hogares han ocupado tierras del Estado por largos períodos, pero la falta de reconocimiento formal crea incertidumbre e impide a los ocupantes hacer inversiones a largo plazo, y en algunos casos incluso usar la tierra como garantía para crédito, y puede dejarlos sin recursos contra desalojos o extorsión. En todas estas situaciones, las autoridades dan un certificado de usufructo —de baja precisión y por lo mismo de bajo costo— que protege contra el desalojo y puede mejorarse gradualmente con el tiempo. El hacer esto puede traer considerables beneficios, como se ha demostrado en el Brasil, donde los certificados de esa naturaleza se conocen como *usucapios* (Fernandes, 2002), y en la India, donde se les denomina *pattas* (Banerjee, 2002). En contraste, la protección de la posesión, de buena fe, de tierras en áreas urbanas y rurales, es mucho más débil en Indonesia e inexistente en las tierras estatales de Venezuela.

La capacidad de obtener derechos legalmente reconocidos, aun cuando la ocupación de buena fe no amenazada no pueda documentarse formalmente sino que se base más bien en evidencias orales, es particularmente importante cuando la capacidad administrativa es limitada. Por ejemplo en Mozambique provisiones legales en favor de la posesión adversa dan seguridad inmediata a los ocupantes, independientemente de la limitada capacidad del gobierno para supervisar y registrar esos derechos. Inversionistas externos que quieren obtener tierras no ocupadas tienen que negociar con las comunidades vecinas, cosa que efectivamente puede evitar rapiña de tierras y asegurar al mismo tiempo que las comunidades locales deriven beneficios netos de tal inversión (Negrao, 2002). El respeto al derecho de los ocupantes y hacer que la evidencia oral sea admisible como prueba de esos derechos, también ha demostrado ser de crucial importancia para una transición ágil y a un costo razonable hacia la estabilidad, en situaciones posconflicto, como en Camboya, donde ningún otro sistema hubiera sido factible. En casos en los que la misma parcela puede ser objeto de estratos múltiples y complejos de derechos, la maduración lenta de la

14 Una mejor definición de algunas reservas de tierra, y también el surgimiento de la sociedad civil y de una democracia mejorada a nivel local, condujeron a ese progreso (Durand-Lasserve y Royston, 2002b).

posesión en un derecho legal totalmente reconocido puede tener ventajas de equidad y eficiencia y ser muy preferible a procedimientos judiciales escritos y costosos.

La privatización de terrenos empresariales y fincas estatales en Europa oriental y la CEI ofrece un ejemplo de las diversas trampas y consecuencias de la propiedad gubernamental de tierras. Casi todos estos países emiten tradicionalmente títulos sobre la tierra y sobre las construcciones por separado, y muchos apenas ahora están empezando a privatizar la tierra, años después de haber empezado a privatizar las construcciones levantadas sobre ella. El problema legal más apremiante es definir la tierra a la que tienen derecho los propietarios de las edificaciones. Aun cuando esa tierra actualmente es objeto de malos manejos graves (Kaganova y Nayyar-Stone, 2000)¹⁵, los gobiernos locales consideran la propiedad de la tierra como una fuente crucial de ingresos que es más predecible que los impuestos y, además, generalmente usan su autoridad sobre esas tierras para imponer regulaciones a menudo arbitrarias al uso de la tierra. Como resultado, la oposición política para eliminar la propiedad pública de tierras es fuerte, y dada la insuficiencia de los arrendamientos para constituir una base para la inversión, mucha de esta tierra continúa estando seriamente subutilizada, parecida a muchas de las tierras rurales en varios países (*ver* recuadro 4.6).

En países que tienen una historia de explotación colectiva de la tierra, la transferencia de tierras a individuos suele verse impedida por el hecho de que la tierra puede haber sido utilizada como garantía para préstamos –frecuentemente a empresas que antes fueran colectivas– que no han sido totalmente cancelados. Para abordar este problema, muchas veces será necesario combinar la transferencia de derechos de tierras del Estado a individuos, con un replanteamiento total de la deuda. Aunque los detalles de un arreglo de esa naturaleza dependerán del caso que se tenga entre manos, la experiencia nuestra que los beneficios de tal arreglo, en términos de mayor inversión y la capacidad de imponer en el futuro una fuerte limitación presupuestaria, suelen ser más que suficientes para superar rápidamente los costos de una condonación parcial de la deuda (Csaki y Lerman, 2000).

En muchos países los gobiernos “poseen” considerables cantidades de tierras en áreas periurbanas, donde la alta densidad de población y valores ascendentes de la tierra significan un elevado valor de esos predios y una considerable demanda de los mismos. Estas extensiones suelen estar muy subutilizadas. En este caso, idear meca-

15 En Europa oriental y la CEI, donde las tierras del Estado todavía constituyen una enorme porción del total, el manejo de esa propiedad pública suele ser sumamente ineficiente, a menudo sin ninguna estrategia ni política integrada, y es acometido por múltiples agencias y sin indicadores de desempeño. Esto no solamente es causa de pérdidas económicas y financieras para el sector público, sino que además distorsiona los mercados de finca raíz y, creando escasez artificial de tierra en áreas donde la demanda es alta, contribuye a ineficiente desarrollo espacial. Identificar buenas prácticas y asegurar que quienes manejan los bienes públicos las implementen es, pues, de suma importancia.

Recuadro 4.6 El continuo desafío de la propiedad del Estado

Aunque la incidencia de tierras estatales ineficientemente manejadas es particularmente grande en las economías de transición de Europa oriental, de ninguna manera se limita a ellas. En Estonia, cerca del 75% de la tierra sigue siendo de propiedad del Estado y se está utilizando a base de arrendamientos a corto plazo, lo cual es enemigo de la transformación estructural necesaria. En la república Checa, 800.000 hectáreas siguen siendo del Estado y la privatización va avanzando lentamente. En la república Eslovaca casi todas las cooperativas continúan operando como antes y su área promedio es de 2.000 hectáreas. La propiedad estatal de tierras de antiguas fincas del Estado sigue siendo un problema en Polonia, donde menos del 10% de la tierra es privada y cerca del 70% de las tierras administradas por el grupo empresarial APA está arrendado, y quedan 1,1 millones de hectáreas que permanecen baldías. En Rumania, alrededor de 1,7 millones de hectáreas de tierra cultivable de alta calidad sigue siendo administrada por fincas del Estado. Una ley de 1999 eliminó la incertidumbre relativa a la propiedad, que había bloqueado el progreso, pero aún falta implementarla totalmente. En Croacia la privatización de las estructuras colectivas que quedan es lenta debido a su tamaño y a la complejidad de los procedimientos de privatización (Csaki y Nucifora, 2002). Aunque menos prominentes, también las fincas estatales siguen constituyendo gran parte del paisaje de África occidental (Gueye, Ouedraogo y Toulmin, 2002) y África del norte (Gharbi, 2002).

nismos transparentes para transferir la propiedad a individuos o grupos puede tener beneficios de primer orden en términos de equidad y, a largo plazo, en términos de inversión. Mientras las preocupaciones por la equidad no dictaminen lo contrario, vender esas tierras al mejor postor de una manera transparente, en subasta, puede beneficiar tanto a los gobiernos locales como a los inversionistas, como lo demuestran varias privatizaciones exitosas (Rolfes, 2002). Si se combina con un sistema de impuesto sobre la tierra, esto puede producir beneficios económicos significativos. Por ejemplo en la China la subasta de derechos de uso (no de propiedad) de tierras periurbanas no solamente ha abierto una fuente de ingresos considerables para los gobiernos locales, sino que también ha mejorado sensiblemente el uso de la tierra urbana (Dowall, 1993).

Gobiernos nacionales y locales tienden a tener la autoridad para anular derechos de propiedad privada usando procedimientos de adquisición obligatorios para beneficio público general. Los gobiernos no deben hacer esto sino exclusivamente para propósitos públicos y con pronto pago del valor total del mercado como retribución, sujeto a un proceso que proteja a los dueños de abuso, por ejemplo, con participación judicial. En muchos países, la forma en que los gobiernos han usado su prerrogativa de zonificación, dominio eminente y expropiación de tierras, a menudo ha sido una fuente importante de descontento político y ha carecido de transparencia. El uso extensivo de los poderes del Estado para expropiar, la falta de un procedimiento de debido proceso o el no pagar la retribución justa, mina seriamente la seguridad de los

derechos de propiedad individual, especialmente en áreas periurbanas donde la tierra se valoriza muy rápido. Esto mina los incentivos para invertir en áreas en las que la inversión sería muy rentable o necesaria, y suele llevar a la acumulación de grandes terrenos en manos del Estado o de políticos bien conectados y representantes del gobierno.

Virtualmente en el mundo entero son muy comunes los esfuerzos del Estado por ejercer sus poderes de dominio eminente y pagar sólo una retribución nominal por mejoras a la tierra hechas por usuarios privados. En la China, frecuentemente los funcionarios de poblaciones rurales expropián tierras del pueblo para usos no agrícolas, a menudo fábricas para el “bien público” o para dar en arrendamiento esa tierra para uso de forasteros. Puesto que el pueblo es propietario de la tierra, los usuarios corrientes no reciben ninguna retribución, aunque con frecuencia los funcionarios sí derivan ganancias personales sustanciosas. Una encuesta reveló que esa clase de prácticas afecta a cerca del 20% de los pueblos, que se está incrementando rápidamente y que es poca la consulta que se hace a los lugareños que tienen el derecho primordial a la tierra. El carácter invasivo de estas prácticas llevó a un documento de política que las identifica como uno de los principales peligros para la integridad de las propiedades a nivel de población rural y hace énfasis en que las autoridades del pueblo no tienen poder para expropiar tierras del mismo (Li, 2002). En África, la toma de tierras por parte de los gobiernos con mínima o ninguna retribución, es una razón clave de la desposesión en las áreas periurbanas (Kasanga y Kotey, 2001; Kironde, 2002). La previsión de expropiación por parte del gobierno suele llevar a ventas informales de tierra de los pobres a empresarios más ricos e influyentes, quienes pueden proteger mejor sus derechos u obtener retribución previa a la expropiación. Puesto que los precios dados son apenas del 10 al 20% del precio del mercado cuando el riesgo de expropiación es alto, esto se traduce en una transferencia significativa de recursos de los pobres a los ricos (Kironde, 2002). En México, los usuarios no están dispuestos a esperar a una expropiación con reubicación o baja retribución, así que tratan de asegurar el derecho de propiedad mediante la venta de su tierra en el mercado informal, contribuyendo de ese modo a la expansión ulterior de asentamientos no planeados e informales. Esto incrementa considerablemente el costo de proporcionar infraestructura y servicios (Banco Mundial, 2002b).

REGLAMENTACIÓN DEL USO DE LA TIERRA Y ZONIFICACIÓN

Aun cuando el manejo directo de la tierra a través de agencias gubernamentales rara vez ha sido efectivo, el gobierno tiene un papel claro que jugar en asegurar que los recursos que incorporan valores y beneficios sociales y culturales, como paisajes, biodiversidad, sitios históricos y valores culturales, no sean irreversiblemente destruidos por acciones individuales miopes. Es más, la acción pública se justifica para

reducir externalidades y connotaciones indeseables, para proveer incentivos para el mantenimiento de efectos externos positivos tales como equilibrio hidrológico, y para facilitar la prestación eficaz en función de los costos, de servicios del gobierno. Asegurar que estas metas puedan cumplirse requerirá, primero, prestar atención a la naturaleza de los derechos de propiedad y de las correspondientes instituciones de cumplimiento forzoso, pero puede implicar también la adopción de regulaciones específicas. A menudo pueden internalizarse efectos ambientales, si los derechos de propiedad están diseñados de tal manera que estimulen el manejo prudente de los recursos naturales, por ejemplo, otorgando derechos de propiedad a grupos que sean capaces de internalizar las externalidades emanadas del uso de la tierra, fortaleciendo la capacidad de acción colectiva de estos grupos, u otorgando derechos de propiedad, bien sea a individuos o a grupos, sujetos a ciertas restricciones o retribuciones por comportamiento deseable.

Los gobiernos emplean regulaciones de zonificación para asignar usos específicos o prohibir usos particulares de determinadas tierras, para superar externalidades ambientales y de otros tipos que no se internalizarían si fuerzas solamente del mercado hubieran de determinar el uso de la tierra. Por ejemplo, jurisdicciones locales pueden usar regulaciones de zonificación para evitar externalidades indeseables, incluida la tala de bosques, la conversión de tierras agrícolas a otros usos específicos (por ejemplo industriales), o la construcción de tipos específicos de edificaciones en un terreno. En las áreas urbanas el objetivo de zonificar es evitar que actividades comerciales o industriales se localicen en áreas residenciales y generen ruido y contaminación, evitar congestión, proporcionar beneficios ambientales como espacios verdes, y preservar sitios, vistas y barrios históricos. Los sistemas de zonificación se usan también rutinariamente para trazar planes municipales y de esa manera facilitar el desarrollo ordenado y la prestación efectiva de servicios. Con excepción del establecimiento de áreas protegidas que atiendan a las necesidades ambientales, la zonificación tiende más a justificarse en áreas urbanas y periurbanas que en áreas rurales (Brandão y Feder, 1995), donde el foco de atención es la intervención reguladora para evitar externalidades negativas producidas por el uso de la tierra. En términos generales, el propósito de la regulación gubernamental es hacer cumplir los derechos del público general a un uso ambientalmente aceptable de la tierra, frente a los derechos de los dueños de los predios de explotar la tierra para beneficio privado. Los estándares de zonificación van a suponer costos de cumplimiento y, por tanto, deben imponerse únicamente en casos en los que el beneficio externo sea claro, o donde la negociación y la imposición de restricciones a nivel de la comunidad no hayan de producir el resultado deseado.

En general, la zonificación se justifica si es necesario reducir externalidades negativas a un nivel superior al costo de hacer respetar la zonificación. Es probable que éste sea el caso si las externalidades son grandes, si se dispone de instrumentos de

política para atender a ellas y si existe un aparato para implementar imparcialmente esos instrumentos (Malpezzi, 1998). Como lo ilustran comentarios anteriores, implementar regulaciones jamás está libre de costo y, particularmente en los países en desarrollo, es probable que se sume a las exigencias impuestas a una capacidad administrativa escasa. Esto quiere decir que los requerimientos de implementar regulaciones específicas tienen que acoplarse a la capacidad institucional y de cumplimiento forzoso disponible. Cuando el Estado se propone regular el uso de la tierra para evitar externalidades y proveer bienes públicos, las intervenciones deben basarse entonces en una discusión general y bien informada de los costos y beneficios y su incidencia, y en una evaluación crítica de la capacidad y la ventaja comparativa del Estado para desempeñar realmente esa función reguladora. Lo último es particularmente importante porque los burócratas suelen tender a subestimar el campo para que las comunidades establezcan y vigilen estándares a nivel local, a base de cooperación voluntaria. En verdad, en muchos casos, especialmente en áreas rurales, la toma de control por parte del gobierno ha demostrado ser menos efectiva y eficiente –si no decididamente desastrosa– que el control por parte de los directamente afectados (Curtis, 1991). Los investigadores han documentado que la nacionalización de bosques previamente gobernados por grupos locales de usuarios en la India (Jodha, 1996), Nepal (Jodha, 1996), Níger (Thompson y Wilson, 1994) y Tailandia (Feeny, 1989) ha tenido efectos con frecuencia ambiguos sobre la equidad así como sobre la eficiencia. La imposición de control estatal sobre recursos pastoriles fue relativamente ineficiente y pudo haber contribuido a situaciones de acceso abierto (Ngaido y McCarthy, 2002). Los gobiernos deben concentrarse entonces en problemas que no puedan ser debidamente abordados a través de los mercados o mediante acción comunitaria a un nivel más informal y voluntario.

En cualquier situación dada, los costos de imponer ciertas regulaciones de zonificación, los cuales no serán independientes de la disponibilidad de capacidad de implementación, deben ser claros para los involucrados y que al final tendrán que asumirlos, lo mismo que para aquellos que toman las decisiones; y estos costos deben asignarse de un modo que se perciba como justo. Las evidencias ilustran que no analizar los costos de antemano fácilmente puede traducirse en que regulaciones bien intencionadas acaben por perjudicar a los pobres. Por ejemplo, restricciones a la conversión de tierras de cultivo de las márgenes urbanas suelen ser inconsistentes con la necesidad de poner a disposición tierras y servicios para la expansión urbana a un costo razonable. Esto ha incrementado considerablemente los precios de las tierras periurbanas y en estas áreas ha empujado la venta de tierras a la informalidad, a un costo significativo para los pobres. Por ejemplo, en Malasia estándares inapropiados de zonificación son una causa primordial de que los precios de la vivienda estén muy por encima de los costos de producción. El reconocimiento de que esto probablemente fuera una carga particular para los pobres, movió al gobierno a

ofrecer subsidios a este grupo, como compensación parcial. Las evidencias indican que esto era costoso y poco efectivo y que era más probable que los pobres optaran por la informalidad (Malpezzi y Mayo, 1997). La relación inversa entre informalidad y la imposición de regulaciones también es evidente en la India, donde, según estimaciones, el tamaño del sector informal es del 55% en Mumbai, cuyos mercados de tierras están altamente regulados; del 40% en Ahmedabad, y sólo del 22% en Bangalore, que tiene muchas menos restricciones y estándares para los mercados de tierras (Durand-Lasserve y Royston, 2002b).

Otra aplicación frecuente de la zonificación es la declaración de ciertos lugares como parques, bosques o áreas protegidas, que está asociada con la prohibición de cultivo agrícola y que además impide la adquisición de derechos de propiedad privada sobre esas tierras. Para evitar proteger áreas de escaso valor ambiental a un costo administrativo enorme, se necesitarán formas de cuantificar los costos y beneficios de la protección (Deininger y Minten, 2002). En casos en que la tierra ya es propiedad de individuos o de un grupo, el uso de sustitutos del mercado, por ejemplo mediante pagos por la provisión de servicios ambientales, puede constituir una alternativa para lograr a bajo costo los resultados deseados.

Cuando se justifica la zonificación, las regulaciones deben ser claras, predecibles y fáciles de implementar. Para que sea efectiva la regulación gubernamental, se necesita que restricciones a la discrecionalidad oficial, reglas transparentes y efectivas y mecanismos formales e informales de apelación y resolución de disputas, se acoplen con ella. Asegurar que regulaciones concernientes al desarrollo de tierras estén bien justificadas es particularmente importante en los países en desarrollo, donde tanto la capacidad para el cumplimiento forzoso como la capacidad de pago de los que demandan vivienda, es más limitada. Por ejemplo en África, sistemas de permisos excesivamente rigurosos imponen grandes costos de transacción y demoran la inversión privada, generan distorsiones de precios, alimentan la corrupción y minan la gobernabilidad (Mabogunje, 1992). En contraste, la falta de regulación puede incrementar grandemente la incertidumbre sobre los derechos de tierras, si da lugar a ambigüedad y a discrecionalidad burocrática. En varios países de Europa oriental, por ejemplo, la falta de claridad sobre regulaciones pertinentes a tierras periurbanas ha desacelerado considerablemente el proceso completo de privatización de la tierra (Butler, 2002). A menudo preferencias económicas se imponen a guisa de planeación física, induciendo de ese modo corrupción e interferencia en la toma de decisiones económicas. Esto es particularmente importante debido a que los estados con demasiada frecuencia han aprovechado la necesidad de regulación sobre el uso apropiado de la tierra, especialmente en áreas suburbanas, como un pretexto para imponer la propiedad estatal de la tierra o para otros cometidos ambiciosos. Cuando se ha conferido poder discrecional a burócratas corruptos, esto con frecuencia ha dejado decididamente peor librados a los dueños de la tierra, sin beneficios claros para la sociedad.

Regulaciones de zonificación y otros tipos de regulación sobre la tierra deben establecerse con base en una evaluación clara de la capacidad que se necesita para implementarlas, los costos de hacerlo y la forma en que se han de distribuir tanto los costos como los beneficios. A menudo el no hacer esto ha significado que regulaciones impuestas por el gobierno central no pudieran ser implementadas con la capacidad existente, que hacerlo estuviera asociado con elevados costos que tuvieron que asumir fundamentalmente los pobres o que degeneraran en una fuente de corrupción. Frecuentemente se le ha dedicado demasiada poca reflexión a la oferta de mecanismos que permitan a las comunidades locales enfrentar esas externalidades de una manera más descentralizada y por tanto menos costosa. Para facilitar esto es esencial que los gobiernos locales tengan suficiente capacidad y sean conscientes de las ventajas y desventajas de diferentes enfoques. Una delegación gradual de responsabilidad por la regulación del uso de la tierra a los gobiernos locales, si va aparejada con creación de capacidad, puede contribuir sensiblemente a los esfuerzos hacia una descentralización más efectiva. Al final, la decisión de imponer o no restricciones al uso de la tierra es evidentemente política y, por consiguiente, es importante aclarar los costos y los trueques involucrados, y establecer prioridades entre objetivos en competencia de tal manera que maximice la contribución de los mismos al bienestar general. El principio de que haya correspondencia entre los costos y los beneficios de las regulaciones de zonificación implica que, en la medida en que las externalidades sean de naturaleza local y no global, la planeación del uso de la tierra y el control del desarrollo, al igual que la valuación de propiedades y la tributación, deben ser discrecionales de las autoridades locales¹⁶.

PUESTA EN CONTEXTO DE LA POLÍTICA DE TENENCIA DE LA TIERRA

La discusión analítica de los capítulos anteriores así como evidencias de estudios cualitativos, demuestran que en su calidad de reglas que gobiernan el acceso y la distribución de los beneficios de uno de los principales activos de la economía, la política de tierras es importante para la reducción de la pobreza, la gobernabilidad, el crecimiento económico y la sostenibilidad ambiental. Esta importancia no suele reflejarse en las estrategias de desarrollo de los países, donde las referencias a la tierra son apenas tangenciales o carecen de especificidad (Gueye, Ouedraogo y Toulmin, 2002). Para que sea efectivo como instrumento para reducir la pobreza crónica y

16 Por tanto nosotros no nos referimos a externalidades globales pese a que éstas involucran algunos temas interesantes. Éstos incluyen la protección de ambientes frágiles que, a través de diversos canales (biodiversidad, flujos hidrológicos y yacimientos carboníferos) ofrecen bienes públicos locales o globales. De hecho, varios mecanismos innovadores, como permisos comercializables, actualmente permiten alcanzar resultados ambientalmente sostenibles de una manera descentralizada y no mediante intervención gubernamental directa.

crear las condiciones previas requeridas para el crecimiento sostenido a largo plazo, será necesario que el énfasis en la entrega de servicios básicos que caracteriza mucho del pensamiento actual sobre desarrollo, se complemente con atención a problemas estructurales más profundamente arraigados. Esto implica que los factores relacionados con la tenencia, acceso general a la tierra y actividad reguladora apropiada de parte del Estado, discutidos en este informe, se traduzcan en políticas y programas en el contexto de los países específicos. Para hacer eso son clave dos principios. Primero, la naturaleza de largo plazo de las cuestiones que están en juego, requiere una estrategia que integre acciones en las arenas legal, institucional y de política, teniendo en cuenta el impacto de otras políticas sobre el acceso y el uso de la tierra, siempre que sea apropiado. En este contexto, indicadores clave de política de tierras pueden tener una función importante, tanto para el análisis de problemas como para la medición del progreso hacia el logro de objetivos de política comprensivos y hacer comparaciones entre diferentes países. En segundo lugar, aun cuando se aborden de una manera muy técnica, los asuntos de tierras siempre serán altamente políticos. Consecuentemente es esencial, especialmente en vista de la amplia serie de grupos de interés involucrados, crear capacidad local para llevar a cabo el diálogo y el análisis de política.

Establecimiento de un marco de políticas de tierras

En vista de la gran variación de condiciones entre países, es imposible implementar “recetas patentes” sin tener conciencia de las condiciones locales. Hacerlo puede tener como resultado intervenciones *ad hoc* que pueden tener serios impactos negativos. Por ejemplo, si la base legal no es adecuada, modernizar las instituciones de administración de tierras y los registros de tierras puede ser de dudoso valor. Emitir títulos en ausencia de un marco legal claro o en un ambiente en el que las responsabilidades institucionales no estén claramente delineadas, fácilmente puede incrementar en vez de reducir el conflicto e incluso puede tornarse en una fuente de mayor inseguridad de la tenencia. Finalmente, cuando el acceso a la tierra es altamente dual, los derechos de propiedad inseguros, la información disponible para los participantes escasa y el acceso a instituciones parcializado por la riqueza, la activación de los mercados fácilmente puede producir una concentración socialmente indeseable de la tierra. El potencial para resultados indeseables como estos, conjuntamente con la complejidad y la naturaleza políticamente controvertida de los asuntos de tierras, significa que el establecimiento de un marco de política de tierras que guíe el ordenamiento secuencial de intervenciones específicas en el sector, puede tener múltiples beneficios en generación de consenso, ayuda a priorizar acciones y, al asegurar la participación en la implementación y el seguimiento de estas intervenciones, evitar errores costosos.

Dada la naturaleza de largo plazo de las intervenciones en el área de política de tierras (*ver* recuadro 4.7 para un ejemplo de Ghana), su integración a la estrategia general de desarrollo es particularmente relevante para tener una base sobre la cual relacionar la política de tierras con otras intervenciones. La experiencia de las economías en transición de Europa oriental ilustra que será imposible hacer que los mercados de tierras funcionen y contribuyan a una mayor productividad, si los derechos de tierras no están bien definidos. Ciertamente liberalizar los mercados en situaciones en que los derechos de tierras son ambiguos o en que otros mercados no funcionan bien, históricamente ha sido uno de los principales facilitadores de la rapiña de tierras. Clarificar tempranamente los derechos de tierras en el proceso de reforma, aun cuando se haga de una manera muy gradual, como en la China y Vietnam, también es importante porque mejoras subsiguientes, como infraestructura, se capitalizarán en el valor de la tierra, tendiendo de ese modo a cimentar las relaciones de propiedad existentes. Puesto que sacrificar calidad por cantidad tampoco es deseable, métodos económicos de registro de tierras suelen ser suficientes al principio y en una etapa posterior pueden complementarse con un procedimiento más elaborado.

En línea con los temas generales comentados, un marco comprensivo para la política de tierras debe abordar: (a) los derechos de propiedad de tierras y la seguridad de la tenencia y su impacto, (b) el campo para acceder a la tierra y el funcionamiento e impacto de canales comerciales y no comerciales, y (c) el marco regulador general que rige el sector de tierras y otros sectores relacionados. El recuadro 4.8 contiene una serie de preguntas e indicadores cuantitativos. Casi toda la información necesaria debe estar disponible, ya sea derivada de encuestas estándar de hogares —y si no lo está puede incluirse por un pequeño costo— o de registros administrativos. Si bien no todos estos registros van a ser relevantes en una situación dada y podría resultar necesario agregar otros, sí pueden ofrecer un marco de referencia útil, y servir también como herramienta para el análisis inicial y como base para la discusión entre los grupos de interés, además de permitir la comparación internacional entre países. De esta manera pueden ayudar a obtener consenso sobre las medidas más urgentes y generar respaldo para la implementación de medidas específicas de política. Asimismo, la creación de una estrategia basada en estos indicadores proveerá un fundamento para el seguimiento, para evaluar en qué grado políticas específicas tienen el efecto deseado y contribuyen a objetivos de política comprensivos. En este contexto, la creación de capacidad, trabajo piloto y más investigación ayudarán todos al seguimiento y a refinar gradualmente los indicadores a medida que avanza la implementación.

Aunque ligar la política de tierras al ambiente general de política y ordenar la secuencia de intervenciones a la luz de una estrategia general es importante, la formulación de un marco de política no puede ser excusa para la inacción. Ciertamente la iniciación de actividades piloto suele permitir la confrontación de intereses crea-

Recuadro 4.7 Ghana: Ejemplo de política de tierras comprensiva

La política de tierras del gobierno de Ghana, que éste elaboró a lo largo de casi dos años de discusión de políticas, ilustra el tipo de asuntos que hay que abordar en una estrategia de esa naturaleza. Éstos incluyen

- *Revisar la situación legal con la perspectiva de respaldar el pluralismo.* Los dueños consuetudinarios controlan alrededor del 78% de la tierra mientras que el área restante es de propiedad del Estado, ya sea directa (20%) o indirecta, en la que el Estado ostenta los intereses legales y la comunidad los intereses de beneficios (2%). Esto significa que ninguna política de tierras puede darse el lujo de ignorar la cuestión de la tenencia consuetudinaria, cosa que es reforzada por el hecho de que en muchas áreas el Estado no tiene suficiente presencia institucional o recursos para asumir total responsabilidad por la multitud de funciones asociadas con la administración de tierras. Esto querría decir que la mejor opción sería concentrarse en un papel regulador y dejar la implementación a instituciones consuetudinarias y al sector privado.
- *Privatizar tierras gubernamentales que no se necesiten.* Eliminar la propiedad estatal de vastas extensiones de tierra urbana y periurbana que el gobierno es incapaz de desarrollar, no sólo acabaría con un impedimento de primer orden a una mayor inversión, sino que además enviaría una poderosa señal y estimularía el desarrollo del sector privado. En casos en los que cobrar por esta tierra no vaya a tener un impacto negativo sobre la equidad, el dinero ganado se usaría en parte para pagarles a aquellos cuyas tierras fueron expropiadas en el pasado sin la retribución apropiada. Al mismo tiempo, los ingresos fiscales sobre tierras, que corrientemente se paguen al gobierno central o a los gobiernos locales, serían reasignados a propietarios consuetudinarios a cambio de que ellos asuman funciones esenciales en la administración y manejo transparente y responsable de tierras.
- *Asegurar la seguridad de la tenencia.* Los prerequisites para tener títulos seguros son el registro sistemático de títulos alodiales (raíces), educación de las comunidades y registro de todos los miembros de grupo que tengan un interés benéfico en la tierra (por contraposición a los solos líderes, quienes pueden ser capaces de disponer de la tierra sin el conocimiento de otros miembros del grupo). Esto será un gran avance en la vía a asegurar la confianza de los inversionistas en el sector de tierras.
- *Asegurar el acceso a la tierra.* El sistema agrícola todavía es fundamentalmente efectivo en garantizar el acceso a la tierra, pero en las áreas urbanas es necesario cortar los poderes de adquisición obligatoria. Toda disposición de tierras públicas tiene que hacerse en el mercado abierto y la adquisición obligatoria tiene que circunscribirse estrictamente al bien público. El pago adecuado y pronto, el reasentamiento de los desplazados y el derecho de preferencia si la tierra no es usada según lo designado, no se garantizan. Todo exceso de tierra adquirido debe devolverse y las reclamaciones pasadas de retribución deben arreglarse (probablemente como rentas anuales o mediante el uso de acciones de capital).
- *Reestructurar las instituciones de tierras.* Las instituciones relacionadas con la tierra tienen exceso de personal, están mal pagas, y tienen la fama de no ser transparentes. La política de tierras prevé aunarlas en una comisión independiente, responsable de asegurar

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación Recuadro 4.7)

títulos y manejar tierras públicas que se autofinancien íntegramente para asegurar autonomía frente a presiones políticas. También el manejo de tierras e ingresos fiscales comunitarios, que es una de las funciones actuales del sector público a nivel central, se acabaría y se devolvería a las comunidades. Al mismo tiempo, se establecerían mecanismos para el seguimiento del desempeño de las instituciones tradicionales y para hacerlas responsables de estándares específicos.

- *Incremento de la participación comunitaria en el manejo de reservas forestales.* Esto reduciría la intervención del Estado en el manejo de esos recursos e incrementaría en cambio la participación de las comunidades en promover su manejo sostenible a largo plazo.

Fuente: Adaptado de Kasanga y Kotey (2001).

dos e iniciar un diálogo significativo de política. Para evitar que ese diálogo degene-re en una repetición de prejuicios familiares, desde el principio debe combinarse con la implementación de proyectos piloto y su evaluación cuidadosa e independiente (o con el desarrollo de estudios de campo) para informar el debate. Esto es particularmente importante porque, en cualquier contexto dado, la implementación de los principios generales antes identificados requerirá adaptarlos al contexto legal e institucional específico prevaleciente en el país de que se trate. Para maximizar el efecto de aprendizaje de proyectos piloto, éstos tendrán que ser diseñados apropiadamente y de tal manera que resista la tentación de usar evidencias anecdóticas en vez de evaluación rigurosa para medir el éxito. El diseño cuidadoso y la rigurosa evaluación de actividades piloto generan beneficios más allá del país que las adelanta y, por ende, esa clase de proyectos puede ser un área apropiada para financiación internacional.

Los proyectos piloto pueden ser importantes en situaciones en las que, aunque se haya llegado a un acuerdo sobre el problema que se va a enfrentar, los beneficios y los costos de ciertas acciones no estén bien establecidos, o donde se esté debatiendo el enfoque específico que se ha de tomar. Estos proyectos pueden probar paralelamente diferentes enfoques, proveyendo así un aporte a la discusión de política, lo mismo que evidencias sobre el grado en que puede implementarse un enfoque específico en una situación dada, y pueden evaluar el impacto de medidas específicas antes de meterse en una implementación a gran escala.

Proyectos piloto bien diseñados y concienzudamente evaluados pueden ser particularmente útiles para identificar mecanismos y procedimientos (incluida la prestación de asistencia legal) apropiados para la regularización de la tierra en un contexto dado. Probablemente sean esenciales para desarrollar métodos de resolución infor-

Recuadro 4.8 Elaboración y seguimiento de un marco de política de tierras: aspectos e indicadores clave

Para demostrar que se está avanzando hacia el cumplimiento de ciertos objetivos de política a lo largo del tiempo y para facilitar la comparación entre países, es de gran relevancia tener indicadores que puedan usarse para medir el desempeño de las instituciones y el grado en que la política está contribuyendo a objetivos generales. Aunque no todos van a ser relevantes en una situación dada y la lista de los mismos no es de ninguna manera exhaustiva, a continuación se presentan varios criterios indicadores que pueden servir como referencia y punto de partida para evaluar la necesidad de investigación más a fondo en cada una de las principales áreas discutidas en este informe:

Seguridad de la tenencia. ¿Cuál es la cantidad total de tierra que está bajo diferentes regímenes de tenencia, formales e informales, y cuál la seguridad de la tenencia asociada con cada uno de esos regímenes? ¿Cuál es la proporción de tierra que ostentan legítimamente o de facto las mujeres en diferentes formas (individual, conjunta, etc.)? ¿Cuál es, para los propietarios, el costo en términos de tiempo y dinero de registrar una parcela en los diferentes sistemas de tenencia? ¿Son claras las responsabilidades institucionales? ¿Cuál es el subsidio involucrado y cómo se compara éste con el valor de la tierra? ¿Se protegen apropiadamente los derechos de nativos y pastores de ganados? ¿Qué tan importante es la tierra como activo y como medio de vida para los pobres? ¿Cuál es la desigualdad de la distribución de la propiedad u operativa de la tierra? ¿Qué tanta tierra rural o urbana (pública y privada) está informalmente ocupada por invasores? ¿Qué criterios y mecanismos permiten a los invasores obtener derechos de propiedad reconocidos? ¿Cuál es el número de conflictos de tierras, dónde están concentrados y cuántos conflictos nuevos surgen cada año? ¿Cuánto tiempo toma resolver un conflicto “típico”, cuáles son los obstáculos, y se consideran justas las soluciones? ¿Se dispone de mecanismos de apelación? ¿Qué tanta tierra ostenta el Estado, cuál es la justificación para esas propiedades y qué mecanismos podrían usarse para despojar al Estado de esas tierras?

Mercados y productividad. ¿Qué proporción de tierra se negocia anualmente en mercados de venta y de arrendamiento? ¿Cómo se comparan los precios de diferentes tipos de tierras entre ellos y con las utilidades del cultivo agrícola? ¿Están a disposición de las partes interesadas del público los precios de pasadas transacciones de tierras? ¿Se dispone de financiación por hipoteca para la adquisición de tierras? ¿Es la regulación sobre herencia desfavorable para la mujer? ¿Hay evidencias de fragmentación indebida y, de ser así, cuáles son las razones inmediatas y los remedios sugeridos? ¿Cuáles son las tasas de interés y demás requerimientos? ¿Son controladas las rentas y, de ser así, cuál es la proporción de tierras en las que son aplicables esos controles? ¿Cuál es el nivel de transacciones informales de tierras? ¿Está vigente un programa de reforma agraria? ¿Hay restricciones administrativas a la venta de tierras o a los precios que se paguen en esas transacciones? De ser así, ¿cuáles son los mecanismos empleados y cuánta tierra se ha transferido, a qué costo y a cuántos beneficiarios durante los últimos cinco años? ¿Cuál es el costo (absoluto y en relación con el valor de la tierra, en términos de derechos, otros gastos monetarios y tiempo) de registrar una transacción de tierras y de subdividir terrenos? ¿Cuáles son los precios de las parcelas promedio en diferentes sistemas de tenencia en áreas rurales y urbanas?

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación Recuadro 4.7)

Marco regulador. ¿Cuál es el multiplicador de conversión de la tierra y la razón de tierra cultivable a no cultivable? ¿Son evidentes grandes diferencias de precios entre diferentes tipos de tierras, que no puedan explicarse por diferencias en las características de calidad inherentes? ¿Cuáles son las tasas de impuestos sobre tierras de cultivo, quién tiene la autoridad para fijarlas, quién recibe el dinero y qué tanto del ingreso fiscal potencial se recauda efectivamente? ¿Qué tanto de la base de tierras es de propiedad del Estado y cómo se compara su productividad con la de tierra comparable de propiedad privada? ¿Están los mapas y la información catastral y de registro fácilmente disponibles y a bajo costo para quienes los requieran? ¿Cuál es la proporción de los costos que se recupera con los derechos por el servicio? ¿Qué porcentaje de tierra se acepta en las instituciones financieras como garantía y qué tanta de ésta corresponde a obligaciones en mora? ¿Qué tanto tiempo le toma a un inversionista local o extranjero conseguir permiso en áreas rurales y en áreas urbanas? ¿Cuánto tiempo toma (y cuánto cuesta) registrar una hipoteca? ¿Pueden los acreedores adelantar juicio hipotecario sobre propiedades por préstamos en mora? ¿Cuánto tiempo toma el proceso completo, cuál es el costo y cuál el precio probable que un acreedor vaya a obtener de un remate?

mal de conflictos que se adapten a las realidades locales y entonces sean efectivos. De igual modo, aunque el fortalecimiento de los derechos de tierras de la mujer es un imperativo que no parece prestarse para proyectos piloto, la discusión anterior ilustra que suele haber evidentes vacíos grandes entre la intención de la ley y su impacto real. Esto quiere decir no solamente que el campo para seguimiento en general es considerable, sino además que puede ser apropiado evaluar instrumentos específicos para mejorar los derechos de la mujer, incluidas campañas de información para hacer conscientes de sus derechos a las mujeres. Otra área en la que serían adecuados los proyectos piloto para cerrar vacíos de conocimiento concerniente a intervenciones apropiadas de política, gira en torno a instrumentos para la administración de tierras en favor de los pobres, en particular, medios para proteger y manejar a bajo costo y a nivel local los derechos de los ocupantes. Lo mismo es válido con respecto a mecanismos que pueden ayudar a redistribuir la tierra a través de canales del mercado y ajenos al mercado.

Aspectos de proceso y política económica

Las iniciativas en el área de política de tierras conllevan cambios institucionales y de otros tipos que casi inevitablemente tendrán que enfrentar poderosos intereses creados, lo que hace esencial que se basen en un análisis sólido que esté respaldado por capacidad local y un diálogo amplio sobre la política. En casos en los que haya

cambiado el punto focal de la política de tierras o donde en el pasado se haya prestado poca atención a los asuntos de tierras, será crucial crear la capacidad para adelantar la implementación. Esto es particularmente relevante donde las instituciones de tierras existentes se hayan establecido en otras circunstancias y puedan estar demasiado fragmentadas o carecer de las destrezas necesarias para responder efectivamente a los requerimientos de una política de tierras acordada que mejore la seguridad de la tenencia, provea acceso general a la tierra y utilice regulación gubernamental para evitar externalidades y ofrecer bienes públicos. En muchos casos esto incluirá una estrategia de descentralización y participación del sector privado, gobiernos locales y otros grupos de interés, para asegurar que la estrategia aborde las preocupaciones del caso en una forma analíticamente justificable.

Si bien en este punto la discusión ya ha contemplado muchos de los principios sustantivos que son importantes en el desarrollo de un marco de política de tierras, a la hora de dedicarse a esta tarea el proceso es igualmente importante. Los ejemplos muestran que el proceso de crear consenso, que incluye sector privado, ONG y académicos, además de representantes del gobierno, es extraordinariamente importante tanto para la capacidad de implementar como para identificar actividades prioritarias a la luz de las restricciones presupuestarias existentes y de los vínculos con una estrategia de reducción de la pobreza. La importancia de un diálogo sobre políticas para conseguir aceptación política puede ilustrarse comparando los casos de Colombia y Mozambique, países en los que el conflicto relacionado por lo menos parcialmente con la tierra jugó un papel de primer orden. El Mozambique de posguerra tuvo que repatriar alrededor de 5 millones de refugiados y, lo que es más importante, incrementar los derechos de tierras de las comunidades y ayudar al mismo tiempo a fomentar la inversión. Para lograr esto, el gobierno inició un proceso participativo que llevó a la formulación de una ley innovadora que ha contribuido significativamente al restablecimiento de la paz y al desarrollo económico general (Tanner, 2002). En contraste, en 1994 Colombia aprobó una ley de reforma agraria con poca discusión pública. Como consecuencia, finalizar las regulaciones más elementales tomó casi tres años, hacer los ajustes institucionales requeridos fue imposible y de 1995 a 1997 se gastó una gran cantidad de recursos y de capital político en implementar una ley que no correspondía bien a las realidades en el terreno (Gruszcynski y Jaramillo, 2002).

La necesidad de adaptar las políticas de tierras a las realidades socioeconómicas de una situación dada hace que la capacidad local, tanto técnica como socioeconómica, sea un elemento esencial en cualquier proceso de reforma política imposible de sustituir por asistencia técnica extranjera, por mucha que ésta sea. El respaldo para establecer la experticia técnica necesaria plantea desafíos considerables, en especial en un ambiente descentralizado con tecnología rápidamente cambiante, y constituye un área en la que es apropiado un amplio respaldo institucional. El ejemplo de la

Comisión de Trabajo de las Naciones Unidas para la Administración de Tierras en Europa Oriental ilustra que pueden lograrse avances considerables incluso en corto tiempo. A la vez, es probable que se incremente la necesidad de complementar destrezas técnicas con experticia en cuestiones sociales, financieras, legales y económicas, dependiendo del contexto específico. Esta creación de capacidad puede incluir el dar conocimiento sobre valuación y determinación de gravámenes sobre la tierra; hacer campañas de educación legal elemental, y entrenar organismos locales en la mediación y resolución informal de conflictos, planeación del uso de la tierra y conceptos económicos básicos. Si bien será necesario que el enfoque particular de los asuntos de tierras sea específico para el país, compartir experiencias sobre elementos comunes puede agregar mucho valor y enriquecer el diálogo político.

CONCLUSIÓN: CONTINUIDAD Y CAMBIO DESDE 1975

Este informe documenta la evolución del pensamiento sobre políticas de tierras y algunas de las áreas de consenso que están surgiendo. Destacar cómo la experiencia adquirida durante las últimas décadas ha expandido el campo de la política de tierras en comparación con el documento de 1975 del Banco Mundial sobre política de reforma agraria (*Land Reform Policy Paper*) permite demostrar estos cambios y al mismo tiempo identificar desafíos para el futuro, ambas cosas en términos de la relevancia general de los asuntos de tierras y, más específicamente, en las áreas de tenencia de la tierra, mercados de tierras y acceso y uso de la tierra. Tales desafíos surgen en términos de implementación y en la identificación de áreas donde la evaluación de la experiencia pasada y presente puede ayudar a mejorar el conocimiento y la capacidad de diseñar intervenciones más apropiadas en el área de políticas de tierras.

A la vez que los profesionales del desarrollo han reconocido desde hace mucho la importancia de los derechos de propiedad y de la política de tierras para el desarrollo a largo plazo y la reducción de la pobreza, la investigación y la experiencia operativa recientes, según las ilustra este informe, han mejorado la comprensión de estos asuntos de maneras que son altamente relevantes para la política. La investigación ha mejorado nuestro entendimiento de los vínculos entre la distribución de los activos, los canales de acceso a la tierra que se abren a hogares y empresarios, y el desarrollo económico y social a largo plazo. Estos lazos incluyen no solamente el campo para la inversión y el acceso a otros mercados, sino también el empoderamiento de los pobres y su capacidad resultante de hacer oír sus opiniones y de hacer responsables a las instituciones locales, las cuales suelen derivar mucho de su poder de la capacidad de controlar el acceso a la tierra. La investigación reciente indica también el impacto potencialmente de largo alcance de una tenencia insegura, desigualdad en el acceso a la tierra y mercados de tierras y de factores que no funcionan bien, sobre

una amplia gama de resultados del desarrollo, y señala algunos de los canales a través de los cuales pueden producirse esos impactos.

Entre otras áreas que el documento de 1975 no cubrió están la relevancia de la tierra en conflictos sociales generales, la necesidad de prestar particular atención a los vulnerables en el diseño y la implementación de intervenciones de política de tierras, y las amplias repercusiones del diseño de las instituciones relacionadas con la tierra, en la gobernabilidad y en la accesibilidad de servicios gubernamentales. Esto significa que pese a la complejidad histórica e institucional de los asuntos de tierras y a la naturaleza de largo plazo de cualesquiera programas para atender esos asuntos, las intervenciones en el área de tierras tendrán implicaciones de largo alcance y puede no ser apropiado concentrarse únicamente en uno o dos instrumentos de política. La evaluación de la amplia variedad de enfoques innovadores que se han implementado en diferentes lugares y en distintos momentos puede utilizarse de una manera más sistemática para estimular el diálogo sobre política, crear capacidad e informar a los responsables de la formulación de políticas. Probablemente un aprendizaje más sistemático de los éxitos y fracasos del pasado puede ayudar a ahorrar cantidades considerables de recursos, y facilitar al mismo tiempo el diálogo sobre política, especialmente entre países. A la vez, el respaldo a estrategias para implementar nueva legislación sobre tierras y hacer un seguimiento cuidadoso del impacto que las mismas tienen sobre gobernabilidad y capital social, provisión de bienes públicos e inversión privada a nivel local, puede proporcionar comprensiones interesantes relativas al amplio impacto de los arreglos de tenencia de la tierra.

La seguridad de la tenencia, uno de los objetivos clave de las políticas públicas sobre tierras, puede alcanzarse con diferentes modalidades de propiedad de la tierra. En vez de una posición a menudo ideológica a favor de derechos de propiedad totalmente privados, arrendamientos a largo plazo seguros y transferibles reportarán muchos de los mismos beneficios para los propietarios y pueden ser preferibles donde los derechos absolutos de propiedad y los títulos hayan de ser políticamente controvertidos o demasiado costosos. Además, las intervenciones de política del pasado con frecuencia prestaron demasiada poca atención a proteger los derechos de la mujer y de los vulnerables. Esa falla puede tener consecuencias económicas y sociales negativas. En vez de esforzarse por “modernizar” las instituciones que manejan los derechos de tierras a nivel local, aprovechar, y donde quiera que sea necesario adaptar las instituciones existentes, suele ser más efectivo y eficiente. Esto implica no solamente prestar mayor atención a las instituciones existentes, sino también hacer énfasis en la difusión y asistencia para crear conciencia y ayudar a la gente a ejercer sus derechos, aun donde se disponga de una buena base legal. Concentrarse más en las instituciones legales también se justifica debido a que, en unos casos, instituciones del gobierno central que manejan los derechos de tierras han devenido en fuentes de ambigüedad, corrupción y trámites burocráticos. Puesto que las reformas irán en

contra de poderosos intereses creados, es esencial la capacidad local técnica y socioeconómica para ayudar a respaldarlas. Se requiere sostenibilidad financiera para hacer que las instituciones que administran los derechos de tierras contribuyan efectivamente a asegurar la tenencia y, mediante implementación de bajo costo, la sostenibilidad a largo plazo del sistema de administración de tierras. Mientras que el informe anterior no contempló instituciones, ahora se reconoce que no tenerlas en cuenta puede amenazar la implementación y por tanto debe evitarse.

Los problemas de tierras suelen agudizarse muchísimo en las áreas periurbanas y urbanas. Debido a que el mismo marco regulador e institucional se aplica a tierras rurales y urbanas, aun cuando puedan variar las modalidades de implementación, frecuentemente resulta difícil justificar la separación entre las dos, y ahora los enfoques suelen atender a ambas simultáneamente. Una mejor definición de los derechos de propiedad para reducir la incertidumbre puede contribuir significativamente a mejorar el funcionamiento de los mercados, reducir el campo para la intervención burocrática discrecional y mejorar el clima para la inversión del sector privado. Los enfoques innovadores para mejorar la evaluación que aprovechan estos avances conceptuales, incluyen la evaluación en profundidad del efecto del reconocimiento formal de los derechos de la mujer sobre la capacidad de ella de afirmar sus intereses en las negociaciones intrahogar; su vulnerabilidad y sus opciones de adaptarse al riesgo, y su propensión a hacer inversiones relacionadas y no relacionadas con la tierra, por ejemplo, iniciar un negocio y acumular y transferir capital humano y físico entre generaciones. Asimismo, es necesario revisar el impacto general de las políticas y la legislación relacionada con la tierra sobre los resultados económicos y sociales, y la interacción entre diferentes tipos de intervenciones para producirlos.

También se han hecho considerables avances conceptuales en relación con la operación de los mercados de tierras y su impacto. La experiencia de las economías en transición demuestra que los mercados son instituciones complejas que no emergen automáticamente, y aun cuando es posible hacerlos funcionar bien, no son un fin en sí mismos sino que deben contribuir a objetivos sociales generales. Mediante estas políticas macroeconómicas, el marco legal y las instituciones para implementarlo, el gobierno juega un papel crucial en la creación de las condiciones e incentivos dentro de los cuales operan los mercados. Al mismo tiempo, una larga historia de intervenciones en los mercados de venta y arrendamiento de tierras ilustra que en la gran mayoría de los casos la mejor contribución que el gobierno puede hacer es proporcionar derechos de tierras seguros, reducir los costos asociados con las transacciones de tierras, proveer infraestructura para eliminar las imperfecciones del mercado de crédito y ofrecer redes de seguridad para evitar las ventas de urgencia. Esto tiene varias implicaciones.

No se justifica hacer demasiado énfasis en los mercados de venta en comparación con los de arrendamiento. Dado que limitaciones de riqueza e imperfecciones del

mercado de crédito constituyen barreras considerables para el acceso de los pobres a la tierra, no sería apropiado apoyarse en los mercados de venta como el medio primordial de acceso a la tierra. Los mercados de arrendamiento son cuantitativamente más importantes y pueden hacer una significativa contribución a la productividad, y a menudo también a la reducción de la pobreza. Para realizar cabalmente el potencial de los mercados de arrendamiento y facilitar el surgimiento de contratos a largo plazo, será crucial tomar medidas para incrementar la seguridad de la tenencia y reducir los costos de transacción, mediante contratos estandarizados y mejores medios de hacer efectivo el cumplimiento forzoso y de resolver disputas, y una difusión más sistemática de la información.

Donde persistan restricciones administrativas al funcionamiento de la tenencia (arrendamientos), hay razones y evidencias sólidas para documentar mejor las pérdidas económicas, especialmente para los pobres, que esa clase de restricciones tiende a causar, y para identificar oportunidades benéficas para todas las partes, de eliminar tales barreras, por ejemplo, combinando reformas de política que hayan de mejorar las oportunidades para los mercados de arrendamiento, con el reconocimiento explícito de los derechos adquiridos por los arrendatarios estables y un mejoramiento de la seguridad de la tenencia tanto para propietarios como para arrendatarios. La intervención directa del gobierno en los mercados para producir resultados “deseables” rara vez es efectiva y en cambio tiende a debilitar los derechos de propiedad y las transacciones descentralizadas de tierras. Además estimula la discrecionalidad burocrática, la cual no solamente reduce la confianza de los inversionistas privados sino que en la mayoría de los casos es particularmente enemiga de los pobres, quienes serán los menos capacitados para sufragar los costos adicionales así creados. En situaciones en las que los mercados de arrendamiento de tierras funcionan bien y no se satisface la demanda de los mercados de venta, medidas para asegurar el acceso a mercados financieros, incluido el uso de activos distintos de la tierra como garantía, pueden ayudar a reducir la necesidad de ventas de urgencia y ofrecer a los compradores potenciales la liquidez necesaria. El estímulo a los mercados de venta puede tomar distintas formas, desde impuestos sobre la tierra y promoción del funcionamiento de los mercados para proveer donaciones directas para el establecimiento de pequeñas unidades de producción, o expropiando tierras no productivas (con retribución).

Aun cuando nuestro entendimiento de la forma en que operan los mercados de arrendamiento y venta de tierras haya mejorado, seguimos sin entender muy bien los beneficios para la equidad que tiene el acceso a la tierra a través de los mercados de arrendamiento, los obstáculos que se enfrentan en el proceso y el posible impacto a largo plazo de ese acceso. Es importante evaluar los impactos del acceso a la tierra y de la propiedad de la misma sobre el bienestar de los hogares, las circunstancias en las que el arrendamiento de tierras puede ser una herramienta efectiva para la reduc-

ción de la pobreza, y el campo para que los arrendatarios se conviertan en propietarios. Se necesita una evaluación y cuantificación más sistemáticas del potencial de la política gubernamental para activar los mercados de arrendamiento y para ayudar a evitar resultados social y económicamente indeseables, así como de las ventajas potenciales de eliminar tal intervención en los casos en que no ofrezca esos beneficios. Cuando los ingresos reales son relativamente altos y crecientes, pero la propiedad de la tierra se mantiene altamente fragmentada, muchos consideran que se justifican proyectos destinados a consolidar tierras. Es de gran interés evaluar cuidadosamente los costos y beneficios de hacer experimentos con enfoques flexibles y de bajo costo, relacionados y no relacionados con el mercado, para esa consolidación.

En situaciones en las que una combinación de procesos históricos y de distorsiones políticas ha llevado a una distribución de la tierra que implica subutilización sustancial de recursos económicos productivos, la sola operación de los mercados no dará a los pobres acceso a la tierra al nivel ni a la velocidad requeridos para enfrentar problemas hondamente arraigados de retraso estructural y de privación. Donde políticas de tierras y de otros tipos en el pasado discriminaron contra grupos específicos, se justifican acciones para empoderar a los pobres proveyéndoles igual acceso a oportunidades económicas.

Ante los múltiples canales a través de los cuales una distribución altamente desigual de la propiedad de la tierra puede reducir el desarrollo económico y social, y los beneficios inmediatos en bienestar y productividad que con frecuencia pueden derivarse de medidas para transferir tierras de propiedades grandes e improductivas a pequeños productores, la intervención del gobierno para acelerar esa restructuración puede justificarse como una inversión en el futuro del país a largo plazo. Esto ha llevado al Banco Mundial a dar préstamos con base en una aprobación caso por caso, destinados a esfuerzos de redistribución de la tierra que apunten hacia los pobres y que pueda demostrarse que tienen un claro beneficio en productividad.

Nótese que esas intervenciones constituyen inversiones que pueden generar beneficios económicos directos e indirectos, en forma de uso más intensivo de la tierra, mayor productividad y mayores ingresos para los beneficiarios. Cuando estos beneficios puedan demostrarse y se vea que son superiores a opciones alternativas, y cuando esté asegurada la transparencia en la selección de beneficiarios, no hay razón para que los donantes externos no respalden esas intervenciones tanto técnica como financieramente. Además de su importante papel en ayudar a ajustar los enfoques operativos con miras a esfuerzos redistributivos que usen la tierra como catalizador para mejorar el bienestar de los beneficiarios, esa evaluación tiende a dar comprensiones significativas del papel general del acceso a la tierra y a otros bienes como medio para superar la pobreza. En relación con los beneficios y costos de ayudar a los desposeídos o arrendatarios a dar el salto para convertirse en propietarios, varios programas de reforma redistributiva de la tierra pueden ofrecer evidencias que faci-

liten una comparación de diferentes enfoques, mientras que evidencias longitudinales sobre beneficiarios de reformas pasadas de tierras pueden ofrecer una comprensión del impacto a largo plazo.

Diferentes opciones de intervención para poner el uso de la tierra más en línea con las necesidades sociales, constituyen una segunda área en la que ha tenido lugar mucha innovación y donde la evaluación de la experiencia podría ofrecer comprensiones probablemente valiosas más allá del contexto inmediato en el que se implementaron esas políticas.

Aunque el centro de atención de este informe son los problemas sustantivos, el hecho de que los problemas de tierras sean muy específicos del país, por su naturaleza de largo plazo y por ser a menudo políticamente controvertidos, implica que resulte esencial identificar las áreas prioritarias e integrarlas a un marco acordado a largo plazo. En vista de la gran variedad de condiciones entre, y aún dentro de países y regiones, se necesitará trabajar más para adaptar los principios identificados en este informe a contextos específicos. Esto significará determinar cuáles de las distintas opciones de política serán más apropiadas; cómo pueden traducirse y adaptarse a un marco institucional específico, si van a ser necesarios cambios en el contexto legal y regulador; cómo deben priorizarse y ordenarse secuencialmente los cambios, y cómo idear indicadores para el seguimiento y la evaluación de impacto que indiquen no solamente si la implementación concuerda con las expectativas, sino además, y más importante aún, cuál ha sido el impacto esperado y cómo se compara con los resultados de estrategias y enfoques alternativos.

Dada la naturaleza compleja, el costo y el horizonte a largo plazo de las intervenciones relacionadas con la tierra, cualquier intento por abordarlas de una manera sostenible tendrá que aprovechar las sinergias derivadas de la colaboración con otros. Como lo documenta este informe, el pensamiento sobre políticas de tierras ha evolucionado considerablemente durante la última década, lo que ha llevado a una modificación de las posiciones ideológicas y a una notable convergencia de opinión acerca de los principios básicos entre grupos de interés de primer orden. El desafío que tenemos por delante es traducir el acuerdo emergente en programas específicos a nivel nacional y regional, que puedan integrarse a las estrategias generales de desarrollo de los países. La esperanza es que este informe proporcione la base para una discusión sobre políticas que permitan esto, y que al hacerlo sea posible dar continuidad al espíritu de discusión abierta y de colaboración que ha caracterizado la preparación de este informe.

Apéndice

TALLERES REGIONALES

TALLER REGIONAL SOBRE PROBLEMAS DE TIERRAS EN EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL

Budapest, Hungría, 3 a 6 de abril de 2002

Programa resumido

Discurso de apertura: La tierra en el contexto general del desarrollo económico

Presentador: *Peter Dale*, presidente honorario, Federación Internacional de Peritos

Economía política de los problemas de tierras y ordenamiento secuencial de reformas políticas

Presidente: *Laszlo Vajda*, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Regional, Hungría

Presentadores: *Klaus Frohberg y Peter Tillack*, Universidad de Halle, Alemania
Konrad Hagedorn, Universidad Humboldt de Berlín, Alemania

Participantes: *Vladimir Nossick*, Proyecto Iniciativa sobre Tierras, Ucrania
Valeriu Bulgari, Proyecto de asistencia a agricultores privados, Moldavia

Cómo hacer operativa y efectiva la base legal para derechos privados de tierras

Presidente: *Mario Thurner*, Centro de Competencia Legal, Austria

Presentador: *Leonard Rolfes*, Instituto de Desarrollo Rural, Estados Unidos

Participantes: *Aleksei Pulin*, Centro Vladimir Oblast de Apoyo a la Reforma Agraria, Rusia
Stephen Butler, Estados Unidos

Reestructuración agraria y propiedad de tierras

Presidente: *Sergio Botezatu*, Agencia Estadounidense para la Misión de Desarrollo Internacional, Moldavia

Moderador: *Csaba Csaki*, Banco Mundial

Panelistas: *Renata Yanbykh*, Ministerio Federal de Agricultura, Rusia
Nadir Huseinbekov, Catastro de Azerbaiyán, Azerbaiyán
Gejza Blaas, Instituto de Economía de la Agricultura y la Alimentación, Eslovaquia
Thomas Doucha, Instituto de Economía Agrícola, Praga, República Checa

Alexander Muravski, Programa de Asistencia a Agricultores Privados,
Moldavia

Análisis comparativo de sistemas de administración de tierras

Presidente: *John Manthorpe*, Registro de Tierras de Su Majestad, Reino Unido

Presentador: *Gavin Adlington*, Reino Unido

Participantes: *David Egiashvili*, Departamento de Tierras, Georgia
Bozena Lipej, Departamento de Peritación y Cartografía, Eslovenia
Mihaly Szabolcs, Instituto de Geodesia, Hungría
Joseph Salukvadze, Asistencia Técnica Alemana, Georgia

Mercados de tierras y consolidación de tierras en diferentes contextos

Presidente: *Holger Magel*, Federación Internacional de Peritos

Moderador: *Zvi Lerman*, Universidad Hebrea, Israel

Panelistas: *Alexei Overchuk*, Servicio Catastral Federal, Rusia
Natalya Korchakova, Centro de Política de Reforma Agraria, Ucrania
Doina Nisto, Consultoría y Crédito en Agricultura, Moldavia
David Arsenashvili, Proyecto de mercado de tierras, Georgia
Christian Graefen, Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, Alemania
Fritz Rembold, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación
y la Agricultura, Oficina de Budapest

Cómo mejorar el funcionamiento de los mercados de tierras y financieros

Presidente: *Geoffrey Hamilton*, Comisión Económica de las Naciones Unidas para
Europa Oriental

Presentador: *Alexander Sarris*, Universidad de Atenas, Grecia

Participantes: *Juris Cebulis*, Banco Hipotecario y de Tierras, Latvia
Victor Chiriac, Micropréstamos BizPRO, Moldavia
Hayk Sahakyan, Comité Catastral del Estado, Armenia
Jozsef Toth, Universidad de Ciencias Económicas de Budapest, Hungría
Lela Shatirishvili, Proyecto de mercado de tierras, Georgia

Impuestos sobre tierras y propiedades en un marco de gobierno descentralizado

Presidente: *Helge Onsrud*, Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa
Oriental, Comisión de Trabajo sobre Administración de Tierras

Presentador: *Enid Slack*, Universidad de Toronto, Canadá

Participantes: *J. Eckert*, KPMG, Estados Unidos
David Kirvalidze, ministro de Agricultura, Georgia
Istvan Feher, Universidad Agrícola de Hungría, Hungría

Estudios de caso por país

Albania: *Katherine Kelm*, asesora legal

Bulgaria: *Diana Kopeva*, Instituto de Economía de Mercados

- Georgia: *Jaba Ebanoidze*, Asociación para la Protección de los Derechos de Propietarios de Tierras
- República del Kirguistán: *Kachkynbai Kadyrkulov*, Servicio de Asesoría Rural
- Moldavia: *Alexander Muravski*, Programa de asistencia para agricultores privados
- Rumania: *Mihai Dumitru*, Delegación de la Unión Europea
- Rusia: *Vasiliy Yakimovich Uzun*, Instituto Agrario
- Ucrania: *Pavlo Kulinich*, Proyecto de titulación de tierras de la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional

TALLER REGIONAL SOBRE PROBLEMAS DE TIERRAS EN ÁFRICA Y EL ORIENTE MEDIO

Kampala, Uganda, 29 de abril a 2 de mayo, 2002

Programa resumido

Discurso de apertura: Acceso a la tierra y tenencia de la tierra en África:

Perspectivas históricas y desafíos actuales

Presentador: *W. Kisamba Mugerwa*, ministro de Agricultura, Uganda

Aspectos social, político y de equidad de la tierra y los derechos de propiedad

Presidente: *Philippe Ospital*, Ministerio de Relaciones Exteriores, Francia

Presentador: *Francis Ssekandi*, Banco Africano de Desarrollo, Costa de Marfil

Panelistas: *Jean Pierre Chauveau*, Instituto de Investigación y Desarrollo, Francia
Christian Graefen, Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, Alemania
Martin Adams, Gobierno de Botswana

Base legal para la administración de tierras en un contexto africano

Presidente: *H. E. Baguma-Isoke*, ministro de Agua, Tierras y Medio Ambiente, Uganda

Presentador: *H. Okoth-Ogendo*, Universidad de Nairobi, Kenia

Participantes: *Hubert Ouedraogo*, LandNET África occidental, Burkina Faso
Patrick McAuslan, Birkbeck College, Universidad de Londres, Reino Unido
Liz Alden Wily, Consultor internacional, Reino Unido
Chris Tanner, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Mozambique

Transición de lo consuetudinario a lo moderno: desafíos y avances recientes

Presidente: *Paul Van Der Molen*, Catastro de los Países Bajos

Presentador: *Philippe Lavigne Delville*, Grupo de Investigación e Intercambios Tecnológicos, Francia

Participantes: *Scott Drimie*, Consejo de Investigación en Ciencias Humanas, Sudáfrica
Andre Teyssier, Centro de Cooperación Internacional en Investigación Agronómica para el Desarrollo, Francia

Hamadou Ousman, Centro de Cooperación Internacional en Investigación Agronómica para el Desarrollo, Francia

Julian Quan, Departamento para el Desarrollo Internacional, Reino Unido

Derechos de tierras de pastoreo

Presidente: *Berhanu Gebremedhin*, Instituto Internacional de Investigación Ganadera, Etiopía

Presentador: *Tidiane Ngaido*, Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias, Estados Unidos

Participantes: *Michael Odhiambo*, Instituto para Atención de Conflictos por Recursos, Kenia

Véronique Ancey, Centro de Cooperación Internacional en Investigación Agronómica para el Desarrollo, Madagascar

Thomas Price, Centro de Cooperación Internacional en Investigación Agronómica para el Desarrollo, Costa de Marfil

La tierra como fuente de conflicto y en acuerdos posconflicto

Presidente: *Joan Atherton*, Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional

Moderador: *Jean Daudelin*, jefe de investigación, Instituto North South, Canadá

Panelistas: *Jose Negrão*, Campaña sobre tierras, Mozambique

Mahamadou Zongo, Universidad de Ouagadougou, Burkina Faso

Eugene Rurangwa, Ministerio de Tierras, Ruanda

Ruth Hall, Centro de Estudios Legales Rurales, Sudáfrica

Mercado de tierras en África: Prerrequisitos, potencial y limitaciones

Presidente: *Paul Matthieu*, Universidad Católica de Lovaina, Bélgica

Moderador: *Frank Place*, Instituto Internacional de Investigación Ganadera, Kenia

Panelistas: *Honorat Edja*, LandNet África occidental, Benin

Camilla Toulmin, Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo, Reino Unido

Jean-Louis Arcand, Universidad de Clermont-Ferrand, Francia

Reforma agraria

Presidente: *Yves Gillet*, Unión Europea, Uganda

Moderador: *Rogier van den Brink*, Banco Mundial, Sudáfrica

Panelistas: *Glenn Thomas*, Departamento de Asuntos de Tierras, Sudáfrica

Vincent Hungwe, Gobierno de Zimbabwe, Zimbabwe

Ben Cousins, Universidad de Western Cape, Sudáfrica

Odenda Lumumba, Alianza Territorial de Kenia, Kenia

Manejo de tierras periurbanas e impuestos sobre tierras

Presidente: *Klaus Deininger*, Banco Mundial

Presentador: *Alain Rochegude*, Universidad de París, Francia

Participantes: *Rex Ahene*, Malawi
Alain Durand-Lasserve, Centro Nacional de Investigación Científica, Francia
J. M. Lussuga Kironde, Colegio Universitario para Estudios de Tierras y Arquitectónicos, Tanzania

Cómo asegurar el acceso de la mujer a la tierra

Presidente: *Salome Sijoana*, secretaria permanente, Ministerio de Tierras, Tanzania
Moderador: *Cherryl Walker*, consultor independiente, Sudáfrica
Panelistas: *Harriet Busingye*, Alianza Territorial de Uganda
Elizabeth Kharono, Iniciativa para el Progreso de la Mujer, Uganda
Michael Kevane, Universidad de Santa Clara, Estados Unidos
Esther Kasalu-Coffin, Banco de Desarrollo Africano, Costa de Marfil

Diseño de sistemas viables de administración de tierras

Presidente: *Kaori Izumi*, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Harare
Moderador: *Tommy Oosterberg*, Swedesurvey, Suecia
Panelistas: *Clarissa Fourie*, Universidad de Cape Town, Sudáfrica
Seth Asiana, Kumasi Universidad de Ciencia y Tecnología, Ghana
Fidelis Mutakyamilwa, ministerio de Tierras, Tanzania
Michel Pescay, Centro de Cooperación Internacional en Investigación Agronómica para el Desarrollo, Francia

Estudios de caso regionales y por país

Costa de Marfil: *Léon Desiré Zalo*, ministerio de Tierras
Etiopía: *Berhanu Nega*, Instituto Etíope de Investigación de Política Económica
Ghana: *Kasim Kasanga*, ministro de Tierras
Kenia: *George Onyioro*, Ministerio de Tierras y Asentamientos
Lesotho: *Qhobela Selebalo*, inspector general
Mozambique: *Maria Conceição da Quadros*, Comisión Nacional de Tierras
Namibia: *H. K. Katali*, ministro Adjunto de Tierras
Ruanda: *Eugene Rurungwa* y *Annie Kairaba*, Ministerio de Tierras, e Iniciativa de Ruanda para el Desarrollo Sostenible
Sudáfrica: *Sue Mbaya*, LandNET Sudáfrica
Tanzania: *Salome Sijoana*, secretaria permanente, Ministerio de Tierras
Túnez: *Mohamed Gharbi*, Agencia Nacional de Tierras
Uganda: *Joanne Bosworth*, Ministerio de Tierras, Agua y Medio Ambiente
África occidental: *Bara Gueye*, *H. Ouedraogo*, y *Camilla Toulmin*, LandNet África occidental e Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo

TALLER REGIONAL SOBRE PROBLEMAS DE TIERRAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Pachuca (Hidalgo), México, mayo 19–22, 2002

Programa resumido

Discurso de apertura: Política de tierras y acceso a bienes en el contexto general del desarrollo

Presentadores: *Jose Abrão*, ministro de Reforma Agraria, Brasil
Edson Teofilo, Centro de Estudios Agrarios, Brasil

Aspectos políticos y de equidad de los derechos de tierras

Presidente: *Isaías Rivera Rodríguez*, procurador Agrario, México
 Presentador: *Gustavo Gordillo de Anda*, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura, Oficina Regional para América Latina, Chile
 Participantes: *Alain de Janvry*, Universidad de California en Berkeley, Estados Unidos
Mario Pastore, Banco Central, Paraguay

Base legal e institucional para una efectiva administración de tierras en América Latina y el Caribe

Presidente: *Jan van Hemert*, Catastro Internacional, Países Bajos
 Presentadores: *Isabel Lavadenz*, Banco Mundial
Jolyne Sanjak, Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional
 Participantes: *Anthony Burns*, Land Equity, Australia
Thackwray Driver, Ministerio de Agricultura, Tierras y Recursos Marinos, Trinidad y Tobago
Felix Garrid Safie, Centro Nacional de Registros, El Salvador
Gabriel Montes, Banco Interamericano de Desarrollo, Estados Unidos

Mercados de tierras y de otros factores en América Latina

Presidente: *Manoel dos Santos*, Confederación Nacional de Trabajadores de la Agricultura, Brasil
 Moderador: *Michael Carter*, Universidad de Wisconsin, Estados Unidos
 Panelistas: *Elisabeth Sadoulet*, Universidad de California en Berkeley, Estados Unidos
Wilson Navarro, Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio, Ecuador
Pedro Tejo, Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, Chile
Javier Molina, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Chile

Derechos de tierras indígenas y manejo de recursos naturales: aspectos legales e institucionales

Presidente: *Shelton Davis*, Banco Mundial
 Presentador: *Roque Roldán*, Centro de Cooperación al Indígena, Colombia

- Participantes: *Soren Hvalkof*, Agencia Nórdica para el Desarrollo y la Ecología, Dinamarca
Francisco Chapela, Estudios Rurales y Asesoría Campesina, México
Jaime Urrutia, Grupo Permanente de Trabajo sobre Comunidades Campesinas, Perú
Xavier Albo, Programa de Educación Intercultural Bilingüe para los Países Andinos, Bolivia

La tierra en situaciones de conflicto y posconflicto

- Presidente: *Juerg Benz*, Cooperación Suiza, Nicaragua
 Presentador: *Jean Daudelin*, Instituto North South, Canadá
 Participantes: *Carlos Camacho*, Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala, Guatemala
Margarita Flores, Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, México
Edin Barrientos, ministro de Agricultura, Guatemala
Juan Guillermo Ferro, Universidad Javeriana, Colombia

Políticas para mejorar el acceso a la tierra

- Presidente: *Dittmar Jenrich*, Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, Guatemala
 Moderador: *Klaus Deininger*, Banco Mundial
 Panelistas: *Antonio Marcio Buainain*, Universidad de Campinas, Brasil
Byron Garoz, Confederación Guatemalteca de Cooperativas, Guatemala
Miguel Urioste, Fundación Tierra, Bolivia
Jonathan Conning, Williams College, Estados Unidos

Aspectos de género del acceso a la tierra

- Presidente: *Maria Correia*, Banco Mundial
 Moderador: *Carmen Diana Deere*, Universidad de Massachusetts en Amherst, Estados Unidos
 Panelistas: *Lara Blanco*, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, Costa Rica
Elizabeth Katz, St. Mary College, Estados Unidos
Jorge Edmundo Beyer Esparza, Procuraduría Agraria, México

Impuestos sobre tierras y valuación de la tierra

- Presidente: *Efraín Díaz*, Honduras
 Presentador: *Enid Slack*, Universidad de Toronto, Canadá
 Participantes: *John Strasma*, Universidad de Wisconsin, Estados Unidos
Marino Henao, Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional, El Salvador
Mark Gallagher, Sistemas Dev Tech, Estados Unidos

Tierras urbanas y periurbanas

- Presidente: *Patricia de Jager*, Federación de Municipios de los Istmos Centroamericanos, Guatemala
- Moderador: *Ernesto Alva Martínez*, Secretaría de Desarrollo Rural, México
- Panelistas: *Wendy Quintero Gallardo*, Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, México
- Carolina Roullion*, Comisión de Formalización de la Propiedad Informal, Perú
- Olivier Delahaye*, Universidad Central de Venezuela, República Bolivariana de Venezuela

Estudios de caso por país

- Visión panorámica general: *Rubén Echeverría*, Banco Interamericano de Desarrollo
- Bolivia: *José Justiniano*, ministro para el Desarrollo Sostenible
- Brasil: *Edson Teofilo*, Centro de Estudios Agrarios Colombia: *Diana Gruszczynski*, Departamento Nacional de Planeación
- Guatemala: *Édgar Gutiérrez* y *Carlos Cabrera*, Ministerio de Agricultura
- Honduras: *Aníbal Delgado Fiallos*, Universidad Nacional Autónoma de Honduras
- Jamaica: *Jacqueline da Costa*, secretaria permanente, Ministerio de Tierras y Medio Ambiente
- México: *Sergio Sarmiento*, Instituto de Investigaciones Sociales

TALLER REGIONAL SOBRE PROBLEMAS DE TIERRAS EN ASIA**Phnom Penh, Camboya, junio 3–6, 2002*****Programa resumido*****Discurso de apertura: Acceso a bienes y a la tierra, reducción de la pobreza y desarrollo económico en Asia**

- Presentador: *Michael Lipton*, Universidad de Sussex, Reino Unido

Registro de tierras para la seguridad, la transparencia y el manejo sostenible de los recursos

- Presidente: *Abdul Majid Mohamed*, Registro Malasio de Tierras
- Presentador: *Anthony Burns*, Equidad Territorial, Australia
- Participantes: *Lutfi Nasution*, Agencia Nacional de Tierras, Indonesia
- Wanna Rakyao*, Proyecto de titulación de tierras de Tailandia
- Sek Setha*, Ministerio de Tierras, Camboya

Cómo mejorar el funcionamiento de los mercados de tierras en Asia

- Presidente: *Robin Palmer*, Oxfam, Reino Unido
- Presentador: *Michael Carter*, Universidad de Wisconsin, Estados Unidos
- Participantes: *Chan Sopha*, Instituto de Desarrollo Rural de Camboya, Camboya

Eric Penot, Centro de Cooperación Internacional en Investigación Agronómica para el Desarrollo, Indonesia

W.K.K. Kumarisiri, secretario, Ministerio de Tierras, Sri Lanka

Mejoramiento del acceso a la tierra mediante reforma agraria

Presidente: *R. B. Singh*, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Tailandia

Moderador: *Klaus Deininger*, Banco Mundial

Panelistas: *Myoung Chae Joung*, Instituto Coreano de Economía Rural, República de Corea

Raj Lumsalee, Asociación de Comités de Desarrollo Distrital de Nepal, Nepal

Ronald Herring, Cornell University, Estados Unidos

Mejoramiento del acceso a la tierra y los derechos de tierras para los marginados: visión regional general en un contexto internacional

Presidente: *Cynthia Bantilan*, Instituto Internacional de Investigación de Cultivos para los Trópicos Semiáridos, India

Presentador: *Keijiro Otsuka*, Fundación para Estudios Avanzados de Desarrollo Internacional, Japón

Participantes: *Sediono M.P. Tjondronegoro*, Instituto Agrícola, Bogor, Indonesia
Jean-Philippe Fontenelle, Grupo de Investigación e Intercambios Tecnológicos, Camboya

Bharat Shrestha, Movilización y Desarrollo, Nepal

Shaun Williams, Oxfam, Malawi

Cómo asegurar el acceso a la tierra en situaciones posconflicto

Presidente: *Bruno Vindel*, director, Ministerio de Agricultura, Francia

Moderador: *Jean Daudelin*, Instituto North South, Canadá

Panelistas: *Jon Lindsay*, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Italia

Oun Visounnalad, Departamento de Tierras, República Popular Democrática de Laos

Willi Zimmermann, Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, Camboya

Thun Saray, Comité Camboyano de Acción de Derechos Humanos, Camboya

Bencyrus Ellorin, Centro de Tecnología Rural Alternativa, Filipinas

Manejo de la tierra en áreas urbanas y periurbanas

Presidente: *Christian Graefen*, Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, Alemania

Presentador: *Michael Kirk*, Universidad de Marburg, Alemania

Participantes: *Geoffrey Payne*, Reino Unido

Mylene Albano, Programa de Administración y Manejo de Tierras, Filipinas

Muhammed Kamaluddin, Asociación para la Atención de Necesidades Básicas, Bangladesh

Estudios de caso por país

Camboya:	<i>Sar Sovann</i> , Ministerio de Manejo de Tierras, Planeación Urbana y Construcción
China:	<i>Li Ping</i> , Instituto de Desarrollo Rural
India:	<i>R. Deshpande</i> , Instituto para el Cambio Social y Económico
Indonesia:	<i>Sujana Royat</i> , Agencia Nacional de Planeación del Desarrollo
República Popular Democrática de Laos:	<i>Phoumy Vongleck</i> , Departamento de Planeación del Uso de la Tierra y Desarrollo
Filipinas:	<i>Marife Ballesteros</i> , Agencia Nacional de Economía y Desarrollo
Sri Lanka:	<i>R. M. Ratnayake</i> y <i>W. K. K. Kumarasiri</i> , Ministerio de Finanzas

Finca colectiva: Finca de propiedad conjunta operada por una administración única para beneficio y con el aporte de los propietarios de la finca.

Sistema de propiedad comunal: Sistema de propiedad de la tierra en el que se asignan temporal o permanentemente parcelas para cultivo familiar a los miembros de la comunidad, en tanto que otras áreas se mantienen en común para pastoreo, bosques y recolección de plantas silvestres y caza. Las parcelas individuales pueden o no ser heredables o comercializables en mercados internos de arrendamiento o venta, pero las ventas a personas ajenas a la comunidad siempre están prohibidas o sujetas a aprobación comunitaria.

Agricultura por contrato: Forma de producción por la cual agricultor y comprador entran en un contrato previo a la estación de cultivo, sobre una producción agrícola en cantidad, calidad y fecha de entrega especificadas, a un precio o fórmula fija de determinación del precio acordada de antemano. El contrato ofrece al agricultor la venta segura de la cosecha y a veces asistencia técnica, crédito, servicios o insumos aportados por el comprador.

Corvé: Trabajo no pago y a veces el servicio de animales de tiro proporcionados por siervos, arrendatarios o tenedores de derechos de usufructo a los dueños de fincas feudales u otros propietarios.

Finca familiar: Finca explotada primordialmente con fuerza laboral familiar, con alguna contratación interna o externa de trabajo. Los sistemas de agricultura familiar pueden estar socialmente estratificados, con gran variación en tamaños de fincas y en niveles de tecnología.

Hacienda: Propiedad feudal en la que parte de la tierra es cultivada como casafinca del dueño y parte como parcelas donde viven siervos, tenedores de derechos de usufructo o arrendatarios.

Casafinca: Parte de la propiedad feudal o del latifundio que es cultivada por el señor, terrateniente o dueño bajo su propia dirección, utilizando *corvé* y a veces fuerza laboral parcialmente remunerada.

Latifundio: Propiedad feudal en la que toda la tierra es cultivada por arrendatarios o tenedores de derecho de usufructo.

Latifundio de producción diversificada: Propiedad muy extensa que produce un conjunto diversificado de bienes de consumo, explotada bajo una administración única, con fuerza laboral contratada. Como parte de su remuneración, los trabajadores pueden recibir una casa-lote para su propio cultivo.

Propiedad feudal: Área de tierra asignada temporalmente o en propiedad permanente a un señor que tiene el derecho a tributos, impuestos o renta en efectivo, en especie o en *corvée* de los campesinos residentes en ella. Las propiedades feudales pueden estar organizadas como haciendas o como latifundios.

Aparcería: Arreglo de arrendamiento de tierras por el cual el señor y el arrendatario comparten la producción según una fórmula acordada de antemano, en vez de un contrato de renta fija, en el que tiene que hacerse un pago en efectivo independientemente de la producción que se obtenga. En algunos casos el acuerdo de aparcería incluye la provisión de ciertos insumos o de crédito a través del señor.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

La palabra “procesado” describe documentos producidos informalmente que pueden no encontrarse en las bibliotecas en general.

- Abt Associates. 1999. “The Land Tenure System in Sri Lanka”. Bethesda, Md.
- Acemoglu, D. y J. A. Robinson. 1999. “A Theory of Political Transitions”. Documento de trabajo No. 99/26. Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT), Departamento de Economía, Cambridge, Mass.
- _____. 2000. “Why Did the West Extend the Franchise? Democracy, Inequality, and Growth in Historical Perspective”. *Quarterly Journal of Economics* 115(4): 1167-99.
- Acemoglu, D. y T. Verdier. 1998. “Property Rights, Corruption, and the Allocation of Talent: A General Equilibrium Approach”. *Economic Journal* 108(450): 1381-1403.
- Adams, M. 2000. *Breaking Ground: Development Aid for Land Reform*. Londres: Instituto de Desarrollo de Ultramar.
- Adelman, I., C. T. Morris y S. Robinson. 1976. “Policies for Equitable Growth”. *World Development* 4(7): 561-82.
- Adesina, A. A. y J. Chianu. 2002. “Determinants of Farmers’ Adoption and Adaptation of Alley Farming Agroforestry Technology in Nigeria”. En: C. B. Barrett, F. Place y A. Aboud, eds., *Natural Resources Management in African Agriculture: Understanding and Improving Current Practices*. Wallingford, Reino Unido: CAB International.
- Adesina, A. A. y K. K. Djato. 1996. “Farm Size, Relative Efficiency, and Agrarian Policy in Côte d’Ivoire: Profit Function Analysis of Rice Farms”. *Agricultural Economics* 14(2): 93-102.
- _____. 1997. “Relative Efficiency of Women as Farm Managers: Profit Function Analysis in Côte d’Ivoire”. *Agricultural Economics* 16(1): 47-53.
- Adlington, G. 2002. “Comparative Analysis of Land Administration Systems with Special Reference to Armenia, Moldova, Latvia, and Kyrgyzstan”. Documento presentado en el Taller regional sobre problemas de tierras en Europa central y oriental, 3 a 6 de abril, Budapest, Hungría.

- Agarwal, B. 1994. *A Field of One's Own: Gender and Land Rights in South Asia*. South Asian Studies. Cambridge, Reino Unido; Nueva York, y Melbourne: Cambridge University Press.
- Aghion, P., E. Caroli y C. García-Peñalosa. 1999. "Inequality and Economic Growth: The Perspective of the New Growth Theories". *Journal of Economic Literature* 37(4): 1615-60.
- Ahuja, V. 1998. "Land Degradation, Agricultural Productivity, and Common Property: Evidence from Côte d'Ivoire". *Environment and Development Economics* 3(1): 7-34.
- Ai, C., J. L. Arcand y F. Ethier. 1997. "De l'Efficacité Allocative des Contrats Agricoles: Cheung Avait-il Raison?" *Revue d'Economie du Développement* 0(2): 103-27.
- Alden-Wily, L. 2002. "Comments on the Legal Basis for Land Administration in an African Context". Documento presentado en el Taller regional sobre problemas de tierras en África y el Oriente Medio, 29 de abril a 2 de mayo, Kampala, Uganda.
- Ali, F., A. Parikh y M. K. Shah. 1996. "Measurement of Economic Efficiency Using the Behavioral and Stochastic Cost Frontier Approach". *Journal of Policy Modeling* 18(3): 271-87.
- Allen, D. y D. Lueck. 1992. "Contract Choice in Modern Agriculture: Cash Rent Versus Cropshare". *Journal of Law and Economics* 35(2): 397-426.
- Allen, R. C. 1998. "Urban Development and Agrarian Change in Early Modern Europe". Documento de discusión No. 98/19. Universidad de British Columbia, Departamento de Economía, Vancouver, Canadá.
- Alston, L. J., G. D. Libecap y B. Mueller. 1999a. "A Model of Rural Conflict: Violence and Land Reform Policy in Brazil". *Environment and Development Economics* 4(2): 135-60.
- _____. 1999b. *Titles, Conflict, and Land Use: The Development of Property Rights and Land Reform on the Brazilian Amazon Frontier*. Ann Arbor: Imprenta de la Universidad de Michigan.
- _____. 2000. "Land Reform Policies, the Sources of Violent Conflict, and Implications for Deforestation in the Brazilian Amazon". *Journal of Environmental Economics and Management* 39(2): 162-88.
- Alston, L. J., G. D. Libecap y R. Schneider. 1995. "Property Rights and the Preconditions for Markets: The Case of the Amazon Frontier". *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 151(1): 89-107.
- _____. 1996. "The Determinants and Impact of Property Rights: Land Titles on the Brazilian Frontier". Documento de trabajo No. 5405. Oficina Nacional de Investigación Económica, Cambridge, Mass.
- Amanor, K. S. y M. K. Diderutuah. 2001. *Share Contracts in the Oil Palm and Citrus Belt of Ghana*. Londres: Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo.
- Amanor, K., D. Brown y M. Richards. 2002. "Poverty Dimensions of Public Governance and Forest Management in Ghana". Informe técnico final: NRSP, Proyecto R7957.

- Instituto de Desarrollo de Ultramar, Londres, e Instituto de Estudios Africanos, Universidad de Ghana, Legon.
- Amelina, M. 2000. "Why Russian Peasants Remain in Collective Farms: A Household Perspective on Agricultural Restructuring". *Post-Soviet Geography and Economics* 41(7): 483-511.
- Anderson, C. L. y E. Swimmer. 1997. "Some Empirical Evidence on Property Rights of First Peoples". *Journal of Economic Behavior and Organization* 33(1): 1-22.
- Anderson, T. L. y D. Lueck. 1992. "Land Tenure and Agricultural Productivity on Indian Reservations". *Journal of Law and Economics* 35(2): 427-54.
- Andolfatto, D. 2002. "A Theory of Inalienable Property Rights". *Journal of Political Economy* 110(2): 382-93.
- André, C. y J. P. Platteau. 1998. "Land Relations under Unbearable Stress: Rwanda Caught in the Malthusian Trap". *Journal of Economic Behavior and Organization* 34(1): 1-47.
- Ángel, S. 2000. *Housing Policy Matters: A Global Analysis*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Angelsen, A. 1999. "Agricultural Expansion and Deforestation: Modelling the Impact of Population, Market Forces, and Property Rights". *Journal of Development Economics* 58(1): 185-218.
- Appu, P. S. 1997. *Land Reforms in India: A Survey of Policy, Legislation, and Implementation*. Nueva Delhi: Vikas Publishing House.
- Arcand, J. L. y M. Rambonilaza. 1999. "Is Adverse Selection Relevant? Spence-Mirlees Meets the Tunisian Peasant". Documento No. 99-23. Universidad de Auvergne, Centro de Estudios e Investigaciones sobre el Desarrollo. Estudios Internacionales, Clermont-Ferrand, Francia.
- Arnold, J. E. M. 2001. "Devolution of Control of Common Pool Resources to Local Communities: Experiences in Forestry". En: A. de Janvry, G. Gordillo, J. P. Plateau y E. Sadoulet, eds., *Access to Land, Rural Poverty, and Public Action*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Arrunada, B. y N. Garoupa. 2002. "The Choice of Titling System in Land". Documento de trabajo. Universidad de Pompeu Fabra, Barcelona, España, y Nueva Universidad de Lisboa, Lisboa, Portugal.
- Atwood, D. A. 1990. "Land Registration in Africa: The Impact on Agricultural Production". *World Development* 18(5): 659-71.
- Aw-Hassan. 2001. "Impact of Land Tenure Policy Modelling of the Trade-Off between Agricultural Development and Land Degradation – The Sudan Case". *Journal of Policy Modeling* 23(8): 847-74.
- Ayalew, D., S. Dercon y P. Krishnan. 2000. "Demobilisation, Land, and Household Livelihoods: Lessons from Ethiopia". Documento de trabajo N o. WPS/00/25. Centro para el Estudio de Economías Africanas, Oxford, Reino Unido.
- Baker, M. 2001. "Property Rights by Squatting: Land Ownership Risk and Adverse Possession Statutes". *Land Economics* 77(3): 360-70.

- _____. 2002. "Optimal Title Search". *Journal of Legal Studies* 31(1): 139-58.
- Baland, J. M. 1996. *Halting Degradation of Natural Resources. Is There a Role for Rural Communities?* Nueva York y Oxford, Reino Unido: Oxford University Press y Clarendon Press.
- Baland, J. M. y J. P. Platteau. 1998. "Division of the Commons: A Partial Assessment of the New Institutional Economics of Land Rights". *American Journal of Agricultural Economics* 80(3): 644-50.
- Balcázar, A. 1990. "Tamaño de la finca, dinámica tecnológica y rendimientos agrícolas". *Coyuntura Agropecuaria* 7(3): 107-25.
- Banco Mundial. 1975. *Land Reform: Sector Policy Paper*. Washington, D.C.
- _____. 1998. "Philippines: Land Management and Administration, Policy Note". Región de Asia oriental y el Pacífico, Unidad de Desarrollo Rural y Recursos Naturales, Banco Mundial, Washington, D.C.
- _____. 2000. "Vietnam Rural Strategy". Región de Asia oriental y el Pacífico, Unidad de Desarrollo Rural y Recursos Naturales, Banco Mundial, Washington, D.C.
- _____. 2002a. "Mexico – Land Policy a Decade after the Ejido Reforms". Unidad de Desarrollo Rural y Recursos Naturales, Banco Mundial, Washington, D.C.
- _____. 2002b. "Mexico – Urban Development: A Contribution to a National Urban Strategy". Departamento de América Latina y el Caribe, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Bandiera, O. 2002. "Contract Duration and Investment Incentives: Evidence from Land Tenancy Agreements". Centro de Investigación de Política Económica, Documento de discusión No. 3032. Escuela de Economía de Londres, Londres, Reino Unido.
- Banerjee, A. V. 1999. "Prospects and Strategies for Land Reform". En: B. Pleskovic y J. Stiglitz, eds., *Annual World Bank Conference on Development Economics*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Banerjee, A. V., P. J. Gertler y M. Ghatak. 2002. "Empowerment and Efficiency: Tenancy Reform in West Bengal". *Journal of Political Economy* 110(2): 239-80.
- Banerjee, B. 2002. "Security of Tenure in Indian Cities". En: A. Durand-Lasserve y L. Royston, eds., *Holding Their Ground: Secure Land Tenure for the Urban Poor in Developing Countries*. Londres: Earthscan.
- Banks, T. 2001. "Property Rights and the Environment in Pastoral China: Evidence from the Field". *Development and Change* 32(4): 717-40.
- Bardhan, P. y M. Ghatak. 1999. "Inequality, Market Imperfections, and Collective Action Problems". Documento de trabajo No. C99/108. Universidad de California, Centro de Investigación de Economía Internacional y del Desarrollo, Berkeley.
- Bardhan, P., S. Bowles y H. Gintis. 2000. "Wealth Inequality, Wealth Constraints, and Economic Performance". En: A. B. Atkinson y F. Bourguignon, eds., *Handbook of Income Distribution*. Amsterdam: North-Holland.
- Barham, B., M. Carter y K. Deininger. 2003. "Making Land Market Liberalization Work for the Welfare of the Rural Poor in Honduras". Informe preparado para el Programa de la Unión Europea para la Seguridad Alimentaria. Madison, Wisc. Procesado.

- Barham, B., M. R. Carter y W. Sigelko. 1995. "Agro-Export Production and Peasant Land Access: Examining the Dynamic Between Adoption and Accumulation". *Journal of Development Economics* 46(1): 85-107.
- Barracrough, S. L. 1970. "Agricultural Policy and Land Reform". *Journal of Political Economy* 78(4): 906-47.
- . 1999. "Land Reform in Developing Countries: The Role of the State and Other Actors". Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, Ginebra.
- Barrows, R. y M. Roth. 1990. "Land Tenure and Investment in African Agriculture: Theory and Evidence". *Journal of Modern African Studies* 28(2): 265-97.
- Barry, P. J. 2000. "Lease Pricing for Farm Real Estate". *Review of Agricultural Economics* 22(1): 2-16.
- Barzel, Y. 2000. "Dispute and Its Resolution: Delineating the Economic Role of the Common Law". *American Law and Economics Review* 2(2): 238-58.
- Bastiaan, P. R. y L. A. Plata. 2002. "Intervenção Estatal no Mercado de Terras: A Experiência Recente no Brasil". Universidad Pública de los Campos e Instituto Nacional para la Colonización y la Reforma Agraria, São Paulo, Brasil.
- Basu, K. 1992. "Limited Liability and the Existence of Share Tenancy". *Journal of Development Economics* 38(1): 203-20.
- Basu, K. y P. M. Emerson. 2000. "The Economics of Tenancy Rent Control". *Economic Journal* 110(466): 939-62.
- Benjamin, D. 1995. "Can Unobserved Land Quality Explain the Inverse Productivity Relationship?" *Journal of Development Economics* 46(1): 51-84.
- Benjamin, D., L. Brandt y S. Rozelle. 2000. "Aging, Well-Being, and Social Security in Rural Northern China". *Population and Development Review* 26(0): 89-116.
- Bentley, J. 1987. "Economic and Ecological Approaches to Land Fragmentation: In Defense of a Much Maligned Phenomenon". *Annual Review of Anthropology* 16: 31-67.
- Berry, A. 2001. "When Do Agricultural Exports Help the Rural Poor? A Political-Economy Approach". *Oxford Development Studies* 29(2): 125-44.
- Berry, R. A. y W. R. Cline. 1979. *Agrarian Structure and Productivity in Developing Countries*. Baltimore, Md.: The Johns Hopkins University Press.
- Berry, S. 1993. *No Condition Is Permanent*. Madison: Imprenta de la Universidad de Wisconsin.
- Besley, T. 1995. "Property Rights and Investment Incentives: Theory and Evidence from Ghana". *Journal of Political Economy* 103(5): 903-37.
- Besley, T. y R. Burgess. 2000. "Land Reform, Poverty Reduction, and Growth: Evidence from India". *Quarterly Journal of Economics* 115(2): 389-430.
- Bhalla, S. S. y P. Roy. 1988. "Misspecification in Farm Productivity Analysis: The Role of Land Quality". *Oxford Economic Papers* 40(1): 55-73.
- Bidinger, P. D., T. S. Walker, B. Sarkar, A. R. Murty y P. Babu. 1991. "Consequences of Mid-1980s Drought: Longitudinal Evidence from Mahbubnagar". *Economic and Political Weekly* 26: 105-14.

- Bierlen, R. 2000. "Land Leasing and Debt on Farms: Substitutes or Complements?" *Quarterly Journal of Business and Economics* 39(2): 18-38.
- Binswanger, H. P. y K. Deininger. 1995. *World Bank Land Policy: Evolution and Current Challenges*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Binswanger, H. P. y M. Elgin. 1988. "What Are the Prospects for Land Reform?" En: A. Maunier y A. Valdés, eds., *Agriculture and Governments in an Interdependent World. Proceedings of the 20th International Conference of Agricultural Economists*. Aldershot, Reino Unido: Ashgate.
- Binswanger, H. P., K. Deininger y G. Feder. 1995. "Power, Distortions, Revolt, and Reform in Agricultural Land Relations". En: J. Behrman y T. N. Srinivasan, eds., *Handbook of Development Economics*. Amsterdam, Nueva York y Oxford: Elsevier Science, North-Holland.
- Bird, R. M. 1974. *Taxing Agricultural Land in Developing Countries*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Bird, R. M. 2000. "Subnational Revenues: Realities and Prospects". Documento presentado en la Conferencia del Banco Mundial sobre Relaciones Fiscales Intergubernamentales y Manejo Financiero Local, 17 a 21 de abril, Almaty, Kazajstán.
- Bird, R. M. y E. Slack. 2002. "Land and Property Taxation around the World: A Review". Documento presentado en el Taller regional sobre problemas de tierras en Europa central y oriental, 3 a 6 de abril, Budapest, Hungría.
- Birdsall, N. y J. L. Londoño. 1997. "Asset Inequality Matters: An Assessment of the World Bank's Approach to Poverty Reduction". *American Economic Review* 87(2): 32-37.
- Blarel, B., P. Hazell, F. Place y J. Quiggin. 1992. "The Economics of Farm Fragmentation: Evidence from Ghana and Rwanda". *World Bank Economic Review* 6(2): 233-54.
- Blewett, R. A. 1995. "Property Rights as a Cause of the Tragedy of the Commons: Institutional Change and the Pastoral Masai of Kenya". *Eastern Economic Journal* 21(4): 477-90.
- Boadway, R. 2001. "Intergovernmental Fiscal Relations: The Facilitator of Fiscal Decentralization". *Constitutional Political Economy* 12(2): 93-121.
- Borras, S. M., Jr. 2001. "State-Society Relations in Land Reform Implementation in the Philippines". *Development and Change* 32(3): 545-75.
- Boserup, E. 1965. *Conditions of Agricultural Growth: The Economics of Agrarian Change under Population Pressure*. Nueva York: Aldine Publishing.
- Bosworth, J. 2002. "Country Case Study: Uganda". Documento presentado en el Taller regional sobre problemas de tierras en África y el Oriente Medio, 29 de abril a 2 de mayo, Kampala, Uganda.
- Boucher, S., B. Barham y P. Useche. 2001. "The Long and Grinding Road of Inegalitarian Agrarian Structure in Honduras: Impacts of Market Reforms and Hurricane Mitch". Documento presentado en la Reunión de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, 6 a 8 de septiembre, Washington, D.C.
- Bourguignon, F. y T. Verdier. 2000. "Oligarchy, Democracy, Inequality, and Growth". *Journal of Development Economics* 62(2): 285-313.

- Brandão, A. S. P. y G. Feder. 1995. "Regulatory Policies and Reform: The Case of Land Markets". En: C. Frischtak, ed., *Regulatory Policies and Reform: A Comparative Perspective*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Brandão, A. S. P. y G. C. de Rezende. 1992. "Credit Subsidies, Inflation, and the Land Market in Brazil: A Theoretical and Empirical Analysis". Banco Mundial, Washington, D.C.
- Brasselle, A. S., F. Gaspart y J. P. Platteau. 2002. "Land Tenure Security and Investment Incentives: Puzzling Evidence from Burkina Faso". *Journal of Development Economics* 67(2): 373-418.
- Braverman, A. y J. E. Stiglitz. 1982. "Sharecropping and the Interlinking of Agrarian Markets". *American Economic Review* 72(4): 695-715.
- Brenner, R. 1997. "Property Relations and the Growth of Agricultural Productivity in Late Medieval and Early Modern Europe". En: A. Bhaduri y R. Skarstein, eds., *Economic Development and Agricultural Productivity*. Londres: Elgar.
- Breusers, M. 2001. "Searching for Livelihood Security: Land and Mobility in Burkina Faso". *Journal of Development Studies* 37(4): 49-80.
- Briggs, J. y D. Mwamfupe. 2000. "Peri-Urban Development in an Era of Structural Adjustment in Africa: The City of Dar es Salaam, Tanzania". *Urban Studies* 37(4): 797-809.
- Brits, A. M., C. Grant y T. Burns. 2002. "Comparative Study of Land Administration Systems with Special Reference to Thailand, Indonesia, and Karnataka (India)". Documento presentado en el Taller regional sobre problemas de tierras en Asia, 4 a 6 de junio, Phnom Penh, Camboya.
- Brockett, C. D. 1984. "Malnutrition, Public Policy, and Agrarian Change in Guatemala". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 26(4): 477-97.
- Brooks, K. y U. Koester. 1997. "Agriculture and German Reunification". Documento de discusión No. 355. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Brueckner, J. K. 2000. "Fiscal Decentralization in Developing Countries: The Effects of Local Corruption and Tax Evasion". *Annals of Economics and Finance* 1(1): 1-18.
- Brummer, B. y J. P. Loy. 2000. "The Technical Efficiency Impact of Farm Credit Programmes: A Case Study of Northern Germany". *Journal of Agricultural Economics* 51(3): 405-18.
- Buainain A. M., J. M. da Silveira, H. M. Souza, y M. M. Magalhães. 2002. "Perfil dos Beneficiários PCT e INCRA 2001". Comité de Asesoría Técnica para el Programa de Reforma Agraria del Brasil, Unidad de Economía Agrícola, y Unidad de Economía y Desarrollo Agrícolas, Brasilia, Brasil.
- Burger, A. 2001. "Agricultural Development and Land Concentration in a Central European Country: A Case Study of Hungary". *Land Use Policy* 18(3): 259-68.
- Burgess, R. 1997. "Land, Welfare, and Efficiency in Rural China". Escuela de Economía de Londres, Londres.
- _____. 2001. "Land and Welfare: Theory and Evidence from China". Documento de trabajo. Escuela de Economía de Londres, Londres.

- Bush, R. 2000. "An Agricultural Strategy without Farmers: Egypt's Countryside in the New Millennium". *Review of African Political Economy* 27(84): 235-49.
- Butler, S. 2002. "Comments: Making the Legal Basis for Private Land Rights Operational and Effective". Documento presentado en el Taller regional sobre problemas de tierras en Europa central y oriental, 3 a 6 de abril, Budapest, Hungría.
- Cain, M. 1981. "Risk and Insurance: Perspectives on Fertility and Agrarian Change in India and Bangladesh". *Population and Development Review* 7(3): 435-74.
- Callison, C. S. 1983. *Land-to-the-Tiller in the Mekong Delta: Economic, Social, and Political Effects of Land Reform in Four Villages of South Vietnam*. Lanham, Md: Imprenta Universitaria de América.
- Calvo, G. A. y S. Wellisz. 1978. "Supervision, Loss of Control, and the Optimum Size of the Firm". *Journal of Political Economy* 86(5): 943-52.
- Cárdenas, J. C. Forthcoming "Real Wealth and Experimental Cooperation: Experiments in the Field Lab". *Journal of Development Economics*.
- Carter, M. R. 1984. "Identification of the Inverse Relationship between Farm Size and Productivity: An Empirical Analysis of Peasant Agricultural Production". *Oxford Economic Papers* 36 (1): 131-45.
- _____. 1993. *Can Production Cooperatives Resolve the Conundrum of 'Exclusionary Growth?' An Econometric Evaluation of Land Reform Cooperatives in Honduras and Nicaragua*. Boulder, Colo.: Westview Press.
- _____. 2002. "Land and other Factor Markets in Latin America". Documento presentado en el Taller regional sobre problemas de tierras en América Latina y el Caribe, 19 a 22 de mayo, Pachuca, México.
- Carter, M. R. y J. S. Chamorro. 2002. "The Economics of Liberalizing Segmented Land Markets: Theory and Evidence from Nicaragua". Documento presentado en la Reunión de la Asociación Americana de Economía Agrícola, 26 a 31 de julio, Chicago.
- Carter, M. R. y L. Galeano. 1995. "Campesino, tierra y mercado". Asunción, Paraguay: Confederación Empresarial Española de Economía Social.
- Carter, M. R. y J. May. 1999. "Poverty, Livelihood, and Class in Rural South Africa". *World Development* 27(1): 1-20.
- Carter, M. R. y D. Mesbah. 1993. "Can Land Market Reform Mitigate the Exclusionary Aspects of Rapid Agro-Export Growth?" *World Development* 21(7): 1085-1100.
- Carter, M. R. y P. Olinto. 2003. "Getting Institutions Right for Whom? Credit Constraints and the Impact of Property Rights on the Quantity and Composition of Investment". *American Journal of Agricultural Economics* 85(1): 173-86.
- Carter, M. R. y R. Salgado. 2001. "Land Market Liberalization and the Agrarian Question in Latin America". En: A. de Janvry, J. P. Platteau y E. Sadoulet, eds., *Land Access, Rural Poverty, and Public Action*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Carter, M. R. y K. Wiebe. 1990. "Access to Capital and Its Impact on Agrarian Structure and Productivity in Kenya". *American Journal of Agricultural Economics* 72:1146-50.

- Carter, M. R. y Y. Yao. 2002. "Local Versus Global Separability in Agricultural Household Models: The Factor Price Equalization Effect of Land Transfer Rights". *American Journal of Agricultural Economics* 84(3): 702-15.
- Carter, M. R. y E. Zegarra. 2000. "Land Markets and the Persistence of Rural Poverty in Latin America: Post-Liberalization Policy Options". En: A. Valdés y R. López, eds., *Rural Poverty in Latin America: Analytics, New Empirical Evidence and Policy Options*. Nueva York: Palgrave MacMillan Press.
- Carter, M. R. y F. J. Zimmerman. 2000. "The Dynamic Cost and Persistence of Asset Inequality in an Agrarian Economy". *Journal of Development Economics* 63(2): 265-302.
- Carter, M. R., B. Barham y D. Mesbah. 1996. "Agro-Export Booms and the Rural Poor in Chile, Paraguay, and Guatemala". *Latin American Research Review* 31(1): 33-65.
- Carter, M. R., Y. Yao y K. Deininger. 2002. "Land Rental Markets under Risk: A Conceptual Model for China". Universidad de Wisconsin, Madison. Procesado.
- Cattaneo, A. 2001. "Deforestation in the Brazilian Amazon: Comparing the Impacts of Macroeconomic Shocks, Land Tenure, and Technological Change". *Land Economics* 77(2): 219-40.
- Cavendish, W. 2000. "Empirical Regularities in the Poverty-Environment Relationship of Rural Households: Evidence from Zimbabwe". *World Development* 28(11): 1979-2003.
- Chaudhuri, A. y P. Maitra. 2001. "Tenant Characteristics and the Choice of Tenurial Contracts in Rural India". *Journal of International Development* 13(2): 169-81.
- Chauveau, J.-P., 2000. "Question Foncière et Construction Nationale en Côte d'Ivoire". *Politique Africaine* 78: 94-125.
- Chen, F. y J. Davis. 1998. "Land Reform in Rural China since the Mid 1980s". *Land Reform* 2(1):23-37.
- Chen, K. y C. Brown. 2001. "Addressing Shortcomings in the Household Responsibility System: Empirical Analysis of the Two-Farmland System in Shandong Province". *China Economic Review* 12(4): 280-92.
- Cheung, S. N. S. 1969. "Irving Fisher and the Red Guards". *Journal of Political Economy* 77(3): 430-33.
- Chiriac, V. 2002. "Improving Functioning of Financial Markets in the Republic of Moldova". Documento presentado en the Taller regional sobre problemas de tierras en Europa central y oriental, 3 a 6 de abril, Budapest, Hungría.
- Chuma, H., K. Otsuka y Y. Hayami. 1990. "On the Dominance of Land Tenancy over Permanent Labor Contracts in Agrarian Economies". *Journal of the Japanese and International Economy* 4(2): 101-20.
- Cliffe, L. 2000. "Land Reform in South Africa". *Review of African Political Economy* 27(84): 273-86.
- Collier, P. 1989. "Contractual Constraints on Labour Exchange in Rural Kenya". *International Labour Review* 128(6): 745-68.

- Conning, J. 2002. "Latifundia Economics". Documento de trabajo No. 02/1. Hunter College, Departamento de Economía, Nueva York.
- Conning, J. y J. A. Robinson. 2002. "Land Reform and the Political Organization of Agriculture". Documento de trabajo No. 3204. Centro de Investigación de Política Económica, Londres.
- Crisologo-Mendoza, L. y D. Van de Gaer. 2001. "Population Growth and Customary Land Law: The Case of Cordillera Villages in the Philippines". *Economic Development and Cultural Change* 49(3): 631-58.
- Csaki, C. y H. Kray. 2001. "The Agrarian Economies of Central-Eastern Europe and the CIS: An Update on Status and Progress in 2000". Documento de trabajo No. 32. Banco Mundial, Sector de Desarrollo Ambiental y Socialmente Sostenible de Europa y Asia Central, Washington, D.C.
- Csaki, C. y Z. Lerman. 2000. "Structural Change in the Farming Sectors in Central and Eastern Europe: Lessons for EU Accession". Documento técnico No. 465. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Csaki, C. y A. Nucifora. 2002. "The Agrarian Economies of Central-Eastern Europe and the CIS". Documento de trabajo No. 36. Banco Mundial, Sector de Desarrollo Ambiental y Socialmente Sostenible de Europa y Asia Central, Washington, D.C.
- Csaki, C., G. Feder y Z. Lerman. 2002. "Land Policies and Evolving Farm Structures in Transition Countries". Investigación de Política, Documento de trabajo No. 2794. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Csaki, C., A. Valdés y A. Fock. 1998. "The Estonian Rural Sector: The Challenge in Preparing for EU Accession". Documento de trabajo No. 5. Banco Mundial, Sector de Desarrollo Ambiental y Socialmente Sostenible de Europa y Asia Central, Washington, D.C.
- Cungu, A. y J. F. M. Swinnen. 1999. "Albania's Radical Agrarian Reform". *Economic Development and Cultural Change* 47(3): 605-19.
- Curtis, D. 1991. *Beyond Government: Organizations for Common Benefit*. Londres: Macmillan.
- Dale, P. F. y J. McLaughlin. 2000. *Land Administration (Spatial Information Systems)*. Oxford, Reino Unido, y Nueva York: Oxford University Press.
- Daniels, T. L. 2001. "Coordinating Opposite Approaches to Managing Urban Growth and Curbing Sprawl: A Synthesis". *American Journal of Economics and Sociology* 60(1): 229-43.
- Dasgupta, S., T. O. Knight y H. A. Love. 1999. "Evolution of Agricultural Land Leasing Models: A Survey of the Literature". *Review of Agricultural Economics* 21(1): 148-76.
- David, C. y V. Córdova. 1994. "Technological Change, Land Reform, and Income Distribution in the Philippines". En: C. David y K. Otsuka, eds., *Modern Rice Technology and Income Distribution in Asia*. Boulder, Colo.: Lynne Rienner.
- Davidova, S., M. Gorton, T. Ratering, K. Zawalinska, B. Iraizoz, B. Kovács y T. Mizo. 2001. "The Productivity and Profitability of Individual Farms in the Czech Republic".

- Documento presentado en la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Workshop on Individual Farms in Central and Eastern Europe: Issues and Policy, septiembre 18, Budapest, Hungary.
- Dayton-Johnson, J. 2000. "Choosing Rules to Govern the Commons: A Model with Evidence from Mexico". *Journal of Economic Behavior and Organization* 42(1): 19-41.
- Deere, C. D. y M. Leon. 2001. *Empowering Women: Land and Property Rights in Latin America*. Pitt Latin America Series. Pittsburgh: Imprenta de la Universidad de Pittsburgh.
- De Franco, M. y H. Rose. 2002. "Políticas de tenencia de tierra en Nicaragua". Documento presentado en el Taller regional sobre problemas de tierras en América Latina y el Caribe, 19 a 22 de mayo, Pachuca, México.
- Deininger, K. 1995. "Collective Agricultural Production: A Solution for Transition Economies?" *World Development* 23(8): 1317-34.
- _____. 1999. "Making Negotiated Land Reform Work: Initial Experience from Colombia, Brazil, and South Africa". *World Development* 27(4): 651-72.
- _____. 2002. "Agrarian Reforms in Eastern European Countries: Lessons from International Experience". *Journal of International Development* 14(7): 987-1003.
- Deininger, K. y H. P. Binswanger. 1995. "Rent Seeking and the Development of Large-Scale Agriculture in Kenya, South Africa, and Zimbabwe". *Economic Development and Cultural Change* 43(3): 493-522.
- Deininger, K. y R. Castagnini. 2002. "Incidence and Impact of Land Conflict in Uganda". Documento de discusión. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Deininger, K. y J. S. Chamorro. Forthcoming. "Investment and Income Effects of Land Regularization: The Case of Nicaragua". *Agricultural Economics*.
- Deininger, K. y M. A. González. 2002. "Land Markets and Land Reform in Colombia". Documento de discusión. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Deininger, K. y S. Jin. 2002. "Land Rental Markets as an Alternative to Government Reallocation? Equity and Efficiency Considerations in the Chinese Land Tenure System". Investigación de Política, Documento de trabajo No. 2930. Banco Mundial, Washington, D.C.
- _____. 2003. "Land Sales and Rental Markets in Transition: Evidence from Rural Vietnam". Documento de discusión. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Deininger, K. y J. May. 2000. "Can There Be Growth with Equity? An Initial Assessment of Land Reform in South Africa". Documento de trabajo No. 2451. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Deininger, K. y B. Minten. 2002. "Determinants of Deforestation and the Economics of Protection: An Application to Mexico". *American Journal of Agricultural Economics* 84(4): 943-60.
- Deininger, K. y P. Mpuga. 2002. "Land Markets in Uganda: Incidence, Impact, and Evolution over Time". Documento de discusión. Banco Mundial, Washington, D.C.

- Deininger, K. y P. Olinto. 1998. "Why Liberalization Alone Has Not Improved Agricultural Productivity in Zambia: The Role of Asset Ownership and Working Capital Constraints". Documento de trabajo No. 2302. Banco Mundial, Washington, D.C.
- _____. 2000. "Asset Distribution, Inequality, and Growth". Investigación de Política, Documento de trabajo No. 2375. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Deininger, K. y A. Sarris. 2002. "Improving the Functioning of Land and Financial Markets". Documento presentado en el Taller regional sobre problemas de tierras en Europa central y oriental, 3 a 6 de abril, Budapest, Hungría.
- Deininger, K. y S. Savastano. 2002. "Do Rental Markets Transfer Land to more Productive Producers? Evidence from Six Central European Countries". Documento de discusión. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Deininger, K. y L. Squire. 1997. "Economic Growth and Income Inequality: Reexamining the Links". *Finance and Development* 34(1): 38-41.
- _____. 1998. "New Ways of Looking at Old Issues: Inequality and Growth". *Journal of Development Economics* 57(2): 259-87.
- Deininger, K., E. Zegarra y I. Lavadenz. Forthcoming. "Determinants and Impacts of Rural Land Market Activity: Evidence from Nicaragua". *World Development*.
- Deininger, K., F. Bresciani, I. Lavadenz y M. Díaz. 2002. "Mexico's Second Agrarian Reform: Impact on Factor Markets and Household Welfare". Documento de discusión. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Deininger, K., M. Maertens, P. Olinto y F. Lara. 2002. "Redistribution, Investments and Human Capital Accumulation: The Case of Agrarian Reform in the Philippines". Banco Mundial, Documento de discusión. Washington D.C.
- Deininger, K., S. Jin, B. Adenew, S. Gebre-Selassie, y M. Demeke. 2003. "Market and Nonmarket Transfers of Land in Ethiopia: Implications for Efficiency, Equity, and Nonfarm Development". Investigación de Política, Documento No. 2992. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Deininger, K., S. Jin, B. Adenew, S. Gebre-Selassie y B. Nega. 2003. "Tenure Security and Land-Related Investment: Evidence from Ethiopia". Investigación de Política, Documento No. 2991. Banco Mundial, Washington, D.C.
- De Janvry, A. y E. Sadoulet. 1989. "A Study in Resistance to Institutional Change: The Lost Game of Latin American Land Reform". *World Development* 17(9): 1397-1407.
- _____. 2002. "Comments on Political and Equity Aspects of Land Rights". Documento presentado en el Taller regional sobre problemas de tierras en América Latina y el Caribe, 19 a 22 de mayo, Pachuca, México.
- De Janvry, A., E. Sadoulet y W. Wolford. 2002. "The Changing Role of the State in Latin American Land Reforms". En: A. de Janvry, E. Sadoulet y G. Gordillo, eds., *Land Reform and Public Policy*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- De Janvry, A., G. Gordillo, J. P. Platteau y E. Sadoulet. 2001. *Access to Land, Rural Poverty, and Public Action*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Delahaye, O. 2001. *Políticas de tierras en Venezuela en el siglo XX*. Caracas, República Bolivariana de Venezuela: Fondo Editorial Tropykos.

- Delville, P. L. 2002. "Customary to Modern Transition". Documento presentado en el Taller regional sobre problemas de tierras en África y el Oriente Medio, 29 de abril a 2 de mayo, Kampala, Uganda.
- De Meza, D. y J. Gould. 1992. "The Social Efficiency of Private Decisions to Enforce Property Rights". *Journal of Political Economy* 100(3): 561-580.
- Deshpande, R. S. 2002. "Country Case Study India". Documento presentado en el Taller regional sobre problemas de tierras en Asia, 4 a 6 de junio, Phnom Penh, Camboya.
- DeSilva, S. 2000. "Skills, Partnerships, and Tenancy in Sri Lankan Rice Farms". Documento de discusión No. 819. Yale University, Centro de Crecimiento Económico, New Haven, Conn.
- De Soto, H. 1993. "The Missing Ingredient: What Poor Countries Need to Make Their Markets Work". *The Economist* 328(7): 8-28.
- _____. 2000. *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. Nueva York: Basic Books.
- Díaz, A. 2000. "On the Political Economy of Latin American Land Reforms". *Review of Economic Dynamics* 3(3): 551-71.
- Do, Q. T. y L. Iyer. 2002. "Land Rights and Economic Development: Evidence from Vietnam". Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT), Departamento de Economía, Cambridge, Mass.
- Dolan, C. S. 2001. "The 'Good Wife': Struggles over Resources in the Kenyan Horticultural Sector". *Journal of Development Studies* 37(3): 39-70.
- Dong, X. Y. 1996. "Two-Tier Land Tenure System and Sustained Economic Growth in Post-1978 Rural China". *World Development* 24(5): 915-28.
- Dong, X. Y. y L. Putterman. 2000. "Prereform Industry and State Monopsony in China". *Journal of Comparative Economics* 28(1): 32-60.
- Dorner, P. y W. C. Thiesenhusen. 1990. "Selected Land Reforms in East and Southeast Asia: Their Origins and Impacts". *Asian-Pacific Economic Literature* 4(1): 65-95.
- Dorward, A. 1999. "Farm Size and Productivity in Malawian Smallholder Agriculture". *Journal of Development Studies* 35(5): 141-61.
- Doss, C. R. 1996. "Testing among Models of Intrahousehold Resource Allocation". *World Development* 24(10): 1597-1609.
- Dowall, D. E. 1993. "Establishing Urban Land Markets in the People's Republic of China". *Journal of the American Planning Association* 59(2): 182-92.
- Dowell, D. E. y M. Leaf. 1992. "The Price of Land for Housing in Jakarta". En: K. A. Kim, ed., *Spatial Development in Indonesia, Review and Prospects*. Aldershot, Reino Unido: Avebury.
- Downs, R. W. y S. P. Reyna. 1978. *Land and Society in Contemporary Africa*. Hanover, N.H. y Londres: Imprenta Universitaria de Nueva Inglaterra.
- Drimie, S. 2002. "Comments: Customary to Modern Transition: Challenges and Recent Advances". Documento presentado en el Taller regional sobre problemas de tierras en África y el Oriente Medio, 29 de abril a 2 de mayo, Kampala, Uganda.

- Dubois, P. 2002. "Moral Hazard, Land Fertility, and Sharecropping in a Rural Area of the Philippines". *Journal of Development Economics* 68(1): 35-64.
- Dumitru, M. 2002. "Country Case Studies: Romania". Documento presentado en el Taller regional sobre problemas de tierras en Europa central y oriental, 3 a 6 de abril, Budapest, Hungría.
- Duncan, J. 2000. "Agricultural Land Reform and Farm Reorganization in Tajikistan". Reports on Foreign Aid and Development No. 106. Rural Development Institute, Seattle, Wash.
- Durand-Lasserve, A. y L. Royston. 2002a. *Holding Their ground: Secure Land Tenure for the Urban Poor in Developing Countries*. Londres: Earthscan Publications.
- _____. 2002b. "International Trends and Country Contexts: From Tenure Regularisation to Tenure Security". En: A. Durand-Lasserve y L. Royston, eds., *Holding Their Ground: Secure Land Tenure for the Urban Poor in Developing Countries*. Londres: Earthscan Publications.
- Easterly, W. y R. Levine. 2001. "Tropics, Germs, and Crops: How Endowments Influence Economic Development". Documento de trabajo No. W 9106. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- Eaton, K. 2001. "Political Obstacles to Decentralization: Evidence from Argentina and the Philippines". *Development and Change* 32(1): 101-27.
- Echenique, J. y N. Rolando. 1991. *Tierras de parceleros: ¿Donde están?* Santiago, Chile: Agraria.
- Eckstein, S. D. y G. D. Horton. 1978. "Land Reform in Latin America: Bolivia, Chile, Mexico, Peru and Venezuela". Documento de trabajo No. 275. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Eckstein, Z. y I. Zilcha. 1994. "The Effects of Compulsory Schooling on Growth, Income Distribution, and Welfare". *Journal of Public Economics* 54(3): 339-59.
- Edja, H. 2001. "Land Rights under Pressure: Access to Resources in Southern Benin". Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo, Londres.
- Eggertsson, T. 1996. "No Experiments, Monumental Disasters: Why It Took a Thousand Years to Develop a Specialized Fishing Industry in Iceland". *Journal of Economic Behavior and Organization* 30 (1): 1-23.
- El Ghonemy, M. R. 1990. *The Political Economy of Rural Poverty: The Case for Land Reform*. Londres y Nueva York: Routledge.
- El Ghonemy, M. R. 1999. "The Political Economy of Market-Based Land Reform". Documento de discusión No. DP104. United Nations Research Institute for Social Development, Ginebra.
- Ellickson, R. C. 1993. "Property in Land". *Yale Law Journal* 102(6): 1315-1400.
- Enríquez, L. J. 1992. *Harvesting Change: Labor and Agrarian Reform in Nicaragua, 1970-1990*. Chapel Hill, N.C.: Imprenta de la Universidad de Carolina del Norte.
- Estudillo, J. P., A. R. Quisumbing y K. Otsuka. 2001. "Gender Differences in Land Inheritance and Schooling Investments in the Rural Philippines". *Land Economics* 77(1): 130-43.

- Eswaran, M. y A. Kotwal. 1985a. "A Theory of Contractual Structure in Agriculture". *American Economic Review* 75(3): 352-67.
- _____. 1985b. "A Theory of Two-Tier Labor Markets in Agrarian Economies". *American Economic Review* 75(1): 162-77.
- Everingham, M. 2001. "Agricultural Property Rights and Political Change in Nicaragua". *Latin American Politics and Society* 43(3): 61-93.
- Fafchamps, M. y A. R. Quisumbing. 1999. "Human Capital, Productivity, and Labor Allocation in Rural Pakistan". *Journal of Human Resources* 34(2): 369-406.
- _____. 2002. "Control and Ownership of Assets within Rural Ethiopian Households". *Journal of Development Studies* 38(6): 47-82.
- Falk, B., B. S. Lee y R. Susmel. 2001. "Fads Versus Fundamentals in Farmland Prices: Reply". *American Journal of Agricultural Economics* 83(4): 1078-81.
- Fearnside, P. M. 2001. "Land-Tenure Issues as Factors in Environmental Destruction in Brazilian Amazonia: The Case of Southern Para". *World Development* 29(8): 1361-72.
- Feder, G. 1985. "The Relation Between Farm Size and Farm Productivity: The Role of Family Labor, Supervision, and Credit Constraints". *Journal of Development Economics* 18(2-3): 297-313.
- _____. 1988. *Land Policies and Farm Productivity in Thailand*. Baltimore, Md., y Londres: The Johns Hopkins University Press.
- _____. 2002. "The Intricacies of Land Markets: Why the World Bank Succeeds in Economic Reform through Land Registration and Tenure Security". Documento presentado en la Conference of the International Federation of Surveyors, abril 19-26, Washington, D.C.
- Feder, G. y D. Feeny. 1991. "Land Tenure and Property Rights: Theory and Implications for Development Policy". *World Bank Economic Review* 5(1): 135-53.
- Feder, G. y A. Nishio. 1999. "The Benefits of Land Registration and Titling: Economic and Social Perspectives". *Land Use Policy* 15(1): 143-69.
- Feder, G. y R. Noronha. 1987. "Land Rights Systems and Agricultural Development in Sub-Saharan Africa". *World Bank Research Observer* 2(2): 143-70.
- Feder, G., L. J. Lau, J. Y. Lin y X. Luo. 1992. "The Determinants of Farm Investment and Residential Construction in Postreform China". *Economic Development and Cultural Change* 41(1): 1-26.
- Feeny, D. 1989. "The Decline of Property Rights in Man in Thailand, 1800-1913". *Journal of Economic History* 49(2): 285-96.
- Feher, I. 2001. "Functioning of the Land Factor Market in France and Hungary: Opportunities and Constraints for Farming Sector Restructuring". Documento presentado en el taller del Banco Mundial sobre reforma pensional, 3 a 6 de abril, Budapest, Hungría.
- Feldstein, M. 1980. "Inflation, Portfolio Choice, and the Prices of Land and Corporate Stock". *American Journal of Agricultural Economics* 62(5): 910-16.
- Fenoaltea, S. 1976. "Risk, Transaction Costs, and the Organization of Medieval Agriculture". *Explorations in Economic History* 13(2): 129-75.

- Fernandes, E. 2002. "Providing Security of Land Tenure for the Urban Poor: The Brazilian Experience". En: A. Durand-Lasserve y L. Royston, eds., *Holding Their Ground: Secure Land Tenure for the Urban Poor in Developing Countries*. Londres: Earthscan Publications.
- Field, E. 2002. "Entitled to Work: Urban Property Rights and Labor Supply in Peru". Princeton University, Industrial Relations Section Firestone Library, Princeton, N.J.
- Finan, F., E. Sadoulet y A. de Janvry. 2002. "Measuring the Income-Generating Potential of Land in Rural Mexico". Documento de trabajo. Universidad de California, Berkeley.
- Firmin-Sellers, K. y P. Sellers. 1999. "Expected Failures and Unexpected Successes of Land Titling in Africa". *World Development* 27(7): 1115-28.
- Fischel W. 2001. "The Homevoter Hypothesis: How Home Values Influence Local Government Taxation, School Finance, and Land- Use Policies". Dartmouth College, Hanover, N.H. Procesado.
- Foldvary, F. E. 1998. "Market-Hampering Land Speculation: Fiscal and Monetary Origins and Remedies". *American Journal of Economics and Sociology* 57(4): 615-37.
- Foster, A. D. y M. R. Rosenzweig. 2001. "Democratization, Decentralization, and the Distribution of Local Public Goods in a Poor Rural Economy". Documento de trabajo. Universidad de Pennsylvania, Philadelphia.
- Fourie, C. 2002. "Comments: Designing Viable Land Administration". Documento presentado en el Taller regional sobre problemas de tierras en África y el Oriente Medio, 29 de abril a 2 de mayo, Kampala, Uganda.
- Fred-Mensah, B. K. 1999. "Capturing Ambiguities: Communal Conflict Management Alternative in Ghana". *World Development* 27(6): 951-65.
- Frisvold, G. B. 1994. "Does Supervision Matter? Some Hypothesis Tests Using Indian Farm-Level Data". *Journal of Development Economics* 43(2): 217-38.
- Galassi, F. L. y J. S. Cohen. 1994. "The Economics of Tenancy in Early 20th Century Southern Italy". *Economic History Review* 47(3): 585-600.
- Galor, O. y J. Zeira. 1993. "Income Distribution and Macroeconomics". *Review of Economic Studies* 60(1): 35-52.
- Gardner, B. y E. Serova. 2002. "Constraints to Growth in Russian Agriculture". Brief No. 7. BASIS Collaborative Research Support Program. Universidad de Wisconsin-Madison, Madison, Wis.
- Gavian, S. y M. Fafchamps. 1996. "Land Tenure and Allocative Efficiency in Niger". *American Journal of Agricultural Economics* 78(2): 460-71.
- Gerard, D. 2001. "Transaction Costs and the Value of Mining Claims". *Land Economics* 77(3): 371-84.
- Gharbi, M. 2002. "Country Case Study Tunisia". Documento presentado en el Taller regional sobre problemas de tierras en África y el Oriente Medio, 29 de abril a 2 de mayo, Kampala, Uganda.
- Ghatak, M. y P. Pandey. 2000. "Contract Choice in Agriculture with Joint Moral Hazard in Effort and Risk". *Journal of Development Economics* 63(2): 303-26.

- Giovarelli, R. 2002. "How to Start Your Land Consolidation Project: The Legal Issues". Instituto de Desarrollo Rural, Seattle, Wash. Procesado.
- Giovarelli, R., C. Aidarbekova, J. Duncan, K. Rasmussen y A. Tabyshalieva. 2002. "Women's Rights to Land in the Kyrgyz Republic". Banco Mundial, Washington, D.C. Draft.
- Glover, D. 1990. "Contract Farming and Outgrower Schemes in East and Southern Africa". *Journal of Agricultural Economics* 41(3): 303-15.
- Godoy, R. E. A. 1998. "The Role of Tenure Security and Private Time Preference in Neotropical Deforestation". *Land Economics* 74(2): 162-70.
- Goldstone, J. A. 1991. *Revolution and Rebellion in the Early Modern World*. Berkeley: Imprenta de la Universidad de California.
- González, J. G. y A. Vélez. 1995. "Intra-Industry, Trade between the United States and the Major Latin American Countries: Measurement and Implications for Free Trade in the Americas". *International Trade Journal* 9(4): 519-36.
- Gopal, G. y M. Salim. 1998. *Gender and Law – Eastern Africa Speaks: Proceedings of the Conference Organized by the World Bank and the Economic Commission for Africa*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Gordillo, G., A. de Janvry y E. Sadoulet. 1998. "Between Political Control and Efficiency Gains: The Evolution of Agrarian Property Rights in Mexico". *Cepal Review* 0(66):151-69.
- Graham, A. W. y M. A. G. Darroch. 2001. "Relationship between the Mode of Land Redistribution, Tenure Security, and Agricultural Credit Use in KwaZulu-Natal". *Development Southern Africa* 18(3): 295-308.
- Gray, L. C. y M. Kevane. 2001. "Evolving Tenure Rights and Agricultural Intensification in Southwestern Burkina Faso". *World Development* 29(4): 573-87.
- Graziano da Silva, J. 2001. "Quem Precisa de uma Estratégia de Desenvolvimento?" Documento de discusión No. 2, 5-53. Centro de Estudios Agrarios y de Desarrollo, Brasilia, Brasil.
- Grindle, M. S. 1990. "Agrarian Reform in Mexico: A Cautionary Tale". En: R. L. Prosterman, M. N. Temple y T. M. Hanstad, eds., *Agrarian Reform and Grassroots Development, Ten Case Studies*. Boulder, Colo.: L. Rienner.
- Grossman, H. I. 2001. "The Creation of Effective Property Rights". *American Economic Review* 91(2): 347-52.
- . 2002. "'Make Us a King': Anarchy, Predation, and the State". *European Journal of Political Economy* 18(1): 31-46.
- Grossman, H. I. y M. Kim. 1995. "Swords or Plowshares? A Theory of the Security of Claims to Property". *Journal of Political Economy* 103(6): 1275-88.
- Grossman, H. I. y J. Mendoza. 2001. "Butter and Guns: Complementarity Between Economic and Military Competition". *Economics of Governance* 2(1): 25-33.
- Gruszczynski, D. y C. F. Jaramillo. 2002. "Country Case Study Colombia". Documento presentado en el Taller regional sobre problemas de tierras en América Latina y el Caribe, 19 a 22 de mayo, Pachuca, México.

- Gueye, B., H. Ouedraogo y C. Toulmin. 2002. "Country Case Study West Africa". Documento presentado en el Taller regional sobre problemas de tierras en África y el Oriente Medio, 29 de abril a 2 de mayo, Kampala, Uganda.
- Guinnane, T. W. y R. I. Miller. 1997. "The Limits to Land Reform: The Land Acts in Ireland, 1870-1909". *Economic Development and Cultural Change* 45(3): 591-612.
- Gunjal, K., S. Williams y R. Romain. 1996. "Agricultural Credit Subsidies and Farmland Values in Canada". *Canadian Journal of Agricultural Economics* 44(1): 39-52.
- Gunning, J. W., J. Hoddinott, B. Kinsey y T. Owens. 2000. "Revisiting Forever Gained: Income Dynamics in the Resettlement Areas of Zimbabwe, 1983-96". *Journal of Development Studies* 36(6): 131-54.
- Haddad, L. 1997. *The Scope of Intrahousehold Resource Allocation Issues*. Baltimore, Md., y Londres: The Johns Hopkins University Press.
- Hall A. L. 1990. "Land Tenure and Land Reform in Brazil". En: R. L Prosterman, M. N. Temple, y T. M. Hanstad, eds., *Agrarian Reform and Grassroots Development, Ten Case Studies*. Boulder, Colo.: L. Rienner.
- Hall, R. 1998. "Design for Equity: Linking Policy with Objectives in South Africa's Land Reform". *Review of African Political Economy* 25(77): 451-62.
- Hamid, N. 1983. "Growth of Small-Scale Industry in Pakistan". *Pakistan Economic and Social Review* 21(1-2): 37-76.
- Hamman, J. y J. Ewert. 1999. "A Historical Irony in the Making? State, Private Sector, and Land Reform in the South African Wine Industry". *Development Southern Africa* 16(3): 447-54.
- Hayami, M. 2000. "The U.S. and Japanese Economies: Reflections of a Central Banker". *Economic and Financial Review* 7(4): 189-96.
- Hayami, Y. 2001. "Ecology, History, and Development: A Perspective from Rural Southeast Asia". *World Bank Research Observer* 16(2): 169-98.
- Hayami, Y. y M. Kikuchi. 2000. *A Rice Village Saga: Three Decades of Green Revolution in the Philippines*. Londres: Macmillan.
- Hayami, Y. y K. Otsuka. 1993. *The Economics of Contract Choice: An Agrarian Perspective*. Oxford, Reino Unido; Nueva York; Toronto, y Melbourne: Oxford University Press y Clarendon Press.
- Hayami, Y. y V. W. Ruttan. 1985. *Agricultural Development: An International Perspective*. Baltimore, Md.: The Johns Hopkins University Press.
- Hayami, Y., A. R. Quisumbing y L. Adriano. 1990. *Toward an Alternative Land Reform Paradigm: A Philippine Perspective*. Manila: Ateneo de Manila University Press.
- Heath, J. 1994. "Land Management in Côte d'Ivoire". Documento de trabajo. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Heltberg, R. 2001. "Determinants and Impact of Local Institutions for Common Resource Management". *Environment and Development Economics* 6(2): 183-208.
- Hernández, M. A. 2001. "Ejemplos de políticas de tierra en varios países de Europa Occidental, España, Francia, Portugal, Italia, Dinamarca". IRAM. Procesado.

- Herring, R. J. 1999. "Persistent Poverty and Path Dependency – Agrarian Reform: Lessons from the United States and India". *IDS Bulletin* (Universidad de Sussex, Instituto de Estudios sobre Desarrollo, Brighton, Reino Unido) 30(2): 13-22.
- Heston, A. y D. Kumar. 1983. "The Persistence of Land Fragmentation in Peasant Agriculture: An Analysis of South Asian Cases". *Explorations in Economic History* 20(2): 199-220.
- Hilton, R. 1978. *The Transition from Feudalism to Capitalism*. Londres: New Left Books.
- Hirtz, F. 1998. "The Discourse That Silences: Beneficiaries' Ambivalence towards Redistributive Land Reform in the Philippines". *Development and Change* 29(2): 247-75.
- Ho, P. 2000. "China's Rangelands under Stress: A Comparative Study of Pasture Commons in the Ningxia Hui Autonomous Region". *Development and Change* 31(2): 385-412.
- Hodgson, S., C. Cullinan y K. Campbell. 1999. "Land Ownership and Foreigners: A Comparative Analysis of Regulatory Approaches to the Acquisition and Use of Land by Foreigners". Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura Legal Papers Online No. 6. Available on: <http://www.fao.org/Legal/Prs-OL/hodgson.pdf>.
- Hoff, K. 1991. "Land Taxes, Output Taxes, and Sharecropping: Was Henry George Right?" *World Bank Economic Review* 5(1): 93-111.
- Horowitz, A. W. 1993. "Time Paths of Land Reform: A Theoretical Model of Reform Dynamics". *American Economic Review* 83(4): 1003-10.
- Hossain, M. 1978. "Factors Affecting Tenancy: The Case of Bangladesh Agriculture". *Bangladesh Development Studies* 6(2): 139-62.
- Hotte, L. 2001. "Conflicts over Property Rights and Natural-Resource Exploitation at the Frontier". *Journal of Development Economics* 66(1): 1-21.
- Huizer, G. 1972. *The Revolutionary Potential of Peasants in Latin America*. Lexington, Mass.: Lexington Books.
- Hvalkof, S. 2002. "Indigenous Land Rights and Natural Resource Management: Legal and Institutional Issues". Documento presentado en el Taller regional sobre problemas de tierras en América Latina y el Caribe, 19 a 22 de mayo, Pachuca, México.
- Ibbotson, R. G., L. B. Siegel y K. S. Love. 1985. "World Wealth: Market Values and Returns". *Journal of Portfolio Management* 12(1): 4-23.
- Jacoby, H. G. y G. Mansuri. 2002. "Incomplete Contracts and Investment: A Study of Land and Tenancy in Pakistan". Documento de discusión. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Jacoby, H. G., G. Li y S. Rozelle. 2002. "Hazards of Expropriation: Tenure Insecurity and Investment in Rural China". *American Economics Review* 92(5): 1420-47.
- Jaramillo, C. F. 1998. "El mercado rural de tierras en América Latina: hacia una nueva estrategia B". Informe Técnico No. ENV- 124. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- _____. 2001. "Liberalization, Crisis, and Change: Colombian Agriculture in the 1990s". *Economic Development and Cultural Change* 49(4): 821-46.

- Jarvis, L. S. 1985. "Chilean Agriculture under Military Rule: From Reform to Reaction, 1973-1980". Universidad de California, Instituto de Estudios Internacionales, Berkeley.
- _____. 1989. "The Unraveling of Chile's Agrarian Reform, 1973-1986". En: W. Thiesenhusen, ed., *Searching for Agrarian Reform in Latin America*. Boston: Unwin Hyman.
- _____. 1991. "Overgrazing and Range Degradation in Africa: Is There Need and Scope for Government Control of Livestock Numbers?" *Eastern Africa Economic Review* 7(1): 95-116.
- Jensen, M. C., y W. H. Meckling. 1976. "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs, and Ownership Structure". *Journal of Financial Economics* 3(4): 305-60.
- Jeon, Y. D. y Y. Y. Kim. 2000. "Land Reform, Income Redistribution, and Agricultural Production in Korea". *Economic Development and Cultural Change* 48(2): 253-68.
- Jiménez, E. 1984. "Tenure Security and Urban Squatting". *Review of Economics and Statistics* 66(4): 556-67.
- Jodha, N. S. 1984. "Agricultural Tenancy in Semiarid Tropical India". En: H. P. Binswanger y R. Rosenzweig, eds., *Contractual Arrangements, Employment, and Wages in Rural Labor Markets in Asia*. New Haven, Conn., y Londres: Yale University Press.
- _____. 1990. "Depletion of Common Property Resources in India: Micro-Level Evidence". En: G. McNicholl y M. Cain, eds., *Rural Development and Population: Institutions and Policy*. Nueva York: Consejo Demográfico y Oxford University Press.
- _____. 1996. *Property Rights and Development*. Washington, D.C.: Island Press.
- Joireman, S. F. 2001. "Property Rights and the Role of the State: Evidence from the Horn of Africa". *Journal of Development Studies* 38(1): 1-28.
- Jonakin, J. 1996. "The Impact of Structural Adjustment and Property Rights Conflicts on Nicaraguan Agrarian Reform Beneficiaries". *World Development* 24(7): 1179-91.
- Juma, S. y S. Christensen. 2001. "Bringing the Informal Settlers under the Register: The Namibian Challenge". Documento presentado en la Conferencia Internacional sobre Información Espacial para el Desarrollo Sostenible, 2 a 5 de octubre, Nairobi, Kenia.
- Just, R. E. y J. A. Miranowski. 1989. "U.S. Land Prices: Trends and Determinants". En: A. Maunier y A. Valdés, eds., *Agriculture and Governments in an Interdependent World. Proceedings of the 20th International Conference of Agricultural Economists*. Aldershot, Reino Unido: Ashgate.
- Kaganova, O. y R. Nayyar-Stone. 2000. "Municipal Real Property Asset Management: An Overview of World Experience, Trends, and Financial Implications". *Journal of Real Estate Portfolio Management* 6(4): 307-26.
- Kalabamu, F. T. 2000. "Land Tenure Management Reforms in East and Southern Africa: The Case of Botswana". *Land Use Policy* 17(4): 305-19.
- Kanazawa, M. T. 1996. "Possession Is Nine Points of the Law: The Political Economy of Early Public Land Disposal". *Explorations in Economic History* 33(2): 227-49.

- Kantor, S. E. 1998. *Politics and Property Rights: The Closing of the Open Range in the Postbellum South*. Chicago y Londres: Imprenta de la Universidad de Chicago.
- Kasanga, K. y N. Kotey. 2001. *Land Management in Ghana: Building on Tradition and Modernity*. Londres: Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo.
- Katz, E. y J. S. Chamorro. 2002. "Gender, Land Rights, and the Household Economy in Rural Nicaragua and Honduras". Documento presentado en el Taller regional sobre problemas de tierras en América Latina y el Caribe, 19 a 22 de mayo, Pachuca, México.
- Kawagoe, T. 1999. "Agricultural Land Reform in Postwar Japan: Experiences and Issues". Documento de trabajo No. 2111. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Keefer, P. y S. Knack. 2002. "Polarization, Politics, and Property Rights: Links between Inequality and Growth". *Public Choice* 111(1-2): 127-54.
- Kevane, M. 1996. "Agrarian Structure and Agricultural Practice: Typology and Application to Western Sudan". *American Journal of Agricultural Economics* 78(1): 236-45.
- Kevane, M. y L. C. Gray. 1999. "A Woman's Field Is Made at Night: Gendered Land Rights and Norms in Burkina Faso". *Feminist Economics* 5(3): 1-26.
- Key, N., J. Muñoz-Piñand, A. de Janvry y E. Sadoulet. 1998. "Social and Environmental Consequences of the Mexican Reforms: Common Pool Resources in the *Ejido* Sector". Universidad de California-Berkeley, Departamento de Economía Agrícola y de Recursos, Berkeley.
- Khadiagala, L. S. 2001. "The Failure of Popular Justice in Uganda: Local Councils and Women's Property Rights". *Development and Change* 32(1): 55-76.
- Kijima, Y., T. Sakurai y K. Otsuka. 2000. "*Iriaichi*: Collective Versus Individualized Management of Community Forests in Postwar Japan". *Economic Development and Cultural Change* 48(4): 866-86.
- King, R. 1977. *Land Reform: A World Survey*. Londres: G. Bell & Sons.
- Kinsey, B. H. y H. P. Binswanger. 1993. "Characteristics and Performance of Resettlement Programs: A Review". *World Development* 21(9): 1477-94.
- Kironde, L. 2002. "Comments on Management of Peri-Urban Land and Land Taxation". Documento presentado en el Taller regional sobre problemas de tierras en África y el Oriente Medio, 29 de abril a 2 de mayo, Kampala, Uganda.
- Kochar, A. 1997. "Does Lack of Access to Formal Credit Constrain Agricultural Production? Evidence from the Land Tenancy Market in Rural India". *American Journal of Agricultural Economics* 79(3): 754-63.
- Koo, A. Y. C. 1973. "Towards a More General Model of Land Tenancy and Reform". *Quarterly Journal of Economics*. 87(4): 567-80.
- Kopeva, D. 2002. "Bulgaria Country Case Study". Documento presentado en el Taller regional sobre problemas de tierras en Europa central y oriental, 3 a 6 de abril, Budapest, Hungría.
- Kranton, R. E. y A. V. Swamy. 1999. "The Hazards of Piecemeal Reform: British Civil Courts and the Credit Market in Colonial India". *Journal of Development Economics* 58(1): 1-24.

- Kriger, N. J. 1992. *Zimbabwe's Guerrilla War, Peasant Voices*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Kung, J. K.-S. 2000. "Common Property Rights and Land Reallocations in Rural China: Evidence from a Village Survey". *World Development* 28(4): 701-19.
- Kuran, T. 1993. "Sparks and Prairie Fires: A Theory of Unanticipated Political Revolution". En: U. Witt, ed., *Evolutionary Economics*. Aldershot, Reino Unido: Edward Elgar Press.
- Kutcher, G. P. y P. L. Scandizzo. 1981. "The Agricultural Economy of Northeast Brazil". Banco Mundial, Washington, D.C.
- Laffont, J.-J. y M.-S. Matoussi. 1995. "Moral Hazard, Financial Constraints, and Sharecropping in El Oulja". *Review of Economic Studies* 62(3): 381-99.
- Lanjouw, J. O. 1999. "Information and the Operation of Markets: Tests Based on a General Equilibrium Model of Land Leasing in India". *Journal of Development Economics* 60(2): 497-527.
- Lanjouw, J. O. y P. Levy 1998. "Untitled: A Study of Formal and Informal Property Rights in Urban Ecuador". Documento de discusión No. 788. Yale Economic Growth Center, New Haven, Conn.
- Lansink, A. O., K. Pietola y S. Backman. 2002. "Efficiency and Productivity of Conventional and Organic Farms in Finland 1994-1997". *European Review of Agricultural Economics* 29(1): 51-65.
- Lastarria-Cornhiel, S. 1997. "Impact of Privatization on Gender and Property Rights in Africa". *World Development* 25(8): 1317-33.
- Lavadenz, I. y K. Deininger. 2002. "Land Policies". En: M. M. Giugale, O. Lafourcade, C. Luff, eds., *Colombia: The Economic Foundation of Peace*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Lavigne Delville, P. 2000. "Harmonising Formal Law and Customary Land Rights in French-Speaking West Africa". En: C. Toulmin y J. Quan, eds., *Evolving Land Rights, Policy, and Tenure in Africa*. Londres: Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo.
- Lavigne Delville, P., C. Toulmin, J.-P. Colin y J.-P. Chauveau. 2002. *Negotiating Access to Land in West Africa: A Synthesis of Findings from Research on Derived Rights to Land*. Londres: Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo y Grupo de Investigación y de Intercambios Tecnológicos.
- Lence, S. H. 2001. "Farmland Prices in the Presence of Transaction Costs: A Cautionary Note". *American Journal of Agricultural Economics* 83(4): 985-92.
- Lerman, Z. 2001. "Agriculture in Transition Economies: From Common Heritage to Divergence". *Agricultural Economics* 26(2): 95-114.
- Lerman, Z. y K. Brooks. 2001. "Turkmenistan: An Assessment of Leasehold-Based Farm Restructuring". Documento técnico No. 500, Europe and Central Asia Environmentally and Socially Sustainable Development Series. Banco Mundial, Washington, D.C..

- Lerman, Z., C. Csaki y V. Moroz. 1998. "Land Reform and Farm Restructuring in Moldova: Progress and Prospects". Documento de discusión No. 398. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Leroy de la Brière, B. 1996. "Household Behavior toward Soil Conservation and Remittances in the Dominican Republic". Documento de trabajo. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Leybourne M., F. Ghassali, A. S. Osman, T. Nordblom, y G. Gintzburger. 1993. "The Utilization of Fodder Shrubs (*Atriplex* spp., *Salsola Vermicula*) by Agropastoralists in the Northern Syrian Steppe". Pasture Forage and Livestock Program Annual Report. Centro Internacional para la Investigación Agrícola en las Áreas Secas, Aleppo, Syria.
- Li, G., S. Rozelle y L. Brandt. 1998. "Tenure, Land Rights, and Farmer Investment Incentives in China". *Agricultural Economics* 19(1): 63-71.
- Li, P. 2002. "Rural Land System in China: Status and Recommendations". Estudio de caso presentado en el Taller regional sobre problemas de tierras en Asia, 4 a 6 de junio, Phnom Penh, Camboya.
- Libecap, G. D. 1986. "Property Rights in Economic History: Implications for Research". *Explorations in Economic History* 23(3): 227-52.
- Lin, J. Y. 1992. "Rural Reforms and Agricultural Growth in China". *American Economic Review* 82(1): 34-51.
- Lin, J. Y., F. Cai y Z. Li. 1997. "The China Miracle: Development Strategy and Economic Reform". *Asia-Pacific Development Journal* 4(1): 165-69.
- López, R. 1997. "Land Titles and Farm Productivity in Honduras". Banco Mundial, Washington, D.C. Procesado.
- Lopez, R. y A. Valdez. 2000. *Rural Poverty in Latin America*. Nueva York y Londres: St. Martin's Press y Macmillan Press.
- Lyne, M. C., y M. A. G. Darroch. 1997. "Broadening Access to Land Markets: Financing Emerging Farmers in South Africa". *Development Southern Africa* 14(4): 561-68.
- Mabogunje, A. L. 1992. "Perspective on Urban Land and Urban Management Policies in Sub-Saharan Africa". Documento técnico No. 196, Serie del Departamento Técnico de África. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Macours, K., 2002. "Land Rental markets in Guatemala: Functioning and Potential". Universidad de California, Berkeley. Procesado.
- Macours, K. y J. F. M. Swinnen. 2000a. "Causes of Output Decline in Economic Transition: The Case of Central and Eastern European Agriculture". *Journal of Comparative Economics* 28(1): 172-206.
- _____. 2000b. "Impact of Initial Conditions and Reform Policies on Agricultural Performance in Central and Eastern Europe, the Former Soviet Union, and East Asia". *American Journal of Agricultural Economics* 82(5): 1149-55.
- _____. 2002. "Patterns of Agrarian Transition". *Economic Development and Cultural Change* 50(2): 365-94.

- Mahmood, M. 1990. "The Change in Land Distribution in the Punjab: Empirical Application of an Exogenous-Endogenous Model for Agrarian Sector Analysis". *Pakistan Development Review* 29(3-4): 149-289.
- Malik, A. y R. M. Schwab. 1991. "Optimal Investments to Establish Property Rights in Land". *Journal of Urban Economics* 29(3): 295-309.
- Malpezzi, S. 1998. "Welfare Analysis of Rent Control with Side Payments: A Natural Experiment in Cairo, Egypt". *Regional Science and Urban Economics* 28(6): 773-95.
- Malpezzi, S. y S. K. Mayo. 1997. "Getting Housing Incentives Right: A Case Study of the Effects of Regulation, Taxes, and Subsidies on Housing Supply in Malaysia". *Land Economics* 73(3): 372-91.
- Malpezzi, S., G. H. Chun y R. K. Green. 1998. "New Place-to-Place Housing Price Indexes for U.S. Metropolitan Areas and Their Determinants". *Real Estate Economics* 26(2): 235-74.
- Manyong, V. y V. Houndekon. 2000. "Land Tenurial Systems and the Adoption of Mucuna Planted Fallow in the Derived Savannas of West Africa". Documento de trabajo No. 4. International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- Mason, T. D. 1986. "Land Reform and the Breakdown of Clientelist Politics in El Salvador". *Comparative Political Studies* 18(4): 487-516.
- Masri, A. 1991. "The Tradition of Hema as a Land Tenure Institution in Arid Land Management: The Syrian Arab Republic". Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Roma.
- Mathijs, E. y J. F. M. Swinnen. 2001. "Production Organization and Efficiency During Transition: An Empirical Analysis of East German Agriculture". *Review of Economics and Statistics* 83(1): 100-07.
- McAuslan, P. 1998. "Making Law Work: Restructuring Land Relations in Africa". *Development and Change* 29(3): 525-52.
- McCarthy, N., A. de Janvry y E. Sadoulet. 1997. "Land Allocation under Dual Individual-Collective Use in Mexico". Instituto Internacional de Investigación Ganadera. Nairobi, Kenia.
- McCarthy, N., E. Sadoulet y A. de Janvry. 2001. "Common Pool Resource Appropriation under Costly Cooperation". *Journal of Environmental Economics and Management* 42(3): 297-309.
- McClintock, C. 1981. *Peasant Cooperatives and Political Change in Peru*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- McCloskey, D. N. 1975. *The Persistence of English Common Fields*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- McKean, M. A. 1996. *Common-Property Regimes as a Solution to Problems of Scale and Linkage*. Washington, D.C.: Island Press.
- McMillan, J. 1989. "A Game-Theoretic View of International Trade Negotiations: Implications for the Developing Countries". En: J. Whalley, ed., *Developing Countries and the Global Trading System*, Vol. 1, *Thematic Studies from a Ford Foundation*

- Project*. Londres y Ann Arbor, Mich.: MacMillan e Imprenta de la Universidad de Michigan.
- McMillan, J., J. Whalley y L. Zhu. 1989. "The Impact of China's Economic Reforms on Agricultural Productivity Growth". *Journal of Political Economy* 97(4): 781-807.
- Mearns, R. 1996. "Community, Collective Action, and Common Grazing: The Case of Post-Socialist Mongolia". *Journal of Development Studies* 32(3): 297-339.
- Melmed-Sanjak, J. S. y M. R. Carter. 1991. "The Economic Viability and Stability of 'Capitalised Family Farming': An Analysis of Agricultural Decollectivisation in Peru". *Journal of Development Studies* 27(2): 190-210.
- Melmed-Sanjak, J. S. y S. Lastarria-Cornhiel. 1998. "Development of Good Practice Guidelines for Land Leasing: Some Preliminary Considerations". Informe preliminar para la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Universidad de Wisconsin, Centro de Tenencia de la Tierra, Madison.
- Merlet, M. y D. Pommier. 2000. "Estudios sobre tenencia de la tierra". Instituto de Investigación y Aplicación de Métodos para el Desarrollo. Managua, Nicaragua.
- Messick, R. 1996. "Report on Informal Lending Organizations in Lima". Nota informal. Instituto para la Libertad y la Democracia, Lima, Perú.
- Migdal, J. S. 1974. *Peasants, Politics, and Revolution: Pressure toward Political and Social Change in the Third World*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Migot-Adholla, S. 1993. *Indigenous Land Rights Systems in Sub-Saharan Africa: A Constraint on Productivity?* Oxford, Reino Unido; Nueva York; Toronto y Melbourne: Oxford University Press.
- Molina, J. 2002. "Credit for Land Purchases by the Rural Poor: Review of Experience". Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Oficina para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile.
- Moll, P. G. 1988. "Transition to Freehold in the South African Reserves". *World Development* 16(3): 349-60.
- _____. 1996. "Position Paper on Rural and Urban Land in Zambia". Banco Mundial, Departamento de Sudáfrica, Washington, D.C.
- Mookherjee, D. 1997. "Informational Rents and Property Rights in Land". En: J. Roemer, ed., *Property Relations, Incentives, and Welfare*. Nueva York: MacMillan Press.
- Moore, B. 1966. *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Boston: Beacon Press.
- Moyo, S., B. Rutherford y D. Amanor-Wilks. 2000. "Land Reform and Changing Social Relations for Farm Workers in Zimbabwe". *Review of African Political Economy* 27(84): 181-202.
- Muñoz, J. A. 1999. "Los mercados de tierras rurales en Bolivia". Serie sobre Desarrollo Productivo No. 61. Red de Trabajo para el Desarrollo Agrícola, Santiago, Chile.
- Muñoz, J. y I. Lavadenz. 1997. "Reforming the Agrarian Reform in Bolivia". Documento de discusión. Instituto para el Desarrollo Internacional, Universidad de Harvard, Cambridge, Mass.

- Murphy, R. 2000. "Migration and Interhousehold Inequality: Observations from Wanzai County, Jiangxi". *China Quarterly* 0(164): 965-82.
- Mushinski, D. W. 1999. "An Analysis of Offer Functions of Banks and Credit Unions in Guatemala". *Journal of Development Studies* 36(2): 88-112.
- Nega, B., B. Adenew y S. Gebre-Selassie. 2002. "Ethiopia Country Case Study". Documento presentado en el Taller regional sobre problemas de tierras en África y el Oriente Medio, 29 de abril a 2 de mayo, Kampala, Uganda.
- Negrao, J. 2002. "Comments: Land as a Source of Conflict and in Post-Conflict Settlement". Documento presentado en el Taller regional sobre problemas de tierras en África y el Oriente Medio, 29 de abril a 2 de mayo, Kampala, Uganda.
- Nelson, G. C., V. Harris y S. W. Stone. 2001. "Deforestation, Land Use, and Property Rights: Empirical Evidence from Darien, Panama". *Land Economics* 77(2): 187-205.
- Nesheiwat, K., T. Ngaido y Q. Mamdoh. 1998. "Farmers and Communities in Low Rainfall Areas in Jordan: Implications of State Ownership over Rangelands". Documento presentado en Taller de Investigación de Políticas y Derechos de Propiedad, noviembre 24-29, Hammamet, Túnez.
- Newell, A., K. Pandya y J. Symons. 1997. "Farm Size and the Intensity of Land Use in Gujarat". *Oxford Economic Papers* 49(2): 307-15.
- Ngaido, T. 1993. "Implementing the Rural Code: Perceptions and Expectations of Rural Niger". Documento de discusión No. 7. Universidad de Wisconsin, Centro de Tenencia de la Tierra, Madison.
- Ngaido, T. y N. McCarthy. 2002. "Pastoral Land Rights". Documento presentado en el Taller regional sobre problemas de tierras en África y el Oriente Medio, 29 de abril a 2 de mayo, Kampala, Uganda.
- Niamir-Fuller, M. 1999. *Managing Mobility in African Rangelands: The Legitimization of Transhumance*. Londres y Roma: Intermediate Technology Publications.
- Nordblom, T. L. y F. Shomo. 1995. "Food and Feed Prospects to 2020 in the West Asia/North Africa Region". Documentos de Ciencia Social No. 2. Centro Internacional para la Investigación Agrícola en las Áreas Secas, Aleppo, Siria.
- Noronha, R. 1985. "A Review of the Literature on Land Tenure Systems in Sub-Saharan Africa". Documento de discusión. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Ntozi, J. P. M. y F. E. Ahimbisibwe. 1999. "Some Factors in the Decline of AIDS in Uganda". En: J. C. Caldwell, I. O. Orubuloye, y J. P. M. Ntozi, eds., *The Continuing African HIV/AIDS Epidemic*. Camberra: Universidad Nacional Australiana, Centro Nacional de Epidemiología y Salud Pública, Centro Médico de Transición.
- Nugent, J. y J. Robinson. 2002. "Are Endowments Fate?" Documento de discusión No. 3206. Centro de Investigación de Política Económica, Londres.
- Nugent, J. B. y N. Sánchez. 1998. "Common Property Rights as an Endogenous Response to Risk". *American Journal of Agricultural Economics* 80(3): 651-57.
- Oates, W. E. y R. M. Schwab. 1997. "The Impact of Urban Land Taxation: The Pittsburgh Experience". *National Tax Journal* 50(1): 1-21.

- Olinto, P. V. 1995. "Land Quality and the Inverse Relationship between Farm Size and Productivity: A Panel Data Analysis of Paraguayan Farm Households". Universidad de Wisconsin, Departamento de Economía Agrícola, Madison.
- Österberg, T. 2002. "Designing Viable Land Administration Systems". Documento presentado en el Taller regional sobre problemas de tierras en África y el Oriente Medio, 29 de abril a 2 de mayo, Kampala, Uganda.
- Ortega, E. 1988. "Transformaciones agrarias y campesinado: de la participación a la exclusión". Corporación de Investigación para América Latina, Santiago, Chile.
- Osman, A. F., N. H. Bahhady y N. Murad. 1994. "Use of Fodder Shrubs in the Rehabilitation of Degraded Rangelands in Syria". Informe Anual del Programa de Pastizales, Forraje y Ganados. Centro Internacional para la Investigación Agrícola en las Áreas Secas, Aleppo, Siria.
- Ostrom, E. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Serie de Economía Política de Instituciones y Decisiones. Cambridge, Reino Unido; Nueva York, y Melbourne: Cambridge University Press.
- Otsuka, K. 1991. "Determinants and Consequences of Land Reform Implementation in the Philippines". *Journal of Development Economics* 35(2): 339-55.
- _____. 2001. *Land Tenure and Natural Resource Management: A Comparative Study of Agrarian Communities in Asia and Africa*. Baltimore y Londres: The Johns Hopkins University Press.
- _____. 2002. "Enhancing Land Access and Land Rights for the Marginalized: Regional Overview in an International Context". Documento presentado en el Taller regional sobre problemas de tierras en Asia, 4 a 6 de junio, Phnom Penh, Camboya.
- Otsuka, K. y Y. Hayami. 1988. "Theories of Share Tenancy: A Critical Survey". *Economic Development and Cultural Change* 37(1): 31-68.
- Otsuka, K., H. Chuma y Y. Hayami. 1992. "Land and Labor Contracts in Agrarian Economies: Theories and Facts". *Journal of Economic Literature* 30(4): 1965-2018.
- _____. 1993. "Permanent Labour and Land Tenancy Contracts in Agrarian Economies: An Integrated Analysis". *Economica* 60(237): 57-77.
- Overchuk, A. 2002. "Integrated Approach to Land Policy and Development of Land Administration Institutions in Russia". Documento presentado en el Taller regional sobre problemas de tierras en Europa central y oriental, 3 a 6 de abril, Budapest, Hungría.
- Palmer, R. 1977. *Land and Racial Domination in Rhodesia*. Berkeley: Imprenta de la Universidad de California.
- Pant, C. 1983. "Tenancy and Family Resources: A Model and Some Empirical Analysis". *Journal of Development Economics* 12(1-2): 27-39.
- Pender, J. L. y J. M. Kerr. 1998. "Determinants of Farmers' Indigenous Soil and Water Conservation Investments in Semi-Arid India". *Agricultural Economics* 19(1-2): 113-25.
- _____. 1999. "The Effects of Land Sales Restrictions: Evidence from South India". *Agricultural Economics* 21(3): 279-94.

- Pescay, M. 2002. "Analyze Comparée des Expériences, de Côte d'Ivoire, du Bénin et de Guinée-Bissau". Documento presentado en el Taller regional sobre problemas de tierras en África y el Oriente Medio, 29 de abril a 2 de mayo, Kampala, Uganda.
- Pinckney, T. C. y P. K. Kimuyu. 1994. "Land Tenure Reform in East Africa: Good, Bad, or Unimportant?" *Journal of African Economies* 3(1): 1-28.
- Pingali, P. 1987. *Agricultural Mechanization and the Evolution of Farming Systems in Sub-Saharan Africa*. Baltimore y Londres: The Johns Hopkins University Press.
- Place, F. 1995. "The Role of Land and Tree Tenure in the Adoption of Agroforestry Technologies in Zambia, Burundi, Uganda, and Malawi: A Summary and Synthesis". Universidad de Wisconsin, Centro de Tenencia de la Tierra, Madison.
- _____. 2002. "Land Markets in Africa: Preconditions, Potentials, and Limitations". Documento presentado en el Taller regional sobre problemas de tierras, en Kampala, Uganda.
- Place, F. y K. Otsuka. 2001. "Population, Tenure, and Natural Resource Management: The Case of Customary Land Area in Malawi". *Journal of Environmental Economics and Management* 41(1): 13-32.
- Platteau, J. P. 1996. "The Evolutionary Theory of Land Rights as Applied to Sub-Saharan Africa: A Critical Assessment". *Development and Change* 27(1): 29-86.
- Platteau, J. P. y J.-M. Baland. 2001. "Impartial Inheritance Versus Equal Division: A Comparative Perspective Centered on Europe and Sub-Saharan Africa". En: A. de Janvry, G. Gordillo, J. P. Platteau y E. Sadoulet, eds., *Access to Land, Rural Poverty, and Public Action*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Poffenberger, M. 2002. *Keepers of the Forest: Land Management Alternatives in Southeast Asia*. West Hartford, Conn.: Kumarian Press.
- Pomfret, R. 2000. "Agrarian Reform in Uzbekistan: Why Has the Chinese Model Failed to Deliver?" *Economic Development and Cultural Change* 48(2): 269-84.
- Powelson, J. P. 1988. "The Story of Land: A World History of Land Tenure and Agrarian Reform". Instituto Lincoln de la Tierra, Cambridge, Mass.
- Powelson, J. P. y R. Stock. 1987. "The Peasant Betrayed: Agriculture and Land Reform in the Third World". Boston, Mass.: Oelgeschlager, Gunn y Hain.
- Prosterman, R. 2001. "Land Tenure, Food Security, and Rural Development in China". *Development* 44(4): 79-84.
- Prosterman, R. y T. Handstad. 1999. *Legal Impediments to Effective Rural Land Relations in Eastern Europe and Central Asia: A Comparative Perspective*. Documento técnico No. 436. Serie de Desarrollo Rural Ambiental y Socialmente Sostenible de Europa y Asia Central. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Prosterman, R. L., M. N. Temple y T. M. Hanstad, eds. 1990. *Agrarian Reform and Grassroots Development, Ten Case Studies*. Boulder, Colo.: L. Rienner.
- Quibria, M. G. y S. Rashid. 1986. "Sharecropping in Dual Agrarian Economies: A Synthesis". *Oxford Economic Papers* 38(1): 94-111.
- Quisumbing, A. R. 2001. "Women's Land Rights in the Transition to Individualized Ownership: Implications for Tree-Resource Management in Western Ghana". *Economic Development and Cultural Change* 50(1): 157-81.

- Quisumbing, A. R. y K. Otsuka. 2001. "Land, Trees, and Women: Evolution of Land Tenure Institutions in Western Ghana and Sumatra". Informe de investigación No. 121. Instituto Internacional de Investigación de Política Alimentaria, Washington, D.C.
- Radhakrishnan, P. 1990. "Land Reforms: Rhetoric and Reality". *Economic and Political Weekly* 25(47): 2617-21.
- Rahmato, D. 1993. "Land, Peasants, and the Drive for Collectivization in Ethiopia". En: T. J. Bassett y D. E. Crummey, eds., *Land in African Agrarian Systems*. Imprenta de la Universidad de Wisconsin, Madison.
- _____. 1997. "Manufacturing Poverty: Rural Policy and Micro-Agriculture". Documento presentado en el Taller sobre Proyecto de Tenencia de la Tierra, 20 a 21 de septiembre, Instituto de Investigación sobre Desarrollo, Addis Abeba, Etiopía.
- Ravallion, M. y D. van de Walle. 2001. "Breaking up the Collective Farm: Welfare Outcomes of Vietnam's Massive Land Privatization". Documento de trabajo No. 2710. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Ravenscroft, N., R. Gibbard y S. Markwell. 1998. "Private Sector Tenancy Arrangements", Vol. I, "Literature Review". Informe preliminar para la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Roma.
- Rawal, V. 2001. "Agrarian Reform and Land Markets: A Study of Land Transactions in Two Villages of West Bengal, 1977-1995". *Economic Development and Cultural Change* 49(3): 611-29.
- Ray, S. K. 1996. "Land System and Its Reforms in India". *Indian Journal of Agricultural Economics* 51(1): 220-37.
- Ray, T. 1999. "Share Tenancy as Strategic Delegation". *Journal of Development Economics* 58(1): 45-60.
- Ray, T. y N. Singh. 2001. "Limited Liability, Contractual Choice, and the Tenancy Ladder". *Journal of Development Economics* 66(1): 289-303.
- Reid, J. D., Jr. 1977. "The Theory of Share Tenancy Revisited – Again". *Journal of Political Economy* 85(2): 403-07.
- Renaud, B. 1999. "The Financing of Social Housing in Integrating Financial Markets: A View from Developing Countries". *Urban Studies* 36(4): 755-73.
- Robison, L. J., D. A. Lins y R. Venkataraman. 1985. "Cash Rents and Land Values in U.S. Agriculture". *American Journal of Agricultural Economics* 67(4): 795-805.
- Rodrik, D. 1998. "Where Did All the Growth Go? External Shocks, Social Conflict, and Growth Collapses". Documento de trabajo No. 6350-27. Oficina Nacional de Investigación Económica, Cambridge, Mass.
- Rojas, M. E., 2001. "Evaluación de las Leyes 30/88 y 160/94, y diseño de indicadores para la medición de la Reforma Agraria en Colombia". Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, Colombia.
- Rolfes, L., Jr. 2002. "Making the Legal Basis for Private Land Rights Operational and Effective". Documento presentado en el Taller regional sobre problemas de tierras en Europa central y oriental, 3 a 6 de abril, Budapest, Hungría.

- Rosenzweig, M. R. y K. I. Wolpin. 1985. "Specific Experience, Household Structure, and Intergenerational Transfers: Farm Family Land and Labor Arrangements in Developing Countries". *Quarterly Journal of Economics* 100(5): 961-87.
- Roth, M., J. Bruce y S. G. Smith. 1994. "Land Tenure, Land Markets, and Institutional Transformation in Zambia". Universidad de Wisconsin, Centro de Tenencia de la Tierra, Madison. Draft.
- Roy, J. y K. Serfes. 2000. "Strategic Choice of Contract Lengths in Agriculture". Documento de discusión No. 00/17. Universidad de Copenhagen, Instituto de Economía, Copenhagen, Dinamarca.
- Rueschemeyer, D., E. Huber y J. D. Stephens. 1992. *Capitalist Development and Democracy*. Chicago: Imprenta de la Universidad de Chicago.
- Sadoulet, E., S. Fukui y A. de Janvry. 1994. "Efficient Share Tenancy Contracts under Risk: The Case of Two Rice-Growing Villages in Thailand". *Journal of Development Economics* 45(2): 225-43.
- Salas C. 1986. "Jamaica Land Titling Project: Feasibility Report". Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Sanjak, J. y I. Lavadenz. 2002. "The Legal and Institutional Basis for Effective Land Administration in Latin America and the Caribbean". Documento presentado en el Taller regional sobre problemas de tierras en América Latina y el Caribe, 19 a 22 de mayo, Pachuca, México.
- Sarap, K. 1998. "On the Operation of the Land Market in Backward Agriculture: Evidence from a Village in Orissa, Eastern India". *Journal of Peasant Studies* 25(2): 102-30.
- Saxena, N. C. 1999. "Rehabilitation of Degraded Lands in India through Watershed Development". Gobierno de la India, Comisión de Planeación, Nueva Delhi, India.
- _____. 2002. "Tenancy Reforms Versus Open Market Leasing: What Would Serve the Poor Better?" Gobierno de la India, Comisión de Planeación, Nueva Delhi, India.
- Schultz, T. P. 1999. "Women's Role in the Agricultural Household: Bargaining and Human Capital". Documento de discusión No. 803. Yale University, Centro de Crecimiento Económico, New Haven, Connecticut.
- Schwarzwalder, B. 2002. "China's New Land Law: Challenges and Opportunities". Instituto de Desarrollo Rural, Seattle, Wash.
- Scott, J. C. 1976. *The Moral Economy of the Peasant: Rebellion and Subsistence in Southeast Asia*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Seligson, M. A. 1995. "Thirty Years of Transformation in the Agrarian Structure of El Salvador, 1961-1991". *Latin American Research Review* 30(3): 43-74.
- Shaban, R. A. 1991. "Does the Land Tenancy Market Equalize Holdings?" Documento de trabajo. Universidad de Pennsylvania, Philadelphia.
- Shackleton, C. M., S. E. Shackleton y B. Cousins. 2001. "The Role of Land-Based Strategies in Rural Livelihoods: The Contribution of Arable Production, Animal Husbandry, and Natural Resource Harvesting in Communal Areas in South Africa". *Development Southern Africa* 18(5): 581-604.

- Sharma, N. y J. Dreze. 1996. "Sharecropping in a North Indian Village". *Journal of Development Studies* 33(1): 1-39.
- Shepherd, G. 1991. "The Communal Management of Forests in the Semi-Arid and Sub-Humid Regions of Africa: Past Practice and Prospects for the Future". *Development Policy Review* 19(1): 151-76.
- Shetty, S. 1988. "Limited Liability, Wealth Differences, and Tenancy Contracts in Agrarian Economies". *Journal of Development Economics* 29(1): 1-22.
- Shih, H. 1992. *Chinese Rural Society in Transition: A Case Study of the Lake Tai Area*. Berkeley: Universidad de California Press.
- Siamwalla, A. 1990. "The Thai Rural Credit System: Public Subsidies, Private Information, and Segmented Markets". *World Bank Economic Review* 4(3): 271-95.
- Simons, S. 1987. "Land Fragmentation and Consolidation: A Theoretical Model of Land Configuration with an Empirical Analysis of Fragmentation in Thailand". Tesis de doctorado. Universidad de Maryland, College Park.
- Sjaastad, E. y D. W. Bromley. 1997. "Indigenous Land Rights in Sub-Saharan Africa: Appropriation, Security, and Investment Demand". *World Development* 25(4): 549-62.
- _____. 2000. "The Prejudices of Property Rights: On Individualism, Specificity, and Security in Property Regimes". *Development Policy Review* 18(4): 365-89.
- Skinner, J. 1991. "Prospects for Agricultural Land Taxation in Developing Countries". Serie Simposio. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Skocpol, T. 1979. *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Skoufias, E. 1991. "Land Tenancy and Rural Factor Market Imperfections Revisited". *Journal of Economic Development* 16(1): 37-55.
- _____. 1995. "Household Resources, Transaction Costs, and Adjustment through Land Tenancy". *Land Economics* 71(1): 42-56.
- Stanfield, D. 1990. "Rural Land Titling and Registration in Latin America and the Caribbean: Implications for Rural Development Programs". Universidad de Wisconsin, Centro de Tenencia de la Tierra, Madison.
- Steele, S. R. 2001. "Property Regimes as Information Regimes: Efficiency and Economies of Joint Production". *Environmental and Resource Economics* 18(3): 317-37.
- Stiglitz, J. E. y A. Weiss. 1981. "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information". *American Economic Review* 71(3): 393-410.
- Strasma, J. 1965. "Market-Enforced Self-Assessment for Real Estate Taxes". *Bulletin for International Fiscal Documentation* 1(9): 9-10.
- _____. 2000. "Land Tenure in Nicaragua: Analysis and Future Perspectives". Documento de trabajo. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Servicio de Tenencia de la Tierra, Roma.
- Strasma, J., J. Alsm, E. Shearer y A. Waldstein. 1987. *Impact of Agricultural Land Revenue Systems on Agricultural Land Usage*. Madison: Universidad de Wisconsin, Centro de Tenencia de la Tierra.

- Suyanto, S., T. P. Tomich y K. Otsuka. 2001. "Land Tenure and Farm Management Efficiency: The Case of Paddy and Cinnamon Production in Customary Land Areas of Sumatra". *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics* 45(3): 411-36.
- Swallow, B. M. y A. D. Kamara. 1999. "The Dynamics of Land Use and Property Rights in Semi-Arid East Africa". En: N. McCarthy, M. Kirk y H. H. P. Grell, eds., *Property Rights, Risk, and Livestock Development in Africa*. Washington, D.C.: Instituto Internacional de Investigación de Política Alimentaria.
- Swamy, D. S. 1988. "Agricultural Tenancy in the 1970s". *Indian Journal of Agricultural Economics* 43(4): 555-68.
- Swinnen, J. F. M. 2002. *Political Reforms, Rural Crises, and Land Tenure: A Historic Analysis of Land Leasing and Tenure Reforms in Western Europe*. Lovaina, Bélgica: Grupo de Investigación de Política.
- Takekoshi, Y. 1967. *The Economic Aspects of the History of the Civilization of Japan*. Londres: Macmillan.
- Tanner, C. 2002. "Law Making in an African Context: The 1997 Mozambican Land Law". *Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Legal Papers Online No. 26*. Disponible en: <http://www.fao.org/Legal/Prs-OL/lpo26.pdf>.
- Tanzi, V. 2001. "Pitfalls on the Road to Fiscal Decentralization". Documento de trabajo No. 19. Fundación Carnegie para la Paz Internacional, Washington, D.C.
- Teófilo, E. 2002. "Country Case Study Brazil". Taller regional sobre problemas de tierras en América Latina y el Caribe, 19 a 22 de mayo, Pachuca, México.
- Thimmaiah, G. 2001. "New Perspectives on Land Reform in India". *Journal of Social and Economic Development* 3(2): 179-97.
- Thompson, G. D. y P. N. Wilson. 1994. "Common Property as an Institutional Response to Environmental Variability". *Contemporary Economic Policy* 12(3): 10-21.
- Thorat, S. 1997. "Trends in Land Ownership, Tenancy, and Land Reform". En: M. D. Bhupat, ed., *Agricultural Development Paradigm for the Ninth Plan under the New Economic Environment*. Nueva Delhi: Oxford e IBH Publishing.
- Toulmin, C. y J. Quan. 2000. *Evolving Land Rights, Policy and Tenure in Africa*. Londres: Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo e Instituto de Recursos Naturales.
- Townsend, R. F., J. Kirsten y N. Vink. 1998. "Farm Size, Productivity, and Returns to Scale in Agriculture Revisited: A Case Study of Wine Producers in South Africa". *Agricultural Economics* 19(1-2): 175-80.
- Tran, T. Q. 1998. "Economic Reforms and Their Impact on Agricultural Development in Vietnam". *ASEAN Economic Bulletin* 15(1): 30-46.
- Turner, M. A. 1999. "Tradition and Common Property Management". *Canadian Journal of Economics* 32(3): 673-87.
- Turner, M. A., L. Brandt y S. Rozelle. 1998. "Property Rights Formation and the Organization of Exchange and Production in Rural China". Documento de trabajo. Universidad de Toronto, Departamento de Economía, Toronto, Canadá.

- Udry, C. 1996. "Gender, Agricultural Production, and the Theory of the Household". *Journal of Political Economy* 104(5): 1010-46.
- . 1997. "Recent Advances in Empirical Microeconomic Research in Poor Countries: An Annotated Bibliography". *Journal of Economic Education* 28(1): 58-75.
- Umbeck, J. 1977. "The California Gold Rush: A Study of Emerging Property". *Explorations in Economic History* 14(3): 197-226.
- UNCHS (Centro de las Naciones Unidas para Asentamientos Humanos). 1999. "The Global Campaign for Secure Tenure". Comisión de las Naciones Unidas para Asentamientos Humanos, Ginebra.
- UNECE (Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa). 1996. "Land Administration Guidelines, with Special References to Countries in Transition". ECE/HBP/96. Nueva York y Ginebra.
- Uzun, V. Y. 2002. "Russia Country Case Study". Documento presentado en el Taller regional sobre problemas de tierras en Europa central y oriental, 3 a 6 de abril, Budapest, Hungría.
- Valetta, W. 2000. "Completing the Transition: Lithuania Nears the End of Its Land Restitution and Reform Programme". Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Documento Legal en Línea No. 11. Disponible en: <http://www.fao.org/Legal/prs-ol/lpo11.pdf>.
- van den Brink, R., D. W. Bromley y J. P. Chavas. 1995. "The Economics of Cain and Abel: Agro-Pastoral Property Rights in the Sahel". *Journal of Development Studies* 31(3): 373-99.
- van den Brink, R., D. W. Bromley y J. Cochrane. 1994. "Property Rights and Productivity in Africa: Is There a Connection?". *Development Southern Africa* 11(2): 177-82.
- Verma, B. N. y D. W. Bromley. 1987. "The Political Economy of Farm Size in India: The Elusive Quest". *Economic Development and Cultural Change* 35(4): 791-808.
- Wadhwa, D. C. 2002. "Guaranteeing Title to Land: The Only Sensible Solution". *Economics and Political Weekly* 23(50): 30-65.
- Walker, C. 2002. "Ensuring Women's Land Access". Documento presentado en el Taller regional sobre problemas de tierras en África y el Oriente Medio, 29 de abril a 2 de mayo, Kampala, Uganda.
- Wallace, J. y S. Poerba. 2000. "Commercial Transactions in Land Security Interest in a Market System – Indonesian Context (Topic Cycle 6)". Gobierno de la República de Indonesia, Agencia Nacional de Planeación del Desarrollo y Agencia Nacional de Tierras, Jakarta, Indonesia.
- Wan, G. H. y E. Cheng. 2001. "Effects of Land Fragmentation and Returns to Scale in the Chinese Farming Sector". *Applied Economics* 33(2): 183-94.
- Wang, Y. P. y A. Murie. 2000. "Social and Spatial Implications of Housing Reform in China". *International Journal of Urban and Regional Research* 24(2): 397-417.
- Warriner, D. 1969. *Land Reform in Principle and Practice*. Oxford, Reino Unido: Clarendon Press.

- Wenfang, Z. y J. Makeham. 1992. "Recent Developments in the Market for Rural Land Use in China". *Land Economics* 68(2): 139-62.
- Werlin, H. 1999. "The Slum Upgrading Myth". *Urban Studies* 36(9): 1523-34.
- Wickham-Crowley, T. 1991. *Exploring Revolution: Essays on Latin American Insurgency and Revolutionary Theory*. Armonk, N.Y.: M. E. Sharpe.
- Woodhouse, P. 1997. "Governance and Local Environmental Management in Africa". *Review of African Political Economy* 24(74): 537-47.
- Yanbykh, R. 2002. "Country Case Study: Russia". Documento presentado en Taller regional sobre problemas de tierras en Europa central y oriental, 3 a 6 de abril, Budapest, Hungría.
- Yang, D. T. 1997. "China's Land Arrangements and Rural Labor Mobility". *China Economic Review* 8(2): 101-15.
- Yao, Y. 1996. "Three Essays on the Implications of Imperfect Markets in Rural China". Tesis de doctorado, Universidad de Wisconsin, Madison.
- Yngstrom, I. 2002. "Women, Wives, and Land Rights in Africa: Situating Gender beyond the Household in the Debate over Land Policy and Changing Tenure Systems". *Oxford Development Studies* 30(1): 21-40.
- Zamosc, L. 1989. "Peasant Struggles and Agrarian Reform". Asuntos Latinoamericanos No. 8. Allegheny College, Meadville, Pa.
- Zegarra Méndez, E. 1999. "El mercado de tierras rurales en el Perú". Serie sobre Desarrollo Productivo No. 63. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, Chile.
- Zeller, M. A., A. Diagne y V. Kisyombe. 1997. "Adoption of Hybrid Maize and Tobacco in Malawi's Smallholder Farms: Effects on Household Food Security". En: F. Heidues y A. Fadani, eds., *Food Security and Innovations: Successes and Lessons Learned*. Frankfurt, Alemania: Peter Lang Press.
- Zepeda, G. 2000. "Transformación agraria. Los derechos de propiedad en el campo mexicano bajo el nuevo marco institucional". Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos, Ciudad de México, México.
- Zimmerman, F. J. 2000. "Barriers to Participation of the Poor in South Africa's Land Redistribution". *World Development* 28 (8): 1439-60.
- Zimmermann, W. 2002. "Comments on Land in Conflict and Post-Conflict Situations". Documento presentado en el Taller regional sobre problemas de tierras en Asia, 4 a 6 de junio, Phnom Penh, Camboya.

Esta edición se terminó de imprimir en diciembre de 2003.
Publicado por ALFAOMEGA COLOMBIANA S.A.
Calle 106A N° 22-56, Bogotá, Colombia.
La impresión y encuadernación se realizaron en
Gente Nueva Editorial.