

Políticas territoriales para el crecimiento y la reducción de la pobreza: temas clave y desafíos futuros

Klaus Deininger
Banco Mundial

Este trabajo se centra en las amplias conclusiones de las investigaciones recientes en materia de territorio. Sostiene que los derechos de propiedad bien definidos y seguros son cruciales para generar incentivos para la inversión y la gestión sostenible de los recursos, para facilitar transferencias de la tierra a bajo coste y acceso al crédito, a medida que se desarrolla la economía rural no agrícola y para proveer servicios públicos a un costo mínimo. Al mismo tiempo, el hecho de que los temas territoriales tengan tanta carga política y sean tan polémicos a menudo llevó a dar poca importancia al diálogo normativo, a pesar de su significancia. A partir de una revisión de la evolución histórica de los derechos sobre la propiedad, este trabajo destaca los canales que permiten que la naturaleza de tales derechos, la forma en que pueden transferirse, afecten el crecimiento de la economía, la reducción de la pobreza y el gobierno. Se reseñan las acciones normativas que pueden ayudar a mejorar la seguridad de los derechos sobre la tierra, a reducir el coste de transferencia y

a fomentar un uso de la tierra socialmente deseable en cada una de estas áreas.

Derechos de propiedad sobre la tierra

La tierra es un bien clave para los sectores pobres del ámbito rural y urbano, que brinda no sólo una base para el desarrollo económico y social sino que también permite delegarles poder para adaptarse en diversas maneras a los desafíos planteados por las recientes tendencias globalizadoras. Será muy importante que los países utilicen los recursos a su disposición de la manera más efectiva, centrándose en las principales fuerzas que dan forma a la evolución de los derechos sobre la tierra, en las posibles fuentes de inseguridad sobre la tenencia, y en las formas en que la acción de la comunidad o del gobierno pueden ayudar a reducir esa inseguridad y a crear una base para un uso más efectivo de la tierra, promoviendo así el crecimiento y también la reducción de la pobreza.

Orígenes y evolución de los derechos de propiedad

Los derechos de propiedad sobre la tierra son convenciones sociales que regulan la distribución de los beneficios acumulados gracias a los usos específicos dados a una cierta parcela de tierra. Varios argumentos respaldan que la estipulación de tales derechos sea de carácter público. Primero, el alto coste fijo de la infraestructura institucional necesaria para establecer y mantener los derechos de propiedad sobre la tierra favorece la estipulación de carácter público o, al menos, la reglamentación pública de los mismos. En segundo lugar, los beneficios derivados de la posibilidad de transferir los derechos de propiedad sobre la tierra sólo se consiguen cuando tales derechos están normalizados y pueden ser fácil e independientemente verificados. Por último, si la estipulación de los derechos no está centralizada, los propietarios y los empresarios se verán forzados a gastar recursos para defender sus reclamos de propiedad, por ejemplo, usando guardias, vallados, etc. lo que no sólo es ruinoso socialmente sino que representa una desventaja desproporcionada para los pobres, que cuentan con menos posibilidades de enfrentar tales gastos.

Históricamente, un motivo que llevó a la evolución de los derechos de propiedad fue la respuesta a mayores retornos sobre la inversión en usos más intensivos de la tierra debidos al crecimiento de la población o a oportunidades que surgieron de una mayor integración del mercado y de los avances técnicos. Los derechos de propiedad sobre la tierra no son muy importantes cuando hay abundancia de tierras. En el transcurso del desarrollo, la necesidad de sostener una gran población exigirá inversiones en la tierra que los productores estarán más dispuestos a realizar si sus derechos de propiedad están asegurados (Boserup, 1965). Existe abundante evidencia que sugiere que las innovaciones insti-

tucionales apropiadas pueden generar un círculo virtuoso de más población y más inversión en la tierra, crecimiento económico y mayor bienestar (Hayami y Ruttan, 1985). Al mismo tiempo, si las instituciones no administran los derechos de propiedad sobre la tierra en respuesta a estas demandas, se puede generar un conflicto y socavar el potencial productivo y económico de las sociedades.

Junto a esta evolución, la imposición de derechos de propiedad sobre la tierra por parte de fuerzas externas o de los poderosos locales ha afectado la naturaleza de estos derechos en muchos países del mundo en desarrollo (Binswanger y *col.*, 1995). El objetivo de estas intervenciones fue obtener mayores ganancias de poblaciones con pequeñas propiedades o de obligarlas a convertirse en obreros asalariados. Para hacerlo, se utilizó una variedad de mecanismos, a menudo respaldados por distorsiones en otros mercados. No sorprende saber entonces que tal imposición de derechos a menudo alteró la evolución de los derechos de propiedad sobre la tierra como respuesta al crecimiento poblacional o, al designar instituciones locales o modificar su funcionamiento, produjo grandes cambios en la manera que la tierra era distribuida y manejada en el ámbito local.

En vista de que la evolución histórica de los derechos de propiedad sobre la tierra no es una respuesta a fuerzas puramente económicas, no sorprende ver que los sistemas instrumentados en muchos países a menudo difieren de los que hubieran resultado óptimos tanto desde un punto de vista económico como social. Por ejemplo, en África, la gran mayoría del territorio funciona bajo sistemas de tenencia de la tierra basados en la costumbre y hasta hace muy poco tiempo, permanecían fuera de la legislación formal. En Europa Oriental, las estructuras colectivas de producción no lograron contribuir al crecimiento rural. En América Latina y en algunas zonas de Asia, la gran desigualdad en cuanto a la propie-

dad de la tierra y acceso a los bienes han dificultado el establecimiento de esquemas de crecimiento que permitan verdaderamente la inclusión de los pobres, impidiendo así que el crecimiento disminuya las desigualdades pre-existentes. A pesar de estas deficiencias, los sistemas no óptimos y económicamente ineficientes en materia de derechos de propiedad han permanecido vigentes durante largos períodos de tiempo. En realidad, los cambios de largo alcance de las relaciones con el territorio en general han estado limitados a las grandes transiciones históricas. Es necesario indicar cuáles son las características deseables.

Características deseables de los derechos de propiedad sobre la tierra

Los derechos de propiedad sobre la tierra necesitan de un horizonte suficiente para servir como incentivo a la inversión, y deben definirse de manera que puedan facilitar su aplicación, observancia y transferencia. Necesitan ser administrados y aplicados por instituciones que gocen tanto de respaldo legal como de legitimidad social, que sean accesibles y rindan cuenta a los titulares de los derechos de propiedad. Aún si estos derechos de propiedad sobre la tierra son asignados a un grupo, deben ser claros los derechos y obligaciones de las personas que integran ese grupo, la forma en que se pueden modificar y en que serán impuestos. Además, como los derechos de propiedad exigirán una definición más precisa a medida que aumenten los valores de los recursos, las instituciones a cargo de administrar los derechos de propiedad necesitan ser flexibles para evolucionar y satisfacer las necesidades cambiantes.

En la medida de que uno de los principales propósitos de los derechos de propiedad es facilitar la inversión, el plazo por el cual se otorgan esos derechos necesita al menos equiparar el período durante el que pueden acumularse los posibles retornos

sobre la inversión. Esto claramente depende del potencial para inversión, que es mayor en áreas urbanas que rurales. Si bien los derechos de propiedad por tiempo indefinido son la mejor opción, una alternativa es conceder derechos a largo plazo que puedan ser renovados automáticamente. Teniendo en cuenta los intervalos de tiempo implicados, se debe prestar especial atención a garantizar que tales derechos se hereden y de hecho esto ha demostrado ser crucial para mejorar la capacidad de las mujeres para controlar tierra de su propiedad.

Los derechos de propiedad sobre la tierra deberían estar definidos de manera que sean fáciles de identificar y de transferir a un costo bajo pero acorde al valor de la tierra a la que hacen referencia. Con valores limitados de la tierra, los mecanismos de bajo costo para identificar los límites, tales como marcaciones físicas (setos, ríos y árboles) que estén reconocidos por la comunidad, en general serán suficientes mientras que valores más altos de recursos requerirán medios de demarcación más precisos y costosos. Igualmente, donde la tierra sea relativamente abundante y las transacciones infrecuentes, resultarán adecuados los mecanismos de bajo costo para registrar las transacciones, como el uso de testigos o el testimonio de los ancianos de la comunidad. En general se adoptarán mecanismos más formales cuando las transacciones sean más frecuentes y empiecen a traspasar los límites tradicionales de la comunidad y del clan.

La principal ventaja de los derechos de propiedad formales frente a los informales es que los titulares de derechos formales pueden recurrir al poder del Estado para hacer valer sus derechos. Para que esto sea factible, las instituciones involucradas necesitan contar con respaldo legal y con legitimidad social, incluso deben ser responsables ante la población y accesibles. Sin embargo, en muchos países, especialmente en África, la brecha entre legalidad y

legitimidad ha generado mucha fricción, algo claramente demostrado por el hecho de que en África más del 90% de la tierra sigue estando fuera del sistema legal vigente. La falta de respaldo legal para las instituciones que administran el territorio pero cuentan con legitimación social puede socavar su capacidad de recurrir a distintos mecanismos, excepto los informales, para hacer valer los derechos de propiedad. Por el contrario, instituciones con respaldo legal pero sin reconocimiento social pueden modificar muy poco la situación en que vive la gente común y han demostrado ser muy ineficaces. Unir legalidad con legitimidad es un gran desafío regulatorio que no puede resolverse en forma abstracta.

Si es más adecuado otorgar los derechos de propiedad a las personas o a un grupo dependerá de la naturaleza del recurso y de los sistemas sociales vigentes. Los derechos grupales serán útiles en situaciones caracterizadas por economías de escala en la gestión de recursos o si existen externalidades que pueden ser gestionadas en forma grupal pero no individual. En general, la ventaja del derecho de propiedad grupal frente al individual se pierde durante el desarrollo por diversos factores. El progreso tecnológico reduce el riesgo de pérdida de cosecha y a la vez aumenta el retorno potencial de las inversiones; el desarrollo de la economía no agrícola permite acceder a flujos de ingresos más predecibles y un mayor acceso a la infraestructura física reduce no sólo el riesgo, sino también el costo de conceder derechos de propiedad de carácter público. Por lo tanto, con el desarrollo económico, es esperable ver una tendencia hacia formas más individuales de derechos de propiedad. Al mismo tiempo, la mayor individualización de la propiedad es una transformación que no se logra automáticamente. Por el contrario, se verá afectada por factores políticos y económicos, coincidiendo por lo tanto y también a menudo con grandes conflictos, agitación social y luchas por el poder.

Los cambios demográficos exógenos, especialmente en ausencia de desarrollo económico, pueden aumentar la escasez y el valor de la tierra. Esto puede poner en duda la autoridad de organismos e instituciones dedicadas a distribuir la tierra y a resolver disputas y que antes no eran cuestionadas. Los conflictos por la tierra a menudo provocan fuertes efectos negativos externos que pueden socavar la autoridad y efectividad del Estado mediante el establecimiento de una multiplicidad de instituciones paralelas, como lo ilustra el hecho de que, en algunos casos, los conflictos pendientes por la tierra provocaron una escalada y se convirtieron en un importante factor que contribuyó al fracaso del Estado. Para evitar esto, las instituciones que administran los derechos de propiedad sobre la tierra necesitarán poder reinterpretar las tradiciones y las normas sociales con autoridad y competencia para hacerlo y en una manera que proteja al pobre y al vulnerable del abuso de sus derechos por parte de quienes tienen el poder político y los recursos económicos.

Evidencia del impacto de la seguridad sobre la tenencia de la tierra

En muchos países en vías de desarrollo, la inseguridad legal sobre la tenencia de la tierra impide a grandes sectores de la población lograr beneficios económicos y no económicos como, por ejemplo: mayores incentivos para la inversión, transferibilidad de la tierra, más acceso al crédito, manejo más sostenible de los recursos e independencia de la interferencia discrecional de los burócratas, todos normalmente asociados con la seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra. Más del 50% de la población peri-urbana de África y más del 40% en Asia convive con la tenencia informal y por lo tanto su derecho de propiedad sobre la tierra tiene muy poca seguridad jurídica. Si bien no existen datos

disponibles sobre zonas rurales, se informa que los usuarios de tierra rural realizan considerables inversiones en la tierra como una forma de incrementar la seguridad sobre su tenencia (Platteau, 2000; Otsuka, 2001), hecho que demuestra el gran valor que se da a la seguridad sobre la tenencia de la tierra.

Un primer beneficio fácilmente comprobable de una mayor seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra es el incremento en los incentivos a la inversión de los usuarios de la tierra. Algunos estudios han informado que la inversión se duplicó, y que los valores de la tierra con mayor seguridad jurídica sobre su tenencia se ubican entre el 30 y el 80% de los valores de la tierra con menor seguridad jurídica y, por tanto, mayores posibilidades de perderse (Feder, 2002). La transferibilidad de la tierra aumentará este efecto y es importante donde han aumentado las transacciones inmobiliarias entre productores menos y más productivos, por ejemplo, por el mayor desarrollo de la economía no agrícola y la migración rural urbana (Deininger y col., 2003) Una mayor seguridad jurídica sobre la tierra también reducirá el tiempo y los recursos individuales que deben gastarse para asegurar los derechos de propiedad sobre la tierra, pudiendo entonces las personas invertir estos recursos en otra parte.

Por último, donde existe demanda efectiva por el crédito, un título formal de tenencia de la tierra permitiría a los productores lograr el acceso al crédito y mejorar el funcionamiento de los mercados financieros. Desde hace mucho se sabe que el impacto del acceso al crédito puede ser diferenciado por el tamaño de las propiedades y que, por lo tanto, debe prestarse atención a los efectos anticipados sobre el capital (Carter y Olinto, 2003). En aquellos casos en que el efecto del crédito—unido a la existencia de un título—probablemente no se materialice en un futuro cercano, un método más gradual y de menor costo para dar seguridad jurídica a

los derechos de propiedad y mejorar así la seguridad sobre la tenencia de la tierra que, además, tenga la posibilidad de actualizarse cuando surja la necesidad, permitirá que, si bien no todos, al menos la mayoría acceda a los beneficios de mayor seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra con menor coste.

La seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra será particularmente importante para los sectores tradicionalmente discriminados. Los derechos de las mujeres quedarán garantizados donde las mujeres sean principalmente quienes cultivan la tierra, donde haya mucha emigración o donde el control de las actividades productivas se diferencie según el sexo, o donde la mortalidad adulta y las leyes confusas sobre la herencia minen el sustento de las mujeres si sus maridos mueren, como sucede en África con el VIH-SIDA (Deininger & Castagnini, 2002).

Formas de aumentar la seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra

Los hallazgos descritos en el epígrafe anterior indican que los gobiernos desempeñan un papel en la provisión de seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra a favor de los propietarios y usuarios de la tierra. Si bien los títulos formales incrementan la seguridad jurídica en muchas situaciones, la experiencia indica que no siempre hacen falta y que a menudo no son condición suficiente para el uso óptimo del recurso tierra. El objetivo de la seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra a largo plazo, administrado de manera eficaz en función de los costes y a través de instituciones que combinen legalidad con legitimidad social puede lograrse de varias maneras, según la situación.

En los *sistemas de propiedad fundados en la costumbre* el reconocimiento legal de los derechos e instituciones existentes, sujeto a condiciones mínimas, suele ser más efecti-

vo que los intentos prematuros de establecer estructuras formales. El reconocimiento legal de los derechos de propiedad sobre la tierra fundados en la costumbre y sujeto a la determinación de la categoría de miembro y a la codificación o establecimiento de normas y mecanismos internos para la resolución de conflictos puede aumentar mucho la seguridad de los ocupantes. La demarcación de los límites del territorio de una comunidad puede eliminar la amenaza de usurpación por parte de extraños y a la vez diseñar procedimientos bien definidos dentro de la comunidad para asignar derechos dentro del grupo. Históricamente, los conflictos surgen primero con relación a la transferencia de la tierra, especialmente a extraños. Cuando se produce una transferencia de ese tipo y la sociedad la acepta, los términos deben ser registrados por escrito para evitar una ambigüedad que más tarde puede provocar conflictos (Lavigne Delville y col., 2002).

Los ocupantes de *terrenos públicos o tierras fiscales* han realizado esfuerzos considerables para mejorar su seguridad jurídica, en algunos casos con inversiones significativas, pero suelen seguir siendo vulnerables a las amenazas de desalojo. A causa de las limitaciones sobre sus derechos de propiedad, a menudo no pueden hacer un uso completo de la tierra que ocupan. Por lo tanto, concederles derechos legales y regularizar la posesión es importante, al igual que garantizar la existencia de medios adecuados para resolver conflictos que pudieran surgir en el proceso. En muchas situaciones, consideraciones políticas o de otra índole pueden impedir el otorgamiento de derechos de propiedad privada completos. Si las instituciones existentes tienen suficiente credibilidad como para acordar contratos de arrendamiento, concediendo derechos de arrendamiento seguros, transferibles y a largo plazo se podrán realizar, si no todos, la mayoría de los beneficios de las inversiones asociadas con la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra. En estos casos, la mejor

opción sería el reconocimiento de una ocupación pacífica a largo plazo y de buena fe (prescripción adquisitiva) y la concesión de arrendamientos a largo plazo con cláusulas de renovación automática. Si los arrendamientos otorgados por instituciones estatales no son creíbles, puede ser necesario proceder a una privatización total que dé a los usuarios suficiente seguridad jurídica sobre la tenencia y los beneficios asociados. El hecho de que las entidades financieras no acepten los arrendamientos a largo plazo como garantía a pesar de la fuerte demanda de créditos, sería un indicador de falta de credibilidad.

Cuando la opción elegida es el *título individual*, la realización de muchos de los beneficios que aporta la seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra puede verse obstaculizada por la ineficiencia de las instituciones responsables del ordenamiento territorial, demarcación de los límites parcelarios, registro de la tierra y mantenimiento de los registros, adjudicación de derechos y resolución de conflictos. Si estas instituciones no trabajan bien, están mal coordinadas, son ineficientes o corruptas, los costes de la transacción aumentan y reducen la cantidad de transacciones a cifras por debajo de las que serían socialmente óptimas y excluyen, en muchos casos, a los sectores más pobres. La falta de claridad respecto a quién es responsable de ciertas áreas o de la lucha entre las instituciones ha pasado a ser una importante fuente de inseguridad que debilita el valor y la autoridad de los títulos o certificados de propiedad de la tierra que fueron distribuidos. En esas situaciones, una reforma institucional que incluya una mayor coordinación dentro del gobierno y de las relaciones con el sector privado, será la condición previa básica para que el Estado tenga la capacidad efectiva de conceder derechos de propiedad.

Si bien la mayoría de los Estados reconocen el principio de igualdad de hombres y mujeres ante la ley, los procedimientos usados por las instituciones a cargo del

ordenamiento territorial suelen discriminar a las mujeres, de manera explícita o implícita. Para superar esta situación, debería garantizarse que los gobiernos tomen una actitud pro-activa que favorezca la concesión de derechos de propiedad a las mujeres y que realicen una evaluación rigurosa de los métodos innovadores que buscan lograr mayor igualdad entre los sexos en el control de los bienes conyugales.

Transferencia de propiedad

Si bien los habitantes de zonas rurales en general acceden a la tierra mediante una variedad de canales diferentes (de Janvry y col., 2001), las transferencias de propiedad pueden desempeñar un papel importante al permitir que personas productivas pero sin tierras o con pocas tierras, accedan a más tierras. Los mercados de la tierra e inmobiliarios también facilitan la transferencia de tierras a medida que se desarrolla la economía no agrícola y, cuando las condiciones existen, permiten el uso de la tierra como garantía para el mercado del crédito. Las imperfecciones del mercado de capitales y las distorsiones regulatorias han impedido, en muchas instancias, que la venta de tierras genere mayores niveles de productividad o una reducción de los niveles de pobreza. Esto ha llevado a algunos observadores a adoptar una actitud negativa respecto a cualquier tipo de actividad del mercado de la tierra e inmobiliario y a apoyar la intervención del Estado, a pesar del considerable alcance del mercado de alquileres y arrendamientos y la evidencia de la poca eficacia de las intervenciones del Estado en dichos mercados.

Fundamentos conceptuales

Para comprender por qué en algunos casos las transferencias de propiedad no contribuyen a mejorar la productividad y la

equidad, es necesario revisar los fundamentos conceptuales que subyacen bajo el funcionamiento de los mercados inmobiliarios y de la tierra y analizar cómo las imperfecciones del mercado que a menudo se encuentran en zonas rurales del mundo en vías de desarrollo, tienen un impacto diferente sobre las ventas y alquileres de tierras.

Las imperfecciones del mercado laboral y del crédito, y el alcance de las economías de escala en la producción afectan el funcionamiento de los mercados inmobiliarios. Muchos trabajos publicados han demostrado que la agricultura no mecanizada en general no presenta economías de escala en la producción (Carter, 1984; Benjamin, 1995; Deininger y Feder, 2001), si bien las economías de escala de la comercialización pueden en algunos casos ser retrotraídas a la etapa de la producción. Al mismo tiempo, la necesidad de estricta supervisión de los trabajadores contratados implica que las explotaciones agrícolas trabajadas por sus dueños son más eficientes que las que se apoyan fundamentalmente en el trabajo de grandes cantidades de trabajadores asalariados. Sin embargo, para superar las imperfecciones inherentes al mercado del crédito harán falta garantías y racionamiento. Esto favorece a los productores dueños de grandes extensiones de tierras y, en medios donde el acceso al crédito es importante, puede llevar a la aparición de una relación positiva entre el tamaño de la explotación y la productividad, contrarrestando posiblemente la ventaja que tienen las explotaciones más pequeñas trabajadas por sus dueños al no pagar el costo de supervisión. Estos factores tienen diferentes implicaciones en el mercado de los alquileres y en el de las ventas.

El mercado de los alquileres se caracteriza por costes de transacción bajos y, en la mayoría de los casos, cuando el alquiler se paga anualmente, requiere de un desembolso de capital inicial limitado. Este factor, junto con la capacidad de las partes de

ajustar los términos contractuales de manera que puedan superar las fallas del mercado de capitales y de otros mercados, implica que los alquileres –más que la venta– son un medio más flexible y versátil para transferir tierras de manos de productores menos productivos a otros más productivos (Sadoulet y *col.*, 2001). Por lo tanto, es más probable que los alquileres mejoren la productividad general y, además, que sirvan como trampolín para que los arrendatarios acumulen experiencia y puedan en un futuro hacer la transición y convertirse en propietarios de tierras.

La importancia de la seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra para el mercado de los alquileres queda demostrada por el hecho de que, cuando se percibe falta de seguridad jurídica, es difícil firmar contratos a largo plazo. En realidad, una relativa inseguridad jurídica sobre la tenencia ha sido considerada una de las razones clave para la virtual ausencia de contratos de alquiler a largo plazo en la mayoría de los países latinoamericanos.

En los trabajos publicados en la literatura sobre el tema, se ha puntualizado muchas veces que los contratos de alquiler de monto fijo tienen más posibilidades de maximizar la productividad que los de monto porcentual. Sin embargo, no se pueden ofrecer contratos de alquiler de monto fijo a los productores pobres por el riesgo del incumplimiento. En esos casos, surgió como segunda mejor opción el contrato de aparcería. Se ha discutido mucho si este tipo de contratos se asocia con ineficacias importantes y si la acción del Estado puede lograr mejoras. En la práctica, las pérdidas de eficiencia asociadas con los contratos de aparcería parecen haber sido relativamente pequeñas y ha sido difícil, si no imposible, mejorarlas mediante la intervención del Estado. Teniendo en cuenta que las partes contractuales gozan de considerable flexibilidad para ajustar los términos del contrato y así evitar las ineficiencias, por ejemplo, acordando relaciones a largo plazo o

con estricta supervisión, la idea generalizada es que prohibir las aparcerías u otras formas de contratos de alquiler seguramente no va a mejorar la productividad (Otsuka y *col.*, 1992). El impacto social de los contratos de alquiler depende de los términos del contrato que, a su vez, se ven afectados por las opciones externas abiertas en particular para la parte más débil. Los esfuerzos para expandir el rango de opciones a disposición de los arrendatarios, por ejemplo, dando acceso a la infraestructura y a los mercados laborales no agrícolas, probablemente tengan un impacto más beneficioso sobre los resultados del mercado de los alquileres y la productividad rural que la prohibición de algunas opciones.

La transferencia de los derechos de uso de la tierra a través del mercado de los alquileres puede aportar mucho a la mejora de la productividad y al bienestar en las economías rurales. Al mismo tiempo, para que la tierra pueda ser usada como garantía en el mercado del crédito, será necesario contar con la capacidad de transferir su propiedad y así tener una base para operaciones de bajo costo en los mercados financieros. Esta ventaja tiene un coste, ya que las imperfecciones del mercado del crédito y también otras distorsiones, como los subsidios agrícolas afectarán más las ventas que los alquileres.

La actividad del mercado de venta de tierras dependerá de las expectativas de los participantes respecto a los futuros movimientos en los precios, creando la potencialidad de burbujas en los precios de los bienes que el valor productivo subyacente no justifica y también una tendencia hacia la compra de tierras para especulación por parte de los ricos que anticipan grandes ganancias de capital. Existe amplia evidencia histórica que también demuestra que en entornos de riesgo, donde los pequeños propietarios no tienen acceso al mercado del crédito, los pobres pueden vender bienes embargados con el consiguiente impacto negativo sobre el patrimonio y la eficiencia a

lo largo del tiempo. El impacto de la venta de estos bienes embargados se ve magnificado por el hecho de que, donde las ventas de tierras son escasas, como en la mayoría de las zonas rurales, los precios de la tierra pueden fluctuar mucho en el tiempo. Los altos costos de las transacciones asociados con la venta de tierras, que a menudo aumentan aún más por la intervención del Estado, pueden llevar a la segmentación de estos mercados donde ciertos estratos sólo tratan entre ellos o las ventas se hacen de manera informal. Todos estos factores implican que la compra de tierras por parte de los pobres a través del mercado de ventas de tierra se hace difícil y, en consecuencia, la potencial mejora de la productividad con la redistribución de las tierras a través de la venta probablemente sea muy limitada.

Repercusiones regulatorias

Para realizar todos los beneficios que puede acumular el mercado de los alquileres, el Estado debe garantizar suficiente seguridad jurídica sobre la propiedad de la tierra para facilitar contratos a largo plazo y para eliminar restricciones injustificadas al funcionamiento de ese mercado. En teoría, en algunos casos, pueden justificarse las limitaciones sobre el funcionamiento del mercado de venta de tierras. En la práctica y casi invariablemente, los esfuerzos para implementar esas restricciones han debilitado los derechos de propiedad y el resultado ha sido que las consecuencias negativas no intencionadas superaron los impactos positivos que se esperaban lograr. Con pocas excepciones, como en el caso de un cambio estructural rápido, esas restricciones son poco recomendables como herramienta regulatoria efectiva.

Los incentivos para que los usuarios realicen inversiones sobre la tierra que aportan los contratos de alquiler a corto plazo son limitados. Para que los contratos a largo plazo sean factibles, es crucial con-

tar con derechos de propiedad de la tierra de larga duración y con buenos niveles de seguridad jurídica sobre la tenencia. Además, encontrar formas de garantizar esa seguridad jurídica sobre la tenencia es un tema regulatorio clave. La imposición de un techo al valor del alquiler o la concesión de derechos de propiedad implícitos a los arrendatarios ha representado otro problema para el mercado de alquiler de la tierra. Si bien un sistema de arrendamiento eficazmente implementado puede beneficiar a los arrendatarios existentes, es costoso y por lo tanto puede no ser una forma eficiente de transferencia de recursos a los pobres, aún en el corto plazo. En el largo plazo, estas restricciones pueden reducir la cantidad de tierras disponibles para arrendar y debilitar la inversión, afectando así directamente a los pobres. La evidencia proveniente de países que han eliminado estas restricciones sugiere que hacerlo puede mejorar el acceso a la tierra a través del mercado de alquileres y aumentar la participación de los propietarios en el mercado laboral no agrícola, reducir así el poder discrecional de los burócratas y mejorar el gobierno. Por lo tanto, ver cómo establecer etapas para eliminar estas restricciones sin debilitar el capital y, en particular, protegiendo a los arrendatarios existentes constituye un problema regulatorio.

Las imperfecciones del mercado del crédito afectan el funcionamiento de las ventas y pueden llevar a situaciones donde la intervención del Estado, en un mundo hipotético de implementación perfecta, tenga como consecuencia una mejor eficiencia y mayor equidad. Sin embargo, ha quedado demostrado que la implementación de tales intervenciones es terriblemente difícil. En la amplia mayoría de los casos, las restricciones sobre las ventas de tierras han debilitado la seguridad jurídica de la tenencia y terminado por empeorar la situación inicial.

Las restricciones sobre la transferibilidad de la tierra impuestas por un poder

central en general han limitado el acceso al crédito y a menudo han empujado las operaciones a la informalidad. Excepto en situaciones de rápida transición económica, es poco probable que dichas restricciones encuentren una justificación. Es más probable que las comunidades locales, no los burócratas del gobierno, puedan apreciar los costos de limitar la transferencia de la tierra a extraños o los beneficios de eliminar estas restricciones. En la medida de que tales decisiones se tomen con transparencia, conciencia de los costos y beneficios, con comunidades con posibilidades de decidir si mantienen o eliminan las restricciones sobre la venta de tierras a extraños (que generalmente caracterizan los sistemas de tenencia de la tierra fundados en la costumbre) pueden ser más efectivas que las restricciones decididas por un poder central e imposibles de imponer.

Establecer un techo a la propiedad de tierras en general no ha sido una medida efectiva para dividir grandes extensiones. En lugar de eso, llevó a más burocracia, subdivisiones espurias y corrupción (Appu, 1997). En países donde se impuso un techo bajo, aparentemente el impacto sobre las inversiones y el acceso al crédito por parte de los propietarios fue negativo, como en Filipinas. La única situación donde puede haber una justificación es cuando se establece un techo suficientemente alto como para limitar la compra de tierras para especulación, algo tal vez pertinente en algunos países de la CEI (Comunidad de Estados Independientes).

Mucha fragmentación, producto bien de sucesivas subdivisiones por procesos sucesorios o por el deseo de conceder al menos una parcela de una calidad determinada o tipo de uso a cada productor durante el proceso de distribución de la tierra, muchas veces llevan a ineficiencias en la producción agrícola. La magnitud e importancia de estas ineficiencias aumenta a medida que se mecaniza la producción agrícola. Enfrentar la fragmentación caso por caso a partir de la

iniciativa individual puede generar grandes costos de negociación, un tema que ha servido de justificación para que los gobiernos adopten programas para complementar los mecanismos del mercado buscando facilitar una consolidación más rápida de los bienes con un costo inferior. Si bien Europa Occidental informa grandes beneficios derivados de los programas éstos han sido lentos. La evidencia de China destaca que, cuando hay una capacidad administrativa limitada, los programas que buscan la consolidación pueden sufrir grandes dificultades y no lograr los beneficios esperados. Sería deseable realizar una rigurosa evaluación de los costos y beneficios de diferentes métodos de consolidación en Europa Oriental, además, es necesario antes de ampliar su adopción y recomendar medidas de esta naturaleza.

Uso socialmente deseable de la tierra

Más que la intervención administrativa, las operaciones descentralizadas fundadas en derechos de propiedad de la tierra con seguridad jurídica probablemente sean más conducentes a la eficiencia y la equidad, a la vez que ofrecen menos posibilidades de corrupción y de otros efectos colaterales no deseados sobre todo a medida que aumenta la cantidad de transferencias y los detalles contractuales se hacen más complejos. Al mismo tiempo, los gobiernos desempeñan un rol claro en una cantidad de aspectos. Los gobiernos necesitan ayudar a establecer el marco legal e institucional para el funcionamiento del mercado de las tierras y también diseñar un entorno regulatorio que recompense las operaciones que aumentan la productividad y bienestar, no lo contrario. Donde la distribución de la tierra es muy desigual y existen grandes extensiones de tierra productiva subutilizada o no utilizada, los Estados tal vez consideren necesario tratar temas fundamentales

relacionados con la distribución de patrimonios que los mercados no pueden abordar. Los Estados cuentan con instrumentos fiscales y normativos para dar incentivos al uso de la tierra que maximice el bienestar social, por ejemplo, ayudando a internalizar efectos que son externos a los usuarios individuales de la tierra. A pesar de su falta de capacidad administrativa, muchos países en vías de desarrollo confían en forma desproporcionada en métodos regulatorios, a menudo con el resultado de alentar un comportamiento burocrático discrecional. Conocer el fundamento para una intervención específica, los diferentes mecanismos y el nivel más apropiado para realizarlo puede contribuir a fomentar un método que podría producir resultados más satisfactorios, tanto con relación a su cumplimiento como en cuanto a la reducción de la burocracia que deben enfrentar los empresarios privados.

Reforma agraria

En muchos países la actual distribución de la propiedad de la tierra se ha originado en políticas discriminatorias y no en las fuerzas del mercado; por tanto, ello ha servido por mucho tiempo como justificación para adoptar políticas orientadas a la reforma agraria. Los resultados de estas políticas han sido variados. Las reformas agrarias han tenido mucho éxito en Asia (Japón, Corea, Taiwán [China]) y se han informado impactos positivos en algunos países africanos, como Kenia y Zimbabwe en las primeras etapas de las reformas puestas en marcha después de la independencia (Gunning y col., 2000; King, 1977; Jeon y Kim, 2000). Al mismo tiempo, las reformas agrarias en América Latina no han logrado sus objetivos y siguen incompletas en muchos aspectos (de Janvry y Sadoulet, 1989). Las reformas estuvieron en general orientadas por objetivos políticos de corto plazo e hicieron hincapié en

lo “agrario”, en un uso agrícola exclusivo. Estas fueron razones clave para el limitado impacto logrado, ya que aumentaron el coste y redujeron la cantidad de beneficiarios potenciales y el efecto de la reforma sobre la pobreza.

Donde coexisten una profunda inequidad en la distribución de la tierra, la subutilización de vastas extensiones de tierra productiva y pobreza rural extrema, hay motivos para plantear medidas redistributivas que mejoren el acceso a la tierra de los pobres, tanto desde el punto de vista político como económico. Aún en esos casos, será adecuado aplicar una cantidad de instrumentos diferentes (desde la expropiación con indemnización hasta la activación de los mercados de arrendamientos) que tengan efecto sobre la transferencia de la propiedad y, para garantizar el uso productivo de la tierra, la reforma agraria necesita combinarse con otros programas a disposición del gobierno. Para garantizar el éxito, es esencial tener acceso a bienes de otra naturaleza (no tierra) y a capital de trabajo y también a un entorno normativo propicio (Deininger, 1999). Los beneficiarios de la reforma agraria necesitan la posibilidad de acceder a los mercados de la producción y del crédito, la elección de los beneficiarios debe ser transparente y participativa y se debe prestar atención a la viabilidad fiscal de la reforma.

Existen más probabilidades de que los gobiernos den respuesta a estos desafíos si utilizan los mecanismos a su disposición unidos al objetivo de maximizar las sinergias entre los mismos. Esto también implica la necesidad de integrar la reforma agraria en el más amplio contexto de las políticas económicas y sociales para el desarrollo y la reducción de la pobreza, así como implementar programas en forma descentralizada buscando la máxima participación de los beneficiarios potenciales y con, al menos, algún elemento concesionario. Teniendo en cuenta la importancia y persistencia del tema, el muchas veces aca-

lorado debate que lo rodea y la falta de evidencia cuantitativa sobre algunos de los más recientes métodos, es particularmente importante realizar una evaluación rigurosa, abierta y participativa de las experiencias en marcha.

Conflicto sobre la tierra

La creciente escasez de tierras unida a las altas tasas de crecimiento poblacional, junto a, posiblemente, un legado histórico de discriminación y muy desigual acceso a la tierra, implica que muchos de los conflictos contemporáneos e históricos se originan en luchas por la tierra. Esto sugiere el papel especial que desempeña la política territorial en la realidad posterior al conflicto. La capacidad de ocuparse de los reclamos de tierras de las mujeres y los refugiados, de usar la tierra como parte de una estrategia para generar oportunidades económicas para soldados desmovilizados y para resolver conflictos y reclamos superpuestos en forma legítima, extenderá mucho el alcance de la reconciliación posterior al conflicto y acelerará la recuperación del sector productivo, hecho clave para el posterior crecimiento económico. Si no se implementan los mecanismos necesarios, los conflictos pueden seguir avivándose, tanto abierta como solapadamente, con altos costos sociales y económicos, especialmente porque, a medida que pasa el tiempo, las subsiguientes transferencias de propiedad llevarán a una multiplicación de la cantidad de conflictos que pueden terminar en una inseguridad jurídica generalizada de la tenencia de la tierra.

Si bien en los trabajos publicados sobre el tema la discusión es todavía limitada, aún los conflictos comparativamente “pequeños” por tierras pueden reducir de forma significativa la productividad y la equidad (Deininger y Castagnini, 2002). Estos conflictos son probables en escenarios de transición demográfica y económica

rápidas. En esos casos, las instituciones existentes deben tener la autoridad y legitimidad para reinterpretar las normas y así impedir que conflictos relativamente menores se conviertan en confrontaciones a gran escala. La apertura de canales paralelos para la resolución de conflictos con frecuencia contribuyó a aumentar en vez de reducir la incidencia de conflictos por la tierra. Es preferible desarrollar las instituciones informales con legitimidad social y que pueden tratar los conflictos a bajo coste.

Régimen fiscal de la tierra

La falta de fuentes adecuadas de ingresos propios de los gobiernos locales puede afectar no sólo su viabilidad financiera sino también limitar su capacidad de respuesta y de rendir cuentas ante la población local. Los impuestos sobre la tierra siempre han sido identificados como una fuente de ingresos propios para los gobiernos locales que, además, se asocian a un mínimo de distorsiones y a la vez pueden alentar un uso más intensivo de la tierra. Si bien el uso que se hace de los impuestos sobre la tierra varía mucho de un país a otro, la renta pública real está en general muy por debajo de su potencial. Los motivos son, entre otros, las deficientes estructuras de incentivos y el descuido de temas relacionados con la evaluación, administración fiscal, fijación de la alícuota o tasa impositiva además de la dificultad política de tener impuestos significativos sobre la tierra.

La gran visibilidad de los impuestos sobre la tierra implica la dificultad política que se enfrenta para establecerlos, sobre todo en medios donde los dueños de la tierra todavía mantienen considerable poder político. Además de la elección democrática de los gobiernos locales y del respaldo administrativo a los diferentes aspectos del cobro de los impuestos, planes para alentar

la responsabilidad fiscal y el cobro de los impuestos locales, por ejemplo, equiparar los impuestos cobrados con fondos del gobierno central, pueden ayudar a diseñar adecuadamente y luego a cobrar los impuestos sobre la tierra. Esto puede impactar significativamente sobre los incentivos para un uso efectivo de la tierra, los ingresos de los gobiernos locales, el tipo y nivel de suministro servicio público y el gobierno.

La propiedad estatal de la tierra y las normas sobre el uso de la tierra

En muchos países en vías de desarrollo, el Estado ha demostrado no tener la capacidad de dar el mejor uso a la tierra. No obstante, sorprende saber que el Estado sigue siendo dueño y manejando vastas extensiones de tierras. Muchas veces, tierras desocupadas de gran potencial en zonas peri-urbanas carecen de inversiones y se ven sometidas a la burocracia, a procesos de reparto no transparentes y a la corrupción. La experiencia demuestra que la privatización de esas tierras podría no sólo aportar importantes cantidades de recursos a las administraciones locales sino también aumentar la inversión y la eficacia del uso de la tierra. Si hubo personas pobres que ocuparon tierras fiscales de buena fe durante mucho tiempo y realizaron mejoras, deben reconocerse esos derechos y formalizarlos al coste nominal para evitar resultados negativos sobre el patrimonio. Cuando se trata de tierras fiscales desocupadas pero de gran potencial, sobre todo en zonas urbanas, la mejor opción sería rematarlas al mejor postor, especialmente si el producido puede usarse para compensar a los dueños originales de la tierra o para dar tierras y servicios a los pobres en las periferias de las ciudades, a mucho menor coste.

Los Estados deberían tener el derecho de adquirir tierras por expropiación, con

pago de indemnizaciones, para usarlas en beneficio de más personas. Al mismo tiempo, la forma en que muchos gobiernos de países en vías de desarrollo ejercen este derecho, especialmente para la expansión de las ciudades, debilita la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra y, como es frecuente que no se pague indemnización o que sea muy pequeña, también se afecta negativamente el patrimonio. En muchos casos, saber por anticipado que habría expropiación sin indemnización llevó a los dueños de la tierra a vender sus tierras en los mercados informales a precios bajos, obligándolos a desprenderse de activos clave por una fracción de su valor verdadero. Además, así se alienta el desarrollo no planificado y el urbanismo fragmentado (*urban sprawl*) que hará más difícil y costosa la posterior provisión de servicios por parte de la administración.

La frustrante experiencia del manejo de la tierra por parte del Estado ha llevado a una preferencia generalizada por establecer normas para reducir las externalidades indeseables, para ayudar a mantener bienes públicos como el paisaje, los valores históricos o para facilitar una provisión más efectiva de servicios por parte del Estado. Donde surgen las externalidades provenientes del uso de la tierra, se justifica limitar el uso discrecional de la tierra por parte de sus dueños. Las preguntas que aún deben responderse al intentar enfrentar estos temas se refieren a qué medidas deben ser impuestas por los gobiernos centrales o por las administraciones locales y cómo diseñar las intervenciones específicas.

En general, debería establecerse la zonificación y otras normas sobre el uso de la tierra a partir de una clara evaluación de la capacidad necesaria para implementarlas, los costos de hacerlo y la forma en que se distribuirán tanto los costes como los beneficios. Cuando no se hizo así, con frecuencia se vio que las normas impuestas desde el gobierno central no se pudieron implementar con las capacidades exis-

tentes, que hacerlo implicó costes muy altos en su mayoría pagados por los pobres o que el proceso degeneró en una forma de procurar alquileres. Se dedicaron muy pocos esfuerzos a buscar mecanismos que permitieran a las comunidades locales enfrentar estas externalidades de manera más descentralizada y por lo tanto, menos costosa. La devolución gradual de la responsabilidad por las normas sobre el uso de la tierra a las administraciones locales, si se une al desarrollo de las capacidades, podría constituir un aporte significativo a los esfuerzos tendientes a una descentralización más efectiva.

Conclusiones: La tierra en un contexto regulatorio más amplio

Las políticas de la tierra tocan temas estructurales que, en el largo plazo, deberán ser abordados para garantizar que las oportunidades económicas abiertas por cambios generados por otras políticas beneficien a la amplia mayoría de los sectores pobres. Sin embargo, las medidas para mejorar la seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra, reducir (el coste) de las transferencias de los derechos sobre la tierra y el establecimiento de un marco regulatorio para impedir las externalidades indeseables traspasan los límites tradicionales de las responsabilidades institucionales dispersas entre ministerios, por ejemplo, medio ambiente, reforma agraria, planificación urbana y falta de coordinación y de capacidad. Para superar la compartimentalización que surge de esta organización, es esencial tener una visión a largo plazo que incluya temas de la tierra en el marco de una estrategia de desarrollo ampliamente respaldada. Debería supervisarse por separado en qué medida se logran los objetivos, pero junto con otros programas gubernamentales para la reducción de la pobreza y el desarrollo económico.

Además de atravesar los límites institucionales, los temas de la política de la tierra son complejos, específicos a cada país, de largo alcance por naturaleza y a menudo polémicos políticamente. Esto demanda prestar particular atención a la secuencia de reformas y también a su economía política. Si bien las intervenciones en materia de la tierra mejorarán la sociedad, pueden ser desafiadas por intereses establecidos que obtienen grandes beneficios del status quo. Para que sea factible la reforma regulatoria, será esencial un diálogo normativo amplio, abierto, programas pilotos cuidadosamente elegidos y evaluados y también compartir experiencias entre países para, al mismo tiempo, contribuir al desarrollo de capacidades locales para la formulación e implementación de políticas.

Bibliografía

- APPU, P. S. (1997): *Land Reforms in India: A Survey of Policy, Legislation and Implementation*. New Delhi: Vikas Publishing House.
- BENJAMIN, D. (1995): "Can Unobserved Land Quality Explain the Inverse Productivity Relationship?" *Journal of Development Economics* 46 (1), pp. 51-84.
- BINSWANGER, H. P.; K. DEININGER and G. FEDER. (1995): "Power, Distortions, Revolt and Reform in Agricultural Land Relations". *Handbook of development economics. Volume 3B (1995)*, pp. 2659-2772 2659-772.
- BOSERUP, E. (1965): *Conditions of Agricultural Growth: The Economics of Agrarian Change Under Population Pressure*. New York: Aldine Publishing Co.
- 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), pp. 131-45.
- CARTER, M. R. and 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), pp. 173-86.

- DE JANVRY, A.; G. GORDILLO, J.; P. PLATTEAU, and E. SADOULET (2001): *Access to Land, Rural Poverty, and Public Action*. Oxford: Oxford University Press.
- DE JANVRY, A. and E. SADOULET (1989): "A Study in Resistance to Institutional Change: The Lost Game of Latin American Land Reform". *World Development* 17 (9), pp. 1397-407.
- DEININGER, K. (1999): "Making Negotiated Land Reform Work: Initial Experience from Colombia, Brazil and South Africa". *World Development* 27 (4), pp. 651-72.
- DEININGER, K. and R. CASTAGNINI (2002): "Incidence and Impact of Land Conflict in Uganda". *World Bank Discussion Paper, Washington, D.C.*
- DEININGER, K. and G. FEDER. (2001): "Land Institutions and Land Markets". *Handbook of Agricultural Economics (B.Gardner and G.Rausser, Eds)*, pp. 288-331.
- DEININGER, K., S.; JIN, B.; ADENEW, S.; GEBRESELASSIE, and B. NEGA (2003): "Tenure Security and Land-Related Investment: Evidence from Ethiopia". World Bank Policy Research Paper 2991. Washington DC: World Bank.
- FEDER, G. (2002): "The Intricacies of Land Markets: Why the World Bank Succeeds in Economic Reform through Land Registration and Tenure Security". Paper presented at the Conference of the International Federation of Surveyors, April 19-26, 2002, Washington DC.
- GUNNING, J. W. *et al.* (2000): "Revisiting Forever Gained: Income Dynamics in the Resettlement Areas of Zimbabwe, 1983-96". *Journal of Development Studies* 36 (6): pp. 131-54.
- HAYAMI, Y. and V. W. RUTTAN (1985): "Agricultural Development: An International Perspective". Johns Hopkins University Press Baltimore.
- JEON, Y. D. and Y. Y. KIM (2000): "Land Reform, Income Redistribution, and Agricultural Production in Korea". *Economic Development and Cultural Change* 48 (2): pp. 253-68.
- KING, R. (1977): *Land Reform: a World Survey*.
- Contracts in Agrarian Economies: Theories and Facts." *Journal of Economic Literature* 30 (4): pp. 1965-2018.
- PLATTEAU, J. P. (2000): *Institutions, Social Norms, and Economic Development* Fundamentals of Development Economics, vol. 1. Reading, U.K.: Harwood Academic.
- SADOULET, E.; R. MURGAI and A. DE JANVRY (2001): "Access to Land via Land Rental Markets". In de Janvry, A., G. Gordillo, J.-P. Platteau and E. Sadoulet, eds., *Access to Land Rural Poverty and Public Action*. Oxford: Oxford University Press. ■

