SERIE

74

desarrollo productivo

Pavimentando el otro sendero: tierras rurales, el mercado y el Estado en América Latina

Frank Vogelgesang

NACIONES UNIDAS

CEPAL
ECLAC

Red de Desarrollo Agropecuario

Unidad de Desarrollo Agrícola
División de Desarrollo Productivo y Empresarial
Santiago de Chile, marzo de 2000

Este documento fue preparado por el señor Frank Vogelgesang, ex-funcionario de la Unidad de Desarrollo Agrícola de la División de Desarrollo Productivo Empresarial, en el marco del proyecto "Políticas para promover los mercados de tierras rurales", conforme al convenio de cooperación suscrito entre la CEPAL y la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), en representación del Gobierno de la República Federal de Alemania.

Este documento es la versión revisada y traducida del inglés de un informe presentado durante una conferencia organizada por la University of Cape Town, Sudáfrica, enero 27-29, 1998.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de el autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/L. 1341-P
ISSN:1020-5179
ISBN: 92-1-321575-4
Copyright © Naciones Unidas, marzo de 2000. Todos los derechos reservados
N° de venta: S.00.II.G.19
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen 5
Introducción 7
I. Propiedad formal y mercados de tierras 9
A. El significado de formalidad 9
B. El significado del mercado 9
II. Las instituciones son importantes 13
III. El desafío para la política pública 15
A. Reforma legal 15
B. Reforma judicial 16
C. Información técnica 16
D. Reforma del sector público 16
E. Programas educacionales 17
IV. Conclusión 19
Bibliografía 21

Resumen

En la mayoría de los países de América Latina, los temas relacionados con la tenencia de tierras ocupan un lugar destacado en el programa político. En la búsqueda de soluciones para este problema, ha llamado considerablemente la atención en los últimos años el mecanismo de mercado como un sistema potencialmente capaz de producir una distribución más eficiente y equitativa no sólo de recursos, sino también de oportunidades económicas. Estos cambios se evidencian, por ejemplo, en recientes reformas legales importantes en Bolivia, México o Perú.

Este artículo sostiene, sin embargo, que no es suficiente aprobar leyes orientadas al mercado cuando las necesidades institucionales básicas de la sociedad no están en su lugar. Una economía de mercado necesita reglas del juego claras y un marco de gobernabilidad eficaz. De este modo, el Estado tiene la responsabilidad crucial de otorgar el marco institucional necesario para crear la propiedad formal y así permitir el desarrollo de los mercados.

El documento examina, en primer lugar, brevemente el estado del debate actual sobre estos temas, luego los beneficios provenientes de la propiedad formal y del mecanismo de mercado. Posteriormente se realiza el intento de identificar las áreas donde surge la necesidad de acción del gobierno para otorgar el apoyo institucional sin el cual una economía de mercado no puede operar. El último capítulo repite la conclusión principal y alude brevemente a las experiencias de algunos países.

Introducción

El debate actual

América Latina es una región donde en muchos países persiste una distribución muy desigual de la posesión de las tierras rurales junto con una muy extendida pobreza rural. La discusión de las soluciones a este problema en los círculos encargados de la formulación de políticas y de investigación, con frecuencia se ve afectada por un foco analítico equivocado. Por un lado, preguntas de gran importancia, a menudo no reciben la atención que merecen: por ejemplo, dado los problemas de información asociados con las tierras rurales en países en desarrollo, ¿qué sabemos realmente acerca de la distribución de los activos tierra? ¿qué porcentaje es informal? ¿qué estructura de tenencia de tierras sería deseable en una región dada y en un momento determinado? Además, vale la pena recordar que el asunto más importante no es una modificación de la actual estructura de posesión de tierras per se, sino más bien la superación de la pobreza rural. Además, la posesión de la tierra no es una condición necesaria ni suficiente para lograr este objetivo.

Surge otro defecto dentro del debate sobre el funcionamiento y las consecuencias del mecanismo de mercado. Asuntos claves que se discuten en este contexto son, por ejemplo: la problemática, si el productor campesino será capaz de pagar el precio de reservación de la tierra (dado el descontado valor presente de una teórica corriente de ingresos futuros); si el proceso de mercado asegurará una distribución eficiente y a la vez equitativa del recurso, bajo el supuesto de una

relación inversa entre el tamaño del predio y la productividad; o si las transacciones del mercado llevarán a una (re) concentración de tierras.

Se sugiere aquí que éste debate padece de una omisión muy seria que se pasa por alto con facilidad: de forma rutinaria el supuesto implícito es que ya existen mercados de tierras competitivos, pero casi nunca se formula la pregunta acerca de cuáles son las condiciones previas para que se desarrolle tal mercado. En vez de concentrar el análisis en la propiedad formal como una condición sine qua non para un sistema de mercado, el foco está en los aspectos de distribución de la posesión física de la tierra. En una región geográfica donde en la mayoría de los países entre 50% y 80% de las tenencias rurales carecen de título, las consecuencias de una informalidad muy extendida, tanto para el surgimiento de un mercado de tierras y para el cambio institucional, como también para el desarrollo rural en general, claramente no han sido examinadas lo suficiente sobre una base amplia ni han sido tomadas en cuenta plenamente en la formulación de políticas en la mayoría de los casos.

Así las cosas, el argumento central de este artículo es que si el objetivo es la creación de mercados de ventas y arriendos para tierras rurales, la atención de los entes gubernamentales encargados debe centrarse primero en la creación de las instituciones de la propiedad. Sin propiedad formal no puede haber mercado, si se entiende apropiadamente al mercado no sólo como un mecanismo de transacción, sino como un principio para organizar la actividad económica en una sociedad. Este cambio de énfasis puede necesitar una nueva forma de pensar los temas. Por ejemplo, si decimos que mientras no sea pública, la propiedad formal es propiedad privada, esto no es lo mismo que decir que la propiedad privada es igual a la propiedad individual. No deberíamos concentrarnos en la dicotomía falsa de propiedad privada versus propiedad común. Lo que nos debería interesar es la distinción entre la propiedad formal y posesión informal, y las distintas consecuencias sociales y económicas implicadas; o, dicho de manera más precisa: la pregunta es si existe la propiedad privada como una institución social aceptada, sea esta individual o común.

En el contexto latinoamericano una explicación parcial para esta evidente falta de atención a estos temas es, primero, que no se puede hablar de una aceptación universal de la propiedad formal y libertad de contrato como los principios directores en la construcción de un orden económico. Segundo, con frecuencia no existe un entendimiento claro acerca de lo que es un mercado competitivo, cómo funciona y qué requisitos necesita.

I. Propiedad formal y mercados de tierras

"Sal de mi finca"
"¿Por qué?"
"Por que es mía"
"¿De dónde la obtuviste?"
"De mi padre"
"De dónde la obtuvo él?"
"De su padre."
"¿Y de dónde la obtuvo él?
"Luchó por ella"
"Bueno, lucharé contigo por ella"
(Carl Sandberg)

A. El significado de formalidad

Una clave para el descuido de los temas relacionados con el derecho de propiedad se puede encontrar al mirar la historia de las naciones desarrolladas del oeste. Incluso allí la institución de propiedad privada formal se puede describir como relativamente nueva, desarrollada solo durante los últimos siglos. En Alemania, por ejemplo, este proceso no terminó hasta poco antes de comienzos del siglo XX, cuando su sistema de catastro en forma de Grundbuch estuvo terminado.

La historia sugiere que, a medida que la sociedad progresa a través de diferentes etapas de desarrollo y la interacción humana se vuelve más compleja, a medida que la división del trabajo progresa y

las comunidades tradicionales, antiguamente comunidades aisladas, se abren e integran y de este modo se vuelven interdependientes, la definición de derechos y obligaciones, de lo que es mío y lo que es tuyo, de quién posee qué y qué beneficios otorga la posesión, se vuelve simplemente necesaria. Como se ha observado en otra ocasión, sólo en la isla de Robinson Crusoe no se necesitaban reglas del juego que tuvieran que ver con la posesión de bienes, al menos no hasta que llegara Viernes. La siguiente cita, que describe la vida económica en Inglaterra antes de la Guerra Civil del siglo XVII, ilustra este aspecto y la importancia cambiante de la tierra rural a través del tiempo (el hecho de que Tawney aparentemente era crítico de algunas formas "modernas" de propiedad no es relevante para lo que se pretende ilustrar aquí).

"Durante los turbulentos días del siglo XV la tierra aún tenía una importancia militar y social, además, de su valor económico; y un numeroso inquilinato había sido más importante que un alto ingreso monetario proveniente del suelo. La disciplina de los Tudor, … extrayendo los dientes del feudalismo, había convertido el dominio del dinero más importante que el dominio de hombres ... [Este cambio] marca la transición desde una concepción medieval de la tierra como la base de obligaciones y funciones políticas, a la visión moderna de ésta, como una inversión que produce ingresos. **La tenencia de tierras tiende, en resumen, a volverse comercializada.**" (Tawney, R. H. The Agrarian Problem in the sixteenth Century, Londres, 1912; citado en Moore, 1966, p. 6; se agregó énfasis, traducción propia).

Se puede decir que zonas importantes de América Latina rural están todavía en la etapa de transición desde una agricultura de subsistencia, a veces con características que recuerdan el feudalismo, a una economía más heterogénea con interdependencias crecientes. Este cambio, junto con otras influencias como el aumento de la presión demográfica, hace necesaria la definición aceptada universalmente y la ejecución de los derechos de propiedad, sobre todo en áreas que están marcadas por sistemas de tenencia indígena donde la revalorización de las reglas internas, o la relación con el mundo fuera de la comunidad, o ambas, se pueden tornar cruciales. Lo mismo se aplica, aunque con menos frecuencia, a tierras caracterizadas por la ausencia de derechos de propiedad exigibles (acceso abierto de facto).

En su trascendental estudio "El Otro Sendero" acerca de la informalidad en el sector urbano de Perú, Hernando de Soto (1989) expone temas claves que vale la pena recordar en la discusión sobre la tenencia de la tierra en los países en desarrollo. El argumento principal descansa sobre los beneficios de la propiedad formalizada. Muchos de los pobres que hoy viven en sectores rurales, en realidad cuentan con activos. El problema con parcelas que carecen de títulos legales es que se mantienen informalmente y, por lo tanto, son comercialmente invisibles.

En su libro de Soto analiza, por un lado, el enorme costo que acarrea la informalidad derivado, por ejemplo, de los altos niveles de incertidumbre acera del futuro. Por otro lado, da luces acerca de los costos que implica la formalización, provocados principalmente por la ausencia de los fundamentos legales necesarios y por los espeluznantes procedimientos burocráticos, por ejemplo, para registrar un negocio o para obtener un título de propiedad. Estos costos impiden todo tipo de cambios necesarios y la siguiente observación, ciertamente, se puede aplicar también a las comunidades rurales en América Latina:

"Por ser la innovación la inversión que mayor riesgo conlleva, si un gobierno no puede proveer a sus ciudadanos derechos de propiedad seguros y medios eficientes para organizarlos y transferirlos -es decir, contratos- estará negándoles uno de los incentivos más importantes para modernizarse y desarrollarse. Esto es precisamente lo que ocurre con los informales." (de Soto 1989, p. 227 s.)

B. El significado del mercado

El sistema de mercado no debería ser visto exclusivamente como un mecanismo para transferir bienes en un lugar y momento determinado, sino que más bien como un principio mucho más fundamental de la organización de la vida económica.

Debe ser claro que sin el abastecimiento de lo que se podría llamar el bien público de la propiedad formal, simplemente no podría surgir un sistema económico basado en el mecanismo de mercado.

"El elemento central de un orden basado en mercados es la propiedad, incluida la propiedad de la tierra. Esa propiedad debe ser uniforme, desde el punto de vista legal, no se debe definir de distintas formas según sean sus sujetos (por ejemplo, propiedad individual, municipal, estatal o propiedad de una fundación). Tal uniformidad se debe establecer en la constitución." (GTZ 1997, p. 35, traducción propia)

Es frecuente la confusión sobre qué constituye un sistema de mercado competitivo. Por ejemplo, muchos observadores han llegado a la conclusión de que, ya que las condiciones modelo para la perfecta competencia (producto homogéneo, cantidad infinita de compradores y vendedores, libre acceso al mercado, información perfecta) no se pueden lograr en el caso del mercado de la tierra, este mercado mismo sería imperfecto y, por lo tanto, deficiente. Este tipo de análisis confunde el bastón analítico neoclásico de la competencia perfecta como un punto de partida, sin el cual un mercado no puede operar, cuando éste en realidad describe un equilibrio hipotético al cual el proceso competitivo en forma potencial y perpetua se aproximará, sin embargo, nunca alcanzará. El hecho de que la competencia es imperfecta, por ejemplo, con respecto a distintas posiciones relativas de los actores del mercado, o a la heterogeneidad del producto, no es un argumento en contra de la competencia. Lo perfecto no debe ser enemigo de lo bueno. De hecho, mientras más imperfecto es un mercado, como es el caso de las tierras rurales a causa de sus características tan divergentes, más importante se volverá el proceso competitivo para generar la información necesaria con el fin de tomar las decisiones acerca del uso de los recursos.

Como una consecuencia extremadamente desafortunada de tales conceptos erróneos, el comportamiento competitivo como la real fuerza de movimiento de la vida económica, es apenas discutido en el modelo convencional de competencia perfecta estática. Se debe observar que "… la competencia es por su naturaleza un proceso dinámico, cuyas características esenciales están ignoradas por las suposiciones que subyacen el análisis [neoclásico] estático". (Hayek 1980, p. 94, traducción propia).

En vez de lo anterior, debe surgir una conciencia para ver la competencia dentro de una economía de mercado como un proceso continuo con el fin de descubrir soluciones para los problemas económicos, de aprender nuevos métodos y tecnologías y de adaptarse a condiciones que cambian continuamente. Este proceso consiste en las decisiones tomadas por una gran cantidad de agentes económicos, cuyo comportamiento es guiado por las señales dadas por los precios, que sirven como instrumentos de información esencial basada en el conocimiento repartido entre millones de individuos en la sociedad. Sin los precios generados por este proceso, no puede haber una prueba de las ganancias y pérdidas de las decisiones económicas tomadas, y la toma de decisiones se vuelve conjetura. Alternativamente, para que se produzcan estos precios, es imprescindible la creación de la propiedad formal y la confianza en la existencia y el reconocimiento de activos tangibles e intangibles intercambiables que vienen con ésta.

La percepción del rol de la propiedad y la competencia en el análisis de los temas relacionados con la posesión de tierras rurales en América Latina, con frecuencia difiere substancialmente de la interpretación hecha anteriormente y la siguiente cita parece estar aún vigente:

"Entonces, a diferencia de lo que comúnmente se cree en América Latina, la importancia económica de los derechos de propiedad no reside en proveer medios egoístas para beneficio exclusivo de sus titulares, sino en proporcionarles incentivos suficientes para que le agreguen valor

a los recursos, invirtiendo, innovando o combinándolos productivamente para la prosperidad y progreso de toda la comunidad." (de Soto 1989, p. 226)

Esto significa que más allá de su función de distribución de recursos (que, de paso, puede ser un criterio de eficiencia sólo para un punto particular en el tiempo), existe otro importante propósito que el mecanismo de mercado satisface: Douglass North (1991) sugiere que la eficiencia de adaptación (adaptive efficiency en vez de allocative efficiency), es decir, la flexibilidad de una matriz institucional suficiente para permitir ajustes a shocks externos, debe ser usada como un criterio de eficiencia en un ambiente dinámico. Se debe observar que este concepto en lugar de ser contradictorio a la institución de derechos de propiedad definidos firmemente, puede ser complementario. Una sociedad, sobre la base de conocer y aceptar quién tiene qué derechos, puede elegir de un menú con diferentes opciones de cómo diseñar el régimen de propiedad actual. En el caso de la tierra, por ejemplo, esto puede ser propiedad individual en la forma de granjas familiares, propiedad común en cooperativas rurales o una gran empresa agrícola con acciones comercializadas públicamente.

Parece ser que dadas las características extremadamente transitorias de la producción agrícola y la cambiante importancia relativa de este sector de la economía que marca la así llamada transformación agrícola en el curso del desarrollo económico, esta flexibilidad se vuelve particularmente importante para permitir que se realicen los cambios institucionales necesarios. Esta interpretación no sólo considera una distribución más equitativa de la tierra como un elemento decisivo para el desarrollo rural, sino que también, a la larga, una distribución más equitativa de oportunidades económicas a través de la creación de nuevos empleos dentro y fuera de la parcela.

II. Las instituciones son importantes

Es obvio que la sola aceptación teórica del mecanismo del mercado como el principio que gobierna el orden económico de una sociedad no origina este orden. Más bien, el estado tiene que desempeñar un papel clave al otorgar primero el marco institucional necesario. Como he tratado de señalar, la propiedad formal en bienes, por ejemplo, tierras rurales, es fundamental para el desarrollo de un mercado para este activo. En las palabras de Hayek:

"Se da por sabido que un mercado que funciona presupone no sólo la prevención de la violencia y el fraude, sino que, además, la protección de ciertos derechos, tales como la propiedad y la imposición de contratos. Cuando la discusión tradicional se vuelve tan insatisfactoria es cuando se sugiere que con el reconocimiento de los principios de propiedad privada y libertad de contrato, todos los temas fueron establecidos como si la ley de propiedad y contrato fuera otorgado una vez y para siempre en su forma final y más apropiada, quiere decir, en la forma que hará que la economía de mercado funcione óptimamente. **Sólo una vez que nos hemos puesto de acuerdo sobre estos principios, es cuando los verdaderos problemas comienzan.**" (Hayek, 1980, p. 110 s., se agregó énfasis, traducción propia).

Estos problemas se originan en la definición de los contenidos que deberían tener las instituciones, como son los derechos de propiedad. Siguiendo a North (1991), las instituciones, en oposición a organizaciones públicas o privadas, deben ser vistas como códigos sociales, creados por la sociedad para estructurar la interacción política, económica y social.

Estas pueden ser de carácter informal (costumbres, tradiciones, códigos de conducta) o formales (constituciones, leyes) que determinan los costos de producción, así como también de transacción y de este modo la utilidad y viabilidad de participar en cualquier actividad económica.

Considerando que el mecanismo de mercado se basa en el intercambio de derechos de propiedad obtenidos legalmente, este sistema sólo puede operar con éxito, si existen suficientes propiedades formales para ser intercambiadas en una economía a gran escala. En cuanto a tierras rurales, la situación en partes de América Latina contemporánea, sin embargo, a veces se asemeja a la siguiente apreciación, escrita a mediados del siglo XIX por el economista inglés, John Stuart Mill:

"El principio de propiedad privada todavía no ha tenido un juicio justo en ningún país. Las leyes de propiedad nunca se han ajustado a los principios sobre los que descansa la justificación de la propiedad privada ….se hubiera podido encontrar que el principio de propiedad privada no tenía conexión alguna con los males sociales que habrían causado que tantas mentes se volcaran ansiosamente a cualquier probabilidad de alivio, por muy desesperada que esta fuera" (citado en Hayek, 1980, p. 110, traducción propia).

Lo que se necesita, entonces, en los sectores rurales de América Latina, es una reforma de propiedad que, al formalizar la propiedad de la tierra por medio de la inscripción, transformará los actuales activos en capital creador de riqueza. Al parecer aquí es necesario hacer una aclaración: este enfoque podría incluir una reforma redistributiva de la tenencia de tierras en algunos casos. Aún así, el foco debe estar en otorgar derechos de propiedad plenos para los beneficiarios de estos programas, que deberían incluir el derecho a traspasar, arrendar o disponer de sus tierras para el uso que ellos mismos estimen conveniente, siempre dentro de las obligaciones impuestas por el marco legal, tales como leyes ambientales.

Antes de ir a aspectos más concretos concernientes a lo que se tiene que hacer para obtener tales derechos de propiedad privada, no es demás insistir en que `propiedad`, que es un concepto social, es algo muy distinto de `posesión`, siendo este último un concepto físico. Para entender mejor esta distinción es útil repasar una afirmación clásica en la materia. En su Teoría de la Legislación (Theory of Legislation), escrita el siglo pasado, Jeremy Bentham afirma:

"Veremos que no existe ninguna cosa que podríamos denominar `propiedad natural` sino que la propiedad es enteramente la creación de la ley. La propiedad no es nada más que una base de expectativas. La expectativa de derivar ciertas ventajas de una cosa que supuestamente poseemos, como consecuencia de la relación que tenemos con ella. ….Ahora, esta expectativa, esta persuasión, sólo puede ser la creación de la ley….La propiedad y la ley nacen juntas y mueren juntas. En tiempos previos a la elaboración de leyes, la propiedad no existía; eliminando la ley, la propiedad deja de existir." (citado en Karst 1975, p. 308; traducción propia)

Si uno interpreta "la ley" como las reglas formales sancionados por el Estado, o como las reglas y costumbres tradicionales de una comunidad indígena, es secundario. El punto central es que la propiedad es una construcción social que tiene su base en un consenso sobre las reglas que gobiernan al sistema de propiedad. Por ende es engañoso hablar de propiedad formal e informal. Más bien la distinción debería estar entre ambientes donde existe propiedad y aquellos donde esta no existe.

III. El desafío para la política pública

Si entendemos que la propiedad no existe sui generis, pero que debe ser proporcionada como un bien público, el papel decisivo de establecer el marco institucional necesario corresponde al Estado. Los derechos de propiedad de las tierras deben ser definidos y puestos en vigor, se debe hacer posible la transferencia de estos derechos desde una persona o entidad a otra, también a través de la recolección y divulgación de la información acerca de la tenencia de tierras, y, finalmente, se deben establecer mecanismos para la resolución de los litigios.

Con fines analíticos se pueden identificar cinco áreas de acción estatal y es importante observar la interdependencia entre ellas:

A. Reforma legal

Sin entrar al campo muy amplio acerca de la evolución histórica de los sistemas legales, a grandes rasgos, el desafío en este respecto consiste en proporcionar un marco legal que esté acorde con las necesidades de la gente en una sociedad, lo que sugiere un método comprensivo para adaptar las reglas informales a la ley formal mediante la legislativa. Por ejemplo, en países donde está prohibida la venta de parcelas adjudicadas mediante procesos de reforma agraria y en vez de esto los beneficiarios se vuelcan hacia la venta (informal) de mejoras (bienhechurías) a la tierra, debe existir algo que no está bien en el diseño de la ley respectiva.

Comparado con las exigencias de una economía de mercado, como el aprovisionamiento de derechos de propiedad estables y libertad de contrato concomitante, la legislación sobre la tenencia de tierras en América en Latina deja mucho que desear. En palabras de de Soto (1989, p. 172): “Puede confirmarse entonces, que los costos innecesarios de la formalidad, fundamentalmente son consecuencia de una mala ley y que los costos de la informalidad son el resultado de la ausencia de una buena ley”. Los ejemplos incluyen leyes que prohiben la venta de tierra, contratos de renta o de aparcería, reglas de expropiación que, además de ser usadas con frecuencia de manera discrecional, no logran especificar términos como "uso improductivo" o "función social de la propiedad". Finalmente, pero no menos importante, cabe destacar la definición deficiente de otros derechos sujetos a una parcela de tierra, como la explotación de agua, de la flora y la fauna de la tierra y otros recursos bajo la superficie del suelo.

B. Reforma judicial

Un sistema judicial que funciona bien es importante para el desarrollo económico. En el caso de tierras rurales, el sistema judicial debe ser capaz de resolver litigios que provienen, por ejemplo, del otorgamiento múltiple de títulos de dominio, invasión de terrenos o expropiación, de modo equitativo, predecible y oportuno. Si comparamos con este ideal, no cabe duda de que queda mucho por hacer en esta área. La reforma judicial es parte del proceso de redefinición del Estado y su relación con la sociedad, y el desarrollo económico no puede continuar sin la interpretación, definición y aplicación efectiva de los derechos de propiedad (véase Dakolias 1996).

C. Información técnica

Aunque ciertas partes de esta tarea deben ser realizadas eficazmente por el sector privado, el Estado, por lo general, tiene una ventaja con respecto a la recolección, mantención y divulgación de la información pertinente. Existe la necesidad de un Sistema de Información de la Tierra (Land Information System, LIS), que abarque los siguientes componentes: fotografía aérea, estudio de recursos naturales y de suelo, trazado de mapas para catastros e información acerca de la tenencia de tierras en catastros y registros públicos. Tener buen reconocimiento acerca de los derechos asociados con una parcela de tierra es de gran importancia en la definición de derechos de propiedad. Sin embargo, una gran cantidad de países carecen por completo de catastros rurales. En este contexto, una palabra de precaución viene bien al caso: muchos proyectos de catastros se pueden describir como "sobrediseñados" y carecen del conocimiento de que la propiedad existe en un espacio social y no físico. La medición y el trazado de mapas son indispensables para definir las características físicas de una parcela de tierra, pero estas medidas por sí solas no revelan nada acerca de los derechos asociados.

D. Reforma del sector público

Estrechamente relacionado con el punto anterior, se debe decir que las entidades públicas encargadas de la administración de las tierras, con frecuencia sufren de ineficiencias relacionadas con la duplicación de las responsabilidades entre ellas, altos costos de transacción que son causa de procesos arduos y molestos, una falta de capacitación profesional del personal o la permanencia de instituciones que con el paso del tiempo han perdido su justificación. La reforma administrativa y organizacional de oficinas donde se entregan los títulos, oficinas de registro público y de catastro, debería ocupar un lugar más importante en el programa político.

E. Programas educacionales

Mientras este aspecto es probablemente el más importante de todos, también es el más difícil de tratar a mediano y corto plazo. Sin embargo, se necesita acción en dos frentes: primero, se debe mejorar la capacidad profesional de, por ejemplo, los funcionarios del sector público, así como también la de los abogados y jueces. Segundo e incluso más importante, son los avances en la educación cívica para instruir a la sociedad en la necesidad de la propiedad formalizada, lo que ayuda a que aprendan a respetar y confiar en la ley, de este modo, introduciendo confianza en las instituciones de la sociedad cívica. En el caso de las tierras rurales se puede pensar en asistencia legal a los pequeños campesinos para preparar contratos de venta o arriendo y en forma más general, para crear conciencia, por ejemplo, en lo concerniente a los beneficios de poseer un título legal de la tierra.

IV. Conclusión

Un tema recurrente en conversaciones con responsables de proyectos de desarrollo rural en América Latina y el Caribe es que una de las principales restricciones que ellos y los beneficiarios de estos programas deben enfrentar es la ausencia de propiedad formalizada. Al mismo tiempo, parece haber una gran demanda de parte de los productores campesinos para clarificar y legalizar sus derechos de propiedad. En consecuencia, varios países en la región están destinando cuantiosos recursos a programas para regularizar la tenencia de tierras rurales y para proporcionar seguridad de tenencia.

Para mencionar algunos ejemplos: en México, el programa para la certificación de los derechos ejidales y solares urbanos (PROCEDE), basado en cambios legales de gran alcance presentado en 1992, es voluntario y depende del consentimiento de los miembros de la comunidad. No obstante, después de pocos años, más de 72% de los ejidos ha solicitado la regularización de sus tierras, lo que aparentemente indica un deseo por parte de los ejidatarios de regularizar el estado de su posesión y para la seguridad de la tenencia de sus tierras. Este avance del PROCEDE, además, parece contradecir la opinión ya expresada en forma repetida en los primeros años de su ejecución, que tal programa no tendría éxito, ya que a los ojos de los campesinos la tierra no es simplemente un bien económico y, por lo tanto, a ellos no les gustaría transformar sus tierras en propiedades formalizadas o, más bien, privadas.

En la costa peruana, muchas comunidades de campesinos que no tienen sus tierras claramente demarcadas ni con títulos de propiedad, se sienten amenazados por el aumento de la presión sobre

la tierra y la actividad comercial, que aumenta el valor de la tierra y atrae la atención de los inversionistas. Las últimas cifras disponibles del Instituto Nacional de Estadística e Información de Perú (INEI), ilustra la magnitud del problema: 83% de todos los terrenos agrícolas no tienen títulos o los títulos no están registrados. La Nueva Ley Agraria de 1995, permite otorgar un título individual a los miembros de las comunidades de campesinos, bajo la condición de que más de 50% de los miembros estén de acuerdo.

Finalmente, el Gobierno de Bolivia ratificó en 1996 la nueva ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), que, además de reconocer por primera vez las fórmulas de tenencia de tierras indígenas, embarca al país en un proceso de regularización agraria de diez años.

La tarea a cumplir, sin embargo, es enorme. Países como Paraguay o Guatemala hasta hoy no tienen aún un sistema catastral para las propiedades rurales. No tan raras veces las distintas leyes que afectan las relaciones de propiedad son contradictorias entre ellas o llevan a una incertidumbre acerca de quién posee qué en vez de fomentar la seguridad de tenencia de la tierra. Las instituciones encargadas de la administración de la tierra son algunas veces inoperantes y el poder judicial con frecuencia es incapaz de cumplir con su función. Por lo tanto, en algunos países el objetivo de formalizar la propiedad rural a gran escala, necesitará nada menos que una reforma estatal. Sin embargo, si experiencias pasadas y presentes relacionadas con el proceso de desarrollo, y con la gente afectada, a saber, los pobres rurales que son posesionarios, pero no propietarios de la tierra, son una guía, parece que, en el largo plazo, la propiedad formal es una exigencia para el mejoramiento de los estándares de vida en los países en desarrollo.

Bibliografía

Bromely, Daniel W. (1989), Property Relations and Economic Development, The Other Land Reform, en: World Development, Vol. 17, No. 6, pp.867-877.

Dakolias, María (1996), The Judicial Sector in Latin America and The Caribbean: Elements of Reform; Nota técnica del Banco Mundial abril/mayo 1996.

de Soto, Hernando y otros (1989), El otro sendero- La Revolución Informal, octava edición, Lima.

GTZ-Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit GmbH (1997), Bodenrecht und Bodenordnung- Ein Orientierungsrahmen; Eschborn.

Hayek, F. A. (1980), Individualism and Economic Order; University of Chicago Press, Chicago y Londres.

Karst, Kenneth L. et al. (1975), Law and Development in Latin America, Imprenta de la Universidad de Califonia, Berkeley.

Moore, Barrington Jr. (1966), Origins of Dictatorship and Democracy- Lord and Peasant in the Making of the Modern World; Penguin Books.

North, Douglass (1991), Institutions; en: Journal of Economic Perspectives, Nº 5, invierno.

NACIONES UNIDAS

CEPAL ECLAC

Serie financiamiento del desarrollo

Números publicados

16 Reestructuración y competitividad: bibliografía comentada (LC/G.1840). Red de reestructuración y competitividad, noviembre de 1994

17 Síntesis del planteamiento de la CEPAL sobre la equidad y transformación productiva (LC/G.1841). Red de reestructuración y competitividad, diciembre de 1994

18 Two studies on transnational corporations in the Brazilian manufacturing sector: the 1980s and early 1990s (LC/G.1842). Red de empresas transnacionales e inversión extranjera, diciembre de 1994

19 Tendencias recientes de la inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe: elementos de políticas y resultados (LC/G.1851). Red de empresas transnacionales e inversión extranjera, diciembre de 1994

20 Empresas transnacionales manufactureras en cuatro estilos de reestructuración en América Latina. Los casos de Argentina, Brasil, Chile y México después de la sustitución de importaciones (LC/G.1857). Red de empresas transnacionales e inversión extranjera, mayo de 1995

21 México's incorporation into the new industrial order: foreign investment as a source of international competitiveness (LC/G.1864). Red de empresas transnacionales e inversión extranjera, mayo de 1995

22 Informe sobre la competitividad internacional de las zonas francas en la República Dominicana (LC/G.1866). Red de empresas transnacionales e inversión extranjera, agosto de 1995

23 América Latina frente a la globalización (LC/G.1867). Red de empresas transnacionales e inversión extranjera, agosto de 1995

24 Los flujos de capital extranjero en la economía chilena: renovado acceso y nuevos usos (LC/G.1868). Red de empresas transnacionales e inversión extranjera, septiembre de 1995

25 Paths towards international competitiveness: a CANalysis (LC/G.1869). Red de empresas transnacionales e inversión extranjera, junio de 1995

26 Transforming sitting ducks into flying geese: the Mexican automobile industry (LC/G.1865). Red de empresas transnacionales e inversión extranjera, octubre de 1995

27 Indicadores de competitividad y productividad. Revisión analítica y propuesta de utilización (LC/G.1870). Red de reestructuración y competitividad, septiembre de 1995

28 The Taiwanese experience with small and medium-sized enterprises (SMEs). Possible lessons for Latin America and the Caribbean (LC/G.1872). Red de reestructuración y competitividad, agosto de 1995

29 Fortalecimiento de los gremios empresariales en América Latina (LC/G.1885). Red de reestructuración y competitividad, octubre de 1995

30 Historia evolutiva de una planta metalmecánica chilena: relaciones micro-macro y desarrollo tecnológico (LC/G.1887). Red de reestructuración y competitividad, agosto de 1997

31 Nuevos problemas y oportunidades en el desarrollo industrial de América Latina (LC/G.1910). Red de reestructuración y competitividad, julio de 1997 www

32 Integración económica e inversión extranjera: la experiencia reciente de Argentina y Brasil (LC/G.1911). Red de empresas transnacionales e inversión extranjera, julio de 1997

33 Sistemas de innovación y especialización tecnológica en América Latina y el Caribe (LC/G.1913). Red de reestructuración y competitividad, marzo de 1996

34 Política industrial y competitividad en economías abiertas (LC/G.1928). Red de reestructuración y competitividad, octubre de 1996

35 Reestructuración y competitividad: segunda bibliografía comentada . Publicaciones de carácter general y de la región de América Latina y el Caribe, Volumen I (LC/G.1933) y América Latina y el Caribe: publicaciones por países, Volumen II (LC/G.1933/Add.1). Red de reestructuración y competitividad, octubre de 1996

36 Encadenamientos, articulaciones y procesos de desarrollo industrial (LC/G.1934). Red de reestructuración y competitividad, noviembre de 1996

37 Las economías asiáticas emergentes: treinta años de dinamismo exportador (LC/G.1935). Red de reestructuración y competitividad, febrero de 1997

38 Escenarios de la agricultura y el comercio mundiales hacia el año 2020 (LC/G.1940). Red de desarrollo agropecuario, noviembre de 1996

39 La posición de países pequeños en el mercado de las importaciones de los Estados Unidos: efectos del TLC y la devaluación mexicana (LC/G.1948). Red de reestructuración y competitividad, diciembre de 1997

40 Empresas transnacionales y competitividad internacional: un CANálisis de las experiencias de Asia en desarrollo y América Latina (LC/G.1957). Red de empresas transnacionales e inversión extranjera, julio de 1997 www

41 Quality management and competitiveness: the difusion of the ISO 9000 standards in Latin America and recommendations for government strategies (LC/G.1959). Red de reestructuración y competitividad, diciembre de 1997 www

42 Quality management ISO 9000 and government programmes (LC/G.1960) Red de reestructuración y competitividad, diciembre de 1997

43 El empleo agrícola en América Latina y el Caribe: pasado reciente y perspectivas (LC/G.1961). Red de desarrollo agropecuario, agosto de 1997

44 Restructuring in manufacturing: case studies in Chile, México and Venezuela (LC/G.1971). Red de reestructuración y competitividad, agosto de 1998

45 La competitividad internacional de la industria de prendas de vestir de la República Dominicana (LC/G.1973). Red de empresas transnacionales e inversión extranjera, febrero de 1998 www

46 La competitividad internacional de la industria de prendas de vestir de Costa Rica (LC/G.1979). Red de inversiones y estratégicas empresariales, agosto de 1998 www

47 Comercialización de los derechos de agua (LC/G.1889). Red de desarrollo agropecuario noviembre de 1998 www

48 Patrones tecnológicos en la hortofruticultura chilena (LC/G.1990). Red de desarrollo agropecuario, diciembre de 1997 www

49 Policy competition for foreign direct investment in the Caribbean basin: Costa Rica, Jamaica and the Dominican Republic (LC/G.1991). Red de reestructuración y competitividad, mayo de 1998 www

50 El impacto de las transnacionales en la reestructuración industrial en México. Examen de las industrias de autopartes y del televisor (LC/G.1994). Red de empresas transnacionales e inversión extranjera, septiembre de 1998 www

51 Perú: un CANálisis de su competitividad internacional (LC/G.2028). Red de inversiones y estrategias empresariales, agosto de 1998 www

52 National agricultural research systems in Latin America and the Caribbean: changes and challenges (LC/G.2035). Red de desarrollo agropecuario, agosto de 1998 www

53 La introducción de mecanismos de mercado en la investigación agropecuaria y su financiamiento: cambios y transformaciones recientes (LC/L.1181 y Corr.1). Red de desarrollo agropecuario, abril de 1999 www

54 Procesos de subcontratación y cambios en la calificación de los trabajadores (LC/L.1182-P). Red de reestructuración y competitividad, N° de venta: S.99.II.G.23, (US$10.00), 1999 www

55 La subcontratación como proceso de aprendizaje: el caso de la electrónica en Jalisco (México) en la década de los noventa (LC/L.1183-P). Red de reestructuración y competitividad, N° de venta: S.99.II-G.16 (US$ 10.00), 1999 www

56 Social dimensions of economic development and productivity: inequality and social performance (LC/L.1184-P). Red de reestructuración y competitividad, N° de venta: E.99.II.G.18, (US$10.00), 1999

57 Impactos diferenciados de las reformas sobre el agro mexicano: productos, regiones y agentes (LC/L.1193-P), Red de desarrollo agropecuario, N° de venta: S.99.II.G.19 (US$10.00), 1999 www

58 Colombia: Un CANálisis de su competitividad internacional (LC/L1229-P), Red de inversiones y estrategias empresariales, N° de venta S.99.II.G.26 (US$10.00), 1999

59 Grupos financieros españoles en América Latina: Una estrategia audaz en un difícil y cambiante entorno europeo (LC/L.1244-P), Red de inversiones y estrategias empresariales, N° de venta S.99.II.G.27 (US$10.00), 1999

60 Derechos de propiedad y pueblos indígenas en Chile (LC/L.1257-P), Red de desarrollo agropecuario, N° de venta: S.99.II.G.31 (US$10.00), 1999 www

61 Los mercados de tierras rurales en Bolivia (LC/L.1258-P), Red de desarrollo agropecuario, N° de venta: S.99.II.G.32 (US$10.00), 1999 www

62 México: Un CANálisis de su competitividad internacional (LC/L.1268-P), Red de inversiones y estrategias empresariales (en prensa).

63 El mercado de tierras rurales en el Perú. Volumen I: Análisis institucional (LC/L.1278-P), N° de venta: S.99.II.G.51 (US$10.00) y Volumen II: Análisis económico (LC/L.1278/Add.1-P), N° de venta: S.99.II.G.51 (US$10.00) Red de desarrollo agropecuario, 1999 www

64 Achieving educational quality: What school teach us. (LC/L1279-P), Red de inversiones y estrategias empresariales, N° de venta E.99.II.G.60 (US$10.00), 2000 www

65 Cambios en la estructura y comportamiento del aparato productivo latinoamericano en los años 1990: después del "Consenso de Washington", Qué?. (LC/L1280-P), Red de inversiones y estrategias empresariales, N° de venta S.99.II.G.61 (US$10.00), 1999

66 El mercado de tierras en dos provincia de Argentina: La Rioja y Salta (LC/L.1300-P), Red de desarrollo agropecuario, N° de venta: S.99.II.G.11 (US$10.00), 1999

67 Las aglomeraciones productivas alrededor de la minería: el caso de la Minera Yanacocha S.A. (LC/L1312-P), Red de reestructuración y competitividad, N° de venta S.99.II.G.12. (US$10.00), 2000

68 La política agrícola en Chile: lecciones de tres décadas. Red de desarrollo agropecuario (LC/L1315-P), Nº de venta S.00.II.G.6 (US$10.00), 2000

69 The current situation of small and medium-sized industrial enterprises in Trinidad & Tobago, Barbados and St.Lucia, (LC/L1312-P), Red de reestructuración y competitividad.(En prensa). (US$10.00), 2000

70 Una estrategia de desarrollo basada en recursos naturales: Análisis cluster del complejo de cobre Southern Perú, (LC/L1317-P), Red de reestructuración y competitividad. (En prensa) (US$10.00), 2000

71 Estudio de la competitividad de la industria petrolera Venezolana, (LC/L1319-P), Red de reestructuración y competitividad. (En prensa) (US$10.00), 2000

72 Trayectoria tecnológicas en empresas maquiladoras asiáticas y americanas en México, (LC/L1323-P), Red de reestructuración y competitividad. (En prensa) (US$10.00), 2000

73 El estudio de mercado de tierras. (LC/1325-P). Red de desarrollo agropecuario Nº de venta S.00.II.G.24 (US$10.00), 2000.

- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Desarrollo Agrícola de la División de Desarrollo Productivo, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile.
- No todos los títulos están disponibles.
- Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl.
- www: Disponible también en Internet: http://www.eclac.cl

Nombre: .....

Actividad: .....

Dirección: .....

Código postal, ciudad, país: .....

Tel.: ..... Fax: ..... E.mail: .....