

Mercados de tierras agrícolas en América Latina y el Caribe: una realidad incompleta

Mercados de tierras agrícolas en América Latina y el Caribe: una realidad incompleta

Pedro Tejo
Compilador



Comisión Económica
para América Latina
y el Caribe (CEPAL)



Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

Santiago de Chile, julio de 2003

Libros de la CEPAL

74

La publicación de este libro se enmarca en las actividades del proyecto “Policy options to promote the development of agricultural land markets with a view to facilitating land transfer to small farmers”, que ejecuta la CEPAL en coordinación con la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), con apoyo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania. La ejecución del proyecto está a cargo de la Unidad de Desarrollo Agrícola de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL. El presente libro fue compilado por Pedro Tejo.

Diseño de portada: Alvaro Muñoz

Publicación de las Naciones Unidas

ISBN: 92-1-322207-6

LC/G.2202-P

N° de venta: S.03.II.G.99

Copyright © Naciones Unidas, julio de 2003. Todos los derechos reservados

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	13
Summary	15
Presentación	17
Introducción	19

Primera parte: Problemas del mercado de tierras agrícolas

Capítulo I

Derechos de propiedad, costos de transacción, externalidades y mercados de tierras rurales en América Latina y el Caribe

<i>Frank Vogelgesang</i>	29
1. Dicotomía entre reforma agraria tradicional y reforma agraria de mercado	30
2. Lógica de las transacciones	35
3. Transacciones de tierras en el medio rural	42
4. Políticas para una reforma agraria de mercado	50
5. Conclusiones	55
Bibliografía	58

Capítulo II

Viejos problemas y nuevas realidades: la tierra y la investigación sobre políticas agrarias en América Latina y el Caribe

<i>Michael R. Carter</i>	61
1. La política liberal sobre la tierra y la nueva economía de la desigualdad	62

2.	Consideraciones microeconómicas neoclásicas sobre el problema de la tierra	65
3.	Beneficios, costos y consecuencias de la reforma de los derechos de propiedad	68
4.	Alianza constructiva con el mercado de tierras	75
5.	Investigación en la frontera	79
	Bibliografía	81

Capítulo III

Activos líquidos: derechos de aguas, mercados de aguas y consecuencias para los mercados de tierras rurales

<i>Carl J. Bauer</i>	85
1. Mercados de tierras rurales	88
2. Derechos de aguas y debate sobre los mercados de tierras	94
3. Tres estudios de caso	102
4. Conclusiones	119
Bibliografía	122

Capítulo IV

La herencia de tierras y la necesidad de rejuvenecimiento del campo

<i>Martine Dirven</i>	127
1. Envejecimiento de la población rural y de los productores agrícolas	129
2. Costumbres y herencia en el acceso a la tierra	133
3. Barreras para la inserción de la juventud y de los no tan jóvenes	141
4. Pensiones y jubilaciones en América Latina y el Caribe	143
5. Programas de rejuvenecimiento rural en la Unión Europea	144
6. Lecciones e ideas para el rejuvenecimiento del campo	147
Bibliografía	155
Anexo	159

Capítulo V

El acceso de los indígenas a la tierra en los ordenamientos jurídicos de América Latina

<i>José Aylwin O.</i>	163
1. Antecedentes generales	164
2. Estudios de caso	176
3. Conclusiones	196

Bibliografía	200
Anexo	203
Capítulo VI	
Brasil: nuevos paradigmas de la reforma agraria	
<i>F. Edson Teófilo</i>	209
1. El modelo tradicional: desapropiación de tierras	210
2. Los nuevos instrumentos de intervención territorial	215
3. La negociación de tierras en el Programa <i>Cédula da Terra</i>	220
4. Conclusiones	234
Bibliografía	237
Segunda parte: Búsqueda de soluciones. Estudios de caso sobre Argentina, Brasil, Colombia, Guatemala, Paraguay, Perú y República Dominicana	
Capítulo VII	
Políticas para promover los mercados de tierras rurales en Argentina	
<i>Jürgen Popp y María Antonia Gasperini</i>	241
1. Instituciones públicas relacionadas con las tierras rurales....	242
2. Estructura agraria asociada al mercado de tierras.....	245
3. Comportamiento del mercado de tierras.....	252
4. Observaciones finales	258
5. Conclusiones	266
Bibliografía	268
Capítulo VIII	
Comportamiento del mercado de tierras en Brasil	
<i>Guilherme Leite da Silva Dias, Claudio Alfonso Vieira y Cicely Moitinho Amaral</i>	
1. Evolución institucional del mercado de tierras.....	269
2. Comportamiento del mercado de tierras en una microrregión	271
3. Sensibilidad de los precios de la tierra	284
4. Conclusiones	295
Bibliografía	303
Bibliografía	305
Capítulo IX	
Colombia: lecciones de la reforma agraria	
<i>Álvaro Balcázar, Nelson López, Martha Lucía Orozco y Margarita Vega</i>	307
1. La reforma agraria.....	308
2. Acceso a la tierra por medio del mercado	311

3. Revisión de los fundamentos de la reforma agraria.....	313
4. Rediseño de la estrategia de desarrollo agrícola y rural.....	319
5. Conclusiones.....	321
Bibliografía	324

Capítulo X

El mercado de tierras en Guatemala

<i>Jaime Carrera</i>	327
1. Situación agraria y mercado de tierras.....	328
2. Contexto legal, institucional y económico del mercado de tierras.....	330
3. Investigación en terreno.....	336
4. Eficiencia económica, social y ambiental	342
5. Conclusiones.....	347
Bibliografía	348

Capítulo XI

El mercado de tierras rurales y la posibilidad de una redistribución eficiente en Paraguay

<i>José R. Molinas Vega</i>	349
1. Antecedentes generales.....	350
2. Funcionamiento del mercado de tierras.....	355
3. Barreras institucionales en el funcionamiento del mercado de tierras.....	372
4. Hacia una agenda reactivadora del mercado de tierras	376
Bibliografía	382

Capítulo XII

Mercado de tierras y desarrollo agrario en Perú: reflexiones en torno a una investigación

<i>Eduardo Zegarra M.</i>	385
1. Teoría económica y mercado de tierras.....	386
2. Preguntas iniciales sobre el mercado de tierras en Perú.....	389
3. Análisis del marco institucional.....	391
4. Análisis económico del mercado de tierras	399
5. Mercado de tierras en el ámbito nacional	405
6. Desarrollo agrario y mercado de tierras: reflexiones finales.....	406
Bibliografía	409

Capítulo XIII**República Dominicana: determinantes legales e institucionales del mercado de tierras rurales**

<i>Ángela Tejada de Walter y Soraya Peralta Bidó</i>	411
1. Tenencia de la tierra.....	412
2. Acceso a la propiedad de la tierra.....	413
3. Mercado de tierras	416
4. Formalización de la propiedad inmobiliaria rural	419
5. Costos de transacción	420
6. Proyectos para mejorar la tenencia y valoración de la tierra	421
7. Consideraciones finales	425
Bibliografía	428

Tercera parte : Situación actual del mercado de tierras agrícolas

Capítulo XIV**Obstáculos en la activación de los mercados de tierras de la región**

<i>Pedro Tejo</i>	433
1. Desarrollo del mercado de tierras.....	435
2. Problemas fundamentales del mercado de tierras	442
3. Cuestionamiento de las políticas relativas a la propiedad de la tierra	447

Índice de cuadros, gráficos, recuadros y diagramas**Cuadros**

VII.1 Provincia de La Rioja: modo de tenencia de la tierra	248
VII.2 Provincia de La Rioja: número y superficie de los predios agropecuarios.....	249
VII.3 Valles Calchaquíes: modo de tenencia de la tierra por departamento	250
VII.4 Departamento de Cachi: modo de tenencia de la tierra	251
VIII.1 Brasil: establecimientos agropecuarios según tramos de tamaño; participación en el total, 1970-1996	273
VIII.2 Brasil: superficie total desapropiada, 1985-1998.....	283
VIII.3 Brasil: valor actualizado de los flujos de efectivo para el cultivo de melón y maíz	293
VIII.4 Factores determinantes del precio de la tierra.....	299

X.1	Guatemala: participación regional y departamental en la oferta de tierra	337
X.2	Guatemala: distribución regional y departamental de los oferentes	337
X.3	Guatemala: oferta y precio de la tierra por región y departamento y municipios	339
X.4	Guatemala: características de los proyectos para fincas de retornados	345
XI.1	Paraguay: leyes generales y leyes sobre expropiación aprobadas en el parlamento, 1990-1995	354
XI.2	Paraguay: transacciones mercantiles y no mercantiles de tierra por zona, 1991-1999	357
XI.3	Paraguay: transacciones mercantiles transitorias y transacciones mercantiles permanentes, 1991-1999	357
XI.4	Paraguay: motivos de la venta de tierras, 1991-1999	358
XI.5	Paraguay: condiciones de aparcería, 1994-1999	358
XI.6	Paraguay: participación en el mercado de tierras. Regresiones logit multinomiales	361
XI.7	Paraguay: probit ordenado sobre la participación en transacciones de arrendamiento	363
XI.8	Paraguay: probit ordenado para la participación en transacciones de compraventa	365
XI.9	Paraguay: determinantes del precio de la tierra	367
XI.10	Paraguay: valorización real del precio de la tierra por hectárea, 1950-1999	370
XI.11	Paraguay: subvenciones transferidas por la banca pública, 1992-1994	373
XI.12	Paraguay: precios de mercado y valores imponibles de la tierra, 1996	375
XIII.1	República Dominicana: préstamos otorgados a los beneficiarios de la reforma agraria y monto recuperado, 1988-1997	418

Gráficos

II.1	Régimen competitivo de clase	64
IV.1	América Latina: pirámide de la población rural, 2000-2015	131
VIII.1	Brasil: ocupación del territorio por los establecimientos agropecuarios según regiones, 1950-1996	272
VIII.2	Brasil: evolución de la delimitación y recuperación de tierras, 1971-1999	283
VIII.3	Brasil: evolución del precio de la tierra, 1966-1998	296
IX.1	Colombia: resultados de los programas de tierras, 1962-1999	310

Recuadros

V.1	Definición de comunidades, pueblos y naciones indígenas	165
V.2	Artículos destacados de la constitución política de Bolivia (Ley N° 1585 de 1994).....	176
V.3	Artículos destacados de la Ley de Servicio Nacional de Reforma Agraria (N° 1715 de 1995)	177
V.4	Artículos destacados de la constitución de la República Federativa de Brasil (1988)	181
V.5	Guatemala: constitución política de 1985	187
V.6	Reforma de la constitución política de México (1992)	192

Diagramas

IV.1	Ciclo de tenencia de la tierra.....	134
VI.1	Modelo de reforma agraria	212
VI.2	Flujo del proceso de adquisición de tierras.....	223
VI.3	Proceso de negociación	229
XIV.1	Obstáculos, dificultades y regulaciones en el mercado de compraventa de tierras de América Latina y el Caribe	444

Resumen

En el presente libro se abordan, en catorce artículos los principales desafíos enfrentados por el mercado de tierras de América Latina después de una década de incentivos para agilizarlos. La conclusión general es que su desarrollo ha sido insuficiente y que la complementación lograda con otros mercados es fundamental aunque aún limitada, pero que su perfeccionamiento le permitirá transformarse en un eficiente mecanismo de acceso a la tierra.

En los artículos incluidos en la primera parte se examina el mercado de tierras, considerando aspectos determinantes de éste, entre otros el marco jurídico, los derechos de propiedad, los costos de transacción y el manejo conexo del mercado de aguas. Asimismo, se abordan dos temas de particular pertinencia para la región: el traspaso de la propiedad por herencia y el acceso a la tierra de los pueblos indígenas.

En la segunda parte se presentan estudios de casos relativos al funcionamiento de los mercados de tierras en países de la región, con el fin de ofrecer una imagen de lo ocurrido en este campo a nivel nacional.

En el artículo presentado en la tercera parte se analizan los elementos comunes observados en esta publicación y se exponen las principales conclusiones.

Summary

This book consists of 14 articles that consider the main challenges currently being faced in the land market in Latin America, after a decade of using incentives to make it more flexible. The general conclusion is that insufficient progress has been made and that the complementarity with other markets that has been achieved, although limited, is of fundamental importance. Further development of such complementarities can turn them into an effective mechanism for access to land.

The articles included in the first part consider specific aspects of the land market, including the legal framework, property rights, transaction costs and the related management of the water market. Two topics of particular importance in the region are also covered: the transfer of property by inheritance and indigenous peoples' access to land.

The second part contains case studies on the operation of land markets in countries of the region in order to offer a picture of what has happened in this area at the national level.

The article contained in the third part consists of an analysis of common issues observed in this publication and a presentation of the main conclusions.

Presentación

El presente libro, que se enmarca en un proyecto conjunto de la CEPAL y la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), pretende determinar, por medio de una serie de ensayos teóricos y de estudios de caso, hasta qué punto el desarrollo del mercado de tierras puede facilitar el acceso a la tierra de los campesinos y los pequeños agricultores más pobres de América Latina y el Caribe, con el doble propósito de avanzar hacia una distribución más equitativa del recurso y de elevar la producción y la productividad agropecuarias. Las investigaciones pertinentes, que demandaron un trabajo de más de cuatro años (1997-2000), están en consonancia con otros estudios, igualmente auspiciados por la CEPAL y la GTZ, relativos al efecto que han tenido las reformas liberalizadoras en diversos planos de la estructura económica de los países de la región, particularmente en las esferas laboral, financiera y tecnológica.

En estos últimos estudios se ha concluido, en general, que los efectos de la liberalización de los mercados no siempre han estado a la par con las esperanzas que habían cifrado en ella sus impulsores: la liberalización del mercado laboral, por ejemplo, ha tenido resultados poco satisfactorios en lo concerniente a la reducción del desempleo y el empleo informal; a su vez, el libre juego de los mercados financieros ha redundado en una mayor concentración de los recursos y en un aumento de las dificultades de los agentes más débiles para beneficiarse del crédito, y, por último, la privatización de las funciones de investigación, aplicación y difusión de tecnología ha dejado por lo general al margen a esos mismos sectores menos favorecidos.

Sin haber llegado aún a conclusiones definitivas, las investigaciones contenidas en el presente libro apuntan, por el momento, en un sentido análogo. En primer lugar, faltan todavía en la región numerosos elementos para que los mercados de tierras lleguen a constituirse formalmente como tales; sin embargo, incluso en aquellos casos muy acotados en que puede decirse que operan plenamente, la presencia de otros elementos impide que el mercado actúe como un mecanismo eficaz para reasignar la tierra de un modo más equitativo: el grado extremo de pobreza de gran parte de los campesinos, así como la desigual distribución del poder, los conocimientos y la educación, en conjunto con las múltiples fallas institucionales, jurídicas y legales, son probablemente los factores que más gravitan en la incapacidad que han mostrado los mercados de tierras en el cumplimiento de las aspiraciones de equidad social y eficiencia productiva.

La investigación identifica, finalmente, esferas en las cuales es preciso ahondar, a fin de ver qué otros mecanismos sería preciso instaurar y crear bases más sólidas para un funcionamiento justo y fructífero del agro latinoamericano y caribeño. No podemos concluir por el momento que los mercados de tierras encierren la clave para el mejoramiento del agro regional, ni que sus insuficiencias nos obliguen a descartarlos. Lo más probable, y ese es el sentido último del presente libro, es que la solución deba ir por el lado de la concepción y la puesta en práctica de mecanismos complementarios, cuya índole, envergadura y jerarquía son aspectos que precisamente corresponderá a los estudios futuros determinar.

José Antonio Ocampo
Secretario Ejecutivo de la CEPAL

Introducción¹

Una de las preocupaciones permanentes de la CEPAL en cuanto al desarrollo agrario de la región es la referida a un acceso más equitativo de los pequeños campesinos a la tierra. En los años noventa, esa preocupación se tradujo en el interés de precisar si los mercados de tierras podían solucionar el problema de una manera más eficaz que los modelos tradicionales de reforma agraria. No obstante, en ciertos sectores prevalecía la idea de que el funcionamiento de tales mercados no sería suficiente para tal propósito, debido, fundamentalmente, a las diversas fallas que presentan. Entre ellas destacan la incierta definición de los derechos de propiedad sobre la tierra; la escasa complementación entre esos mercados y los de otros factores —como trabajo, agua y tecnología—, y las deficiencias atribuibles a los rasgos específicos de la tierra en cuanto factor de producción. A ello se agregaban los profundos cambios que experimentó en las últimas décadas, en casi todos los países de la región, el marco institucional, entre los que sobresale la reducción del papel económico del Estado. En consecuencia, todo ello hacía pensar que era necesario, primero, apuntalar el funcionamiento de estos mercados con acciones complementarias y, segundo, analizar en forma exhaustiva la premisa de que éstos traerían consigo una distribución de la tierra más eficiente, más rápida y con menores costos de transacción que la reforma agraria tradicional.

¹ Jorge Katz ex Director de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL y Luis López Cordovez ex Director de la División Conjunta CEPAL/FAO hicieron valiosos comentarios y sugerencias que permitieron perfeccionar los contenidos de este libro.

A tales inquietudes pretende hacer frente este libro, cuya publicación se enmarca en las actividades del proyecto “Policy options to promote the development of agricultural land markets with a view to facilitating land transfer to small farmers”, que ejecuta la CEPAL en coordinación con la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), con apoyo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania. El presente libro reúne los esfuerzos realizados durante cuatro años (1997-2000) por numerosos especialistas, con el objeto de estudiar qué posibilidades hay de desarrollar los mercados de tierras en la región y facilitar con ello el acceso de los pequeños agricultores al recurso. Además de las investigaciones sobre distintos aspectos de estos mercados, como el marco legal en que operan en cada país, el carácter formal o informal de las transacciones y su impacto social, tales esfuerzos estuvieron acompañados de consultas a las instituciones públicas y privadas competentes, seminarios, encuentros, intercambio de ideas, más un arduo trabajo de reflexión teórica acerca del mejor modo de configurar estos mercados.

Como ya lo insinúa el título del presente libro, el establecimiento de mercados de tierras en América Latina y el Caribe continúa siendo una tarea incompleta, y tal es, en esencia, la principal conclusión de estos estudios. Falta aún mucho por hacer en el terreno teórico para entender qué elementos serían necesarios integrar para su buen funcionamiento, así como falta mucho también, en el ámbito práctico, para que las modalidades incipientes que se dan en distintos países de la región tomen cuerpo, cobren vigor y puedan desenvolverse plenamente. Basta comparar la situación de América Latina y el Caribe con la predominante en los países más desarrollados de Europa, para advertir qué es lo que falta en la región para que tales mercados lleguen a un desenvolvimiento pleno. Algunos de los obstáculos presentes en la región que impiden el funcionamiento dinámico del mercado de tierras son: la pobreza de vastos sectores campesinos; el hecho de que hasta hace poco predominase una distribución marcadamente desigual de la tierra, con grandes latifundios por una parte y una multitud de minifundios por otra; la escasa productividad de gran parte de los predios pequeños; el bajo grado de escolaridad del campesinado; el predominio de técnicas obsoletas; la existencia de poblaciones indígenas, cuyos derechos sobre la tierra recién estén siendo reconocidos; la inseguridad jurídica de la propiedad, y la falta de titulación de los predios. Sin embargo, esto mismo permite ver que lo que falta es, sencillamente, que los países de la región se modernicen verdaderamente, en todos los planos, dejando atrás esos lastres que han caracterizado su historia y que continúan determinando, en mayor o menor medida, su rezago social, político y económico. La estructura agraria es reflejo de esa situación general. Esa misma

comparación permite apreciar, una vez más, la magnitud de la tarea que se tiene por delante. Con todo, aun si lo que se debe transformar es la sociedad en su conjunto, el objetivo del presente libro, referido a la modificación de una dimensión específica del sector agropecuario representa ya un avance hacia el logro de esa meta general.

El libro está dividido en tres partes. En cada uno de los seis artículos que componen la primera parte, se examina el funcionamiento de los mercados de tierras desde un ángulo particular, relativo en cada caso a una de sus condiciones o aspectos determinantes: por ejemplo, el marco jurídico, los derechos de propiedad y los costos de transacción conexos; así como el manejo de los derechos y los mercados de aguas, que están en íntima conexión con los mercados de tierras. Asimismo, de particular pertinencia para la región son dos artículos: el referido al traspaso de la propiedad por herencia, hecho que, junto con frenar el desarrollo de estos mercados, tiene por consecuencia el envejecimiento de la población productiva rural y el desplazamiento de los jóvenes, y el artículo que versa sobre el acceso a la tierra de los pueblos indígenas. En conjunto, estos artículos trazan el contexto general en que se inscriben los siete estudios de caso que componen la segunda parte del libro, relativos al funcionamiento de los mercados de tierras en otros tantos países de la región. Cabe consignar que en ellos se hace mención también, aunque en forma menos acotada, de muchos de los aspectos examinados en la primera parte. Por último, la tercera parte está constituida por un solo artículo, en el cual se pretende recoger, en forma de síntesis, las principales conclusiones de los estudios, así como hacer ver los elementos comunes que hay en ellos.

Conviene indicar que algunos de los artículos aquí presentes ya habían sido publicados, en versión más extensa, en la serie Desarrollo Productivo de la CEPAL. No es de extrañar, por otra parte, que no haya total coincidencia en los resultados de las investigaciones, como es natural en un libro en que han intervenido diversos autores, cada cual con su propio enfoque y motivación.

La primera parte del libro comienza con un artículo de Frank Vogelgesang (capítulo I), que se centra en una revisión de la bibliografía más reciente sobre los derechos de propiedad, los costos de transacción, las externalidades y los mercados de tierras rurales, con el fin de responder las siguientes preguntas: si cabe esperar que las fuerzas del mercado puedan poner fin a la estructura bimodal de tenencia de la tierra que es característica de la región, de modo de permitir a los campesinos el acceso a la tierra, y si cabe esperar que aquellos que accedieron a ésta puedan efectivamente retenerla y no terminen vendiendo sus parcelas,

para dar origen a una mayor concentración de tierras en manos de un subsector moderno, eficiente y de vocación claramente comercial.

En el capítulo II, Michael Carter reflexiona en torno a la capacidad de utilizar el mercado como un posible aliado en los esfuerzos de redistribución de la tierra. El autor pasa revista a las políticas liberales que han guiado las reformas económicas y pone en tela de juicio la posibilidad de que un buen funcionamiento de los mercados solucione el problema de la tierra, aun en economías post liberalizadas y menos distorsionadas. Concluye con la formulación de un programa de investigaciones que considera necesarias para configurar, en el futuro, las políticas rurales de la región.

Aunque los mercados de agua y los de tierras están estrechamente relacionados entre sí, pocas veces se los ha analizado en forma conjunta. El estudio de Carl Bauer (capítulo III) pretende llenar ese vacío. En él se describen las semejanzas, pero también las diferencias, que hay entre agua y tierra y entre los mercados respectivos, a fin de destacar las consecuencias legales, económicas, políticas y ambientales que resultan de esa dualidad, todo ello ilustrado con las experiencias de tres países líderes en lo concerniente a mercados de aguas: Chile, los Estados Unidos y México.

En el capítulo IV, Martine Dirven muestra que, entre los campesinos, la propiedad de la tierra suele traspasarse por herencia, a veces incluso entre todos los hijos, lo cual no sólo obstaculiza el funcionamiento del mercado correspondiente, sino que se traduce en la exacerbación del minifundio, la emigración de los jóvenes hacia la ciudad, el envejecimiento de los productores directos y la dificultad para incorporar tecnologías modernas. Para modificar esta situación, se propone instaurar sistemas de previsión apropiados, dado que la población rural adulta se apega a la tierra para tener alguna seguridad en la vejez, y se sugieren diversos mecanismos, inspirados en experiencias europeas, tendientes a incentivar el rejuvenecimiento productivo del agro, esto es, la instalación de los jóvenes como agricultores.

En el estudio de José Aylwin (capítulo V), se analizan las reformas constitucionales y legales impulsadas últimamente en varios países de la región para reconocer y proteger los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras ancestrales, sin perjuicio de anotar también las graves deficiencias que aún presentan estas iniciativas, así como los múltiples problemas que han surgido en el cumplimiento de sus disposiciones.

El último estudio de la primera parte (capítulo VI), de Edson Teófilo, se refiere a las nuevas modalidades de reforma agraria aplicadas en Brasil, en las cuales se hace hincapié en las fuerzas del mercado. El autor muestra que, mediante la acción del Estado y una mayor

participación de los grupos más vulnerables, es posible armonizar las formas tradicionales y las nuevas modalidades de distribución de la tierra, y mitigar al mismo tiempo los conflictos que se suscitan entre propietarios y campesinos sin tierra.

La segunda parte del libro contiene siete estudios de caso, relativos al funcionamiento actual de los mercados de tierras en Argentina, Brasil, Colombia, Guatemala, Paraguay, Perú y República Dominicana. Cabe consignar que en varios de estos países el proceso está recién en sus primeros pasos, aparte de que suelen faltar datos estadísticos fidedignos al respecto.

En el estudio sobre Argentina, de Jürgen Popp y María Antonia Gasperini (capítulo VII), se examinan los aspectos legales y administrativos involucrados en la activación experimentada por el mercado de tierras en la década de 1990, tomando como ejemplo el comportamiento del mercado en dos provincias representativas: La Rioja y Salta, la primera porque es una de las provincias con mayor porcentaje de títulos de propiedad precaria, y la segunda porque cuenta con una de las administraciones de tierras mejor organizadas del país. Según los autores, el principal obstáculo para el desarrollo del mercado de tierras es, en ambos casos, aunque con raíces distintas, la falta de posibilidades económicas extraprediales.

En el artículo de Guilherme Leite da Silva Dias y Cicely Moitinho Amaral (capítulo VIII), se pretende averiguar si la forma que ha adoptado el mercado de tierras en Brasil ha constituido o no una barrera para el crecimiento agrícola y la incorporación de nuevas tecnologías, para lo cual se considera el alto grado de concentración de la tierra imperante en el país, fenómeno que se ha acentuado en el último tiempo. Se estudian dos regiones específicas del estado de Río Grande del Norte, una de ocupación antigua y tradicional y otra con predominio de la fruticultura irrigada, de alto nivel tecnológico. Los autores demuestran que la diferencia de rentabilidad entre los productores más modernos y los rezagados radica en la disponibilidad de capital físico, capital humano y, especialmente, capital financiero. Se muestra también que, en una situación inflacionaria, cobran fuerza los motivos especulativos de la demanda de tierras, con la consiguiente distorsión del mercado, y que, en el contexto de estabilidad económica de los años noventa, hubo una mayor flexibilidad en la oferta de tierras y una disminución consiguiente del precio, con lo cual declinaron o directamente desaparecieron los movimientos especulativos.

En el estudio sobre Colombia (capítulo IX), Álvaro Balcázar, Nelson López, Martha Lucía Orozco y Margarita Vega pasan revista a las sucesivas reformas legislativas aplicadas en el país desde la década de

1930, tendientes a corregir la desigual e ineficiente distribución de la propiedad de la tierra. Antes de 1960, las reformas apuntaban fundamentalmente a definir y aclarar los derechos de propiedad, con el propósito de fomentar el funcionamiento de los mercados y lograr una mejor asignación de la tierra para fines productivos. A partir de los años sesenta, predominaron los enfoques redistributivos y la intervención directa del Estado, iniciativas que estuvieron complementadas con programas de desarrollo rural integral. En la actualidad, sin embargo, se ha vuelto al primer enfoque. Con estos ajustes legislativos se han conseguido hasta ahora sólo cambios mínimos, hecho que los autores atribuyen a la incapacidad de las instituciones pertinentes para aplicar la reforma agraria y a las deficiencias de las estrategias e instrumentos elegidos. En el artículo se argumenta, en forma muy convincente, que la reforma agraria no es, ni con mucho, el único medio para colmar las aspiraciones de progreso y bienestar de la población campesina, pues hoy parecen más importantes la formación de capital humano y la constitución de un ambiente institucional que favorezca el acceso al uso de la tierra, y no necesariamente a su propiedad.

En el capítulo X, Jaime Carrera analiza tres experiencias verificadas en Guatemala: una de colonización, en que el Estado entregó tierras a un precio relativamente simbólico y que incrementó el número de propietarios; otra, relacionada con un mercado de compra y arrendamiento de tierras en una zona dedicada al café y a la caña de azúcar, gracias a lo cual se expandieron los cultivos y se modernizó la industria, y, finalmente, la experiencia consistente en la compra planificada de tierras para facilitar el retorno y la instalación de la población desplazada por el conflicto armado. También puede advertirse aquí que el funcionamiento del mercado no bastó por sí solo para asegurar la eficiencia en lo social, lo económico y lo ambiental en el agro.

José Molinas, en su estudio sobre Paraguay (capítulo XI), aporta datos sobre un aspecto muy debatido en la literatura pertinente: la relación inversa que existe entre el tamaño de las fincas y la productividad. La correlación que se da en Paraguay a este respecto parece justificar plenamente la división de las grandes unidades en unidades de tamaño intermedio. El autor propone un programa dinamizador del mercado de tierras, que apunta, entre otras cosas, a reformar las estructuras de incentivos, que en su estado actual parecen haber desalentado las transacciones mercantiles; a eliminar las subvenciones ligadas a la mera tenencia de la tierra; a asegurar jurídicamente la propiedad, y a intensificar los programas de colonización.

En el capítulo XII, Eduardo Zegarra se refiere a la legislación promulgada en Perú en los años noventa para propiciar el

funcionamiento pleno del mercado de tierras, a fin de dinamizar una estructura agraria que, según se estimaba, había quedado estancada a causa de la reforma agraria aplicada en la década de 1970. El autor analiza el proceso desatado por la nueva legislación en tres zonas del país, en las cuales se aprecia que el desarrollo del mercado de tierras se ha visto entorpecido por diversos factores, como la baja rentabilidad de la agricultura, la excesiva presión demográfica sobre la tierra, la escasa productividad del trabajo, el aumento del minifundio, la ausencia de mecanismos complementarios que mejoren las normativas sobre arrendamiento y aparcería, y la falta de financiamiento de corto y largo plazo para la agricultura.

La segunda parte termina con el estudio de Ángela Tejada de Walter y Soraya Peralta Bido sobre República Dominicana (capítulo XIII), país en el cual los cambios en la legislación sobre la tierra se iniciaron mucho más tarde que en la mayoría de los países de la región. Si bien las autoridades han puesto en práctica programas de titulación para los beneficiarios de la reforma agraria, las deficiencias en su aplicación, sumadas a la debilidad de las leyes y la dispersión de las instituciones competentes, han impedido hasta ahora desarrollar mercados formales de tierras, por lo cual siguen predominando las prácticas informales. Cabe consignar que, pese a que tales deficiencias se manifestaron ya desde las primeras fases del proceso, no han sido corregidas debidamente y hoy continúan sin modificación alguna.

La tercera parte del libro está constituida por el artículo de Pedro Tejo (capítulo XIV). Como se indicó al comienzo de la presentación, en este capítulo se pretende condensar, en sus líneas fundamentales, el contenido los capítulos precedentes, procurando extraer sus elementos comunes. De esa manera, se subrayan los tres factores que con mayor fuerza han conspirado contra la existencia de verdaderos mercados de tierras en la región, y se ilustra cómo, debido a ello, no se ha podido superar la precaria inserción productiva de la gran mayoría de la población rural, especialmente los medianos y pequeños agricultores. Estos tres factores son: el carácter concentrador que ha mostrado el funcionamiento de los mercados de tierras; el predominio de las operaciones informales de compraventa, y la debilidad de las instituciones que debieron haber apoyado el funcionamiento de los mercados. En el artículo se destacan, además, tres elementos en que insisten con frecuencia los autores: el papel privilegiado que se asigna a la intervención estatal, la incapacidad del mercado para definir por sí solo el precio de la tierra y la necesidad de contar con instituciones.

Aunque están lejos de dar respuesta a todas las inquietudes existentes en torno a los mercados de tierras, las reflexiones resumidas en

este libro permiten afirmar que, pese a sus fallas y limitaciones, las sucesivas reformas emprendidas en la región para el establecimiento de estos mercados han tenido algún éxito. Según se desprende de las conclusiones y recomendaciones de cada uno de los estudios, ese éxito está vinculado, entre otras cosas, a la mayor o menor complementación alcanzada con otros mercados, al orden y el ritmo con que se llevaron a cabo los cambios, a la atención que se prestó a los factores culturales, sociales, políticos e institucionales de cada país, y, por último, a la forma que adoptó la gestión de estos procesos.

Pedro Tejo
Compilador
Unidad de Desarrollo Agrícola
Diciembre de 2002

Primera parte

Problemas del mercado de tierras agrícolas

Capítulo I

Derechos de propiedad, costos de transacción, externalidades y mercados de tierras rurales en América Latina y el Caribe

Frank Vogelgesang¹

En general, la tierra es un recurso de importancia decisiva para las sociedades rurales. Sirve como factor de producción y para acumular riqueza; por otra parte, en muchos casos, la propiedad de la tierra podría contribuir a mejorar el destino de los pobres de las zonas rurales.

Sin embargo, la distribución de la tierra en América Latina y el Caribe se caracteriza por sus enormes desigualdades. Pese a que en algunas regiones han surgido estructuras modernas, todavía subsisten los grandes latifundios junto a gran número de explotaciones pequeñas. Es tiempo ya de modificar esta situación, inconveniente desde el punto de vista de la equidad, e inconveniente también desde el punto de vista de la eficiencia, dada la relación inversa que existe, según se sostiene, entre el tamaño de la explotación y la productividad.

Desilusionados por los resultados a largo plazo de las reformas redistributivas, las autoridades políticas están tratando de encontrar

¹ Agradezco a mis colegas de la CEPAL y a Alexander Schejtman, de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), por sus valiosas sugerencias (octubre de 1995).

otros caminos. En los últimos años, el establecimiento del derecho a la propiedad privada de la tierra, así como las transacciones de tierras mediante los mecanismos del mercado, han comenzado a ocupar el primer plano. En el presente documento se pretende demostrar que el problema debe ser abordado desde una perspectiva institucional. El objetivo no es recomendar determinadas soluciones, sino más bien tratar de encontrar respuesta a preguntas como las siguientes: ¿Cómo se llevan a cabo, realmente, las transacciones en las zonas rurales? ¿Qué papel desempeñan los costos de transacción y las instituciones correspondientes, como los derechos de propiedad? ¿Qué papel desempeñan las externalidades?

La tesis central de este documento es que no se puede hacer un análisis coherente del funcionamiento de los mercados rurales empleando hipótesis neoclásicas convencionales. El entorno económico rural se caracteriza por la imperfección de los mercados, la asimetría de la información y la incertidumbre. Además, es muy común que el comportamiento económico sea el reflejo de la lógica intrínseca de los campesinos, muy distinta de la que se aplica en la agricultura comercial.

Del análisis se concluye, sin lugar a duda, que ningún régimen de derechos de propiedad tiene validez universal. En respuesta a la diversidad de los parámetros económicos y a su evolución, surge todo un conjunto de instituciones agrícolas. Las autoridades deberían tener presente que cada configuración entraña determinados costos de transacción, los cuales inciden a su vez sobre el sistema en su conjunto.

1. Dicotomía entre reforma agraria tradicional y reforma agraria de mercado

En las zonas rurales, la tierra desempeña una función económica de primordial importancia. Es, simultáneamente, el principal factor de producción, fuente de empleo y repositorio de riqueza personal. En las sociedades rurales, la condición social de las personas y las relaciones de poder suelen estar determinadas, en lo fundamental, por la estructura de tenencia de la tierra. Aunque esta caracterización puede describir acertadamente la situación actual de varios países de América Latina y el Caribe, es evidente que se ha iniciado en muchos de ellos un proceso de modernización. Con el surgimiento de la agroindustria y de las explotaciones agrícolas modernas y bien administradas, en su mayoría de tamaño mediano, la polarización en materia de distribución de la tierra no es ya tan marcada como en el pasado.

Al analizar la tierra como factor de oferta en la producción agrícola, donde la ubicación de los predios no es la característica más importante, contrariamente a lo que ocurre con las tierras urbanas, resulta útil recordar que una unidad de tierra agrícola es una estructura compleja, con atributos físicos, químicos y biológicos claramente definidos. Por lo tanto, como dice Schultz (1953), el echar en un mismo saco todas las parcelas, teniendo en cuenta sólo la superficie para hacer un análisis económico, viola todas las reglas de agregación.

La distribución de la tierra en la región es, en general, sumamente poco equitativa. Hay fincas enormes con vastas extensiones subutilizadas u ociosas, mientras al mismo tiempo una proporción importante de la población rural lucha por acceder a la tierra. La agitación social provocada por esta situación no sólo es cosa del pasado, pues sigue teniendo lugar en el presente.² Además, a medida que los campesinos cruzan la frágil frontera agrícola en busca de tierras, se observa una degradación del medio ambiente que se ha convertido en fuente de preocupación para las autoridades.

De esa manera, sigue viva la exigencia de modificar la estructura desigual de tenencia de la tierra. En general, los argumentos en tal sentido se fundan en consideraciones de equidad, de eficiencia o de ambas a la vez. Si bien la primera consideración se presta a interpretaciones subjetivas, no puede decirse tampoco que la segunda constituya un instrumento de análisis claramente definido.

Desde el punto de vista del uso y la eficiencia, los argumentos en favor de una distribución más equitativa de la tierra se basan en la premisa de que hay una relación inversa entre el tamaño de la explotación y la productividad de la tierra. Sin embargo, las pruebas al respecto no son siempre muy claras. Incluso, algunos autores niegan categóricamente que esa correlación exista. Así, se ha sostenido que la presunta correlación está, en realidad, mal definida. Se afirma que la relación observada sólo resulta del hecho de que en aquellas zonas cuyos suelos son sumamente

² Basta considerar, por ejemplo, la situación en Honduras, donde unos 500 trabajadores rurales ocupan la tierra de una empresa multinacional estadounidense, la Tela Railroad Company, desde hace más de un año. La compañía opera en alrededor de 1.000 hectáreas en el departamento de Cortés. Los trabajadores reclaman la tierra para ellos. En julio de 1995, varias unidades militares y de la policía los desalojaron por la fuerza. Del mismo modo, en un incidente ocurrido el 9 de agosto de 1994 en un estado brasileño fronterizo con Bolivia, diez personas murieron en un conflicto sobre tierras. Alrededor de 500 campesinos sin tierra habían ocupado partes de una enorme hacienda y los intentos de la policía por expulsarlos resultaron en un tiroteo. En 1994 hubo en Brasil 379 conflictos similares, en los que murieron no menos de 36 personas, convirtiendo a los conflictos sobre tierras en la principal causa de violencia en las zonas interiores de ese país.

fértiles, la tasa de crecimiento demográfico es más elevada e impulsa por ello un proceso de subdivisión de la tierra en parcelas de alta productividad o, por decirlo de otra manera, de concentración de la calidad (Carter y Jonakin, 1987).

En las hipótesis empleadas para explicar la relación inversa se supone, ante todo, un proceso de intensificación del trabajo en el predio campesino y una diferencia concomitante de los salarios en comparación con la agricultura comercial. Según algunos autores que analizan la lógica económica intrínseca de la unidad campesina, ésta se caracteriza por la no transferibilidad de una parte del trabajo familiar, en el sentido de que las personas de edad y los niños —que no pueden acceder al mercado de trabajo— contribuyen a las labores agrícolas de la unidad (Schejtman, 1980). En este contexto, en que generalmente no se utiliza trabajo asalariado, la relación inversa entre tamaño y productividad es el resultado de los cambios demográficos de la familia campesina. Como dicen Carter y Jonakin (1987, p. 7), en un predio de tamaño fijo, a medida que aumenta el tamaño de la familia y cae el ingreso per cápita, los miembros de la familia que trabajan intensifican sus esfuerzos, y de ese modo aumenta la productividad por unidad cultivada. En tales circunstancias, el costo marginal del trabajo tiende a cero, lo cual otorga a la pequeña explotación agrícola una ventaja salarial sobre la agricultura comercial.

Otra característica de la economía campesina es la imposibilidad de separar sus funciones de consumo y de producción. Para obtener su sustento, la familia campesina está dispuesta a aceptar un ingreso marginal menor por unidad de trabajo que el correspondiente a las explotaciones más grandes, lo que también redundaría en una intensificación del insumo de trabajo por hectárea.

Otros autores presentan argumentos similares, pero hacen hincapié en las fallas de los mercados de trabajo y de crédito. Si los mercados de trabajo son imperfectos, los miembros de la familia campesina que buscan empleo, por ejemplo, como trabajadores asalariados estacionales, no lo consiguen. Según Sen (citado en Carter y Jonakin, 1987, p. 9), ello significa que cualquier diferencia salarial que pueda existir no puede formularse en términos de una mano de obra excedente en forma voluntaria, sino como desempleo involuntario en el mercado de trabajo.

Del mismo modo, si los mercados de crédito son imperfectos y la familia campesina no puede adquirir, por tal causa, más tierra o insumos que aumentan el rendimiento, como fertilizantes o maquinaria agrícola, la presión demográfica de sus miembros los obligará a intensificar el trabajo. Otra interpretación hace hincapié en ciertas deseconomías de escala de las

grandes explotaciones comerciales, como los mayores costos de supervisión del trabajo.

Conforme a otros autores, la relación inversa observada en estas investigaciones probablemente sea, en realidad, mucho menos pronunciada. Feder (1994) propone tres criterios para comprobar empíricamente la relación entre el tamaño y la productividad: i) es preciso distinguir entre los predios propios (en los que predominan los efectos de las restricciones de capital) y los predios explotados (en los que son más importantes los efectos sobre los costos de supervisión). También debería tenerse en cuenta el número de miembros de la familia que podrían cumplir funciones de supervisión; ii) en lo que concierne a los datos censales sobre la productividad total de los factores, el indicador adecuado de eficiencia debería estar representado por los beneficios de la explotación —descontando los costos laborales de la familia— y no por el rendimiento; y iii) es preciso hacer ajustes en función de la calidad de la tierra. Feder sospecha que, en tales condiciones, la magnitud de la relación inversa encontrada en las pruebas empíricas mencionadas sería menor, aunque nunca igual a cero.

No está del todo claro si la hipótesis de la relación inversa sigue siendo válida en un entorno de cambio tecnológico acelerado y de avances en materia de mecanización. Sea como fuere, todos los enfoques descritos apuntan a otorgar un fundamento teórico sólido a la tesis de la relación inversa, fuertemente respaldada, además, por numerosos estudios empíricos.

Con todo, no debe considerarse que se trate de una tesis estrictamente científica, esto es, de una tesis que en algún momento pueda ser refutada. Más bien, el consenso generalizado en la bibliografía es que se trata de una hipótesis de trabajo útil, válida para un conjunto de circunstancias y parámetros. Sin embargo, es preciso recordar que la existencia de una relación inversa, así como la de un eslabonamiento entre los activos de tierras y la pobreza rural, son premisas metodológicas que deben verificarse en cada caso concreto.

Si se supone que la relación inversa entre tamaño y productividad existe realmente, se puede llegar a la conclusión de Feder (1994, p. 136), conforme a la cual, para variables predeterminadas, como tecnología, precio de los factores, calidad de la tierra o pericia en las tareas agrícolas, hay un tamaño de explotación óptimo, en el cual las economías de escala correspondientes a los grandes insumos y a la capacidad de gestión quedarán totalmente compensadas por el costo que significa aumentar el número de trabajadores.

De la premisa de una distribución óptima —sensible al tamaño— de las explotaciones, calculada en función del tiempo y del espacio, se puede concluir, casi con seguridad, que una distribución de la tierra muy sesgada, que no permita una optimización en función del tamaño, será también inadecuada desde el punto de vista de la eficiencia.

Dicho todo esto, cabe señalar que, más allá de la validez de la relación inversa, no es deseable, desde la perspectiva de una asignación socialmente óptima de los recursos, la actual estructura de tenencia de la tierra, dado que lleva a la existencia de tierras agrícolas subutilizadas o en barbecho. Con todo, el objetivo del presente documento no es tratar de convalidar las razones aducidas para reformar la estructura de tenencia de la tierra en América Latina y el Caribe, sino, antes que nada, tratar de responder dos preguntas fundamentales: primero, por qué subsiste una situación que, a primera vista, resulta ineficaz, y, segundo, cuáles serían los resultados de una redistribución de los activos de tierras rurales impulsada por las fuerzas del mercado.

En las últimas décadas, se han hecho intentos por modificar la actual estructura de tenencia de la tierra mediante reformas agrarias redistributivas, aduciendo motivos de equidad o de eficiencia. Sin embargo, no se han logrado hasta ahora cambios significativos. Además del hecho de que las reformas de los distintos países han diferido en lo que concierne a voluntad política inicial y a amplitud de los programas —compárense, por ejemplo, las profundas reformas de México en los años treinta y de Bolivia en los cincuenta, con las reformas mucho más tímidas de Brasil—, la situación posterior a las reformas se vio afectada por diversos factores, como la deficiente calidad de las tierras redistribuidas, la inseguridad de los títulos de propiedad y la falta de conocimientos agrícolas de los beneficiarios, y también por una serie de distorsiones de políticas. Estas experiencias han llevado a buscar otras soluciones.

Hoy día, la interrogante es la siguiente: ¿cómo evolucionarían las estructuras agrarias si los derechos de propiedad de la tierra se expusieran a los mecanismos de mercado y si los mercados de tierras fuesen dinámicos? Dicho de otro modo: ¿cabe esperar que las fuerzas competitivas del mercado modifiquen, hasta hacer desaparecer, la estructura de tenencia bimodal, permitiendo de esa manera a los campesinos sin tierra y a los campesinos pobres con poca tierra acceder a ésta? ¿Cabe esperar que los pequeños productores terminen vendiendo sus parcelas, con lo cual propiciarían una mayor concentración de tierras o, quizá, permitirían el surgimiento de un nuevo subsector eficiente integrado por explotaciones operativas de tamaño intermedio, con las características de la agricultura comercial? O, por el contrario, ¿no asistiremos tal vez a un resultado totalmente distinto?

Como se verá más adelante, estas preguntas no son fáciles de responder. Los resultados del funcionamiento del mercado de tierras dependen de varios factores, como la validez de la relación inversa; las condiciones de los mercados complementarios (capital, trabajo, seguros); las estructuras de poder; la distribución inicial de la tierra; la asignación y la seguridad de los derechos de propiedad; la calidad del suelo; la elección de los cultivos y, por último, en no escasa medida, de que se esté en presencia de un buen año para la agricultura.

La reforma agraria de mercado, puesta en práctica mediante programas como los bancos de tierras o el financiamiento de la compra de tierras con ayuda de subvenciones del Estado, desempeñó un papel importante en los Estados Unidos y Europa durante buena parte del siglo XX. En cambio, las experiencias similares han tenido efectos muy limitados en América Latina y el Caribe.

Para analizar el funcionamiento de los mercados, es fundamental comprender, en primer lugar, cómo se efectúan las transacciones en una economía dada.

2. Lógica de las transacciones

Según se lee en Bardhan (1989), con frecuencia nos referimos a las sencillas “leyes” de la oferta y la demanda, sin tener plena conciencia de la maraña de instituciones de que dependen, en forma decisiva, las transacciones que tienen lugar en los mercados reales.

a) Perspectiva institucional

El texto de Bardhan (1989, p. 3) prosigue con la observación de que muchos antropólogos han cuestionado, y con razón, la premisa estrecha y a menudo ahistórica de los economistas, según la cual la estructura de la economía de mercado es ubicua. Por este motivo, el propósito de este capítulo es demostrar por qué conviene analizar la cuestión de los mercados de tierras rurales en el marco de la economía institucional.

Para ello bastará con describir la doctrina del institucionalismo, teniendo en cuenta dos premisas fundamentales que demuestran que su enfoque analítico difiere del empleado por los neoclásicos convencionales. En primer lugar, esta doctrina postula que las instituciones desempeñan un papel decisivo en la configuración del comportamiento económico y en sus resultados. En segundo lugar, es fundamental comprender el

aspecto evolutivo del concepto: las instituciones se modifican a lo largo del tiempo en respuesta a los cambios en las circunstancias económicas.³

En este plano, las nociones fundamentales son las siguientes: los mercados no son otra cosa que las transacciones entre agentes económicos; los costos de transacción⁴ desempeñan un papel fundamental en lo que incumbe a la forma en que se realizan las transacciones, y las instituciones sociales y económicas, como los derechos de propiedad, surgen con el objeto de reducir los costos de transacción. Lipton (1993, p. 642) define este conjunto de ideas como un nuevo paradigma, cuya premisa fundamental, a saber, la existencia de instituciones rurales endógenas que reducen los costos de transacción, puede caracterizarse en el sentido de que las instituciones son un resultado endógeno de los movimientos tendientes a reducir los costos de transacción.

Esta nueva visión de las instituciones agrarias constituye un cuerpo de conocimientos que no estaban presentes cuando se hicieron las reformas agrarias de los años sesenta y setenta, y es probable que por su intermedio se puedan comprender ahora los fracasos del pasado y elaborar directrices para las intervenciones futuras.

Por regla general, los economistas han abordado las instituciones agrarias (o rurales) de tres maneras: i) en la economía neoclásica tradicional, se considera que estas instituciones son fijas. Los conocimientos, la organización y la tecnología permanecen constantes. En este marco, las personas maximizan las utilidades y los resultados serán, por lo general, un óptimo de Pareto; ii) para los estructuralistas, las instituciones rurales son el resultado de las relaciones de poder entre los grupos y clases y surgen de la coacción extraeconómica. Estas instituciones se mantendrán vigentes mientras quienes se benefician de ellas perciban que la situación les resulta favorable, y mientras los triunfadores, como dice Lipton (1993, p. 631), puedan lavarles el cerebro a los perdedores, sobornarlos, compensarlos o coaccionarlos para que acaten la situación; y iii) la economía institucional considera a las

³ Muchas veces se establece una diferencia entre neoinstitucionalismo y viejo institucionalismo. Dicho en pocas palabras, los seguidores de la vieja escuela rechazan la premisa neoclásica sobre la racionalidad de las conductas, mientras que los neoinstitucionalistas están dispuestos, a lo sumo, a modificarla. En el presente estudio no se adopta ninguno de los dos puntos de vista. No obstante, se verá más adelante que ciertos factores, como la posición social, la pertenencia a un grupo o el poder, desempeñan un papel indiscutible en las conductas en el medio rural.

⁴ Con esta expresión se hará referencia a todos los costos asociados a las transferencias de derechos de propiedad que no sean costos directos de producción. Entre ellos cabe mencionar los costos de información, de negociación, de redacción y cumplimiento de los contratos, o de definición y control de los derechos de propiedad.

instituciones agrarias como el resultado endógeno de las acciones realizadas, entre otras cosas, para reducir los costos de transacción.

En este último enfoque, es sumamente importante la creación de los derechos de propiedad. Para comprender los mercados de tierras rurales, conviene desplazar el centro del análisis desde la propiedad física de la tierra hacia el sistema de derechos de propiedad predominante. Esto significa que el control de un activo como la tierra debe considerarse no tanto como la mera posesión de algo, sino como una red de derechos entre personas. La propiedad se define como el conjunto de derechos de una persona en relación con los derechos de otras. Como lo expresa Hoff (1993, p. 231), la actividad económica sería muy reducida si no hubiese derechos —o poderes— para consumir activos, obtener ingresos por su intermedio o transferirlos. Por consiguiente, el nivel de desarrollo económico de una región dependerá del sistema de derechos de propiedad vigente.

Como se verá más adelante, este enfoque también puede ayudar a las autoridades a adoptar decisiones acertadas en materia de políticas.

b) Derechos de propiedad de la tierra

La tierra es un bien peculiar. Es totalmente inmueble, y puede ser utilizada con distintos fines y por diversos agentes en forma simultánea. Lo que determina el uso de la tierra es el sistema de derechos de propiedad. Éstos tienen también ciertas características especiales, que en ocasiones pueden ser sumamente complejas y variar en función del espacio y del tiempo, lo que obliga a las autoridades políticas a ajustar sus instrumentos a cada situación específica. Feder y Feeny (1993, p. 242) aclaran estas afirmaciones: entre los usos que pueden darse a la tierra están la caza, el tránsito, la recolección, el pastoreo, el cultivo, la extracción de minerales, la explotación forestal e, incluso, el derecho a destruirla. Por ejemplo, en la Inglaterra medieval y en la India meridional contemporánea, los derechos sobre los cultivos son privados, mientras que los derechos sobre los rastrojos son comunitarios. Del mismo modo, en muchas regiones de África subsahariana, los derechos de tenencia de la tierra y los derechos de tenencia de los árboles son independientes unos de otros.

La importancia de los derechos de propiedad radica en que éstos, por sus propias características, determinan la asignación de los recursos en un mundo en que predominan los conflictos de interés entre los usuarios. Se ha dicho que sólo en la isla de Robinson Crusoe no había necesidad de definir derechos de propiedad, al menos hasta la llegada de Viernes. Esto equivale a decir que el resultado de la (re)distribución de la

tierra mediante las transacciones de mercado dependerá del sistema de derechos de propiedad vigentes. Cabe preguntarse, entonces, por qué se les presta tan poca atención. La respuesta es que el análisis económico suele estar basado en la premisa de que los sistemas de derechos de propiedad son, en todo el mundo, iguales a aquellos que rigen en el mundo occidental, vale decir, exclusivos, transferibles, enajenables y ejecutorios. Dentro de esa perspectiva, es legítimo no incluir en el análisis las cuestiones relativas a los derechos de propiedad. Sin embargo, esta premisa no siempre es válida en los países en desarrollo, y los estudios en que no se tiene en cuenta el sistema de derechos de propiedad suelen llegar a conclusiones erróneas.

Según Feder y Feeny (1993), los derechos de propiedad deben ser considerados como una institución social. Los autores distinguen tres categorías básicas de instituciones: i) el orden constitucional, formado por las normas fundamentales sobre la organización social, esto es, por aquellas normas necesarias para formular las normas restantes; ii) el marco institucional, compuesto por elementos como las leyes, las reglamentaciones, las asociaciones, los contratos y los derechos de propiedad sobre la tierra, que se elaboran en el marco del orden constitucional, y iii) los códigos de conducta normativos, determinados por los valores culturales que legitiman los marcos mencionados y establecen pautas de conducta. Las categorías primera y tercera evolucionan con lentitud, mientras que la segunda puede modificarse en forma más rápida.

Es importante destacar que las tres categorías están relacionadas entre sí y cada una de ellas puede incidir sobre las otras. Feder y Feeny (1993, p. 241) dan algunos ejemplos en tal sentido: si bien el sistema jurídico formal puede contemplar disposiciones sobre la enajenación de tierras, el hecho de transferir tales tierras a personas de otro clan o grupo étnico puede significar, en determinadas sociedades, una violación de las normas culturales. De la misma manera, aunque el orden constitucional pueda incluir disposiciones sobre derechos a la propiedad privada y puedan existir formalmente leyes que definan esos derechos, es posible que los mecanismos de registro y los mecanismos ejecutorios sean prácticamente inexistentes.

Desde un punto de vista analítico, los derechos de propiedad pueden clasificarse en cuatro tipos ideales: i) la inexistencia de estos derechos, o libre acceso, cuando éstos no han sido asignados; ii) la propiedad comunitaria; iii) la propiedad del Estado, y iv) la propiedad privada, en virtud de los cuales se otorgan derechos de propiedad exclusivos, respectivamente, a un grupo de personas, al Estado o a una entidad privada. Las cuatro formas pueden coexistir en una misma sociedad. De

igual modo, puede regir más de una de estas categorías para una parcela de tierra determinada.

Los conceptos de propiedad del Estado y de propiedad privada son relativamente sencillos en comparación con los regímenes de propiedad comunitaria o de libre acceso. La línea divisoria entre estos dos últimos puede ser relativamente difusa. Sin embargo, en muchos países de América Latina y el Caribe es común que hasta 50% de la tierra cultivada carezca de títulos de propiedad y, por lo tanto, quede de hecho expuesta al libre acceso. En consecuencia, parece válido examinar de modo más acabado las características de aquellos derechos de propiedad no privada que no sean los correspondientes al Estado.

El redescubrimiento de un artículo publicado hace casi 30 años (Demsetz, 1967) parece especialmente fructífero en este contexto. El enfoque de Demsetz es por momentos demasiado amplio, y resulta difícil comprender cómo pueden aplicarse sus argumentos en la práctica. Sin embargo, sus premisas básicas contribuyen a aclarar muchas de las cuestiones de interés en esta materia.

Según Demsetz (1967, p. 347), la importancia de los derechos de propiedad radica en que ayudan a una persona a definir lo que puede esperar, razonablemente, de su trato con las demás. El autor observa que hay una relación estrecha entre los derechos de propiedad y las externalidades. En este contexto, externalidad se refiere a todos los efectos perjudiciales o beneficiosos que produce la actividad de una persona sobre otra. El ejemplo clásico es el humo de la chimenea de una fábrica. Otro caso es la sombra que arroja un edificio muy alto sobre la piscina de un hotel cercano. Estos efectos son externos, en el sentido de que no tienen asignado un precio y, por ende, no ejercen efecto alguno —o al menos, un efecto pleno— sobre las decisiones de los agentes económicos, ya que no se transmite ninguna información a través del mecanismo de los precios. En consecuencia, la internalización de los efectos externos se refiere a los procedimientos o mecanismos mediante los cuales estos efectos inciden en el comportamiento de los afectados.

Demsetz (1967, p. 348) sostiene que una función primaria de los derechos de propiedad es la de orientar los incentivos, a fin de lograr una mayor internalización de las externalidades. Como prueba de ello, analiza el distinto patrón observable en el surgimiento de los derechos de propiedad en dos grupos indígenas de América del Norte: uno de ellos habita en el norte, en la península de Labrador, y se dedica al comercio de pieles, por cierto muy rentable. La caza de los animales, en el marco de un régimen de propiedad comunitaria, torna necesario, al cabo de un tiempo, establecer claramente derechos a la propiedad privada, cuando el costo de coordinar la entrada de los usuarios a los terrenos de caza —coordinación

que es inevitable en un régimen de libre acceso— se hace muy alto y se corre el riesgo de sobreexplotar el recurso.

El segundo grupo está integrado por indígenas de las llanuras sudoccidentales, donde pastorean los animales nativos de la región. Éstos, a diferencia de los animales peleteros del norte, carecen de valor comercial y, además, suelen deambular por grandes extensiones. Debido a la presencia de estas dos condiciones, no resultaba muy conveniente o viable el establecimiento de derechos de propiedad privada, y es así, según se comprobó más tarde, como entre estos indígenas no prevalecía, en contraste con lo que sucedía entre los indígenas de Labrador, una larga tradición de derechos a la propiedad privada.

El análisis de Demsetz prosigue con la cuestión de la propiedad comunitaria. Aunque no aclara la diferencia entre ésta y propiedad común, sus observaciones son de todos modos instructivas. Demsetz define la propiedad comunitaria como un derecho que puede ser ejercitado por todos los miembros de la comunidad, y concluye que este régimen de derechos de propiedad genera externalidades significativas que no son internalizadas por el grupo. Sin bien ello no es difícil de entender en el caso de la propiedad común en su estado más puro (libre acceso), los efectos externos pueden ser menos evidentes en el caso de la propiedad comunitaria, esto es, cuando la comunidad es relativamente pequeña, funciona con cierto grado de coordinación entre sus miembros y excluye a los extraños. En este caso, las externalidades pueden internalizarse mediante negociaciones, las cuales tienen un costo. Éste será tanto mayor cuanto mayor sea el número de miembros de la comunidad. Ello lleva a la segunda ventaja de los derechos a la propiedad privada: el costo de las negociaciones es en general mucho menor que el correspondiente a un régimen de propiedad comunitaria. A partir de ello, Demsetz concluye directamente que la propiedad suele ser un asunto personal.

De estas tesis es posible desprender las siguientes conclusiones fundamentales: i) los derechos de propiedad internalizan las externalidades; ii) los derechos de propiedad surgen cuando los beneficios de la internalización son mayores que los costos asociados; iii) esto es precisamente lo que ocurre, por lo general, en el transcurso del proceso de desarrollo económico; iv) los derechos de propiedad privada constituyen el mejor mecanismo para la internalización de los efectos externos; v) en consecuencia, parecen ser, en general, condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo; y vi) por lo tanto, parece fundamental modificar de tiempo en tiempo el régimen de derechos de propiedad, cuando éste, a causa de la entrada en escena de nuevas tecnologías y mercados, no resulte ya adecuado para la nueva situación.

Esto no quiere decir que los derechos de propiedad privada constituyan siempre y en toda circunstancia la solución óptima. El régimen de derechos de propiedad más adecuado para cada situación dependerá de las circunstancias peculiares de una sociedad dada como, por ejemplo, el estado de desarrollo en que se encuentra. Así lo piensa Demsetz al decir que los derechos de propiedad se desarrollan a fin de internalizar las externalidades, cuando las ventajas de tal internalización superan los costos que ello supone. Casi siempre, la internalización nace de las modificaciones de los valores económicos resultantes del desarrollo de nuevas tecnologías y la apertura de nuevos mercados, para los cuales los derechos de propiedad vigentes son ahora poco apropiados. Para interpretar correctamente esta afirmación, es preciso tener en cuenta las preferencias de cada comunidad con respecto a la propiedad privada, pues en algunas comunidades los sistemas de propiedad privada estarán menos desarrollados que en otras. No obstante, independientemente de ello, siempre surgirán nuevos derechos de propiedad privados o estatales, en respuesta a los cambios en la tecnología y en los precios relativos.

Por último, los derechos de propiedad también desempeñan un papel importante en lo concerniente a incentivar el uso eficiente de la tierra y las inversiones, porque reducen las asimetrías de la información y facilitan las transacciones en los mercados financieros. Una breve explicación sobre la asimetría de la información y la incertidumbre asociada a ello servirá para ilustrar la importancia de los derechos de propiedad.

Las asimetrías de la información sobre los mercados de tierras pueden provenir del mismo proceso de desarrollo (agrario) de una sociedad. En las primeras etapas, las transacciones de tierra se llevarán a cabo, principalmente, entre miembros de la misma comunidad, donde la información es todavía esencialmente simétrica. Las personas saben con quién están tratando y a quién pertenece cada parcela. En las etapas más avanzadas, conforme se incrementa la movilidad de las personas y del capital, aumenta el número de transacciones realizadas con personas que no pertenecen a la comunidad, con lo cual surgen imperfecciones en materia de información y se suscitan, por ende, conflictos sobre las tierras. Ello puede provocar pérdidas de eficiencia, porque en tales situaciones el precio de mercado de la tierra se apartará de su precio virtual y el número de las transacciones será subóptimo. Evidentemente, esto es válido si se supone que, en general, las transacciones de tierra mejoran la eficiencia, al permitir asignar los recursos conforme a su productividad marginal (potencial).

Es importante señalar que los cambios en las relaciones económicas y las estructuras de poder que caracterizan el proceso de desarrollo,

generan cambios en cuanto al tipo adecuado de derechos de propiedad y de instituciones encargadas de regularlos y hacerlos cumplir (Feder y Feeny, 1993, p. 242). Ciertos factores, como la presión demográfica o los cambios tecnológicos, que tornan más atractivas las inversiones en tierras de calidad, obligan a definir con mayor precisión los derechos de propiedad. En la actualidad hay, en muchos países en desarrollo donde han entrado en juego esos factores, un movimiento muy fuerte en tal sentido, justamente para que se establezcan mecanismos institucionales que aseguren una definición más precisa de estos derechos.

Sobre esta base, puede afirmarse que si bien el régimen de derechos de propiedad óptimo en una situación determinada no tiene por qué ser, necesariamente, el de propiedad privada, esta última se vuelve cada vez más importante en el proceso de modernización de una sociedad dada. La historia económica de los países europeos de los últimos siglos, por ejemplo, indica que a medida que avanzó el proceso de desarrollo, aumentó la división del trabajo, se hicieron más complejas las interacciones económicas entre los agentes, y fueron surgiendo lentamente los factores del mercado, por lo cual la propiedad común de la tierra debió ceder lugar a la propiedad privada (Barlowe, 1958).

3. Transacciones de tierras en el medio rural

En el mejor de los casos, el mundo funciona en un marco subóptimo.

Erik Thorbecke

a) Entorno económico

Los mercados de los países en desarrollo tienen características peculiares, derivadas de múltiples imperfecciones. Ello ocurre no sólo en los mercados de tierras, sino también en los mercados de capital, de trabajo y de gestión de riesgos (seguros). Vale la pena recordar aquí lo que sostienen de Janvry, Sadoulet y Thorbecke (1993, p. 169): "... las comunidades rurales se caracterizan por la gran imperfección de los mercados. El costo de las transacciones entre miembros de las comunidades es bajo, pero el de las que se realizan con agentes que no pertenecen a ellas es alto. Además, hay asimetrías de información, oligopolios fragmentados, riesgos covariantes elevados y falta de garantías formales. Debido a ello, las transacciones dentro de la comunidad son sumamente complejas. Algunas se llevan a cabo entre miembros de la misma familia, sin que exista un precio visible. Otras tienen lugar por medio de acuerdos contractuales entre partes independientes, como las transacciones entrelazadas de tierra por trabajo,

de crédito por trabajo o las que adoptan la forma de contratos de aparcería. Otras se realizan entre miembros de organizaciones, como redes de cooperativas. Finalmente, existen las transacciones realizadas mediante el intercambio en los mercados y que pueden adoptar diversas modalidades, las cuales se extienden a la larga a otros mercados, ya sean regulados o informales. La configuración de los intercambios (mercantiles o no mercantiles) depende de las características de los bienes comercializados, de los actores y organizaciones que participan en ellos, y de la estructura del entorno, la cual comprende en forma muy especial la intervención del Estado”.

En consecuencia, puede resultar sumamente engañoso creer que las transacciones en las comunidades rurales tienen lugar como si existiesen mercados perfectos.

Cualquier intento por modificar el patrón de desigualdades en materia de propiedad de la tierra reinante en América Latina y el Caribe, exige necesariamente transferir los derechos de propiedad individual de la tierra —y sus rentas asociadas— desde los más ricos hacia los más pobres. Según dice Bell (1990, p. 148), aunque muchas veces el énfasis sobre los derechos individuales de propiedad está solamente implícito, es de todos modos un factor que limita la comprensión de estos fenómenos. En primer lugar, la preferencia por los derechos individuales supone postular que una determinada forma de organización social y económica es siempre, y en todas partes, mejor que otras. En segundo lugar, no se tienen en cuenta la sutileza y la complejidad de los derechos de propiedad sobre la tierra, por lo cual no siempre es fácil determinar qué es exactamente lo que se está transfiriendo.

Ésta fue una de las razones por las cuales las reformas agrarias redistributivas no dieron los resultados esperados. En muchos casos, no se tuvo en cuenta la enorme complejidad de la realidad económica en que se llevaban a cabo. En la actualidad, el problema más importante consiste en determinar si el hecho de que las transacciones se realicen entre agentes económicos, en un marco más o menos libre, permitirá o no procesar toda la información necesaria para tales efectos y, por ende, lograr mejores resultados en las políticas relativas a la tierra.

b) Configuraciones mercantiles y no mercantiles

Para comprender aún mejor los mercados de tierras rurales, se presentará a continuación un concepto propuesto por Thorbecke (1993), que resulta particularmente válido en este contexto. Sostiene Thorbecke que la actividad económica no es otra cosa que una miríada de transacciones entre agentes, y que la forma en que éstas se llevan a cabo

depende, por ejemplo, del poder de una persona en la sociedad o del poder de ciertas instituciones, como las normas culturales y el sistema jurídico. Según el autor, estos elementos constituyen, en conjunto, determinadas configuraciones, las cuales pueden ser mercantiles o no mercantiles. Conforme a su tesis, los agentes optarán por actuar en aquella configuración (o crear aquella configuración) y en la transacción correspondiente que minimicen la suma de los costos de transacción y de producción, teniendo en cuenta sus propios atributos, las características del bien transado y el entorno en que actúan. Las transacciones no mercantiles surgen y evolucionan en respuesta a la falta de mercados o a la existencia de mercados en que prevalecen costos de transacción elevados (Thorbecke, 1993, p. 591).

Según la terminología de Thorbecke, la principal diferencia entre ambos tipos de configuración radica en que las transacciones de mercado suelen ser impersonales y entrañar el uso de dinero. Diversos agentes anónimos se reúnen en un mercado organizado para llevar a cabo transacciones por medio del intercambio universal. En contraste, las transacciones no mercantiles generalmente se llevan a cabo mediante el trueque y tienen un carácter personal claramente definido. Algunos autores (véase, entre otros, Bardhan, 1989) se refieren a este tipo de configuración como instituciones agrarias, y dan como ejemplos de ello las transacciones realizadas en el seno de la propia familia campesina, los acuerdos de aparcería y las redes de seguros mutuos.

De lo dicho puede concluirse que, en un entorno de información imperfecta y asimétrica y de múltiples imperfecciones en los mercados asociados, la posibilidad de que surja una configuración mercantil formal y organizada o una configuración no mercantil para transar un bien determinado, dependerá de la magnitud de los costos de transacción conexos. Evidentemente, ello tiene consecuencias para la formulación de políticas. Del mismo modo, es importante comprender que las diversas configuraciones mercantiles o no mercantiles que existen en una economía dada no funcionan en forma independiente, sino que interactúan entre sí.⁵

c) Transacciones de tierras en las configuraciones de mercado

Si bien hay muchas maneras de adquirir tierras —por ejemplo, merced a una herencia, la concesión de la propiedad por parte del Estado

⁵ Conviene aclarar que las operaciones mercantiles no tienen lugar en un vacío ajeno a la esfera económica. La existencia misma de cierta racionalidad económica, que minimiza los costos de transacción, explica que se recurra a este tipo de configuración para realizar transacciones.

o la ocupación ilegal, todas las cuales pueden ser factores importantes para determinar la estructura de la tenencia de la tierra—, en esta sección se analizarán exclusivamente las transacciones formales de mercado.

En los análisis de los mercados de tierras rurales suele hacerse hincapié en los mercados de compraventa de tierras, en su funcionamiento y en los factores que determinan los resultados del proceso. En consecuencia, se comenzará aquí por examinar este mercado, aunque, como se indicará más adelante, es probable que los mercados de arrendamiento merezcan bastante mayor atención que la que se les presta habitualmente.

Mercados de compraventa y sus limitaciones

En general, puede decirse que los mercados de compraventa de tierras en América Latina y el Caribe se han caracterizado por su escaso dinamismo. Ello ha comenzado a cambiar gracias a los ajustes recientes en materia de políticas, pero en muchos países el problema subsiste. En consecuencia, debe haber factores que operan en tal sentido, esto es, que impiden un funcionamiento más ágil. Entre ellos podría estar un aspecto señalado por Shearer, Lastarria-Cornhiel y Mesbah (1991), a saber, las restricciones de la demanda y las restricciones de la oferta, si bien consideran que estas últimas desempeñan un papel más importante en la relativa inactividad del mercado de tierras.

Los autores mencionan tres tipos de limitaciones: i) restricciones de la oferta, debidas a la concentración de la propiedad: se supone que la asimetría en la distribución de la tierra se perpetúa a sí misma, porque los grandes terratenientes no muestran, en general, gran propensión a vender sus fincas. Esto se debe, entre otras cosas, a que consideran que la tierra es la mejor manera de almacenar riqueza, constituye una salvaguarda eficaz contra la inflación y es, también, fuente de poder; ii) restricciones debidas a la inexistencia de títulos de propiedad privada: en efecto, para compensar la incertidumbre creada por esa situación, las tierras no registradas se mantienen fuera del mercado o se venden a precios inferiores a su valor real (para los efectos inversos del registro de las tierras, véase más adelante); iii) restricciones jurídicas, administrativas y tributarias: entre éstas figuran, por ejemplo, la gran duración y el elevado costo de los procedimientos de transferencia y registro; las limitaciones que pesan sobre los beneficiarios de los programas de reforma agraria, que muchas veces no pueden vender o arrendar sus tierras durante años, y las obligaciones tributarias, como los impuestos sobre la transferencia de bienes y sobre las ganancias del capital.

Las restricciones de la demanda resultan, principalmente, de la falta de recursos para comprar tierras y de los elevados costos de

transferencia de las operaciones pertinentes. Los pobres de las zonas rurales no tienen recursos suficientes para comprar tierras, ni pueden obtener financiamiento a través de los canales comerciales, por falta de garantías o porque los mercados financieros son imperfectos o sencillamente no existen. La situación se ve agravada por el elevado costo de las transacciones, lo cual casi siempre deriva de la ineficiencia burocrática, de la magnitud de los impuestos y del trabajo que exige la búsqueda de información.

A diferencia de los recién mencionados, otros autores hacen hincapié en las restricciones de la demanda. Sostienen, en efecto, que los mercados de tierras, habida cuenta del entorno en que operan, no podrían producir por sí solos un cambio decisivo en la actual estructura de tenencia de la tierra, a causa fundamentalmente de las numerosas imperfecciones y deficiencias que presentan estos mercados, como las relativas al crédito y a la distorsión de los precios provocadas por las políticas agrarias.

Por lo tanto, tomando en consideración los factores que provocan un alza efectiva de los precios de la tierra, las escasas posibilidades que tienen los pobres de financiar la compra o una combinación de ambas situaciones, estos autores afirman que, si bien se puede mejorar la eficiencia mediante las transacciones de tierras, no se podrá llegar nunca, por el solo mecanismo de los mercados, a una solución óptima.

En cuanto a la distorsión de los precios, el meollo del problema reside en el valor actual de la tierra. Por diversos motivos, el precio de equilibrio de la tierra (no hipotecada), para un costo determinado de los créditos, siempre será superior al precio actual del flujo de ingresos generado por la tierra. En cambio, en el caso ideal de un mercado perfecto, el valor de la tierra agrícola sería igual al valor actual de la renta agrícola, capitalizado por el costo de oportunidad del capital.

Esta observación es válida, por los siguientes motivos: primero, la tierra cumple una función de garantía, es decir, permite acceder al crédito; segundo, contribuye a distribuir los ingresos: por ejemplo, sirve de salvaguarda contra la inflación. Estos "servicios" que brinda la tierra aumentan las utilidades que puede obtener el propietario, por lo que el comprador (potencial) debe ofrecer la compensación correspondiente. En tercer lugar, la observación es válida si se tienen en cuenta los costos de transacción en que incurre el comprador cuando adquiere tierras o recibe crédito. Por lo general, estos costos son fijos y, por lo tanto, están sujetos a regresión, esto es, se reducen proporcionalmente cuanto mayor sea la superficie de tierra transada o la suma otorgada en concepto de crédito. En cuarto lugar, la apreciación real futura que experimenta el precio de la

tierra⁶ a medida que crece la población y aumenta la demanda urbana de tierras agrícolas, es capitalizada, al menos en parte, para definir su valor actual de mercado, de lo cual se concluye que el precio de mercado de la tierra está determinado no sólo por su uso productivo, sino también por la intervención de otros factores.

Todo esto, sumado a las dificultades que suelen enfrentar los pobres para acceder a los mercados de capital —falta de garantías, ingresos insuficientes—, les ocasiona a éstos un problema financiero: en efecto, conforme a la tesis expuesta en el párrafo anterior, se llega de ese modo a una situación en que los compradores que dependen del crédito, pero no pueden acceder a él, tienen que financiar la compra con sus ahorros, lo que a su vez favorece a los agentes más ricos y, de esa manera, torna aún más desigual la distribución de la tierra. En suma, como dicen Binswanger, Deininger y Feder (1993, p. 50), la propiedad de tierra suele ser la forma preferida de almacenar riqueza, de modo que en los mercados imperfectos e intertemporales, las utilidades derivadas de esa propiedad superarán por lo general las obtenidas en la producción agrícola. Por otra parte, la tierra, es, por su carácter inmueble, la principal forma de garantía en los mercados de crédito, lo que otorga a su propiedad una utilidad adicional, especialmente en un entorno en que no pueden ser asegurados los riesgos de la producción.

Además, otros factores impiden alcanzar resultados más eficientes. Por regla general, puede decirse que en los años favorables para la agricultura, la oferta de tierra será baja, mientras que en los años especialmente malos aumentarán las ventas de urgencia, con lo cual los pobres serán, una vez más, los primeros en verse afectados.

Lo que se ha querido destacar en los párrafos precedentes es que, debido a la distorsión de los precios, provocada por diversos factores, los pobres de las zonas rurales estarán prácticamente imposibilitados de adquirir tierras. A partir de ello, Lipton (1993, p. 651) concluye que a causa de la distorsión de los precios, que favorece a las grandes fincas, las relaciones inversas —importantes a precios virtuales— desaparecen a precios de mercado, e incluso a precios efectivos que incluyan los costos de transacción. En consecuencia, la corrección de estas distorsiones contribuye a intensificar la subdivisión de la tierra.

Mercados de arrendamiento

Es importante consignar desde un principio que, contra la creencia arraigada en muchos círculos encargados de la formulación de políticas,

⁶ Ello se validó también para las subvenciones crediticias o las exenciones fiscales sobre el ingreso agrícola.

hay datos suficientes para concluir que los contratos de arrendamiento son una respuesta racional de los agentes económicos ante una serie de variables, respuesta que permite superar o atenuar algunos de los impedimentos antes mencionados para una distribución más igualitaria de la tierra.

El arrendamiento a tasa fija puede considerarse como una alternativa frente al trabajo asalariado. En un entorno de mercado perfecto, cada decisión contractual llevaría a resultados equivalentes. En otras palabras, daría lo mismo que se contratara mano de obra para trabajar la tierra (empleo remunerado) o que un trabajador arrendara tierra (arrendamiento a tasa fija). Sin embargo, a causa de la relación inversa a que se ha hecho referencia, suele ser más rentable para los grandes terratenientes alquilar una parte de sus tierras.

No obstante, además de esta ventaja para los dueños de las tierras, los datos indican que los acuerdos de arrendamiento suelen acarrear un efecto aún más importante, pues pueden beneficiar también, y de muchas maneras, a los pobres de las zonas rurales. Además de ser una respuesta natural cuando el mercado de compraventa es muy estático, los mercados de arrendamiento aparecen en un contexto de incertidumbre e imperfecciones múltiples. Por eso mismo, pueden contribuir a superar las restricciones de la oferta, como la renuencia de los terratenientes a vender —porque, por ejemplo, pueden preferir conservar su propiedad como salvaguarda contra la inflación—, o las restricciones de la demanda, como la falta de equidad para la compra de tierras.

Es posible que los pequeños propietarios prefieran arrendar, parcial o totalmente, sus predios. En determinada zona de Perú, por ejemplo, se ha dado una situación interesante (Figuroa, 1995), pues diversas empresas agroindustriales toman en arriendo tierras de los campesinos de la zona, y no es raro que contraten a los mismos campesinos para que las trabajen a cambio de un salario.

Según el entorno de que se trate, ciertos acuerdos de arrendamiento pueden ser más racionales que otros. Por ejemplo, si los mercados de seguros contra riesgos son imperfectos e intertemporales, los contratos de aparcería pueden ser útiles para asegurarse contra las fluctuaciones estocásticas de la producción (debidas, por ejemplo, a factores climáticos).

Sin embargo, algunos especialistas han planteado objeciones contra los acuerdos de arrendamiento, especialmente cuando se trata de convenios de participación entre terratenientes y campesinos, lo cual ha llevado a las autoridades políticas a imponerles restricciones. Muchos de esos especialistas justifican sus objeciones acudiendo a consideraciones de

equidad, pues sostienen que, en este tipo de convenios, el poder de negociación suele inclinarse a favor de los terratenientes.

Además, como en los contratos de participación el arrendatario sólo recibe una fracción del producto marginal de los insumos, muchos economistas han considerado que los acuerdos de aparcería son cuestionables desde el punto de vista de la eficiencia —la llamada ineficiencia marshalliana. Sin embargo, los datos disponibles indican que tal efecto no es de gran envergadura en las explotaciones agropecuarias (Binswanger, Deininger y Feder, 1993), pues no se han encontrado diferencias significativas en cuanto a rendimiento y densidad de insumos cuando el propietario está directamente a cargo del cultivo o cuando, por el contrario, la tierra está arrendada. En todo caso, Bell (1990, p. 161) sostiene que, aun si hay alguna pérdida de eficiencia, los acuerdos de participación son de todas formas útiles en un sistema estático de mercados incompletos, porque constituyen un incentivo para que las personas renuentes a correr riesgos dediquen los recursos y las aptitudes familiares al cultivo y no al trabajo asalariado no calificado, el cual es, en primer lugar, menos remunerativo, y en el cual, por otra parte, determinadas aptitudes y recursos no tienen ningún valor.

Además de este argumento, referido a un marco estático, hay también motivos para preferir los mercados de arrendamiento, esta vez en un marco dinámico, pues tal dinamismo puede resultar un vehículo para la acumulación de activos y aptitudes. Es la llamada hipótesis de la escalera agrícola, según la cual, como dice Bell (1990, p. 162), los jóvenes relativamente pobres comienzan como trabajadores y, merced a la experiencia, el trabajo y el ahorro, adquieren aptitudes y capital suficientes para ir progresando, en etapas sucesivas, por medio de acuerdos de participación y arrendamiento de tasa fija, hasta llegar finalmente, con un poco de suerte, al último peldaño, la propiedad. Aunque el cumplimiento de este esquema depende de todo un conjunto de condiciones favorables, no hay duda de que es válido en muchos casos en que los pequeños agricultores comienzan sin mayores bienes o aptitudes. Para ellos, la agricultura de aparcería puede ser la mejor manera, cuando no la única, de salir de la pobreza. Según se desprende de algunas investigaciones, el funcionamiento de la escalera agrícola desempeñó un papel importante en el desarrollo rural del sur de los Estados Unidos, después de la abolición de la esclavitud (Binswanger, Deininger y Feder, 1993).

A modo de conclusión, puede decirse que en un entorno de incertidumbre e imperfecciones múltiples, los acuerdos de arrendamiento suelen servir para encontrar la solución óptima o, al menos, la subóptima. Algunos de los temores señalados pueden atribuirse a que no se

comprende que los acuerdos de aparcería —muy utilizados en todo el mundo— surgen como respuesta a un entorno imperfecto, por lo cual, en consecuencia, no se puede considerar que las ineficiencias causadas por ese entorno deriven de los acuerdos mismos. Sin embargo, si como resultado de estas reservas, los mercados de arrendamiento pasan a ser regulados en forma más estricta, es muy posible que las ineficiencias lleguen a ser aún mayores.

4. Políticas para una reforma agraria de mercado

a) Acción del Estado en un entorno imperfecto

Las consideraciones antes expuestas tienen mucha importancia en lo que concierne a las decisiones políticas que se adoptan con respecto al agro, hecho que debe tenerse presente en el momento de analizar las políticas referidas a los mercados de tierras rurales. Es difícil prever las consecuencias que tendrán las medidas estatales en el entorno rural, donde, según se ha dicho, las transacciones se realizan en el marco de un sistema complejo de derechos de propiedad, mercados imperfectos e interrelacionados y configuraciones no mercantiles. Las políticas concebidas para una configuración determinada pueden tener efectos secundarios sobre otras configuraciones, e incidir por tanto en su funcionamiento. Por ejemplo, es probable que la liberalización del mercado financiero oficial produzca un aumento de las tasas de interés en el mercado informal, porque en tal caso el ahorro suele desviarse desde el primero hacia el segundo.

En líneas generales, siempre habrá que preguntarse si hay motivos suficientes para la intervención estatal en los mercados agrícolas. Stiglitz (1987) propone cinco criterios para responder esta pregunta, criterios que corresponden a los distintos tipos de fallas de mercado y que, por ende, justifican las medidas estatales: i) mercados incompletos en los futuros de seguros y el crédito; ii) retornos crecientes en el suministro de bienes públicos (por ejemplo, proyectos de abastecimiento de agua potable financiados por el Estado); iii) imperfecciones en materia de información; iv) externalidades, y v) distribución de los ingresos.

En el contexto que se está analizando, la falla de mercado más importante es una de un tipo sumamente peculiar, a saber, precisamente que no se forme un mercado. También se producen fallas de mercado cuando, como dicen de Janvry, Sadoulet y Thorbecke (1993, citado en Thorbecke, 1993, p. 598), el costo de la transacción en el mercado es superior al aumento de las utilidades producidas, debido a lo cual no se

recurre al mercado. En este caso, pueden ocurrir dos cosas: que surjan instituciones sustitutivas para que la transacción pueda realizarse o, simplemente, que la transacción no se lleve a cabo. De ese modo, la inexistencia de un mercado es un caso extremo de falla de mercado. En términos más generales, el mercado existe, pero los beneficios para una familia determinada pueden ser superiores o inferiores a los costos, por lo cual algunas familias recurrirán al mercado y otras no.

La existencia de estas instituciones sustitutivas, a las que Thorbecke denomina configuraciones no mercantiles y Bardhan instituciones agrarias, es lo que hace relativamente impredecible el resultado de la intervención estatal. En consecuencia, parece aconsejable cierta prudencia en esta área. Como dice Bardhan (citado en Thorbecke, 1993, p. 594), si en nuestro entusiasmo reformista no prestamos suficiente atención a los elementos económicos que sirven de fundamento para las instituciones existentes y sus interrelaciones y recortamos algunas de sus partes, no siempre podremos mejorar, e incluso podríamos empeorar, la suerte del arrendatario, trabajador, prestatario pobre, el presunto beneficiario de nuestro programa.

Asimismo, según sostienen Carter y Mesbah (1993, p. 1.088), las políticas de reforma agraria de mercado se basan en la premisa de que los campesinos pobres no se hallan en una situación de desventaja competitiva importante en cuanto a la producción, situación que no se transmite a los mercados de tierras. En consecuencia, estas políticas requieren, en última instancia, un marco que vincule explícitamente ambos aspectos, esto es, que tome en consideración también el desempeño productivo de los campesinos.

Pese a lo que se acaba de decir, las políticas públicas gozan de un amplio margen de maniobra para dinamizar o desarrollar los mercados de tierras rurales. Sin embargo, en muchos casos, la cuestión no consiste en decidir qué políticas deben formularse, sino más bien en prestar atención a las regulaciones existentes, que muchas veces no muestran la eficacia deseada y, además, tienen efectos perjudiciales en materia de equidad.

Los legisladores deben cuidarse de no optar por una forma determinada de organización económica. Por ejemplo, la existencia de una gran variedad de acuerdos de arrendamiento puede deberse, en parte, a las decisiones adoptadas por personas con distintas capacidades y preferencias: algunos agricultores se inclinarán por el trabajo asalariado o los acuerdos de participación, mientras que otros, más emprendedores y osados, preferirán los contratos de arrendamiento a cambio de dinero en efectivo, movidos por el deseo de ser propietarios de la tierra para explotarla por su cuenta (Schweigert, 1989).

b) Políticas concernientes a los mercados de tierras

Las políticas estatales deberían hacer hincapié en el perfeccionamiento de la oferta de tierras, por ejemplo, mediante programas de registro de la propiedad y de la demanda, mediante la reducción, por ejemplo, del precio de la tierra o la eliminación de ciertas subvenciones.

Según sostienen Shearer, Lastarria-Cornhiel y Mesbah (1991), el Estado debe intervenir en varias dimensiones específicas para mejorar el acceso de los pobres a la tierra, las cuales pueden resumirse en los cinco aspectos siguientes:

- i) Eliminación de las subvenciones en función de la escala: las subvenciones, como el otorgamiento de créditos a tasas reales negativas, suelen favorecer a los grandes terratenientes. Éstos tienen mayor acceso a la información pertinente y al asesoramiento jurídico. Además, por razones de seguridad, las instituciones financieras les dan preferencia por sobre los pequeños agricultores. Por último, muchas veces las subvenciones se capitalizan en el precio de la tierra, lo que dificulta aún más a los pobres rurales la compra de tierras. Por lo tanto, la eliminación de las subvenciones en función de la escala debería mejorar la posición de negociación de los pobres.
- ii) Mejoramiento del régimen tributario sobre las tierras: en este plano, suele partirse de la premisa de que un régimen de impuestos progresivos sobre la tierra impulsa a los grandes terratenientes a subdividir sus propiedades y vender partes de ellas. Sin embargo, hasta ahora ha resultado muy difícil la aplicación de programas tributarios en tal sentido, a causa principalmente de las relaciones de poder prevaletes en el agro y de la facilidad de evasión (subdivisiones simuladas). Otro argumento en favor del mejoramiento del régimen tributario es que los impuestos recaudados podrían destinarse al financiamiento de bancos de tierras o bancos hipotecarios, los cuales podrían a su vez conceder créditos a tasas preferenciales a los campesinos pobres.

A modo de comentario al respecto, se hará aquí una breve referencia a los diversos problemas que entrañan los regímenes impositivos. Hoff (1991, p. 93) compara los efectos de los impuestos sobre las tierras con los de los impuestos sobre la producción, y concluye que la preferencia por los primeros se basa en la tesis de que las instituciones que agrupan y distribuyen los riesgos asociados a la producción son perfectas. Cuando se tienen en cuenta las fallas de estas instituciones, la

aplicación de impuestos sobre la producción resulta superior a un régimen puro de impuestos sobre las tierras, y ello puede además inducir a aumentos de la producción.

Skinner (1991) afirma que, en determinadas circunstancias, la aplicación de un impuesto sobre la tierra, en lugar de un impuesto sobre las exportaciones o la producción, puede incluso aumentar el precio de la tierra y, por ende, contrarrestar los propósitos distributivos. Esto podría ocurrir cuando los efectos de la capitalización del impuesto sobre las exportaciones —que impulsan a la baja los precios de la tierra— son mayores que los efectos de los impuestos sobre la tierra. Según Skinner (1991, p. 114), el principal obstáculo para la aplicación de impuestos sobre la tierra es más bien de índole administrativa, porque, a diferencia de los impuestos sobre el consumo o sobre las exportaciones, que se basan en montos de producción fácilmente observables, aquéllos se basan en parámetros más difíciles de medir, especialmente en las zonas rurales con escasos mercados de tierras, como los valores de ubicación, los valores de mercado o los ingresos netos.

- iii) Registro de las tierras: en este aspecto, hay que tener en cuenta que los procedimientos de registro, por ser extremadamente burocráticos y complejos, entrañan considerables costos de transacción, lo cual dificulta el desarrollo de un mercado de tierras dinámico. Además, ello afecta tanto a la oferta como a la demanda, ya que vendedores y compradores incurren por igual en costos de transacción. A ello puede atribuirse, en parte, el que los terratenientes se muestran reacios a subdividir sus predios y vender las parcelas a distintos compradores, pues cada operación supondría costos muy elevados.
- iv) Programas de concesión de títulos de propiedad: varios argumentos pueden esgrimirse en favor de estos programas. Por ejemplo, es muy probable que la posesión de un título registrado aumente la seguridad del titular en cuanto a su desempeño futuro, lo cual puede contribuir a mejorar la productividad, ya que el agricultor tendrá mayores incentivos para invertir en maquinarias o fertilizantes si confía en que podrá cosechar lo que había sembrado. Además, sólo la posesión de un título seguro permitirá al pequeño propietario emplear la tierra como garantía para obtener créditos de capital. Y, naturalmente, con todo ello se produciría una transferencia real de riqueza.

Algunos autores cuestionan la validez de estas tesis, pues, a su juicio, la seguridad que otorga un título de propiedad legal suele redundar en un aumento del precio de la tierra, hecho que reduce la posibilidad que los pobres se conviertan en compradores. También se señala que la confianza en el futuro constituye sólo una parte de la decisión de invertir en mejoras, pues otros factores, como la posibilidad de invertir fuera de la finca o la disponibilidad de capital, desempeñan también un papel importante en tales decisiones. No obstante, si bien estos argumentos poseen cierta validez, también cabe suponer que la tenencia de un título seguro no tiene por qué perjudicar las decisiones en materia de inversión.

Hay quienes afirman, por el contrario, que la concesión de títulos de propiedad intensificará la incertidumbre, porque, al emplearse las tierras con títulos de propiedad como garantía, la ejecución hipotecaria y la pérdida de la tierra pasan a ser posibilidades concretas. Sin embargo, no es fácil comprender por qué los riesgos de este tipo pueden ser más graves que los que surgen cuando no existen títulos de propiedad ni acceso al crédito.

No obstante, cabe mencionar aquí un aspecto crucial. En un entorno en que los mercados de capital y de riesgos son imperfectos o no existen en absoluto, los sistemas de tenencia comunitaria pueden funcionar como sustitutos de esos mercados. Es concebible, en tales circunstancias, que la concesión de títulos privados a los individuos elimine la coraza protectora de la comunidad y lleve a los titulares, en muchos casos, a realizar ventas de urgencia, es decir, ventas hechas para satisfacer necesidades básicas.

Las dificultades citadas muestran claramente que la propiedad plena entraña mucho más que la mera posesión de un título legal. Para que ello se dé, es preciso que estén presentes también diversos factores, tales como una infraestructura de apoyo —por ejemplo, un sistema de crédito adecuado—, la existencia de mercados contingentes y el acceso a éstos, así como otras modalidades de asistencia estatal.

Por último, no hay que olvidar que los programas de concesión de títulos de propiedad tienen también un costo. Siempre será necesario comparar los beneficios derivados de un programa de este tipo con los recursos que es necesario gastar para llevarlo a cabo.

- v) Bancos hipotecarios y bancos de tierras: como se ha señalado en varias oportunidades, la falta de financiamiento externo para los campesinos pobres constituye un obstáculo importante en los esfuerzos por mejorar el acceso a la tierra. Ello se debe, en parte, a que las instituciones financieras no pueden concederles créditos de largo plazo, a causa del conflicto que se suscita entre el capital de corto plazo que reúnen en el mercado y el capital de largo plazo necesario para la compra de tierras. Otro aspecto de lo mismo son los enormes costos de transacción que implica el otorgamiento de créditos a gran número de pequeños agricultores.

En este contexto, la creación de bancos hipotecarios que otorguen créditos preferenciales a las personas, o la creación de bancos de tierras que adquieran grandes propiedades y revendan parcelas más pequeñas, pueden resultar muy útiles. Sin embargo, el financiamiento de estas instituciones en los países en desarrollo, donde en general los mercados financieros no están bien desarrollados y es difícil reunir capital, es una tarea de enormes proporciones, que a menudo recae en los donantes internacionales.

5. Conclusiones

Al pasar revista a los estudios que se ocupan de las grandes desigualdades existentes en la región en materia de tenencia de la tierra, se advierte la magnitud del problema y de los esfuerzos que demandará solucionarlo. Las reformas agrarias redistributivas llevadas a cabo en el pasado por decreto, se vieron afectadas por diversas deficiencias, tales como la carga ideológica que las impulsaba, los errores de concepto en cuanto a la realidad económica del medio rural, y la falta de medidas de apoyo. No es de extrañar, en consecuencia, lo insatisfactorio del resultado obtenido con ellas, ni tampoco el que los Estados hayan comenzado después a buscar otras soluciones, como las reformas agrarias basadas en el mercado.

Independientemente de que el análisis se centre en los mercados de compraventa o en los de arrendamiento, hay que tener en claro lo siguiente: los mercados, en cuanto mecanismos para la transacción de los derechos de propiedad, no pueden existir sin el establecimiento previo de esos mismos derechos. Con esto no se pretende afirmar que los derechos de propiedad privada, con un carácter de propiedad plena, que signifique el derecho de usar y abusar, sean la solución óptima en todo momento y lugar. Ello dependerá de las circunstancias peculiares de la sociedad o

comunidad de que se trate, según el estado de desarrollo en que se encuentre. No obstante, es evidente que una definición clara de los derechos de propiedad puede ser sumamente beneficiosa, sobre todo en una región donde es bastante común que 50% de las familias rurales exploten tierras sin títulos de propiedad, con todos los efectos externos y las ineficacias que esa situación trae consigo. Por lo tanto, parece fundamental que los Estados establezcan un marco adecuado para que puedan surgir instituciones que se ocupen de tales aspectos, que tengan además la capacidad de adaptarse a las condiciones de un entorno económico cambiante.

Sin embargo, es preciso recordar que, conforme al enfoque presentado en este documento, basado en los costos de transacción y la economía institucional, la vigencia de instituciones agrícolas no mercantiles también puede ser, según las circunstancias, una solución económicamente racional. En un entorno dado, los mercados formales de tierra pueden contribuir a allegar recursos al campesino productor y mitigar la pobreza, mientras que en otro entorno, esa labor podrá ser mejor desempeñada por las configuraciones no mercantiles.

De ese modo, la evolución que puedan seguir los patrones de propiedad de la tierra a fin de lograr una distribución más eficiente de las explotaciones, dependerá de las instituciones sociales existentes. Éstas pueden ser distintas según el país, la estructura social de las regiones y las comunidades rurales. Son, a la vez, resultado y causa de la historia, la cultura y las creencias religiosas de cada sociedad. Lo mismo puede decirse de las condiciones climáticas y geográficas.

No es difícil comprender que la evolución de estas instituciones es un proceso arduo. No pueden modificarse de un día para otro mediante un esfuerzo consciente. No existe la ingeniería institucional.

Con todo, en la región parece haberse iniciado un proceso, lento y progresivo, de los patrones de tenencia de la tierra. No puede decirse ya que la dicotomía tradicional entre latifundio y minifundio siga caracterizando, en todos los países de la región, las relaciones imperantes en el agro. En los últimos decenios, el cambio más notorio al respecto no ha sido la reforma agraria redistributiva, sino el surgimiento de un sector comercial y empresarial, integrado principalmente por unidades medianas y grandes, el cual, aunque muy pequeño todavía en comparación con los latifundios, ha estado en constante crecimiento, con explotaciones bien administradas y sumamente productivas.

Sin embargo, este sector moderno sólo se está desarrollando en determinados países y zonas. Bardhan (1989) sostiene que el Estado, a fin de mantener sus propias estructuras de apoyo, suele amparar derechos de

propiedad que son ineficientes desde el punto de vista social; pero es indudable que un gobierno bien intencionado puede contribuir a crear las condiciones necesarias para que las instituciones agrarias cobren vida, evolucionen y se adapten al entorno cambiante.

Bibliografía

- Albarrán, Alberto Zuloaga (1994), Efectos de las reformas jurídicas y económicas sobre el empleo en el sector agropecuario, México, D.F., Subsecretaría "B", Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- Bardhan, Pranab (comp.) (1989), *The Economic Theory of Agrarian Institutions*, Oxford, Clarendon Press.
- Barlowe, Raleigh (1958), *Land Resource Economics*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- Bell, Clive (1990), "Reforming property rights in land and tenancy", *The World Bank Research Observer*, vol. 5, N° 2, julio.
- Binswanger, Hans P., Klaus Deininger y Gershon Feder (1993), "Power, Distortions, Revolt, and Reform in Agricultural Land Relations", Policy Research Working Papers, Washington, D.C., Banco Mundial, julio.
- Bromley, Daniel W. (1989), "Property relations and economic development: the other land reform", *World Development*, vol. 17, N° 6.
- Carter, Michael R. y Jon Jonakin (1987), "The economic case for land reform: an assessment of the 'farm size/productivity' relation and its impact on policy", Madison, Wisconsin, Centro de Tenencia de Tierras, Universidad de Wisconsin.
- Carter, Michael R. y Dina Mesbah (1993), "Can land market reform mitigate the exclusionary aspects of rapid agro-export growth?", *World Development*, vol. 21, N° 7.
- de Janvry, Alain, Elisabeth Sadoulet y Erik Thorbecke (1993), "Introduction", *World Development*, vol. 21, N° 4.
- Demsetz, Harold (1967), "Toward a theory of property rights", *American Economic Review*, vol. 57, N° 2, mayo.
- Dorner, Peter (1992), *Latin American Land Reforms in Theory and Practice: A Retrospective Analysis*, Madison, Wisconsin, University of Wisconsin Press.
- Echenique, Jorge L. y Nelson N. Rolando (1991), *Tierras de parceleros: ¿dónde están?*, Santiago de Chile, Agraria, S.A.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (1995a), *Mercado de tierras en el Ecuador: estudio integrado regiones litoral y sierra*, Roma.
- ___ (1995b), *Mercado de tierras en México*, Roma.
- ___ (1994), *El mercado de tierras y la formación de propietarios en Colombia: estudios de casos*, Roma.
- Feder, Gershon (1994), "Land markets and land policy issues in developing countries", *Apertura económica, modernización y sostenibilidad de la agricultura*, Eugenia Muchnik y Alberto Niño de Zepeda (comps.), Santiago de Chile, Asociación de Latinoamérica y del Caribe de Economistas Agrícolas (ALACEA).
- Feder, Gershon y David Feeny (1993), "The theory of land tenure and property rights", *The Economics of Rural Organization*, Karla Hoff, Avishay Braverman y Joseph E. Stiglitz (comps.), Nueva York, Oxford University Press.
- Figuroa, Adolfo (1995), *Pequeña agricultura y agroindustria en el Perú (LC/L.975)*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Hoff, Karla, (1993), "Designing land policies: an overview", *The Economics of Rural Organization*, Karla Hoff, Avishay Braverman y Joseph E. Stiglitz (comps.), Nueva York, Oxford University Press.
- (1991), "Land taxes, output taxes, and sharecropping: was Henry George right?", *The World Bank Economic Review*, vol. 5, N° 1, enero.
- INCORA (Instituto Colombiano de la Reforma Agraria)/Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (1994), "Ley 160 de 1994 (agosto 3): Nueva Ley de Reforma Agraria", Madison, Wisconsin, Centro de Tenencia de Tierras, Universidad de Wisconsin.
- Kanel, Don (1985), "Institutional economics: perspectives on economy and society", *Journal of Economic Issues*, vol. 19, N° 3, septiembre.
- Lipton, Michael (1993), "Land reform as commenced business: the evidence against stopping", *World Development*, vol. 21, N° 4.
- Schejtman, Alexander (1980), "Economía campesina: lógica interna, articulación y persistencia", *Revista de la CEPAL*, N° 11 (E/CEPAL/G.1123), Santiago de Chile, agosto.
- Schultz, Theodore W. (1953), *The Economic Organization of Agriculture*, Nueva York, McGraw-Hill.
- Schweigert, Thomas (1989), *Land Tenure Issues in Agricultural Development Projects in Latin America*, Madison, Wisconsin, Centro de Tenencia de Tierras, Universidad de Wisconsin.
- Shearer, Eric B., Susana Lastarria-Cornhiel y Dina Mesbah (1991), *The Reform of Rural Land Markets in Latin America and the Caribbean: Research, Theory, and Policy Implications*, Madison, Wisconsin, Centro de Tenencia de Tierras, Universidad de Wisconsin.
- Skinner, Jonathan (1991), "If agricultural land taxation is so efficient, why is it so rarely used?", *The World Bank Economic Review*, vol. 5, N° 1, enero.
- Stanfield, David (1990), *Rural Land Titling and Registration in Latin America and the Caribbean: Implications for Rural Development Programs*, Madison, Wisconsin, Centro de Tenencia de Tierras, Universidad de Wisconsin.
- Stiglitz, Joseph E. (1987), "Some theoretical aspects of agricultural policies", *The World Bank Research Observer*, vol. 2, N° 1, Washington, D.C., Banco Mundial, enero.
- Stringer, Randy (1989), *Farmland Transfers and the Role of Land Banks in Latin America*, Madison, Wisconsin, Centro de Tenencia de Tierras, Universidad de Wisconsin.
- Stringer, Randy y Virginia Lambert (1989), *A Profile of Land Markets in Rural Guatemala*, Madison, Wisconsin, Centro de Tenencia de Tierras, Universidad de Wisconsin.
- Thorbecke, Erik (1993), "Impact of State and civil institutions on the operation of rural market and nonmarket configurations", *World Development*, vol. 21, N° 4.

Capítulo II

Viejos problemas y nuevas realidades: la tierra y la investigación sobre políticas agrarias en América Latina y el Caribe

Michael R. Carter¹

En este documento, escrito por alguien cuya vida académica comenzó con el despertar del periodo clásico de la reforma agraria, se examinan, desde un punto de vista teórico y empírico, las políticas de tierras aplicadas en los últimos años en la región. En la sección 1 se analiza el escenario actual de las políticas liberales, con un corto repaso de los acontecimientos intelectuales y de las iniciativas prácticas que han guiado la agenda liberal de reforma agraria; luego, en la sección 2, se resaltan algunos intentos teóricos recientes para entender lo que podría llamarse la economía de la cuestión agraria. Tales intentos cuestionan la posibilidad de que incluso el buen funcionamiento de los mercados de tierras vaya a resolver el problema de los campesinos sin tierra o con poca tierra, aun en economías que hayan pasado ya por el proceso de

¹ Departamento de Economía Agrícola y Aplicada, Universidad de Wisconsin-Madison. Una versión anterior de este documento fue presentada en el taller Politiques Publiques et Question Foncière, Montpellier, Francia, 17 al 19 de diciembre de 1998, y en el seminario "La tierra en América Latina y el Caribe: en un nuevo contexto, nuevos argumentos, nuevos conceptos", organizado por el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural de la Universidad Libre de Ámsterdam, que tuvo lugar en San José de Costa Rica, el 16 de noviembre de 1999.

liberalización extrema y estén menos distorsionadas en tal sentido. En la sección 3 se consideran los efectos que podría tener sobre la estructura agraria la reforma de los derechos de propiedad, dando cuenta de lo que se sabe empíricamente acerca de tales efectos, su magnitud y dirección. En la sección 4 se examina específicamente la capacidad de utilizar el mercado de tierras como posible aliado en los esfuerzos redistributivos. El documento se cierra con algunas reflexiones acerca del problema de la tierra y las políticas pertinentes en el contexto latinoamericano y caribeño actual.

1. La política liberal sobre la tierra y la nueva economía de la desigualdad

La búsqueda de lo que Stiglitz (1998) llama el “Consenso post Washington” es un símbolo de la prioridad que la llamada nueva economía de la desigualdad asigna a las políticas que abordan explícitamente la pobreza. Esta doctrina contiene un componente microeconómico² surgido de la economía de la información imperfecta, la cual comienza con la idea de que la información tiene un costo y puede ser sistemáticamente asimétrica, lo cual conduce a la existencia de mercados de capital y seguros distorsionados en cuanto a precios y cantidad. De esta manera, la nueva economía de la desigualdad se ha centrado en las injusticias e ineficiencias que tienen lugar en las economías con riqueza inicial desigual, en las cuales, por ejemplo, los agentes más pobres no pueden financiar proyectos productivos que ofrecen retornos más altos que los emprendidos por los agentes más ricos, proyectos que sí obtienen financiamiento.

Además de los enfoques microeconómicos, han surgido también, a partir de los trabajos sobre crecimiento endógeno, enfoques de carácter más acentuadamente macroeconómico, que postulan, desde un punto de vista empírico, que la desigualdad inicial está relacionada con niveles más bajos de crecimiento agregado a lo largo del tiempo.³ Particularmente notable a este respecto es el estudio de Deininger y Squire (1998), que utiliza datos sobre desigualdad de mayor calidad que aquellos a que recurren los trabajos anteriores. El estudio muestra que la desigualdad inicial en cuanto a la tenencia de la tierra está fuertemente relacionada con el ritmo subsiguiente de crecimiento económico.

En un nivel más fundamental, la nueva doctrina da cuenta de la incapacidad del crecimiento económico para erradicar las desigualdades

² Véase al respecto Bardhan, Bowles y Gintis (1998).

³ Ejemplo de ello es el trabajo de Alesina y Rodrik (1999).

que han prevalecido largamente en la región, especialmente en el agro.⁴ Aunque el dualismo tradicional de latifundio y minifundio ha perdido virulencia (Kay, 1995), el problema clásico de la tierra, esto es, el acceso a ella de los campesinos pobres, continúa siendo un asunto económicamente vital y fuente de encendidas controversias políticas.⁵

A pesar de la renovada prominencia del problema, el instrumento tradicional de redistribución aplicado por el Estado, la reforma agraria, está decididamente fuera de la agenda en muchos países de la región. Como sostiene Carter (1997b), los enfoques provenientes de la microeconomía y la macroeconomía de la desigualdad se hallan entrelazados con un conjunto de instrumentos de corte decididamente liberal. La política de tierras contemporánea es, así, el resultado de un verdadero compromiso entre esas dos fuerzas, y está compuesta primordialmente por dos mecanismos: i) reformas de los derechos de propiedad, que asignan a los individuos, de una manera legal y segura, derechos comercializables sobre la tierra —reformas que incluyen a los beneficiarios de las reformas redistributivas anteriores—, y ii) una alianza constructiva con el mercado de tierras, por medio de la reforma agraria asistida por el mercado.

Se puede argumentar que, en teoría, ambos instrumentos pueden atacar eficazmente la desigualdad rural y resolver el problema de la tierra, en el sentido de dar a los pobres rurales mayor acceso a ésta. No obstante, el que ello ocurra en la realidad depende, en lo esencial, de la manera en que funcionan los mercados de tierras liberalizados, dentro de un contexto de mercados rurales imperfectos. ¿Son capaces los pequeños propietarios, entre ellos los beneficiarios de las reformas anteriores, de competir en economías agrícolas liberalizadas? Si la respuesta es negativa, los títulos de tierras, así como cualquier otro esfuerzo por mejorar la tenencia de propiedad de una manera más segura y facilitar las transacciones de tierras, podrían simplemente redundar en el desplazamiento de los agricultores más pequeños. De esa manera, la reforma asistida por el mercado podría no ser otra cosa que un esquema de subvenciones que lentamente va descapitalizando a sus presuntos beneficiarios.

Al examinar las políticas de tierra contemporáneas, nos encontramos frente al viejo problema de la tierra, sólo que ahora en un contexto donde predomina el mercado. En este ámbito, en que los mercados y las decisiones descentralizadas dictan la evolución del acceso a la tierra y de su propiedad, el concepto de competitividad en el mercado

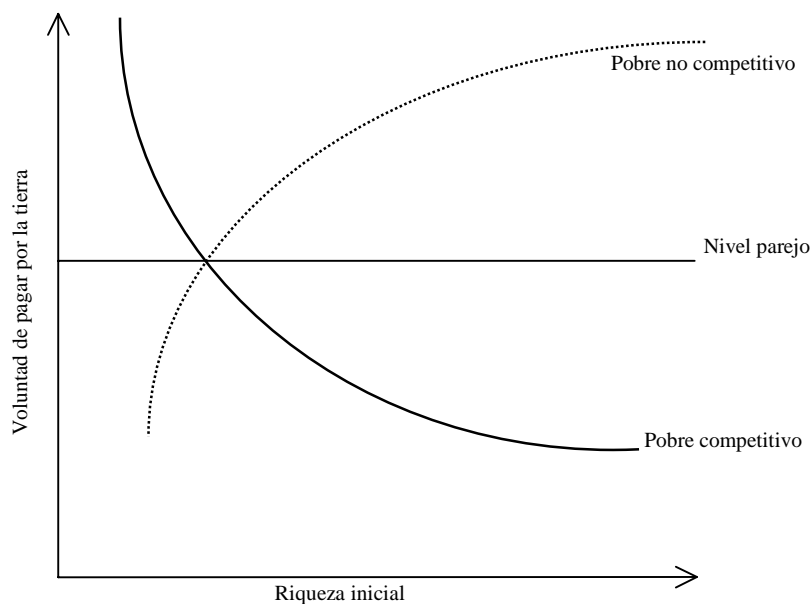
⁴ Véanse Carter y Coles (1998); y de Janvry y Sadoulet (1996).

⁵ Véase de Janvry, Sadoulet y Wolford (2001).

debería ser uno de los puntos de partida para el desarrollo de nuevas políticas eficaces. En este plano, podría ser de gran ayuda un concepto analítico y heurístico relativamente nuevo, el denominado régimen competitivo de clase, que alude a la relación existente entre los niveles de riqueza y la voluntad de pagar por la tierra.

En el gráfico II.1 se ilustra, esquemáticamente, en qué consiste el régimen competitivo de clase.⁶ La línea vertical refleja la voluntad de pagar por la tierra. El régimen competitivo de clase (representado en el gráfico por la línea horizontal) es uno en el cual no hay una relación sistemática entre riqueza y voluntad de pagar por la tierra, es decir, representa un ámbito en el cual el mercado de tierras es un escenario parejo para las distintas clases. Un régimen que se inclina hacia un lado o hacia otro da cuenta, respectivamente, de un mercado de tierras que acentúa la desigualdad (curva punteada) o la reduce (curva continua).

Gráfico II.1
RÉGIMEN COMPETITIVO DE CLASE



Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de la investigación.

⁶ Para una derivación analítica del régimen competitivo de clase, véase Carter y Mesbah (1993).

En las secciones que siguen se explora lo que se sabe o no se sabe acerca del modo de resolver el problema de la tierra en el contexto actual de la agricultura latinoamericana y caribeña, es decir, una agricultura que ha pasado ya por el proceso de liberalización. El lector poco interesado en las reflexiones teóricas en torno de la economía neoclásica puede transitar directamente a la discusión empírica que comienza en la sección 3.

2. Consideraciones microeconómicas neoclásicas sobre el problema de la tierra

La economía neoclásica contemporánea ofrece una variedad de perspectivas sobre la naturaleza del régimen competitivo de clase y el problema de la tierra. Los avances en tal sentido se deben, en gran medida, a los estudios de Roemer (1982a y 1982b) sobre las clases, cuyo espíritu general puede apreciarse mejor si se entiende que los agentes económicos, desde los más pobres hasta los más ricos, están ordenados de acuerdo con la dotación de riqueza productiva. Partiendo del supuesto de que cada agente se comporta de una manera instrumentalmente racional, Roemer examina el equilibrio general competitivo neoclásico de la economía constituida por dichos agentes, mostrando que existe una conexión entre la posición del agente en lo concerniente al nivel de riqueza y la clase a que pertenece, la cual es definida por algún parámetro convencional (por ejemplo, el grado de explotación). Desde esa perspectiva de elección racional, la clase surge, para emplear el lenguaje de Elster (1985), de un comportamiento exigido por la dotación.

Aunque hay controversias entre los analistas del comportamiento de las clases, los modelos de ordenamiento según la dotación son sumamente fructíferos para estudiar las estructuras de clase en economías rurales de bajos ingresos, donde los empleos y los mercados financieros y de contingencia son escasos o inexistentes. Por ejemplo, Eswaran y Kotwal (1986 y 1989) analizaron las estructuras de clase de una economía agraria dada, en la cual los costos de supervisión del trabajo generan una ventaja a favor de las familias poco numerosas que laboran en el campo, ventaja que queda revocada por el acceso desigual al capital necesario para financiar la producción. El resultado es una estructura de clase agraria en equilibrio, caracterizada por la coexistencia competitiva de clases múltiples y de diversos grupos de organizaciones productivas agrarias. En ese contexto, la desigualdad en cuanto a los bienes tiene también un costo económico, en el sentido de que la redistribución

fomenta la productividad de la economía, hasta llegar finalmente a una distribución igualitaria de los ingresos.⁷

Pese a arrojar luces acerca de algunas de las fuerzas microeconómicas básicas que moldean la estructura de clases, el modelo estático de Eswaran y Kotwal no responde la pregunta de si la desigualdad, que es económicamente costosa, persistirá a través del tiempo. Si la economía es más productiva dentro de un sistema igualitario en cuanto a la distribución de los bienes, habría incentivos para que los agentes pobres aprovecharan los mercados de bienes y compitieran con los agentes de mayor riqueza. Por lo tanto, cabe preguntarse cuáles son las consecuencias de estas teorías para el régimen competitivo de clases y el problema de la tierra.

En un esfuerzo por contestar esta pregunta, Carter y Zimmerman (2000) y Zimmerman y Carter (1998) emplean métodos de programación dinámica para explorar la competitividad de las clases, así como la evolución de la estructura agraria, en los modelos neoclásicos de ordenamiento según la dotación de riqueza. Sus principales hallazgos pueden resumirse en los puntos siguientes:

- i) Analizadas desde una perspectiva estática, las ventajas competitivas de la pequeña escala o de las fincas trabajadas por los miembros de la familia están expuestas a verse debilitadas por las restricciones de información o por la existencia de los grandes mercados de capital, los cuales, en economías desiguales, imponen una barrera para la acumulación de tierras por parte de este tipo de finca. Desde una perspectiva teórica, no es fácil suponer que, en una economía agraria dualista, la pobreza y la mano de obra barata que emerge de ésta aseguren la capacidad de las fincas campesinas de sobrepasar a sus vecinos más grandes.
- ii) La capacidad de los hogares de aprovechar el tiempo para incrementar el autofinanciamiento, merced al intercambio de consumo presente por consumo futuro, añade una dimensión importante al análisis del problema de la tierra. El análisis de programación dinámica de Carter y Zimmerman (2000) demuestra que, si se deja de lado el riesgo, el tiempo y los mercados activos liberalizados pueden ser poderosos aliados,

⁷ Es interesante destacar que el modelo de Eswaran y Kotwal y otros trabajos conexos están arraigados en un enfoque neoclásico de elección racional, mientras que el presente análisis está moldeado fundamentalmente por consideraciones estructurales, entre ellas la distribución inicial de la tierra, las reglas de acceso racionado a los empleos, los mercados de capital y la naturaleza de la tecnología.

aun siendo imperfectos, en la tarea de eliminar la desigualdad en la tenencia de la tierra. Al final de una simulación de 50 años, una economía agrícola regional con desigualdades se desplaza rápidamente hacia una estructura más igualitaria en cuanto a tenencia de la tierra. Este resultado no implica que el *laissez faire* sea la política óptima, pues el costo económico que implica la lenta y paulatina erosión de la desigualdad no es en absoluto desdeñable. Las políticas de distribución directa, o las diseñadas para disminuir las restricciones de capital que enfrentan los productores pequeños, pueden conducir a ganancias sociales significativas.

- iii) El riesgo, no mediado por el mercado de seguros o por la estructura social tradicional, puede contrarrestar el papel desempeñado por el tiempo. Los análisis de programación dinámica de Zimmerman y Carter (1998), sobre acumulación de activos y disminución del consumo ante choques —y sobre mercados localizados de tierras, donde el precio del activo está correlacionado con estos choques—, demuestran que la tierra no es un activo eficiente en lo concerniente a reducir el consumo, por lo menos para aquellos campesinos que están cerca de la línea de subsistencia. En congruencia con el trabajo de Banerjee y Newman (1993) y el de Bardhan, Bowles y Gintis (1998), el análisis de Zimmerman y Carter identifica un umbral Micawber, situado en un nivel inicial de activos por debajo del cual los agentes no pueden participar en círculos virtuosos de acumulación al estilo victoriano. Por el contrario, las estrategias de acumulación de activos se separan con el paso del tiempo, pues los más pobres se dedican a actividades no remuneradas pero seguras, mientras que quienes gozaban inicialmente de una buena posición incrementan su riqueza. En este modelo, el tiempo y los mercados, lejos de resolver el problema de la tierra a favor de los pobres, no hacen más que acentuar la desigualdad. Para que los mercados funcionaran a favor de los pobres, sería necesario remediar primero la condición de mera subsistencia en que viven los más necesitados, o reducir el riesgo asociado al precio de los activos, que son la base del resultado recién descrito.

Como se ve claramente en los puntos i) y iii), la teoría microeconómica neoclásica es ambigua con respecto al papel que desempeñan el tiempo y los mercados de activos en la desigualdad de la tenencia de la tierra. En un sentido real, los resultados teóricos resumidos aquí son consistentes con los supuestos sobre el riesgo, la importancia del

capital en la producción y otros factores semejantes. El que esa ambigüedad acerca de la eficacia de los mercados pueda emerger del centro mismo de la teoría neoclásica, es lo que Carter (1997b) llama la apertura intelectual de la economía neoclásica posterior a los aportes de Arrow y Debreu.⁸ En desacuerdo con los deseos de cualquier teoría sobre la generalidad completa, esta ambigüedad eventual es consistente con la realidad, de por sí sumamente contingente y compleja. Algunos estudios empíricos recientes sobre el auge de las exportaciones agrarias en América Latina y el Caribe dan cuenta precisamente de este tipo de complejidad, con el resultado adicional de que el auge exportador de los distintos países se ciñó a patrones distributivos y estructurales heterogéneos. Concretamente, esta ambigüedad teórica agrega una tarea más a los análisis empíricos que intentan identificar de qué manera y por qué operan las economías agrarias de mercado. En las secciones siguientes se revisará, dentro de ese espíritu, lo que se sabe y lo que no se sabe sobre el funcionamiento de los derechos de propiedad y las políticas de mercados de tierras.

3. Beneficios, costos y consecuencias de la reforma de los derechos de propiedad

a) Reforma de los derechos de propiedad

Entendida como la asignación a individuos determinados del uso legal y seguro de la tierra y los derechos de transferencia conexos, los resultados de esta reforma deben examinarse a la luz de múltiples circunstancias, entre ellas las zonas específicas en que fue aplicada. De esa manera, es preciso considerar los efectos que ha tenido, por ejemplo, en i) zonas caracterizadas por sistemas locales de tenencia que han permanecido intactos, como en algunas regiones del sur del Sahara; ii) zonas donde la combinación de elementos históricos precoloniales, coloniales y poscoloniales creó situaciones en las cuales los derechos legales quedaron mal definidos, como ocurre en algunas comunidades campesinas de América Latina y el Caribe, y iii) zonas donde las reformas redistributivas otorgaron a los beneficiarios sólo un derecho parcial sobre sus tierras, como en China y ciertos países de América Latina y el Caribe.

⁸ Cabe aclarar que una economía de mercados descentralizados llega a un estado superior únicamente cuando existen mercados completos para todos los bienes y servicios en todo momento. El trabajo de Arrow y Debreu abrió las puertas para un análisis más sistemático de aquellas economías en que la información y otros costos de transacción inhiben la formación de mercados completos.

En la literatura al respecto no suele distinguirse muy cuidadosamente entre tales situaciones, pues los trabajos se refieren sin más a los efectos que la reforma de los derechos de propiedad ejerce o ejercerá en el plano respectivo, sin tener presente que tales efectos pueden ser muy diferentes entre sí, especialmente en el contexto de un sistema de tenencia tradicional. De hecho, su impacto en la inversión y la producción agrícolas ha sido objeto de numerosas controversias. En la década de 1950, R. J. Swynnerton, el arquitecto de las políticas de tierra en las colonias británicas del este de África, propició el reemplazo del sistema de tenencia local por un régimen privatizado de derechos de propiedad, a fin de incrementar los incentivos de inversión agrícola y facilitar la transferencia de recursos productivos hacia los agricultores más capaces. Como consecuencia de ello, el resto de la población rural quedaría “libre” para unirse al proletariado industrial urbano.

En las décadas de 1970 y 1980, como consta en las estadísticas pertinentes, la productividad agrícola descendió en forma notoria en muchas economías africanas, con lo cual se reanimaron los ataques contra los sistemas de tenencia locales, como posibles obstáculos para el crecimiento económico (Feder y Noronha, 1987). Varios organismos financieros internacionales, entre ellos el Banco Mundial, comenzaron a ofrecer préstamos bajo la condición de que se introdujesen cambios estructurales en los sistemas de tenencia tradicionales. De esa manera se iniciaron, en muchos países, programas de titulación y registro de tierras. Tales reformas estaban en consonancia con la agenda liberal de desarrollo, que se proponía establecer las instituciones “correctas”, las cuales debían ir acompañadas de los incentivos de precio supuestamente creados por las políticas de ajuste estructural.⁹

En un plano metateórico, puede decirse que esta preferencia por los derechos de propiedad privados descansa en un enfoque sobre los derechos de propiedad que evolucionó a partir de la teoría del cambio institucional de Douglas North y otras tesis semejantes, las cuales postulan que: i) los sistemas de tenencia tradicionales reducen los incentivos para invertir y aumentar la propiedad. Ello ocurre principalmente, entre otros mecanismos, porque la vigencia de tales sistemas disminuye la disposición de los productores a renunciar al consumo presente en favor de la compra de tierras, las cuales, por efecto de estos sistemas, podrían posteriormente ser reasignadas o expropiadas; ii) la demanda de derechos de propiedad plena surge sólo cuando la tierra se convierte en un activo escaso y su adquisición pasa a ser, por lo tanto, una inversión suficientemente rentable, por lo cual los beneficios

⁹ Para un análisis crítico con respecto a lo poco estimulantes que fueron estas políticas, véase Barrett y Carter (1999).

provenientes del hecho de crear y hacer cumplir un régimen de derechos de propiedad privada sobrepasan los costos que ello implica. Como dice Platteau (1996) en su revisión de la literatura al respecto, esta perspectiva debe resolver el siguiente dilema: en aquellos casos en que la tierra sea verdaderamente escasa, hay que decidir si merece la pena iniciar una reforma agraria que promueva un régimen eficiente de propiedad privada, o si, por el contrario, no es mejor esperar a que esa evolución institucional se dé en forma espontánea.

Siempre en el plano metateórico, la visión evolutiva que defiende la promoción de los derechos privados de propiedad ha sido rebatida, con el argumento de que tal promoción no toma en consideración el funcionamiento económico característico de los sistemas tradicionales (Platteau, 1996). Entre otras cosas, esta crítica sostiene que tales sistemas cuentan con importantes instrumentos para mitigar el riesgo y cumplir otras funciones que las relaciones de mercado no cumplen con igual eficacia. En otras palabras, la reforma de tales sistemas podría ir acompañada no sólo de beneficios, sino también de pérdidas. A la luz de estas observaciones, se ha comenzado a reconsiderar la teoría de la evolución institucional y sus conclusiones, entre ellas la tesis de que la creación de derechos de propiedad privada va a dar origen necesariamente a una evolución distributiva neutra, que abrirá paso después a una economía más eficiente. Zimmerman y Carter (1999), por ejemplo, exploraron las condiciones en las cuales la demanda de un régimen de derechos de propiedad privada es realmente el resultado de la incapacidad de los sistemas tradicionales de llenar estos vacíos del mercado, en lo que concierne a las instituciones que manejan el riesgo implícito en los sistemas de tenencia (véase Carter, 1997a). Esta visión tiene poco que ver con el modelo propuesto por North, que apunta a hacer más eficiente el cambio institucional.

En un nivel menos grandioso, ha habido intentos importantes de determinar en forma teórica y, después, de verificar empíricamente, de qué modo los derechos de propiedad privada influyen en la producción y la distribución. En el resto de esta sección se resumirá la literatura al respecto.

b) Beneficios esperados

Algunos investigadores¹⁰ distinguen las diversas dimensiones que caracterizan a los derechos de propiedad. Aquí examinaremos cinco dimensiones. Las primeras dos son los derechos de transferencia y la seguridad individual de que se poseen tales derechos. Seguridad significa así la inmunidad contra la expropiación u otra forma de pérdida de

¹⁰ Véanse, entre otros, Commons (1924), y Honoré (1961).

derechos. De manera abstracta, se sostiene que la provisión de ambas dimensiones, la seguridad individual y los derechos de transferencia, dan origen a un escenario de doble ganancia, favorable para el crecimiento económico agregado y, también, para el bienestar relativo de los individuos más pobres de la sociedad.

Dentro de la literatura económica, se ha planteado la hipótesis de que la tenencia segura puede incrementar la inversión agrícola y la productividad, por medio de los siguientes efectos:

- i) por un efecto de demanda de inversión, la cual es inducida por la seguridad que resulta cuando las familias perciben que hay menos posibilidades de expropiación de la tierra en que han invertido, y
- ii) por un efecto de oferta de crédito, que resulta cuando los prestamistas potenciales se apoderan formalmente de los títulos de la tierra o de otro indicador de tenencia como garantía, por lo cual estarán más dispuestos a suministrar crédito o a suministrarlo a tasas más bajas.

Nótese que la inseguridad en la tenencia es un problema mayor para las familias de menor riqueza; por lo tanto, la reforma de los derechos de propiedad que tiende a dar mayor seguridad en la tenencia debería favorecer la inversión y el aumento de los ingresos de las familias. No obstante lo anterior, la seguridad de la tenencia puede incrementar la inversión y la productividad en virtud de otros tres efectos, a saber:

- iii) un efecto de mitigación del costo de la inversión, que resulta cuando las familias están dispuestas a invertir más por el hecho de existir una menor probabilidad de retractarse de la inversión. Ello se debe a que, gracias a la mayor seguridad de la tenencia, ahora pueden recuperar el valor de la inversión incluso si dejan de sembrar sus tierras;
- iv) ganancias por la especialización que ocurre cuando los mercados de tierra funcionan en forma adecuada, y permiten por tanto a productores talentosos especializarse en la producción agrícola, con lo cual ganan ellos y la sociedad, debido al desarrollo de sus habilidades específicas, y
- v) el efecto de igualdad en el precio de los factores, lo cual ocurre cuando el incremento de los derechos de transferencia facilita la igualdad en los retornos de la tierra, el trabajo y el capital entre las distintas unidades de producción, lo cual permite que la tierra pase de familias con mucha tierra a familias con poca tierra.

Mientras los efectos iii) y iv) parecen ser neutros en lo que se refiere al enriquecimiento, el efecto de igualdad en cuanto al precio de los factores puede beneficiar específicamente a las familias pobres. En particular, dada la importancia de los mercados laborales imperfectos, las familias más pobres están atrapadas en una estrategia donde el precio sombra de la mano de obra familiar es bajo, mientras que el precio sombra del trabajo en las fincas de mayor tamaño es más alto. Cuando los mercados de tierras funcionan de manera adecuada, es posible operar en estos mercados laborales imperfectos, de modo de hacer más eficiente la asignación de la economía agrícola, facilitando con ello el acceso de las familias pobres a la tierra y a los ingresos. Junto con los efectos i) y ii), este efecto de igualdad en el precio de los factores es la base de la hipótesis antes mencionada, según la cual la reforma de los derechos de propiedad crea un escenario de doble beneficio, que incentiva la eficiencia económica y la igualdad social.

c) Efectos de la seguridad en la tenencia

Diversos estudios empíricos han intentado estimar los efectos de la reforma de los derechos de propiedad. En ellos se ha tratado de mostrar situaciones experimentales en las cuales los hogares que han sido beneficiados con la reforma pueden ser comparados de alguna manera con hogares bajo control. Refiriéndose a un estudio sobre ocupantes que no gozaban de derechos legales de tenencia en ciertas zonas forestales de Tailandia, Feder y otros (1988) trataron de estimar económicamente la inversión y las ganancias productivas que se acumularían gracias a una reforma que otorgara a estos ocupantes derechos de propiedad seguros.¹¹ Los autores encontraron que las ganancias podían haber derivado de los efectos i) y ii) antes mencionados. Aunque el análisis no separó los dos efectos, sus hallazgos en cuanto a los efectos positivos de la reforma agraria motivaron la ejecución de otros estudios, así como el desarrollo de políticas al respecto.¹²

Las reformas llevadas a cabo en África, encaminadas a la privatización de la tierra, ofrecieron la oportunidad de estimar la inversión y otras ganancias económicas derivadas de aquéllas. Esto se puede hacer comparando los niveles de inversión y productividad

¹¹ En la literatura al respecto, suele argumentarse que los derechos de propiedad están determinados en forma aleatoria, o que las diferencias no aleatorias entre los grupos de control y los grupos experimentales pueden ser estimadas económicamente.

¹² En Roth y otros (1989) y en Carter (1990) pueden encontrarse comentarios sobre el trabajo de Feder y otros (1988), en los que se sostiene que los efectos en Tailandia estuvieron determinados por un mayor acceso al crédito y no por la inversión inducida por la mayor seguridad en la tenencia de la tierra.

alcanzados bajo el régimen privatizado con los niveles correspondientes a los sistemas de tenencia tradicionales. Sin embargo, según se pudo determinar en las investigaciones pertinentes,¹³ las reformas causaron poco o ningún impacto en esos parámetros económicos. A resultados análogos llega un estudio realizado en Burkina Faso por Brasselle, Gaspard y Platteau (1998). En una revisión de la literatura actual, Feder y Nishio (1997) sostienen que estas reformas, en ausencia de mercados crediticios bien desarrollados que respondan a mejores garantías provenientes de la tierra, no tendrán mayor impacto económico. A la luz de estos resultados, se han suscitado numerosas críticas en contra de los programas de reforma, que ya estaban siendo criticados, primero, por el hecho de dar a las elites locales nuevas oportunidades de adquirir tierras y, segundo, por su incapacidad de reconocer los llamados derechos secundarios, conforme a los cuales, en un sistema de tenencia complejo, las personas socialmente subordinadas pueden tener un derecho secundario de utilizar la tierra para algún propósito específico.

En diversos estudios recientes sobre los programas de titulación de tierras en América Latina y el Caribe, se ha tratado explícitamente de distinguir dos efectos de la reforma de los sistemas de tenencia, a saber, los efectos en cuanto a oferta crediticia y en cuanto a demanda de inversión. En un estudio sobre Honduras, López (1996) afirma que el acceso al crédito es, desde luego, parte importante del problema. Y en un estudio sobre Paraguay, Carter y Olinto (1996) estimaron que los derechos de propiedad ejercían influencia en la oferta sólo en productores que poseían más de 12 ó 15 hectáreas. Para aquellos con propiedades de menor tamaño, que forman la mayoría de las fincas en Paraguay, la posesión del título de propiedad no erradicaba el acceso restringido a los mercados crediticios. Es interesante anotar que estos pequeños productores cambian la composición de sus inversiones, en el sentido de una mayor inversión de capital en la tierra, al obtener un título de propiedad seguro. Sin embargo, la inversión total, fija y móvil, no cambia. En contraste, en aquellas fincas de mayor tamaño cuyo acceso a los mercados financieros formales está asegurado por un título de propiedad, la posesión de este último provoca un cambio tanto en la composición de las inversiones como en su cantidad total. En resumen, los beneficios de la tenencia de la tierra se distribuyen en forma asimétrica, según el grado de riqueza. En contraste con la hipótesis de que todos ganan, este escenario habla de una realidad y de un régimen de competitividad de clases en los cuales la reforma de la tenencia de la tierra puede, de hecho, beneficiar a los agentes más ricos, al abrir la posibilidad de concentrar mayores extensiones de tierra.

¹³ Véase, por ejemplo, Bruce y Migot-Adholla (1994).

d) Efectos de los derechos de transferencia

Como se indicó anteriormente, no son muchos los estudios que han tratado de definir específicamente y en forma aislada el impacto de los derechos de transferencia de la tierra. Entre esas pocas excepciones están el trabajo de Besley (1995) sobre Ghana y el de Carter y Yao (1999) sobre China. En ambos se controlan explícitamente los resultados por el efecto de mitigación del costo de inversión, y se analiza si los derechos de transferencia incentivan la inversión en un contexto donde el aumento de los empleos no agrícolas provoca el abandono de la actividad agrícola, incluso antes de obtener los beneficios totales de la inversión. En Ghana, Besley encontró pocas pruebas en tal sentido, mientras que Carter y Yao comprobaron que ello ocurría efectivamente, y de manera muy acentuada, en China, debido al carácter mucho más dinámico de su economía. En el trabajo de Carter y Yao se confirmó también, parcialmente, la existencia del efecto de igualdad sobre el precio de los factores, y se comprobó a la vez que los derechos de transferencia pueden hacer más eficiente la asignación estática, con lo cual se facilita el intercambio entre los hogares con una dotación abundante de tierra y los hogares con poca tierra.

Desafortunadamente, no hay mucha información sobre el impacto de las reformas de los derechos de propiedad en América Latina y el Caribe, ya que varios países de la región, como Honduras, Nicaragua, México y Perú, han seguido el ejemplo de Chile de individualizar y hacer libremente transables los derechos de propiedad que habían sido distribuidos como parte del programa anterior (colectivista) de reforma agraria. Además, como se dice en Carter y Yao (1999), los antecedentes sobre China —y, por implicación, sobre Ghana— son de dudosa pertinencia para la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, porque en esta última región las desigualdades económicas son menores, esto es, las sociedades respectivas no están marcadas por las diferencias de riqueza que frecuentemente se correlacionan con el acceso desigual a los mercados financieros.¹⁴ Es decir, las economías latinoamericanas y caribeñas no están caracterizadas por lo que Carter y Zimmerman (2000) llaman fallas de mercado contrarrestantes, que son aquellas que pueden compensar la ventaja de la mano de obra barata de las pequeñas fincas e inclinan el régimen de clases competitivo en contra de estas últimas. En una confirmación de la ambigüedad postulada por la teoría económica posterior a Arrow-Debreu, cuando se toman en cuenta las fallas de

¹⁴ Además, cabe consignar que en América Latina y el Caribe, muchas de las reformas tendientes a liberalizar los derechos sobre la tierra coincidieron en el tiempo con la aplicación generalizada de los programas de ajuste, que redujeron el papel del Estado en el sector financiero, particularmente en lo relativo al otorgamiento de créditos agrícolas.

mercado, cabe esperar, teóricamente, que las reformas del derecho de propiedad —como las aplicadas en América Latina y el Caribe— promuevan la eficiencia y la igualdad o, a la inversa, tengan el efecto contrario.¹⁵ En este último caso, quedarían descartados los agricultores pobres, incluso aquellos que explotan eficientemente sus predios, lo cual estaría en directa contradicción con los beneficios que supuestamente debe acarrear la reforma de los derechos de propiedad. Si bien en América Latina y el Caribe hay pocos estudios empíricos acerca de los efectos de la reforma de los derechos de transferencia, existe una literatura mucho más rica en lo referente al funcionamiento general de los mercados de tierras.

4. Alianza constructiva con el mercado de tierras

Como se vio en la sección 2, la literatura microeconómica de corte teórico es ambigua acerca del impacto de los mercados de activos en la distribución de la tierra. Sin embargo, la realidad no espera ni requiere claridad teórica y los estudios recientes nos ayudan a llegar a algunas conclusiones con respecto a la posibilidad de utilizar el mercado de tierras como medio para incrementar el acceso a la tierra de los hogares menos aventajados.

a) Acceso de los pobres a la tierra

Los cambios verificados en los patrones de distribución de la tierra por estratos de clase a través del tiempo, ofrecen un indicio acerca de la capacidad de los pobres de ganar acceso al recurso por medio de los mercados de tierras. En las sierras de Ecuador, por ejemplo, la expropiación y la fragmentación de grandes haciendas durante los procesos de reforma agraria y liberalización del mercado de tierras, aumentaron el acceso al recurso de la población local, históricamente marginada de la tierra. En 1954, el sector campesino tradicional era dueño de 4% de la tierra; en 1961, sin embargo, era dueño ya de cerca de 61% y no hay pruebas de ningún proceso de reconcentración posterior a la reforma. Por otra parte, en Venezuela, Delahaye (1992) comprobó que la regularización de la propiedad de la tierra y las transferencias de tierras del Estado discriminaban en contra de los campesinos pobres y favorecían a los agricultores medianos, aunque ello no ha tenido mayor repercusión en la distribución de la tierra.

En Chile, la reforma agraria iniciada en 1966 creó una clase de 48.000 pequeños propietarios de tierra (llamados parceleros), muchos de

¹⁵ Véase Carter, Olinto y Deininger (1998).

los cuales ganaron acceso a las tierras más productivas del país. El período posterior brinda una excelente oportunidad para estudiar el funcionamiento del mercado de tierras, en el contexto del papel desempeñado por muchos de estos pequeños productores en el rápido crecimiento de las exportaciones agrícolas. Según datos referentes a más de 200 parceleros del fértil Valle Central chileno, casi la mitad de éstos habían vendido sus predios entre 1978 y 1991, lo que condujo a una moderada reconcentración de la tierra en manos de medianos y grandes propietarios. Las transacciones ocurrieron principalmente en el norte del Valle Central, donde los cultivos de exportación han sido más rentables, aunque a fines de los años ochenta se expandieron también hacia el sur del Valle Central.

En un análisis de movilidad hecho a partir de datos recogidos en Chile, en que se registra el movimiento de los hogares entre distintas categorías en el período 1987-1990, para predios de diferente tamaño, se confirma el patrón según el cual numerosos pequeños productores perdieron acceso a la tierra a causa del auge de las exportaciones (Carter, Barham y Mesbah, 1996). Muchas grandes fincas mantuvieron su posición durante el período, y numerosos terratenientes acumularon aún más tierra. En 1990, el 47% de los hogares parceleros de la zona, dedicada principalmente a la producción de frutas, se habían quedado sin tierras. El análisis de movilidad no revela un movimiento ascendente significativo de los hogares parceleros, pero sí muestra el claro ascenso de una clase nueva, bien financiada, compuesta por profesionales y empresarios sin experiencia agrícola que habían comprado tierras a los parceleros.

Esta reestructuración de la propiedad ha llevado a muchos analistas a sostener que el auge de las exportaciones en Chile ha tenido un carácter excluyente, al expulsar del sector a los pequeños productores (Jarvis, 1989; Cox, Niño de Zepeda y Rojas, 1990; Ortega, 1988). Esta interpretación se ve confirmada por el hecho de que, en Chile, el salario real estaba deprimido en el período más intenso de ventas de los parceleros, y que sólo entre 20% y 30% de quienes vendieron sus fincas lo hicieron por falta de interés en la siembra o por vejez (Echenique y Rolando, 1991).¹⁶ En las décadas de 1970 y 1980, el auge de las exportaciones dio origen a patrones similares de concentración de la tierra en varios países de Centroamérica (Williams, 1986).

Por otra parte, en Guatemala tuvo lugar un fuerte aumento de las exportaciones de productos vegetales de invierno; pero, en contraste con lo ocurrido en Chile, el auge de las exportaciones indujo la transferencia

¹⁶ Sin embargo, el auge exportador tuvo diversos efectos positivos sobre el bienestar de las personas, entre ellos el incremento del empleo en el sector agrario.

de tierra desde los predios grandes hacia los pequeños. La acumulación de tierra por los pequeños productores de rubros no tradicionales de exportación fue, en el período de auge, mucho mayor que en el período anterior. Los predios que comenzaron con una superficie relativamente grande (tres hectáreas) no aumentaron considerablemente de tamaño después del auge, mientras que los que tenían menos de una hectárea antes del auge y comenzaron a cultivar para la exportación, se expandieron en forma significativa. Sin embargo, en los años noventa hubo cambios en el sector que podrían haber modificado estos resultados (Barham, Carter y Sigelko, 1995).

En Paraguay, el auge de las exportaciones agrícolas ha sido asociado a dos factores: las fuertes alzas experimentadas por el precio real de las tierras situadas en la frontera este del país, y el mayor acceso a la tierra por parte de los grandes hacendados, lo cual perjudicó el acceso al recurso de los productores de menor tamaño. Este patrón de acumulación desigual de tierra queda reflejado en los últimos censos agrícolas, en los que se muestra que en las décadas de 1980 y 1990 aumentó la superficie correspondiente a las fincas grandes. En contraste con este patrón nacional, en las dos zonas agrícolas más tradicionales, caracterizadas por el minifundio y la agricultura campesina y no beneficiadas por el auge exportador, los productores de menor tamaño han continuado acumulando tierra, aun cuando ésta se ha vuelto escasa en términos reales (Carter y Galeano, 1995).

Finalmente, Carter y Olinto (1998b) intentaron describir el funcionamiento de los mercados de arrendamiento y de compraventa de tierras, así como su relación con el acceso de los hogares al capital. Sus resultados econométricos, que ofrecen en general un interesante retrato del modo en que funciona el mercado de tierras, indican, en forma más específica, que ambos tipos de mercados operan de distinta manera, pues los primeros, a diferencia de los segundos, parecen servir como un medio de acceso a la tierra para los hogares con mano de obra abundante pero con restricciones de capital. Por otra parte, si bien cabría esperar que las restricciones de capital y de seguros representasen un obstáculo para el mercado de compraventa,¹⁷ los datos indican que no es así. Se trata de un resultado sorprendente, pero de gran importancia política, porque, en efecto, cuando los agentes no tienen restricciones de capital, su eficiencia técnica relativa refleja la demanda efectiva de tierra. Las iniciativas encaminadas a fomentar la titulación de las tierras, así como otras políticas de tenencia, están precisamente motivadas, aunque sea en parte, por el deseo de activar los mercados respectivos, con el propósito de que

¹⁷ Véase, por ejemplo, Carter y Olinto (1996).

éstos asignen tierras a los productores más eficientes, pero la experiencia de Paraguay parece indicar que las cosas no ocurren de esa manera.

b) Reforma agraria negociada o asistida por el mercado

Los resultados que se acaban de presentar permiten mirar con algún optimismo la posibilidad de utilizar el mercado de tierras como medio de beneficiar a los pobres rurales. Ahora bien, según sostiene Deininger en un estudio de próxima publicación, algo parecido puede esperarse de las experiencias de reforma agraria asistida por el mercado. Deininger describe diversas iniciativas en tal sentido puestas en práctica, entre otros países, en Brasil, Colombia y algunas naciones del sur de África, donde se han entregado subvenciones de capital a campesinos sin tierra como parte de un esfuerzo destinado a recurrir al mercado, y ya no al estado, como mejor medio de redistribución de la tierra. Esta nueva tendencia descansa en varias premisas, tales como la de suponer que: i) los predios de menor tamaño que utilizan mano de obra familiar son efectivamente competitivos, ya que su capacidad de pagar la tierra con las ganancias obtenidas en la producción no es menor que la de las fincas grandes; ii) las subvenciones iniciales de capital son suficientes para enfrentar cualquier problema de acceso al capital, pues, de no ser así, la competitividad de las unidades de menor tamaño se vería desalentada; iii) a diferencia de los programas de redistribución convencionales, que conceden a los beneficiarios una asignación estándar de tierra y capital, los programas asistidos por el mercado dan libertad a los individuos para escoger el tamaño del predio y la combinación de tierra y capital que más se ajusten a sus recursos y necesidades; iv) los programas asistidos por el mercado dependen en un grado mayor de la selección hecha por los propios interesados, y sus beneficios se destinarán precisamente a los individuos más interesados en la explotación de la tierra; v) la administración de estos programas supone menores gastos que la de los programas convencionales; y vi) dado el favor de que goza la propiedad privada en el ambiente político contemporáneo —y el rechazo profundo que despierta la expropiación—, existen mayores posibilidades de llevar a cabo estos programas, precisamente porque operan sobre la base de la venta voluntaria por parte del propietario de la tierra.

Aunque todavía hay que precisar una serie de detalles en cuanto a la puesta en práctica de las reformas asistidas por el mercado, su viabilidad básica tendrá que ser analizada en forma sistemática.¹⁸ Según se desprende de observaciones recientes, los programas de Brasil y Colombia están dando frutos, pero no así los del sur de África.

¹⁸ En el presente, los esfuerzos se encaminan a controlar y evaluar estos programas.

5. Investigación en la frontera

La reemergencia relativamente rápida, como asunto político, del problema de la tierra y del acceso a ésta, no es menos asombrosa que la dependencia de las políticas de tierra contemporáneas con respecto a los mecanismos de mercado, ya que el mercado de tierras siempre ha sido visto como el crisol mismo de la desigualdad, que es precisamente el rasgo que estas políticas pretenden corregir. Sin embargo, el impacto real de estas políticas estará determinado por la disposición real de pagar por la tierra de acuerdo con el nivel de riqueza inicial, dimensión esta última que se ha denominado régimen competitivo de clase. En las secciones anteriores se ha tratado de dejar en claro, mediante una revisión de diversas teorías y de datos empíricos, que la forma del régimen competitivo existente no está definida a priori, y mucho menos el impacto de la reforma de los derechos de propiedad. En el mejor de los casos, los predios pequeños gozan de cierta competitividad económica fundamental. La reforma de los derechos de propiedad, así como las políticas de reforma asistida por el mercado, al inclinar aún más el régimen competitivo a favor de los predios pequeños, permiten liberar y realizar el potencial de competitividad que encierran. En el peor de los casos, las restricciones de capital y las consideraciones de riesgo aplastan la competitividad de las unidades pequeñas. La reforma de los derechos de propiedad concede el “derecho” de beneficiarse de las instituciones sólo a un subgrupo privilegiado de productores, los cuales, bajo el régimen de propiedad liberalizado, quedan así en mejores condiciones para expulsar de la tierra a los pequeños productores.

Aunque toda generalización es peligrosa, hay suficientes datos empíricos para sostener que la competitividad de los predios pequeños es frágil, especialmente en las condiciones de desigualdad que imperan en el agro de muchos países latinoamericanos y caribeños. Según se desprende de los estudios al respecto, la reforma de los derechos de propiedad ejerce sus mayores impactos a través de los efectos de la oferta de crédito. Sin embargo, es precisamente el débil acceso al capital lo que continúa afectando a los pequeños productores de la región. Si el hallazgo de Carter y Olinto (1998a), conforme al cual la titulación de la tierra no alivia mayormente las restricciones de capital de los pequeños productores, es generalizable, entonces debería darse una prioridad renovada a la reforma de los mercados de tierras, así como a la aplicación de políticas tendientes a crear instituciones capaces de

reducir las restricciones del mercado financiero.¹⁹ Entonces, y sólo entonces, la intensificación de las operaciones del mercado de tierras se traduciría en un aumento de la competitividad y se cumplirían las metas relativas a una distribución más igualitaria.

Finalmente, merece atención el siguiente punto: aunque gran parte de la literatura sobre la desigualdad de los costos está moldeada en términos de activos de propiedad, no queda claro cuántos de los beneficios de la igualdad mejorada pueden quedar asegurados con el acceso a la tierra por la vía del arrendamiento en vez de la vía representada por la estricta propiedad de la tierra. Si bien hay razones para creer que los mercados de arrendamiento son menos discriminatorios que los mercados de compraventa con respecto a los agentes de menor riqueza, no puede afirmarse simplemente que los pobres sean necesariamente competitivos en aquellos.²⁰ De nuevo, un trabajo empírico más detallado es necesario para dirimir el punto.

Para concluir, diremos que aunque subsisten incertidumbres intelectuales con respecto a la eficacia de las nuevas políticas, en varios países latinoamericanos y caribeños se está avanzando por ese camino. Ello ofrece a los investigadores una ocasión especial de estudio, pero les impone al mismo tiempo la responsabilidad de prepararse apropiadamente en el plano conceptual para analizar las nuevas experiencias.

¹⁹ Las reformas políticas también son importantes para vitalizar el mercado de tierras, y deben llevarse a cabo antes de la aplicación de las políticas tendientes a nivelar el régimen competitivo de clases, el cual tiende a inclinarse en contra de los pobres (Carter y Barham, 1996).

²⁰ Véase Sadoulet, Murgai y de Janvry (2001).

Bibliografía

- Alesina, Alberto y Dani Rodrik (1999), "Política redistributiva y crecimiento económico", *Planeación y desarrollo*, vol. 30, N° 2, abril-junio.
- Banerjee, Abijhat y Andrew Newman (1993), "Occupational choice and the process of development", *Journal of Political Economy*, vol. 101, N° 2.
- Bardhan, Pranab, Samuel Bowles y Herbert Gintis (1998), "Wealth inequality, wealth constraints and economic performance", *Handbook of Income Distribution*, Anthony Atkinson y François Bourguignon (comps.), North Holland.
- Barham, Bradford, Michael R. Carter y Wayne Sigelko (1995), "Agro-export production and peasant land access: examining the dynamics between adoption and accumulation", *Journal of Development Economics*, vol. 46, N° 1.
- Barrett, Christopher y Michael R. Carter (1999), "Microeconomically coherent agricultural policy reform in Africa", *African Economies in Transition*, vol. 2, Jo Ann Paulson (comp.), MacMillan Press.
- Besley, Timothy (1995), "Property rights and investment incentives: theory and evidence from Ghana", *Journal of Political Economy*, vol. 103.
- Brasselle, Anne-Sophie, Frédéric Gaspart y Jean-Philippe Platteau (1998), "Land Tenure Security and Investment Incentives: Further Puzzling Evidence from Burkina Faso", Documento de Trabajo, Namur, Bélgica.
- Bruce, John y Shem Migot-Adholla (1994), *Searching for Land Tenure Security in Africa*, Boulder, Colorado, Kendall/Hunt Press.
- Carter, Michael R. (1997a), "Environment, technology and the social articulation of risk in West African agriculture", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 45, N° 2.
- (1997b), "Intellectual openings and policy closures: disequilibria in contemporary development economics", *The Dynamics of the Production and Transmission of Development Ideas*, F. Cooper y R. Packard (comps.), University of California Press.
- (1990), "Review of G. Feder, T. Onchan, Y. Chalamwong and C. Hongladarom, land policies and farm productivity in Thailand", *Journal of Development Economics*.
- Carter, Michael R. y Bradford Barham (1996), "Level playing fields and laissez faire: post-liberal development strategies in inegalitarian agrarian economies", *World Development*, vol. 24, N° 7.
- Carter, Michael R. y Jonathan Coles (1998), "Inequality reducing growth in Latin American agriculture: towards a market-wise, market-friendly policy agenda", *Beyond Tradeoffs: Inequality-Reducing Growth in Latin America*, Nancy Birdsall y Richard Sabot (comps.), Washington, D.C., Brookings.
- Carter, Michael R. y Luis Galeano (1995), *Campesino, tierra y mercado*, Asunción, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CEPES).
- Carter, Michael R. y Dina Mesbah (1993), "Can land market reform mitigate the exclusionary aspects of rapid agro-export growth?", *World Development*, julio.
- Carter, Michael R., y Pedro Olinto (1998a), "Do the 'Poor but Efficient' Survive in the Land Market: Capital Access and Land Accumulation in Paraguay", documento presentado en el Seminario MacArthur sobre los Costos Económicos de la Desigualdad, Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT).

- (1998b), “Wealth, Property Rights and Credit Rationing: Simulated Maximum Likelihood Estimates of a Disequilibrium Credit Market”, Documento de Trabajo.
- (1996), “Getting Institutions Right for Whom? The Wealth Differentiated Impacts of Land Titling on Agricultural Investment and Productivity in Paraguay”, Documento de Trabajo, Madison-Wisconsin, Universidad de Wisconsin.
- Carter, Michael R. y Yang Yao (1999), “Specialization without Regret: Transfer Rights and Agricultural Investment in an Industrializing Economy”, inédito.
- Carter, Michael R. y Fred Zimmerman (2000), “The dynamic costs and persistence of asset inequality in an agrarian economy”, *Journal of Development Economics*, vol. 63, N° 2.
- Carter, Michael R., Bradford Barham y Dina Mesbah (1996), “Agro-export booms and the rural poor in Chile, Paraguay and Guatemala”, *Latin American Research Review*, vol. 31, N° 1.
- Carter, Michael R., Pedro Olinto y Klaus Deininger (1998), “Land Market Liberalization and The Land Access of the Rural Poor: Lessons From Recent Reforms in Central America”, propuesta de Investigación presentada en el Banco Mundial, Washington, D.C.
- Commons, John R. (1924), *Legal Foundations of Capitalism*, Madison-Wisconsin, University of Wisconsin Press.
- Cox, Maximiliano, Alberto Niño de Zepeda y Alvaro Rojas (1990), *Política agraria en Chile: del crecimiento excluyente al desarrollo equitativo*, Santiago de Chile, Centro de Estudios para América Latina Sobre Desarrollo Rural, Pobreza y Alimentación (CEDRA).
- de Janvry, Alain y Elisabeth Sadoulet (1996), “Growth, Inequality and Poverty in Latin America: A Causal Analysis, 1970-1994”, documento de trabajo, Berkeley, California, Universidad de California en Berkeley.
- de Janvry, Alain, Elisabeth Sadoulet y Wendy Wolford (2001), “The changing role of the State in Latin American land reforms”, *Land Reform and Public Policy*, Alain de Janvry y otros (comps.), Oxford, Oxford University Press.
- Deininger, Klaus (s/f), “Market assisted land reform”, *Land Reform and Public Policy*, Alain de Janvry, Elisabeth Sadoulet y Gustavo Gordillo (comps.), Oxford University Press, por aparecer.
- Deininger, Klaus y Lyn Squire (1998), “New ways of looking at old issues: inequality and growth”, *Journal of Development Economics*, vol. 57.
- Delahaye, Oliver (1992), “Reforma agraria, renta y mercadeo de la tierra agrícola: una reflexión a partir de los casos venezolano y chileno”, *Estudios rurales Latinoamericanos*, vol. 15, N° 2-3, mayo-diciembre 1992, pp. 29-63.
- Dorner, Peter (1992), *Latin American Land Reforms in Theory and Practice*, Madison, Wisconsin, University of Wisconsin Press.
- Echenique, Jorge y Nelson Rolando (1991), “Tierras de parceleros: ¿Dónde están?”, *Agraria*, Santiago de Chile.
- Eester, Jon (1985), “Rationality, Morality, and Collection Action”, *Ethics*, October 1985, pp. 136-155.
- Eswaran, Mulkesh y Ashok Kotwal (1989), “Credit and agrarian class structure”, *The Economic Theory of Agrarian Institutions*, Pranab Bardhan (comp.), Oxford University Press.

- (1986), “Access to capital and agrarian production organization”, *Economic Journal*, vol. 96.
- Feder, Gershon y Akihiko Nishio (1997), “The Benefits of Land Titling and Registration: Economic and Social Perspectives. Land Use Policy”, inédito.
- Feder, Gershon y Raymond Noronha (1987), “Land rights systems and agricultural development in Sub-Saharan Africa”, *Research Observer*, vol. 2, N° 2.
- Feder, Gershon y otros (1988), *Land Policies and Farm Productivity in Thailand*, Baltimore, Maryland, Johns Hopkins University Press.
- Honoré, A.M. (1961), “Ownership”, *Oxford Essays in Jurisprudence*, A.G. Guest (comp.), Oxford, Oxford University Press.
- Jarvis, Lovell (1989), “The unraveling of Chile’s Agrarian Reform, 1973-1986”, *Searching for Agrarian Reform in Latin America*, William Thiesenhusen (comp.), Boston, Massachusetts, Unwin Hyman.
- Kay, Cristobal (1995), “Rural development issues in contemporary Latin America”, *Structural Adjustment and the Agricultural Sector in Latin America*, John Weeks (comp.), Nueva York, St. Martins Press.
- López, Ramón (1996), “Land Tenure Insecurity and Farm Productivity in Honduras”, Washington, D.C., Banco Mundial, inédito.
- Ortega, Emiliano (1988), *Transformaciones agrarias y campesinado: de la participación a la exclusión*, Santiago de Chile, Corporación de Investigación para Latinoamérica.
- Platteau, Jean-Philippe (1996), “The Evolutionary Theory of Land Rights as Applied to Sub-Saharan Africa: A Critical Assessment”, *Development and Change*, vol. 27.
- Roemer, John (1982a), *A General Theory of Exploitation and Class*, Cambridge, Cambridge University Press.
- (1982b), “Origins of exploitation and class: value theory of pre-capitalist economy”, *Econometrica*, vol. 50, N° 1.
- Roth, Michael y otros (1989), “Land ownership security and farm investment: comment”, *American Journal of Agricultural Economics*, febrero.
- Sadoulet, Elisabeth, A. Rinku Murgai y Alain de Janvry (2001), “Access to land rental markets”, *Land Access, Rural Poverty and Public Action*, Alain de Janvry, Jean-Philippe Platteau y Elisabeth Sadoulet (comps.), Oxford, Oxford University Press.
- Stiglitz, Joseph (1998), “More Instruments and Broader Goals: Moving Toward a Post-Washington Consensus”, Conferencia Anual de la Universidad de las Naciones Unidas (UNU)/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER) (<http://www.wider.unu.edu/stiglitz.htm>).
- Williams, Robert (1986), *Export Agriculture and the Crisis in Central America*, Chapel Hill, North Carolina, University of North Carolina Press.
- Zimmerman, Fred y Michael Carter (1999), “A dynamic option value for institutional change: marketable property rights in the Sahel”, *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 81, N° 2.
- (1998), “Asset Smoothing, Consumption Smoothing and the Dynamic Persistence of Inequality under Risk and Subsistence Constraints”, Staff Paper, N° 402, Madison, Wisconsin, Departamento de Economía Agrícola y Economía Aplicada, Universidad de Wisconsin.

Capítulo III

Activos líquidos: derechos de aguas, mercados de aguas y consecuencias para los mercados de tierras rurales

Carl J. Bauer¹

Desde 1990 en adelante, los mercados de agua y la reforma de las leyes de aguas han sido motivo de amplios debates en muchos países en desarrollo y organismos internacionales. La cuestión de los mercados de aguas suscita casi siempre controversias, pero en la mayoría de los países se trata de un tema tan nuevo que la discusión se lleva a cabo de manera polarizada y poco informada, generándose con frecuencia más calor que luz. El problema es que estos mercados se prestan para argumentos sumamente ideológicos, ya sea a favor o en contra. No obstante, hay que tener en cuenta, al mismo tiempo, que los mercados y las políticas pro mercado pueden ser también una respuesta pragmática a tendencias de largo plazo en la oferta y la demanda de agua. Estas tendencias son de índole económica, política y ambiental, y sin duda continuarán manifestándose durante el siglo XXI.

En forma paralela a ese debate, ha surgido otro, esta vez acerca de los mercados de tierras rurales, los cuales han concitado en los últimos

¹ Consultor de la Unidad de Desarrollo Agrícola de la CEPAL. El presente artículo fue preparado en 1998.

años aún mayor atención, como posible solución de los problemas de larga data relativos a la tenencia de las tierras agrícolas, el desarrollo económico, la inequidad social y la degradación ambiental. El actual proyecto CEPAL/GTZ es un ejemplo de ese mayor interés. Lo notable es que ambos debates se hayan desarrollado a tanta distancia entre sí. Aunque ambos recursos están estrechamente relacionados en el mundo físico, han sido analizados en forma separada por especialistas en distintos campos.

En este artículo se pretende acortar esa distancia. El propósito es revisar los aspectos clave surgidos de las políticas en pro de los mercados de aguas en diferentes partes del mundo y evaluar sus consecuencias para los mercados de tierras rurales, sin entrar en el detalle de las relaciones que se establecen entre ambos, lo que será materia de futuras investigaciones. El objetivo consiste aquí en introducir el componente agua en los análisis sobre cuestiones de tierras, es decir, entregar antecedentes sobre lo primero a los especialistas en mercados de tierras.

El acortar esa distancia exige revisar las semejanzas y las diferencias fundamentales existentes entre agua y tierra, esto es, comparar estos elementos en cuanto recursos naturales, bienes económicos y en cuanto formas u objeto de derechos de propiedad. En términos de la teoría económica, ambos mercados tienen muchos rasgos en común. Sin embargo, el agua y la tierra poseen características distintas como recursos físicos, lo cual, a su vez, tiene importantes consecuencias legales, económicas, políticas y ambientales. El hecho de que las discusiones acerca de ambos mercados hayan estado separadas se debe, en gran parte, a que éstos han seguido una historia diferente. En cada caso, los mercados y las políticas pro mercado han surgido o han sido planteados en respuesta a distintos problemas concretos y distintas tendencias de largo plazo. En el presente, sin embargo, estas tendencias están convergiendo, por lo cual ambas políticas deberían mostrar mayor integración en el futuro.

El marco teórico del artículo se basa en un enfoque interdisciplinario sobre los derechos de propiedad y los arreglos institucionales pertinentes. En este marco se combinan el derecho, la economía política y la geografía, planos que se unen en el área de los derechos de propiedad. El artículo comienza con una breve reseña, obviamente no exhaustiva, acerca del actual debate sobre los mercados de tierras, con el propósito de establecer el contexto general e identificar algunos aspectos importantes. La mayor parte del artículo versa sobre los derechos y los mercados de aguas. Se examinan las características particulares de los recursos hídricos y los desafíos que ello representa para los sistemas de derechos de propiedad. Asimismo, se comentan las tendencias recientes en las políticas de aguas en el ámbito internacional,

particularmente los problemas que se pretende resolver, aunque sea en parte, con los mercados respectivos, así como las ventajas y desventajas de tales intentos. Esto último es ilustrado con la experiencia de tres países, Chile, los Estados Unidos y México, que son líderes en el plano internacional en lo concerniente a mercados de aguas. Puesto que el objetivo del artículo es relacionar los mercados de aguas con los mercados de tierras, se hace particular hincapié en el modo en que operan los primeros en el sector agrícola, lo cual no significa olvidar que, por su propia naturaleza, las cuestiones relativas a los derechos de aguas inevitablemente se difunden también hacia otros sectores.

Es importante destacar que la expresión “mercado de aguas” suele utilizarse en forma imprecisa. En sentido estricto, se entiende por mercado de aguas la venta y compra de agua o de los derechos de uso del recurso. Sin embargo, la expresión se ha convertido en una especie de clave para designar una serie de instrumentos económicos en la gestión del agua. Este último es un concepto más amplio, pues entre tales instrumentos económicos figuran los diversos esfuerzos encaminados a aplicar incentivos y mecanismos de mercado a los problemas de cantidad y de calidad del agua. Ejemplo de ello son las iniciativas tendientes, entre otras cosas, a redefinir los derechos de propiedad para fomentar la transferencia del agua, a utilizar incentivos de precios o subvenciones para reducir la demanda, a introducir regímenes de permisos de contaminación transables, imponer multas por evacuación de aguas contaminadas, reducir la intervención reguladora del Estado y privatizar los servicios correspondientes.

Los debates teóricos y políticos que han tenido lugar al respecto en los últimos años han estado marcados, con frecuencia, por una pesada carga ideológica, a saber, el apego o el rechazo que suele suscitar el libre mercado. En este artículo me propongo ser más pragmático, terrenal y escéptico. A mi juicio, los mercados de agua, como los mercados en general, muestran fortalezas y debilidades según la situación de que se trate. El modo en que se diseñan y se ponen en obra debería depender de los problemas concretos que es necesario solucionar. Esta perspectiva va más allá de los aspectos económicos de los mercados, para hacer hincapié en su contexto político, institucional y geográfico.² En otras palabras, los instrumentos económicos deberían ser, en lo referente a la gestión del agua, instrumentos y no principios dominantes o fines en sí.

² Este enfoque se apoya en el trabajo de economistas institucionales como Bromley (1991) y Hodgson (1988).

1. Mercados de tierras rurales

a) Mercados de tierras y sistemas de derechos de propiedad

El interés por los mercados de tierras rurales no es nuevo en las teorías y las políticas de desarrollo, aunque ha cobrado mayor vigor a partir de la década de 1980. En un sentido histórico más amplio, sin embargo, este interés es de larga data, por tratarse de un aspecto fundamental en el desarrollo del capitalismo. La transformación del dominio de la tierra en mercancía, esto es, en una propiedad privada que puede comprarse y venderse libremente, es uno de los pasos esenciales en ese desarrollo, paso que tuvo lugar durante el tránsito del feudalismo y los sistemas precapitalistas al capitalismo, proceso ocurrido primero en Europa occidental y difundido después por el resto del mundo.

Los mercados de tierras forman parte del contexto más amplio constituido por los derechos de propiedad y los sistemas de tenencia de la tierra. Podría sostenerse incluso que la evolución de los derechos de propiedad es el elemento central de la historia económica. Los derechos de propiedad determinan el dominio, la distribución, el uso y el control de los recursos. Los regímenes de derechos de propiedad son algo más que meras instituciones legales: también incorporan y reflejan relaciones sociales y políticas, la distribución de la riqueza y del poder, la división del trabajo, la organización de la producción y los tipos de tecnología imperantes.³

Dado que la tierra es, en cierto sentido, el recurso natural más básico, su propiedad y tenencia son el fundamento de los sistemas sociales y económicos. Ello es más evidente en las sociedades agrícolas, donde la modalidad de tenencia de la tierra es casi sinónimo de su estructura social y su organización política y económica. La tenencia de la tierra pierde su predominio en las sociedades de mayor grado de desarrollo industrial y comercial. Sin embargo, la tierra es uno de los tres factores de producción considerados en la teoría económica, junto con el trabajo y el capital.⁴

La renovada atención prestada últimamente en diversos países en desarrollo a los mercados de tierras rurales, es reflejo de cambios mayores en las fuerzas políticas y económicas mundiales, entre los cuales cabe mencionar la creciente influencia de la economía de mercado, la crisis de la deuda internacional y los consecuentes programas de ajuste estructural,

³ Para resúmenes acerca de la propiedad y su importancia histórica, véanse Feder y Feeny (1991); Macpherson (1978); North (1981), y Rose (1994).

⁴ Como factor de producción, la tierra abarca también otros recursos naturales.

así como el colapso del socialismo en Europa oriental y la Unión Soviética. Tales cambios han provocado un mayor interés político y teórico en las estructuras y reformas institucionales necesarias para el crecimiento económico y, particularmente, en las condiciones necesarias para el buen funcionamiento de los mercados. La atención dirigida hacia los mercados de tierras forma parte de estas tendencias mayores.⁵

b) Mercados de tierras y reformas agrarias

Los mercados de tierras suelen ser considerados como una alternativa frente a la reforma agraria. Es un signo de los tiempos el que hoy se presente a los mercados como solución de los mismos problemas que muchos países trataron de resolver, entre las décadas de 1950 y 1980, mediante la planificación y la redistribución estatal. El sector rural de América Latina y el Caribe sigue caracterizado, en general, por una repartición muy desigual de la tierra, una amplia pobreza rural y sistemas agrícolas ineficientes o improductivos. Prevalece un acentuado desacuerdo en torno de los resultados y lecciones de las reformas agrarias anteriores, y un desacuerdo similar acerca de la necesidad o posibilidad de llevar adelante en el presente otras reformas agrarias. Algunos expertos y organizaciones de desarrollo se oponen a la intervención directa del Estado en la tenencia de la tierra y abogan por la reforma de los mercados correspondientes. Otros creen que las presiones en pro de la reforma agraria continuarán en el futuro, pero estarán guiadas por factores y coaliciones sociales distintos de los del pasado. Mientras las reformas anteriores apuntaban a la eficiencia económica y la equidad social, los factores hoy en juego son la creciente inquietud por la degradación ambiental y la necesidad de disminuir la migración del campo a la ciudad.⁶

c) Mercados de tierras y efectos sobre los mercados de aguas

Se sostiene, en general, que los mercados de tierras rurales de los países en desarrollo son ineficientes en lo económico o poco equitativos en lo social, o ambas cosas a la vez. Las discrepancias giran en torno al modo de explicar esos problemas y, en consecuencia, en torno a las medidas que podrían contribuir a resolverlos. En esta sección se pasa revista brevemente a varios elementos políticos y económicos vinculados al funcionamiento de

⁵ Véanse Brandão y Feder (1995); GTZ (1998); Muñoz (1993); Schearer, Lastarria-Cornhiel y Mesbah (1990), y Vogelgesang (1996).

⁶ Para un resumen sobre diversas experiencias de reforma agraria, véanse Domer (1992); GTZ (1998); Thiesenhusen (1995 y 1996).

los mercados de tierras, con el fin de establecer un fundamento preliminar para el análisis de los derechos y los mercados de aguas.

Estos elementos tienen una característica en común, a saber, la fuerte influencia que ejercen en ellos los arreglos institucionales y los costos de transacción. Y aun cuando se hallan presentes en todas partes, los países en desarrollo tienen por lo general menor capacidad institucional para tratar con ellos que los países desarrollados.⁷ Por otra parte, como la mayoría de estos elementos están presentes también en los mercados de agua, se analizan más a fondo en las secciones siguientes del artículo.

d) La tierra en cuanto mercancía y en cuanto bien económico

La tierra tiene ciertas características físicas que hacen de ella un bien económico inusual. A diferencia de la mayoría de las otras mercancías, y a diferencia del trabajo y el capital, los otros dos principales factores de la producción, no puede ser creada, reemplazada o desplazada. Distintas parcelas de tierra tienen características físicas y geográficas diferentes, y la diferencia más importante es, quizá, simplemente la ubicación. En otras palabras, la tierra es lo que los economistas llaman un bien heterogéneo, puesto que las distintas parcelas no son iguales entre sí ni sustituibles unas por otras.

Estas características únicas dan origen a ciertas fallas de mercado y a altos costos de transacción. Cuando de tierras se trata, suelen estar ausentes las condiciones necesarias para un mercado competitivo: el bien que se va a negociar no es homogéneo; el número de agentes es tan limitado, que afecta la oferta y la demanda; existen importantes barreras para la entrada, y la información es incompleta o asimétrica. Estos obstáculos se deben en parte a limitaciones naturales, en parte a decisiones del sector privado, y en parte también a deficiencias en el sector público. Un mejor suministro de ciertos bienes públicos puede disminuir los costos de transacción y tornar más competitivas las operaciones de mercado. Entre tales bienes públicos figuran una legislación adecuada acerca de los derechos de propiedad, la disponibilidad de información técnica, la existencia de instituciones para llevar registros de datos técnicos y administrativos, así como la existencia de órganos encargados del cumplimiento de la ley.⁸

⁷ En su mayoría, estos comentarios son igualmente válidos para las tierras urbanas y las rurales, pero aquí nos centramos en estas últimas. Para un análisis más completo de los mercados de tierras, véanse Brandão y Feder (1995); GTZ (1998); Muñoz (1993); Schearer, Lastarria-Cornhiel y Mesbah (1990), y Vogelgesang (1996).

⁸ Muñoz (1993) presenta una matriz de evaluación de los mercados de tierras que explica estos factores y exigencias.

e) El valor de la tierra

No es fácil determinar el valor económico de la tierra. El precio es la medida usual del valor económico, al reflejar la escasez, pero esta medida es especialmente difícil de aplicar en este caso: la tierra sirve para propósitos múltiples, lo cual es reflejo de sus características únicas como recurso y como tipo de propiedad. Como consecuencia de ello, el valor de la tierra engloba componentes muy diferentes entre sí, que afectan las señales de precio y la percepción de los agentes con respecto a la oferta y la demanda.⁹

Primero, la tierra es un factor de producción, y, por lo tanto, su valor refleja el ingreso generado por las actividades productivas, sean agrícolas o no agrícolas. En la agricultura, el valor productivo de la tierra depende de factores físicos —calidad del suelo, inclinación y topografía, abastecimiento de agua, condiciones climáticas— y de factores económicos, tales como el acceso al transporte y a los mercados, o el suministro de insumos financieros y técnicos.

Segundo, la tierra es un activo financiero. Es una reserva de riqueza y sirve para protegerse de la inflación y otras circunstancias económicas inciertas. También es valiosa como garantía para la obtención de crédito. Debido a estos factores financieros, la tierra es con frecuencia objeto de especulación.

Tercero, es fuente de empleo. Esto es especialmente importante en el contexto de la agricultura familiar o campesina, en que la gente trabaja más por la necesidad de subsistir que por motivos puramente comerciales.

Cuarto, el valor de la tierra refleja una gama de políticas gubernamentales, tales como impuestos, subvenciones, asistencia técnica y programas de otra índole, que pueden estar orientados directa o indirectamente hacia el sector agrícola. Los costos y beneficios de estas políticas son frecuentemente capitalizados en el valor de la tierra que es afectada por éstas. Las políticas de aguas son un ejemplo clásico de ello: el valor de la tierra es mayor en aquellas zonas agrícolas que se benefician del suministro subvencionado de agua de riego.

Finalmente, la tierra es fuente de poder político.

f) Seguridad del dominio

El dominio seguro crea incentivos para que los agentes inviertan trabajo y capital en actividades productivas, ya que los dueños reciben los

⁹ Véanse Brandão y Feder (1995, p. 191), y Muñoz (1993, p. 23).

beneficios consiguientes. En contraste, el dominio inseguro desalienta la inversión. Éste es quizá el argumento más fuerte a favor de la propiedad privada, ampliamente respaldado por la experiencia.

La seguridad legal es uno de los principales propósitos de los sistemas de títulos de tierras. El título es un reconocimiento formal del derecho de propiedad. Los sistemas de títulos aumentan la cantidad de información legal y técnica que existe acerca de la tierra, lo que reduce la incertidumbre. Además, el tener un título formal facilita la obtención de créditos, sobre todo de las fuentes formales o institucionales. De ese modo, el título puede hacer aún más valiosos los derechos de propiedad.

Por todas estas razones, los programas que contribuyen a la obtención de títulos de tierras han formado parte, desde hace tiempo y en muchos países, de las políticas de fomento orientadas hacia el campesinado. Sin embargo, los resultados prácticos de estos programas han sido por lo general desalentadores, debido, en gran parte, a que los arreglos institucionales necesarios para su ejecución son más complejos y exigentes de lo que suele pensarse. Las instituciones son decisivas en diferentes niveles: desde las definiciones políticas y legales básicas, el mantenimiento de registros técnicos y de administración, hasta la solución de conflictos y el cumplimiento de las reglas.¹⁰

Sin embargo, los derechos privados pueden ser seguros y exclusivos, sin ser por ello completamente transables. La propiedad debe ser transable para que los mercados funcionen, ya que el intercambio privado exige que los individuos tengan el derecho de enajenar y transferir bienes. No obstante, los derechos transables son fuente también de externalidades o efectos sobre terceros, es decir, de costos externos impuestos a las personas u otros intereses que no forman parte de la transacción original. Para manejar estas externalidades, se requieren instituciones de solución de conflictos, ya sea un sistema judicial eficaz u otros procedimientos políticos y gubernamentales.

Se retomará este punto en el contexto de los mercados de agua, porque la relación que se establezca entre las externalidades, la solución de los conflictos y la definición de los derechos de propiedad es, en el caso del agua, incluso más importante que en el de la tierra. Lo que hay que retener aquí es que si bien los derechos de propiedad privada pueden ser legalmente seguros, no por ello son siempre completamente transables. Se pueden entender los derechos de propiedad con mayor profundidad si se

¹⁰ Véanse, por ejemplo, Stanfield (1990); Brandão y Feder (1995); GTZ (1998); Muñoz (1993); Schearer, Lasarria-Cornhiel y Mesbah (1990), y Vogelgesang (1996).

recuerda que no todas las formas de propiedad privada favorecen los mercados libres.¹¹

El argumento económico a favor de derechos de propiedad que sean seguros se contrapesa con el argumento económico a favor de derechos que sean flexibles en el tiempo. Si bien la seguridad alienta la inversión, la flexibilidad es, por su parte, imprescindible para la eficiencia, ya que para ello es necesario poder adaptarse a los cambios continuos que experimentan las condiciones económicas y, por tanto, los precios relativos. La flexibilidad implica la posibilidad de asignar y reasignar los derechos existentes, así como de redefinir su alcance y sus límites. La redefinición de los derechos de propiedad siempre tiene efectos sobre la eficiencia y la distribución de la riqueza, ya que con ello algunos ganan más que otros o a expensas de los otros.

Finalmente, los derechos de propiedad son seguros sólo si se pueden hacer cumplir. Ello depende de arreglos institucionales eficaces, así como de la vigencia de un poder político y un poder social reales. De hecho, las relaciones de poder son a este respecto más importantes que las instituciones formales. Ello es especialmente cierto en lo concerniente a los derechos de aguas, ya que rara vez se encuentran tan formalizados como los derechos de tierras.

g) Mercados de tierras y equidad distributiva

Una de las preguntas centrales acerca de los mercados de tierras es si ayudan o perjudican a los campesinos pobres. En la mayoría de los países de América Latina hay mercados de tierras duales, lo cual refleja la distribución sumamente asimétrica del dominio. En efecto, un mercado opera para las grandes tenencias de tierra y un mercado distinto opera para las pequeñas parcelas. Las políticas tendientes a reformar los mercados de tierras suelen apuntar a un traspaso de la tierra desde los grandes predios, de explotación extensiva, hacia predios más pequeños, de explotación intensiva. Los defensores de tales políticas postulan que la existencia de mercados más activos beneficia a los campesinos pobres, porque mejora su acceso a la tierra. Sus detractores afirman que el resultado más probable es una mayor concentración del dominio, ya que las fallas y desigualdades presentes en los mercados de trabajo y de crédito se difunden hacia los mercados de tierras. En su mayoría, los expertos concuerdan en que, sin medidas especiales que los favorezcan, los campesinos pobres no se benefician con los mercados de tierras.¹²

¹¹ Para una discusión más a fondo de este punto, véase Bauer (1993a y 1996b).

¹² Véanse Shearer, Lastarria-Cornhiel y Mesbah (1990); Thiesenhusen (1996); Brandão y Feder (1995); GTZ (1998); Muñoz (1993) y Vogelgesang (1996).

2. Derechos de aguas y debate sobre los mercados de tierras

No deja de impresionar a los especialistas en aguas la poca atención que se ha prestado a los derechos de aguas en los debates relativos a los mercados de tierras. En ellos se habla con frecuencia de la importancia de los derechos de aguas y, en particular, suele plantearse la pregunta de si están o no ligados legalmente al dominio de la tierra. Sin embargo, rara vez se pasa más allá de esa pregunta, como no sea en lo referente a las tierras regadas. En efecto, en aquellas zonas donde la agricultura depende del riego, el agua es por lo general más valiosa que la tierra y recibe, en consecuencia, mayor atención. Como se verá más adelante, las propuestas relativas a los mercados de aguas están en general en estrecha relación con las políticas estatales de riego. Sin embargo, éste es un componente muy especializado, que raras veces se analiza y en la mayoría de las discusiones sobre los mercados de tierras se tiende a restar importancia a la cuestión del agua.

a) Mercados de aguas y manejo de aguas

El creciente interés internacional en los mercados de aguas ha estado motivado por diversas razones, de índole ideológica y práctica. Como se verá en los estudios de caso, las motivaciones difieren en cada país. El principal factor ideológico ha sido, en los últimos 20 años, la influencia cada vez mayor del pensamiento económico del libre mercado, que ha sido especialmente fuerte en América Latina y el Caribe. Las políticas de libre mercado propician las privatizaciones, la operación de las fuerzas del mercado y un mínimo de regulación estatal. Estos principios, que son políticos y económicos a la vez, han sido aplicados a las políticas económicas en general y, por tanto, también a las políticas de aguas.

Desde el punto de vista práctico, el factor decisivo es el valor creciente del agua. Debido al incremento continuo de la demanda, ha aumentado la escasez relativa del recurso y, con ello, su valor económico, en una tendencia a largo plazo que se manifiesta en casi todo el mundo. La mayor demanda de agua tiene como causas la aceleración del desarrollo económico y el crecimiento de la población. Parte del aumento de la demanda se destina a ampliar los usos existentes del recurso, mientras que el resto se asigna a usos nuevos, entre ellos la protección ambiental.

La mayor escasez del agua y el aumento de su valor han llevado a una competencia cada vez más intensa entre los usuarios, que no pocas

veces va acompañada de conflictos: por ejemplo, conflictos entre distintos sectores económicos, como la agricultura y la industria urbana. Hasta donde puede preverse, estas tendencias —escasez y competencia— continuarán en el futuro. Todo ello ha redundado en un incremento de la presión encaminada a hacer más eficientes, desde el punto de vista económico, el uso y la asignación del agua, y con ello ha aumentado también el interés por toda una gama de instrumentos económicos para su manejo. Estos últimos son por lo general herramientas de política que hacen hincapié en los incentivos económicos y de mercado, y dentro de ellos figuran elementos tales como desarrollo de los mercados de aguas, nuevas definiciones de los derechos de propiedad y manejo de la demanda por medio de distintas políticas de precios. Ello es aplicable por igual a los problemas de calidad y de cantidad del agua.

Los mercados de aguas y los instrumentos económicos son propuestos, por lo general, como alternativas frente a la regulación estatal, criticada a menudo como excesiva e ineficiente. Sin embargo, debe quedar en claro que la adopción de políticas de libre mercado no es sinónimo de falta de regulación, pues el buen funcionamiento de aquéllas exige la vigencia de un marco institucional adecuado y de un Estado capaz de hacer cumplir las disposiciones legales.

b) Los principios de Dublín y el Banco Mundial

El nuevo valor económico del agua se ha vuelto parte del consenso cada vez mayor a que se ha llegado en el ámbito internacional en torno a los principios básicos que deben guiar la política respectiva. En 1992 se llevó a cabo en Dublín la Conferencia Internacional sobre Agua y Medio Ambiente, que reunió a expertos de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales de todo el mundo. La conferencia concluyó con la llamada Declaración de Dublín, en que se urge a las naciones a un manejo más integral del agua, basado en cuatro principios fundamentales, que han llegado a ser conocidos como los Principios de Dublín. Estos principios fueron refrendados, pocos meses después, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), o Cumbre de la Tierra, que tuvo lugar en Río de Janeiro en 1992. Si bien los principios no son nuevos, su reafirmación actual los ha convertido en un componente habitual de las discusiones entre profesionales internacionales del agua.

Los Principios de Dublín consideran el manejo del agua desde una perspectiva amplia, holística y multidisciplinaria, y están referidos, respectivamente, a su dimensión ambiental, social, política y económica: i) el agua dulce es un recurso finito y vulnerable, esencial para sostener la vida, el desarrollo y el medio ambiente; ii) la explotación y el manejo del

agua deberían basarse en un método participativo, en que interviniesen —y en todos los niveles— los usuarios, los planificadores y las autoridades políticas; iii) las mujeres desempeñan un papel central en el abastecimiento, manejo y protección del agua, y iv) el agua tiene un valor económico en todos sus usos competitivos y debe ser reconocida como bien económico.¹³

El manejo integrado del agua apunta a respetar el ciclo hídrico en su totalidad. Ello implica considerar las cuencas hidrográficas como la unidad geográfica adecuada para el manejo del agua. También se recalca la estrecha interacción existente entre las aguas subterráneas y las de superficie, y entre calidad y cantidad del agua. El manejo integrado del agua es, hasta cierto punto, más un ideal o una aspiración que un programa concreto.¹⁴

Si bien el cuarto principio es el más directamente pertinente a los mercados de aguas, las expresiones de valor económico y bien económico no están claramente definidas, y su significado es más ambiguo de lo que parece. En parte se refieren a la escasez creciente de agua: hasta ahora, ésta ha sido desperdiciada o contaminada porque era barata y abundante, o porque se la trataba como si lo fuese. Las subvenciones estatales y otras políticas han sido en gran parte culpables de ello, pues con ello se ha mantenido artificialmente bajo —por razones sociales y políticas— el precio del agua. En el segundo principio (participación) y en el cuarto (valor económico), el informe de la Conferencia de Dublín pide un mayor uso de los mecanismos de mercado y de los incentivos de precio.¹⁵ No obstante, en este cuarto principio se declara, además, que el acceso al agua limpia y a la sanidad a un precio que se pueda pagar es un derecho básico de todos los seres humanos. Ahora bien, el cumplimiento de este derecho para miles de millones de personas pobres exigiría grandes subvenciones u otros programas estatales, lo cual parece contradecir la lógica económica antes descrita.

La ambivalencia del cuarto principio no es necesariamente incoherente. Más bien reconoce que tratar el agua como un bien económico supone, a la vez, equidad y eficiencia, factores que no pueden ser separados en forma tan tajante como piensan muchos economistas

¹³ Véase Conferencia Internacional sobre Agua y Medio Ambiente (1992).

¹⁴ Sobre el manejo integrado del agua, véanse Dourojeanni (1992 y 1997) y Solanes (1998).

¹⁵ Después de declarar que el manejo debería delegarse a las instancias competentes de nivel local que aseguren la representación de todos los interesados o afectados y la integración de las demandas sectoriales, el informe agrega que una mayor dependencia con respecto a los incentivos, precios y mercados, y una menor dependencia con respecto a los métodos tradicionales de mando y control, son consistentes con tales estructuras institucionales (Conferencia Internacional sobre Agua y Medio Ambiente, 1992).

(Bromley, 1991). En otras palabras, el valor económico del agua es una categoría más amplia que el mero precio de mercado. La afirmación de que el agua tiene un valor económico en todos sus usos competitivos muestra la amplia gama de factores que se deben tener en cuenta, para la mayoría de los cuales el precio es, en el mejor de los casos, una medida incompleta. Por lo demás, la complejidad de estas materias y la confusión reinante al respecto están reflejadas en el mensaje global de los Principios de Dublín: a saber, que el manejo integrado del agua supone establecer un equilibrio entre los factores económicos y los intereses sociales, políticos y ambientales (más adelante se volverá sobre el concepto de agua como bien económico).¹⁶

Los Principios de Dublín han trascendido la conferencia de 1992, gracias a la creación, en 1996, de una organización internacional, la Asociación Mundial para el Agua, destinada a promover tales principios en todo el mundo y a contribuir a su puesta en práctica.

El Banco Mundial ha impuesto su propio sello en esta materia. En efecto, en un documento sobre políticas (Banco Mundial, 1993), abogaba por dos principios clave para el manejo de los recursos hídricos, que son en general bastante parecidos a los Principios de Dublín. Por una parte, pedía un mayor uso de los mecanismos de mercado —privatización, descentralización y fijación de precios eficientes—, junto con una mayor participación de los usuarios. Por otra parte, reconocía la necesidad de adoptar un marco analítico amplio, basado en un enfoque intersectorial, dentro del cual desempeñaba un papel fundamental la existencia de instituciones legales y reguladoras fuertes. A diferencia de los Principios de Dublín, sin embargo, la prioridad del Banco Mundial son claramente los mercados y otras políticas en pro del mercado, pues en el documento éstas son examinadas en detalle, así como las recomendaciones correspondientes, mientras el marco analítico amplio queda en un nivel más abstracto y retórico. El mismo sesgo se encuentra en otras publicaciones del Banco acerca de las políticas de aguas.

c) Argumentos en favor de los mercados de aguas

Estos argumentos son, en general, los mismos que se sostienen en defensa de los mercados de tierras y de otros recursos. Las políticas pro mercado dependen de un sistema de precios eficaz, ya que una de las principales ventajas del mercado por sobre la planificación centralizada es

¹⁶ Para análisis más detallados acerca de las diferencias entre el agua como bien económico y como mercancía pura, véanse Brown (1997) y Perry, Seckler y Rock (1997).

la forma en que las señales de precio pueden coordinar la información dispersa y las preferencias dispersas relativas a la oferta y la demanda.¹⁷

El argumento económico básico es que los mercados de agua aumentan la eficiencia económica, al asignar el recurso a sus usos más valiosos. Los mercados aumentan la flexibilidad del uso del agua, al permitir la redistribución de los derechos de aguas y de los recursos conforme van cambiando las condiciones y las demandas sociales. Para que todo esto funcione, es necesario que los derechos de propiedad del agua sean definidos como privados, exclusivos y transferibles, es decir, que el agua sea definida como una mercancía igual que cualquier otra. Los mercados de aguas reducen el papel del Estado. Esto significa limitar la influencia de las entidades estatales en la planificación o regulación de los usos del agua, al tiempo que se descentraliza la toma de decisiones para dar cabida en ello al sector privado y la sociedad civil. La reducción del papel del Estado también significa reducir las subvenciones estatales otorgadas a los usuarios del agua. Los mercados contribuyen a determinar el precio justo, al remover las subvenciones y otras políticas que, al igual que las primeras, distorsionan los incentivos, porque ocultan los costos reales de la explotación y del uso del agua. Si ésta tuviese precios más elevados, se intensificaría su transferencia para usos más valiosos y ello fomentaría las inversiones destinadas a su conservación, ya que de esa manera se podría vender, y con ganancias, el agua ahorrada. Los mercados pueden mitigar el impacto ambiental, ya que una mayor eficiencia en el uso del agua reduciría la demanda de nuevos proyectos hídricos y ello permitiría también, en teoría, que hubiese más agua disponible para fines ambientales y flujos dentro del cauce.

d) Argumentos en contra de los mercados de agua

El agua es un recurso peculiar y único. De este hecho fluye la mayoría de los argumentos en contra de los mercados de agua. Las características físicas del agua son muy diferentes de las de la tierra y otros recursos naturales. Es móvil y fugitiva. Se desplaza de un lugar a otro y cambia de forma durante el ciclo hídrico, de vapor a líquido y a sólido, de lluvia y nieve a glaciares, ríos, lagos y océanos. Es de gran importancia para casi todas las actividades económicas y procesos ambientales. Y por el hecho de que los recursos hídricos están físicamente conectados entre sí, la manera en que se utilizan en un lugar afecta a otros usuarios situados en otros lugares. Como consecuencia de todo ello, el

¹⁷ Para argumentos más detallados a favor de los mercados de aguas, véanse Anderson (1983); Lee y Jouravlev (1998); Rosegrant y Binswanger (1994); Smith (1988); Banco Mundial (1993), Bauer (1996b); Frederick (1986); Livingston (1993); Willey (1992), y Young (1986).

agua plantea problemas especiales en lo tocante a derechos de propiedad y está sujeta, además, a una amplia gama de fallas de mercado.¹⁸

Desde el punto de vista económico, el agua es un bien público y privado a la vez. Esto significa que con frecuencia es imposible o inconveniente limitar los beneficios de su uso a individuos particulares. Muchos usos del agua comprometen intereses que son inherentemente públicos o colectivos, tales como la navegación, la protección del medio ambiente o el control de la contaminación. La demanda y la oferta de agua varían considerablemente en el tiempo. A causa de ello, la información económica y técnica al respecto es incierta y difícil de conseguir. El agua suele ser objeto de monopolios naturales, particularmente en lo que dice relación con la infraestructura necesaria para explotar, transportar y usar las reservas correspondientes. Los usos del agua están plagados de externalidades o efectos sobre terceros. Debido a los factores físicos y económicos antes descritos, las acciones y transacciones privadas que tienen que ver con el agua ejercen, por lo general, efectos sobre terceros y sobre el medio ambiente. Y por todas las razones anteriores, los costos de transacción correspondientes suelen ser elevados.

Por tales motivos, resulta difícil definir en este caso la propiedad privada. La seguridad de la propiedad es tan deseable en el caso del agua como en el de otros recursos, en cuanto incentivo para invertir en su explotación, uso y manejo. Sin embargo, el funcionamiento de los mercados exige, como condición previa, ir un paso más allá, esto es, definir los derechos de propiedad como mercancías, es decir, como derechos privados, exclusivos y transferibles. En el caso del agua, esto es más difícil de llevar a la práctica de lo que parece. En casi todos los países, los derechos de propiedad del agua están definidos legalmente como derechos de uso, pero no como posesión del agua misma. Ello refleja la naturaleza fluida y variable del recurso, así como también el principio de que el agua es un bien esencialmente público. Además, a causa de todas las externalidades, hay que imponer límites a la libertad privada para usar y transferir los derechos de aguas.

Estas relaciones deben tomarse en cuenta para definir los derechos de propiedad del agua. Las relaciones entre los usos y los usuarios de agua pueden ser simples, como en el caso de agricultores vecinos que negocian entre sí los derechos de riego. En este caso, un intercambio de mercado puede resolver el problema de distribuir las aguas disponibles para sus usos más valiosos. Sin embargo, en el caso de interacciones más complejas,

¹⁸ Hay una extensa literatura sobre las fallas del mercado asociado al agua. Véanse Bauer (1996b); Frederick (1986); Lee y Jouravlev (1998); Livingston (1993); Willey (1992); Banco Mundial (1993) y Young (1986).

es necesaria una coordinación a lo largo del tiempo. Un simple intercambio no puede abarcar los problemas políticos referidos al modo de coordinar múltiples usos del agua en una cuenca de río compartida por múltiples usuarios. En este sentido, más que exclusivos y transferibles, los derechos de agua deben ser condicionales y sobrepuestos. En consecuencia, para tratar tales problemas es necesario contar con arreglos legales e institucionales que vayan más allá del mercado.

e) Solución de conflictos

Los mercados no son instituciones idóneas para la solución de conflictos. La eficacia del libre mercado para coordinar los usos múltiples del agua depende de la negociación privada de contratos entre los tenedores de los derechos, con poca intervención del Estado. En este modelo, se supone que el papel del Estado debe limitarse a la definición inicial de los derechos de propiedad y a velar por el cumplimiento de los contratos. Cuando la negociación fracasa, la solución del conflicto debe provenir de un tercero.

Una de las mayores fortalezas del mercado radica en la confianza que depositan los agentes en los precios en cuanto medida de valor. En lo esencial, la lógica de los mercados consiste en comparar cosas diferentes conforme a un criterio cuantitativo común: el precio. El precio es una medida del valor relativo de bienes diferentes, medida que precisamente se abstrae de sus diferencias concretas y sustantivas. Al reducir esas diferencias al denominador común del precio, podemos comparar y elegir más fácilmente entre diferentes bienes.

Sin embargo, los mercados no tienen cómo dirimir entre bienes que son cualitativamente diferentes, y de allí surgen precisamente los conflictos. Resolver conflictos significa hacer comparaciones y elecciones cualitativas. Lo mismo ocurre cuando se trata de abordar efectos sobre terceros, es decir, de internalizar las externalidades, lo que supone distribuir los costos y beneficios del uso de los recursos entre distintos individuos y grupos sociales. Un proceso similar tiene lugar para la definición de aquellos derechos de propiedad que están relacionados entre sí. Debido a que los mercados dependen de medidas de valor cuantitativas, se requieren otros procesos legales y políticos (no de mercado) para comparar valores cualitativos.

Como consecuencia de ello, el poder judicial es decisivo para determinar el funcionamiento de las políticas de libre mercado. Cuando una mayor libertad económica privada se combina con una regulación del Estado más limitada, aumentan la envergadura y frecuencia de los conflictos que llegan a las cortes. La administración estatal reducida

significa que las cortes deben decidir sobre problemas más técnicos y sustantivos, los cuales, más allá de los aspectos estrictamente legales, pueden tener consecuencias políticas. Mientras más se promueva el uso de los mercados y los instrumentos económicos en el manejo de aguas, más decisiva resultará la capacidad profesional e institucional del poder judicial.

f) Derechos de agua y dominio de la tierra

En suma, el agua es más difícil de convertir en mercancía que la tierra. Se mueve por todas partes, mientras que la tierra se queda en un lugar. Ya que el agua conecta diferentes recursos y diferentes lugares, los derechos de agua implican cuestiones ambientales más amplias que las que implican los derechos sobre la tierra.

Una pregunta decisiva en lo que concierne a ambos mercados es si los derechos de agua están o no legalmente unidos a los derechos de tierras. Es evidente que para que exista un mercado de aguas, es preciso que los derechos de aguas estén separados de los relativos a la tierra. A la inversa, allí donde haya agricultura de riego, la naturaleza de los derechos de agua influye poderosamente sobre el mercado de tierras. En primer lugar, éste será menos flexible si los derechos de agua están unidos a los derechos de tierras. En segundo lugar, el valor de la tierra depende en este caso de su acceso al agua. Los beneficios de los derechos de agua, de las subvenciones estatales y de la infraestructura disponible son capitalizados en el valor de la tierra y afectan su precio. De ese modo, la introducción de leyes y políticas que favorezcan el desarrollo de los mercados de agua tiene efectos complejos sobre el valor de la tierra.

g) Consecuencias de los mercados de aguas para la agricultura

El valor creciente del agua y el impulso que ello imprime a los mercados correspondientes suelen verse como amenazas contra el sector agrícola. En zonas áridas, donde es necesario el riego, el sector agrícola absorbe más de 80% del consumo total de agua. Puesto que en general no hay nuevas ofertas de agua, la demanda creciente de los sectores no agrícolas sólo puede ser satisfecha tomando parte del agua consumida por los agricultores. Si bien algunos regantes pueden beneficiarse con la venta de sus derechos de agua a usuarios no agrícolas, no es ésta la tendencia global, y ello representa un desafío para el sector agrícola. La intensificación de la competencia forzaría a los agricultores a consumir menos agua, esto es, a regar de manera más eficiente. También podría llevarlos a cambiarse a cultivos con menores necesidades de agua o con precios más altos por unidad de agua utilizada. Aunque ello ocurre en

ocasiones, la escasez de agua es sólo uno de los factores que mueven a los agricultores a adoptar otros cultivos y métodos de producción.

A pesar de las presiones cada vez mayores que ejercen los sectores no agrícolas sobre las reservas de agua, la agricultura también enfrenta, en muchos países, nuevas y crecientes necesidades de riego. Así ocurre incluso en regiones húmedas, sin una historia de uso agrícola del agua. La existencia de nuevos patrones de cultivo y nuevas tecnologías, así como de mercados internacionales más exigentes, obliga a contar con un suministro de agua más predecible y controlable, incluso si se trata sólo de riego suplementario. Estos factores se ven reforzados por las conexiones crecientes entre los agricultores y las agroindustrias y las procesadoras de alimentos, que necesitan insumos más estandarizados.

Estas tendencias son especialmente importantes para la agricultura campesina y los pobres del sector rural. Sin reservas de agua más seguras y de mayor magnitud, los campesinos y los pequeños productores serán menos capaces de aprovechar las nuevas tecnologías o de transformar sus sistemas de producción.

3. Tres estudios de caso

Una de las tesis principales de este artículo es que los mercados de aguas, por razones teóricas y prácticas, se desempeñan mejor en ciertas funciones que en otras. Como consecuencia de ello, la forma en que se llevan a la práctica debería depender del contexto particular de cada país. Para ilustrar esta tesis, se expondrá aquí la experiencia de tres países que son líderes en el plano internacional a este respecto: Chile, los Estados Unidos —especialmente en el oeste y California— y México. Puesto que Chile y los Estados Unidos tienen una experiencia más larga en cuanto al manejo de mercados de agua, su situación se describirá aquí con mayor detalle. Los dos países presentan un contraste interesante, ya que las políticas de aguas de Chile son decididamente pro mercado, con escasa intervención reguladora, mientras que en los Estados Unidos el marco regulador es más fuerte. En México, las reformas del mercado de aguas han sido más recientes, por lo que el comentario pertinente será más breve.¹⁹

¹⁹ Por limitaciones de tiempo, no es posible analizar otros casos, como los de España, India y Pakistán, que presentan otras variantes. Véanse Embid (1996); Garrido (1997 y 1998); Meinen-Dick (1996), y Shah (1993).

a) Mercado de aguas en California y el oeste de los Estados Unidos

Antecedentes

Al comenzar los años setenta, la zona oeste de los Estados Unidos entró en una nueva era en cuanto a política y manejo del agua. Se trata de una zona árida, por lo que fue la primera región del país que debió confrontar el aumento acelerado del valor del agua que sería reconocido más tarde, en 1992, en los Principios de Dublín. En el siglo XX, la respuesta usual en los Estados Unidos a las demandas crecientes de agua consistió en crear nuevas reservas, mediante la construcción de grandes represas, embalses y sistemas de canales. El papel del gobierno federal en este proceso aumentó notablemente a partir de los años treinta y el Nuevo Trato del presidente Franklin Roosevelt. En los años setenta, sin embargo, varios factores se conjugaron para señalar lo que con frecuencia se ha llamado el fin de la era del embalse grande o el fin de la era del agua barata. En ese contexto, los mercados de agua surgieron como una política alternativa.²⁰

¿Por qué no es posible disponer de reservas de agua adicionales? Primero, porque ya se han desarrollado los recursos técnicos y económicamente más factibles en tal sentido. Las reservas de agua que restan están ubicadas lejos de los sitios donde se querría que estuvieran, o su construcción demandaría trabajos de ingeniería sumamente costosos. Segundo, desde principios de los años setenta, el gobierno federal ha enfrentado serios problemas presupuestarios, lo cual ha hecho imposible seguir gastando como en las décadas anteriores. Si bien estos problemas financieros se deben a factores que trascienden la esfera de las políticas de aguas, han tenido el efecto de impedir la construcción de nuevos proyectos y de aumentar la presión política tendiente a recortar los gastos y programas existentes. La agricultura ha sido el sector más afectado por estos cambios, pues muchos regantes dependen de subvenciones estatales de considerable cuantía para el abastecimiento de agua y la habilitación de la infraestructura correspondiente.

Tercero, desde los años sesenta, el movimiento ambiental estadounidense ha crecido en forma notable y ha adquirido gran influencia política. Muchos han criticado las consecuencias ambientales de los proyectos de agua existentes, y se han opuesto a cualquier expansión de éstos. Sostienen que lo prioritario debería ser ahora reparar los daños ecológicos causados al hábitat de la vida silvestre acuática, a los peces y a

²⁰ Acerca de los mercados de aguas en los Estados Unidos, véanse Anderson (1983); Bauer (1996a); Frederick (1986); Livingston (1993); Shupe, Weatherford y Checchio (1989); Smith (1988); Willey (1992), y Young (1986).

la calidad del agua. Como consecuencia de ello, se ha vuelto decisivo mantener los flujos dentro de su cauce —llamados también flujos mínimos o flujos ecológicos—; es decir, proteger y aumentar el volumen de agua que fluye por sus canales naturales. En muchos estados, ha sido difícil incorporar flujos mínimos a los sistemas existentes de derechos de aguas, ya que éstos se basan, por lo general, en el desvío de aguas de los cauces de riego.

Entre tanto, la economía y la población de los estados del oeste de los Estados Unidos han continuado creciendo. Se trata de un crecimiento casi totalmente urbano, comercial e industrial, lo que ha dejado a la agricultura en una posición más débil y secundaria. La mayoría de las demandas ambientales son también demandas urbanas, en el sentido de que de allí proviene su fuerza política y que uno de sus principales objetivos es reducir el consumo de agua por parte del sector agrícola.

En vista de las cantidades finitas de agua disponible, el desarrollo económico presente y futuro depende de la reasignación de las reservas existentes hacia la satisfacción de las nuevas demandas. Los mercados de aguas han surgido o han sido propuestos como una manera de llevar a cabo esa reasignación, lo cual equivale, la mayoría de las veces, a encontrar el modo de traspasar el recurso desde el sector agrícola a otros sectores y usos. Sin embargo, no se trata de una tarea fácil, porque la infraestructura, las instituciones y el marco legal del agua están en gran parte orientados hacia el riego.

b) Derechos de agua y regulación del Estado

Desde el siglo XIX, en la política y las leyes de derechos de agua vigentes en el oeste de los Estados Unidos se han combinado dos aspectos: fuerte protección de la propiedad privada y decidida intervención gubernamental, con el fin de promover el crecimiento económico y la acumulación de capital. Como se dijo recién, se trata de una región árida, donde la agricultura depende del riego. La política y las leyes relativas al recurso evolucionaron en favor de la seguridad de los derechos de propiedad, para incentivar la inversión privada en el desarrollo del riego, al amparo de una doctrina legal conocida como apropiación previa. Generalmente, los derechos de agua se definen en forma independiente del dominio de la tierra y pueden ser transferidos por separado, lo cual constituye la condición esencial para la existencia de un mercado de aguas. Sin embargo, la regulación gubernamental y las decisiones judiciales, tanto en el ámbito nacional como en el estadual, imponen también numerosas condiciones a los derechos privados. De ese

modo, rige un complejo marco legal e institucional para impedir efectos sobre terceros y resguardar diversos intereses públicos.²¹

c) Los mercados de agua en la práctica

Ha existido una amplia variedad de transferencias y transacciones de derechos de aguas en la parte oeste de los Estados Unidos. Puede afirmarse, con certeza, que este fenómeno se intensificará en el futuro, debido a las tendencias de largo plazo mencionadas anteriormente. Sin embargo, se cree en general que los mercados de agua han sido, en la práctica, bastante limitados, a causa esencialmente de los altos costos de transacción y de la presencia de obstáculos políticos e institucionales. Cabe preguntarse, entonces, si estos resultados han sido buenos o malos. Los defensores del libre mercado critican los arreglos políticos e institucionales vigentes porque, a su juicio, imponen demasiadas restricciones. Tales arreglos son, sin duda, complejos y a menudo ineficientes, pero ello no hace más que reflejar la complejidad de los intereses comprometidos. Incluso con todos sus defectos, el manejo de las aguas en la parte oeste de los Estados Unidos logra un equilibrio razonable entre los derechos privados y la autoridad pública.²²

d) Ejemplos en California

En el estado de California, la situación del agua es, por lo general, más grave que en otros estados de la región oeste, por la gran cantidad de población y el dinamismo de su desarrollo económico. Desde 1980, el gobierno de California ha aprobado una serie de leyes en favor de las transferencias de agua, pero ello no ha redundado en un aumento de las transferencias.²³ Numerosos distritos de riego y otras organizaciones de usuarios se oponen a las transferencias fuera del área de servicio o del círculo de asociados, aunque suelen permitir las transferencias internas. A continuación se mostrarán dos ejemplos concretos de “mercados” de agua en California.

Distrito metropolitano de aguas y distrito de riego del Valle Imperial

Una de las primeras y más importantes transacciones del mercado de aguas fue el acuerdo suscrito entre el Distrito Metropolitano de Aguas (DMA) de Los Ángeles y el Distrito de Riego del Valle Imperial (DRVI), ambos correspondientes a la parte sur de California. Ambos distritos son organizaciones públicas creadas para el fin específico de abastecer de

²¹ Véanse Bauer (1993a); y Sax, Abrams y Thompson (1991).

²² Véase Solanes (1996).

²³ Véase Gray (1990).

agua al área correspondiente. El DMA es el principal abastecedor de agua de la parte urbana del sur de California. Y aunque la lógica del acuerdo suscrito entre ambos parecía sencilla —el DMA pagaría el costo de las obras necesarias para hacer más eficiente el uso del agua en el DRVI, a cambio del uso del agua así ahorrada—, la larga y compleja historia del acuerdo muestra la multiplicidad de factores e intereses que pueden entorpecer el funcionamiento de estos mercados.²⁴

El DRVI obtiene el agua del río Colorado, que constituye la frontera entre los estados de California y Arizona. El agua es transportada por un canal construido por el gobierno nacional, y riega un valle desierto situado cerca de la frontera con México. Como el valle no tiene salida, en su área más baja hay un lago salado, llamado Salton Sea, que se formó en 1905, cuando una inundación del río Colorado atravesó el mencionado canal. Desde entonces, el lago ha sido mantenido por drenaje de riego, y actualmente está contaminado por los residuos químicos agrícolas y la salinidad.

En 1980, un terrateniente que vivía en el borde del lago interpuso una demanda contra el DRVI, aduciendo que sus tierras habían quedado inundadas a causa de las prácticas derrochadoras de agua de este último. A pesar de la fuerte resistencia del DRVI y de otros poderosos agentes de la industria del agua de California, entre ellos el DMA, el Consejo de control de recursos hídricos del estado decidió, en 1984, que el uso del DRVI no era razonable, como lo exigía la Constitución del estado, y, por lo tanto, sus derechos de agua podían eventualmente ser cancelados. La Corte Suprema del estado confirmó la sentencia.

Bajo la amenaza de perder sus derechos de agua, el DRVI tuvo que estudiar la posibilidad de mejorar la conservación. Para ello, inició negociaciones con el DMA, que estaba buscando recursos hídricos adicionales, ya que sus propias fuentes se agotaban. En efecto, en un referéndum realizado en 1982, se había rechazado un proyecto encaminado a traer más agua hacia el sur de California por medio de la red estadual de canales. Además, debido al término inminente de un proyecto hídrico del gobierno nacional situado en Arizona, pronto dejaría de llegar a California el agua del río Colorado que el DMA había estado utilizando durante décadas. En 1985, el DRVI y el DMA firmaron un acuerdo tentativo por el cual este último pagaría a aquél 10.000.000 de dólares al año durante 35 años para la construcción de mejoras en la conservación, las cuales rendirían 100.000 pies cúbicos por acre²⁵ de agua extra al año. Sin embargo, el DRVI tuvo que abandonar al año siguiente el

²⁴ Véanse Gottlieb y Fitzsimmons (1991), y Gray (1994).

²⁵ Un pie cúbico por acre es la medida típica del abastecimiento de agua en el oeste de los Estados Unidos: corresponde al volumen de agua que cubre un acre de tierra hasta la altura de un pie, lo que equivale a aproximadamente 1.250 metros cúbicos.

acuerdo, a causa de la fuerte oposición política que suscitaba el convenio en el valle Imperial. En efecto, muchos agricultores y habitantes del valle habían rechazado el trato, pues sostenían que el precio era demasiado bajo, que perder el agua atacaba el corazón mismo de la comunidad y de la economía local, y que desconfiaban de la intervención de gente de afuera. Estaban muy conscientes de lo que había sucedido en el valle Owens, zona del este de California cuyo desarrollo agrícola había terminado 70 años antes cuando la ciudad de Los Ángeles se había apoderado de su agua.

Las negociaciones prosiguieron lentamente durante dos años, mientras aumentaban las presiones políticas para encontrar una solución. El caso tuvo gran notoriedad pública e importancia simbólica, como prueba de la existencia del mercado de aguas y de la posibilidad real de conservar el recurso. Finalmente, en 1988, el Consejo de agua del estado intervino nuevamente y ordenó al DRVI que ahorrara 100.000 pies cúbicos por acre al año en el futuro cercano. Unos meses después, ambas partes firmaron otro acuerdo, en virtud del cual el DMA invertiría 230 millones de dólares para lograr ese objetivo. De esa manera, el DRVI sacó provecho de la legislación recién dictada, que declaraba que la conservación era un uso beneficioso del agua, de modo que los regantes no perdían sus derechos por no hacer uso de ellos.

En resumen, esta experiencia pone de relieve las dificultades políticas e institucionales que enfrentan los mercados de agua. La oposición de muchos agricultores fue evidente, aunque también hubo intereses discordantes en el seno del propio sector agrícola. Al mismo tiempo, de esta experiencia se desprende que para la constitución del mercado respectivo, no basta simplemente con aprobar leyes en favor de la transferencia de agua, pues sin la amenaza de la intervención reguladora del gobierno estadual no habría tenido lugar transacción alguna.

e) El banco de aguas en la sequía de 1991

Otro intento por crear un mercado de agua regulado derivó de la grave sequía que afectó a California durante seis años, de 1987 a 1992. Debido a su duración inusual, la sequía vació los embalses de todo el estado, y ya al cuarto año de invierno seco se había suscitado una situación de emergencia en el sur. En general, el agua que abastece a las ciudades y granjas del sur de California llega, por grandes canales, desde embalses situados en las montañas del norte y del centro del estado, embalses que están manejados por el proyecto de agua del gobierno estadual y el proyecto del Valle Central del gobierno federal. En febrero de 1991, los encargados de ambos proyectos anunciaron que no podían entregar el volumen especificado en los contratos con los usuarios. El

proyecto estadual sólo podía entregar 10% del volumen requerido por los usuarios urbanos e industriales, y absolutamente nada a los agricultores, excepto a aquellos que tenían derechos anteriores al proyecto, que recibirían 50% de lo estipulado. Por su parte, los encargados del proyecto federal anunciaron que la mayoría de sus contratantes sólo podrían contar con 25% del volumen normal, sin distinguir entre usos agrícolas y no agrícolas, mientras que quienes tenían derechos anteriores recibirían 75% del volumen originalmente comprometido. Al mismo tiempo, otras empresas de aguas, municipales y locales, se declararon también en estado de emergencia. Para resolver la crisis inmediata, el gobernador de California ordenó la creación de un banco de aguas, que sería administrado por el departamento estadual de recursos hídricos, a fin de facilitar la redistribución de las aguas para los usos más valiosos.²⁶

Por intermedio del banco de aguas, el mencionado departamento estadual suscribió tres tipos de contratos con vendedores voluntarios para la temporada siguiente, los cuales no vendieron sus derechos de agua sino el uso de éstos. El estado ofreció pagar US\$ 125 por pie cúbico por acre, más US\$ 50 por costos de administración y transporte, precio que se calculó para que los agricultores pudiesen obtener ingresos más altos que los provenientes del uso agrícola. Conforme al primer tipo de contrato, el regante vendía el agua y no plantaba; conforme al segundo, vendía el agua de superficie y bombeaba agua subterránea para el riego, y conforme al tercero, vendía aguas que tenía almacenadas. El banco de aguas consiguió así un total de 800.000 pies cúbicos por acre —esto es, cerca de 2% del agua consumida en el estado—, de los cuales 51% correspondía al primer tipo de contrato, 32% al segundo y 17% al tercero.

Todo ello causó gran preocupación en determinados círculos por las posibles externalidades socioeconómicas y ecológicas. Un equipo multidisciplinario de la Universidad de California estudió la situación ambiental creada por la sequía y el funcionamiento del banco de aguas en dos condados agrícolas ubicados en el valle de Sacramento.²⁷ En términos ambientales, la calidad del agua mejoró de algún modo, debido a la disminución de la actividad agraria, porque ello redujo el uso de productos químicos para la agricultura, pero, en general, la sequía tuvo el efecto de concentrar y, con ello, de empeorar la contaminación. También se vio la necesidad de proteger los pantanos y otros hábitat ribereños, para lo cual varios grupos ambientalistas concertaron una innovadora alianza con los cultivadores de arroz, que utilizan grandes volúmenes de agua y en cuyas tierras inundadas se posan aves migratorias. Otro

²⁶ Este resumen se basa en Carter, Vaux y Scheuring (1994); Israel y Lund (1995), y O'Brien y Gunning (1994).

²⁷ Véase Carter, Vaux y Scheuring (1994).

efecto ambiental negativo derivó de la mayor explotación de aguas subterráneas, con lo que bajaron los niveles de los acuíferos y se hundió la tierra en algunas zonas.

En contraste, los efectos económicos de la sequía y de las iniciativas subsiguientes fueron relativamente moderados. Debido a la reducción de los cultivos, el empleo agrícola cayó 5%, y también disminuyeron las ventas de equipos e insumos. Sin embargo, muchas empresas no se vieron afectadas en absoluto y algunas, incluso, sacaron provecho de la situación, especialmente aquellas que vendían tecnologías de riego. También se beneficiaron los agricultores que habían vendido agua al banco de aguas. No obstante, muchos agricultores se habían rehusado a hacerlo y los líderes de la comunidad local tendieron a oponerse a las transferencias, no tanto en lo inmediato como en un plazo más largo. Temían, en efecto, que la exportación sostenida de agua redujera la actividad agrícola, lo cual podía dañar también a las empresas relacionadas con la actividad y minar las bases financieras de la zona. De hecho, mediante un modelo económico fue posible confirmar que las transferencias ilimitadas o a largo plazo, o ambas a la vez, podían tener efectos locales mucho más fuertes que los que se habían dado en esta situación particular.

El examen legal de la situación se centró en el modo en que las instituciones habían manejado las externalidades. Un destacado especialista en derechos de agua afirmó que en el largo plazo deberían concederse ciertas compensaciones a las comunidades rurales afectadas, por ejemplo, mediante un impuesto sobre las transferencias de agua. Otro experto concluyó que las organizaciones estatales, debido a la atmósfera de crisis imperante, habían estado obsesionadas con la idea de facilitar al máximo el funcionamiento del banco de aguas, sin tomar verdaderamente en cuenta otros aspectos, pues aunque se habían esforzado por considerar los intereses de terceros, lo habían hecho de manera demasiado informal, y a veces habían recurrido incluso a excusas legalistas para no examinar con mayor cuidado las transferencias. En este caso particular, tal informalidad no trajo, al parecer, mayores problemas, pero, según se estimó, si el banco de aguas debiera formarse una vez más en el futuro, sería necesario establecer mecanismos y responsabilidades institucionales más formales.²⁸

En resumen, se concordaba, en general, en que el banco había funcionado de manera aceptable como solución parcial del problema inmediato. Además, la sequía se vio aliviada en marzo de 1991 por las fuertes lluvias que cayeron inesperadamente en la primavera. En síntesis, las consecuencias ambientales y económicas pudieron manejarse

²⁸ Véase Carter, Vaux y Scheuring (1994).

relativamente bien en el corto plazo. El mayor problema parecía ser el impacto sobre las aguas subterráneas, cuya explotación intensificada permitió suplir gran parte del agua que faltaba, ya que su uso está menos regulado que el del agua de superficie. Con todo, los investigadores advirtieron que los efectos serían mucho más serios y conflictivos si las transferencias continuaban en el largo plazo. La necesidad de introducir, en el futuro, mejoras en el diseño del banco de aguas nos debe hacer recordar que éste fue creado y manejado por el gobierno estadual, esto es, que no fue un mercado libre de funcionamiento espontáneo.

f) Organizaciones ambientales y mercados de aguas en los Estados Unidos

Las organizaciones ambientales de los Estados Unidos han mostrado una actitud de gran ambivalencia con respecto a los mercados de las aguas. Algunos ambientalistas sostienen que los mercados sirven para reformar el sistema existente y, en particular, para reducir la posición dominante de los grandes proyectos de riego. Sus esperanzas están puestas en la posibilidad de que, en esta nueva era de reasignación, parte del agua retorne a los ecosistemas dañados por largos años de desarrollo económico. Sin embargo, otros desconfían de esa tesis. Temen que la lógica mercantil no sea compatible con la preservación de la naturaleza, ya que, como se ha dicho tantas veces, los precios no son una medida adecuada en lo que respecta a los valores ambientales. Además, rechazan la idea de utilizar los mercados de agua para propiciar un mayor crecimiento de las ciudades y de la población, pues uno de sus principales objetivos consiste precisamente en frenar esa expansión.

g) El mercado de aguas en Chile

Las políticas de aguas imperantes en Chile marchan a la cabeza, en todo el mundo, en cuanto al papel preponderante conferido a las fuerzas del libre mercado. Por tal motivo, la experiencia chilena ofrece valiosas lecciones a otros países que se enfrentan a la necesidad de reformar las leyes e instituciones respectivas.²⁹

El Código de aguas de 1981

El gobierno militar chileno aprobó, en 1981, un nuevo Código de Aguas, en virtud del cual, entre otras cosas, se privatizaban los derechos correspondientes y se los separaba de los derechos sobre la tierra; se reducía la intervención estatal en la materia y se procuraba estimular la

²⁹ Para un análisis más detallado de los derechos de agua y los mercados de agua en Chile, véanse Bauer (1993b, 1997, 1998a, y 1998b); Heame y Easter (1995), y Ríos y Quiroz (1995).

actuación de las fuerzas del mercado en todo lo relativo al uso del agua. Estas características son un reflejo del modelo económico e institucional establecido por la Constitución Política de 1980. El modelo fue respaldado por un poder judicial dotado de mayores atribuciones y responsabilidades. El nuevo Código de Aguas fue, en gran parte, una reacción contra el código anterior, fuertemente centrado en la actuación del Estado y subsidiario de la ley de reforma agraria de 1967. El carácter pro mercado y de *laissez faire* del Código de Aguas de 1981 fue obra de un grupo de economistas neoliberales, que deseaban crear incentivos para un uso y una distribución más eficientes del agua, al tiempo que ponían fin al papel tradicionalmente desempeñado por el Estado en orden a subvencionar la explotación del riego.

Originalmente, tales economistas intentaron convertir los derechos de agua en una mercancía, e imponerles un impuesto distinto de aquellos que gravaban la propiedad de la tierra. Sin embargo, diversos grupos agrícolas y políticos se opusieron a tal impuesto, por lo cual fue desechado. De ese modo, aunque los derechos de agua fueron privatizados, ello no representó ninguna obligación legal o financiera para sus propietarios, pues el Estado no impone tarifas por el uso del agua y no puede exigir al usuario que haga uso real de sus derechos.

h) Los mercados de agua en la práctica

En los 15 años que siguieron a su aprobación, los resultados prácticos del Código de Aguas han sido bastante desiguales, lo que da cuenta de los pros y los contras de los mercados de agua. Varias de las disposiciones del código han sido beneficiosas. Por ejemplo, los usuarios del agua y los propietarios de los derechos de agua se muestran en general satisfechos por el aumento de la seguridad legal de la propiedad privada que ello ha traído consigo. En algunas zonas agrícolas, la aplicación del código ha incentivado la inversión en tecnologías de riego más eficientes, particularmente en las zonas del norte y el centro de Chile donde se cultivan frutas de exportación de alto valor. El mayor vigor de los derechos de propiedad ha contribuido también a consolidar la autonomía de las asociaciones de usuarios de canales, las cuales, si bien difieren en cuanto a capacidad organizacional, suelen realizar un trabajo aceptable en lo que concierne al manejo cotidiano del agua. Además, en una economía dinámica, es más fácil modificar la distribución y el uso del agua, gracias a las libertades privadas garantizadas por el código y la toma descentralizada de decisiones. Esta flexibilidad es, potencialmente, una ventaja importante, a pesar de que sus efectos han sido hasta ahora bastante limitados.

En contraste, los mecanismos más claramente pro mercado no han exhibido igual eficacia. Las ventas y transacciones de derechos de agua no se han extendido a todo el país, pues hasta ahora han comprometido sólo a un pequeño porcentaje de los usuarios y no han redundado en una reasignación significativa de los recursos sea dentro del sector agrícola o entre distintos sectores productivos. En suma, los mercados de agua no han sido especialmente dinámicos. Tal inactividad se debe a diversos factores que ponen obstáculos a su implantación y elevan los costos de transacción conexos, tales como infraestructura inadecuada o rígida; títulos de propiedad disputados o inciertos; resistencia psicológica y cultural a tratar el agua como mera mercancía, y señales de precios ambiguas o inconsistentes.

La única excepción en tal sentido es lo que ocurre en la cuenca del río Limarí, situado en el norte de Chile, donde el mercado es más activo. Sin embargo, esta cuenca ofrece la particularidad de poseer tres grandes embalses construidos por el Estado, lo que le otorga una capacidad de almacenamiento adecuada para el riego.³⁰

Estos resultados están abiertos a interpretación. La relativa inactividad de los mercados de aguas no significa que hayan fallado. Hay quienes sostienen que los recursos de agua ya estaban asignados de manera eficiente a comienzos de los años ochenta, una vez que el régimen militar hubo reestructurado el sector agrícola y finalizado la reforma agraria, de modo que ya no era necesario llevar a cabo un número considerable de transacciones. Ello parece dudoso en vista del crecimiento económico experimentado por Chile en los siguientes 15 años, crecimiento que ha exigido numerosos cambios en la producción agrícola y en la tenencia de la tierra, y que ha ido acompañado por la expansión de nuevos usos no agrícolas del agua. Sin embargo, incluso un pequeño margen de agua transferible podría aumentar en forma significativa la eficiencia económica. También se podría postular que el escaso número de ventas muestra por sí solo que el mercado ha funcionado, ya que ello indica que el agua no es lo suficientemente escasa para hacer subir los precios y hacer que éstos sobrepasen los costos de transacción. Cabe esperar que algunos mercados locales se tornen más activos en el futuro, a medida que el desarrollo económico aumente la demanda de agua, cosa que de hecho parece estar sucediendo ya en algunas zonas cercanas a la capital y en el norte árido del país.

³⁰ Sobre la cuenca del Limarí, véanse varias ponencias en Confederación de Canalistas de Chile (1993 y 1997). Además, el mercado de aguas de la cuenca ha sido estudiado en detalle en una reciente tesis de doctorado en economía agraria de Ereney Hagigeorgalis, de la Universidad de California en Davis.

Por otra parte, los incentivos de mercado contemplados en el Código de Aguas en orden a fomentar la conservación del recurso no han tenido gran impacto. Casi no ha habido inversión privada en lo tocante a embalses y obras de riego para un uso más eficiente del agua, a fin de vender el excedente que resultase de ello. Las pocas inversiones hechas en tales obras perseguían otros propósitos: por ejemplo, el de aumentar la productividad, en combinación con el uso de fertilizantes y pesticidas, y el de reducir los costos de operación y mantenimiento, pero no se ha vendido el agua sobrante. Desde 1985, por lo tanto, el Estado ha tenido que subvencionar las inversiones en obras de riego, contrariamente al propósito original del código.

Muchos de los resultados recién descritos pueden atribuirse al carácter contradictorio o ambiguo de las señales de precio del agua en Chile.³¹ El agua tiene, en cierto sentido, un valor elevado. Sin ella, la tierra agrícola no vale mucho, de modo que es raro que los derechos de agua estén en venta para los agricultores. Además, la gente se aferra a sus derechos de agua sin uso, en apariencia excedentes, como un seguro contra la sequía. Dado que en Chile los derechos de agua suelen definirse como partes proporcionales del flujo cambiante de los ríos y no como cantidades fijas, el tener esos excedentes es la única forma de asegurar las reservas para los años secos.

En otros sentidos, sin embargo, el valor del agua es bajo. Como se dijo antes, en muchas partes del país el recurso no es aún lo suficientemente escaso para forzar un alza de los precios. En efecto, los compradores disponen de opciones más baratas para aumentar sus reservas: por ejemplo, bombear agua subterránea, que en muchas áreas es aún abundante y poco explotada; aumentar la propia eficiencia en el uso del agua, si ya poseen algunos derechos de agua, y obtener derechos eventuales o contingentes del Estado,³² lo que es gratuito, y luego construir obras de almacenamiento. La vigencia de precios bajos explica, además, por qué ha habido menos inversión privada en tecnología de riego de lo que se esperaba.

Cuando se combinan con altos costos de transacción y otros obstáculos para las transacciones, las señales inconsistentes de precio debilitan los incentivos de mercado, que son, en teoría, la principal ventaja del Código de Aguas. Parte de la debilidad de los incentivos se debe a la decisión del gobierno militar de privatizar los derechos de agua sin imponer a los propietarios costos financieros, impuestos u otras

³¹ Para un análisis más detallado, véase Bauer (1997 y 1998b).

³² Los derechos eventuales o contingentes constituyen una categoría secundaria de los derechos de aguas, que pueden ejercerse sólo cuando sobra agua una vez que los dueños de derechos permanentes han satisfecho sus necesidades al respecto.

obligaciones. Esta decisión política es entendible y sus consecuencias para las operaciones del mercado pueden ser aceptables desde el punto de vista político. Sin embargo, ello mismo pone de relieve la cuestión de fondo: el buen funcionamiento de los mecanismos de mercado depende del contexto más amplio en que se desenvuelven y de las condiciones existentes. El modo en que funcionan está determinado, aunque sea en parte, por decisiones políticas, normas legales, arreglos institucionales, condiciones económicas y geográficas, y prácticas culturales. Las señales de precio son medidas ambiguas o incompletas del valor económico, porque reflejan una gran variedad de factores y realidades subyacentes, que son inevitablemente complejos. De ese modo, los mercados de agua jamás pueden ser neutros, objetivos o automáticos, como afirman sus más acérrimos defensores.

i) Los campesinos y los problemas de equidad

La situación de los derechos de agua de los pequeños agricultores sigue siendo precaria. Por lo general, carecen de reservas de agua seguras o de títulos legales de derechos de agua. Apenas si tienen voz en las asociaciones locales de canalistas, que están dominadas por agricultores grandes y medianos. Los campesinos son menos capaces de hacer valer o defender sus intereses en los conflictos sobre el uso del agua. Por su falta de influencia y de recursos sociales, no pueden moverse con facilidad en el sistema legal y administrativo, por lo cual prefieren evitarlo. Desde luego, muchos de estos problemas tienen profundas raíces históricas y son más un reflejo de la pobreza campesina general que de los cambios recientes en la ley de aguas.

Los campesinos no estaban en condiciones de informarse con rapidez de las nuevas disposiciones del Código de Aguas de 1981 y el gobierno militar no les dio asesoramiento jurídico ni técnico acerca del modo de solicitar derechos nuevos o regularizar los existentes.³³ Por último, carecen del dinero o del crédito necesario para adquirir derechos de agua en el mercado. Dependen, para ello, de que los propietarios actuales aumenten la eficiencia en el uso del recurso y dejen suficiente agua disponible para disminuir su precio de venta. Esto no ha sucedido aún y no hay indicios de que vaya a suceder en el futuro.

La falta de influencia económica y política de los campesinos constituye un problema aún más serio en el actual marco institucional,

³³ La excepción fueron los parceleros, grupo de pequeños agricultores que se beneficiaron cuando el régimen militar finalizó la reforma agraria, mediante la subdivisión de parte de las tierras expropiadas y la entrega de títulos individuales de dominio a los propios parceleros. Unos años después, el Estado regularizó también los derechos de aguas de éstos.

caracterizado por la mínima regulación estatal y la existencia de tribunales más poderosos. En este marco, los grupos e individuos privados deben confiar mucho más en su propio poder de negociación para coordinar los diferentes intereses. Lo mismo vale para otras formas de participación pública, como las organizaciones no gubernamentales (ONG). Para acudir con éxito al sistema jurídico es necesario contar con recursos económicos y un alto grado de capacidad profesional.

j) Manejo integrado del agua y solución de conflictos

La importancia adquirida por las negociaciones privadas deja al descubierto algunos de los defectos más serios del actual modelo institucional. Los resultados mixtos del Código de Aguas —mixtos en relación con las expectativas y con las afirmaciones exageradas de sus proponentes— se hacen notar con más fuerza justamente en el área en que podríamos esperar que el mercado fuera más sencillo y eficaz: el intercambio de derechos de riego. Las limitaciones del modelo son más evidentes mientras más complejos sean los problemas, tales como el de coordinar los usos múltiples del agua, o los relativos al manejo de las cuencas, la protección ambiental y la solución de conflictos. En Chile, estos problemas se han agravado en los últimos años, a medida que el desarrollo económico aumentaba la presión sobre los recursos hídricos. Tales problemas rara vez pueden ser resueltos por una simple venta o transacción de derechos. Cuando fracasa la negociación privada, el conflicto no pasa a los organismos estatales, hoy debilitados, sino a los tribunales de justicia, ahora más poderosos que en el pasado. Los tribunales chilenos, sin embargo, no están bien preparados para poner orden en estas materias. Han preferido, en general, un enfoque estrecho y formalista, que a menudo deja sin resolver el meollo del asunto o lo resuelve de una manera superficial o incompleta. Esto crea un vacío parcial en la toma de decisiones públicas, que tiende a favorecer los intereses de los más poderosos.

En suma, en Chile se adoptó el camino de la privatización y del libre mercado sin una adecuada atención al marco legal e institucional correspondiente.³⁴

k) Lecciones

La experiencia chilena ofrece varias lecciones fundamentales acerca de los mercados de agua, y particularmente acerca de la diferencia entre

³⁴ Véase Bauer (1998a y 1998b).

la teoría y la práctica. El Código de Aguas chileno es más un ejemplo del cual aprender que un ejemplo que convenga imitar.

Las políticas hídricas de libre mercado son más difíciles de poner en obra de lo que parece. El modo en que funcionan en la práctica depende de numerosos factores y condiciones económicos y no económicos. Los mecanismos de mercado pueden desempeñar algunas funciones mejor que otras. Es probable que sean más eficaces en una escala local y en un sector económico determinado; por el contrario, fracasarán a menudo en contextos multisectoriales, entre ellos el relativo al manejo de cuencas y a los conflictos ambientales. Un enfoque ideológico fuertemente neoliberal simplifica en exceso, y en forma peligrosa, los arreglos legales e institucionales que son necesarios para que un mercado de aguas funcione de modo eficiente y equitativo. Propiedad privada no es sinónimo de libre mercado: es decir, los derechos de propiedad pueden ser privados y seguros sin ser completamente transables. En otras palabras, se puede estar a favor de políticas que fortalezcan los derechos privados de aguas, sin estar necesariamente a favor de los mecanismos de mercado o la desregulación.

l) Títulos de derechos de agua

No deja de sorprender cuán confuso y desordenado continúa siendo el sistema chileno de títulos de derechos de agua, más de 17 años después de la aprobación del último Código de Aguas. El objetivo más importante de éste era garantizar la seguridad de los derechos de propiedad privada frente a la intervención estatal. En términos políticos generales, tal objetivo se ha logrado. Sin embargo, los aspectos más específicos de los títulos de derechos de aguas son aún, en muchos sentidos, bastante inciertos, lo cual representa un obstáculo no sólo para el mercado de aguas, sino también para el mercado de tierra regada.

Esta incertidumbre se manifiesta en diversas formas. Por ejemplo, con frecuencia falta información técnica y legal precisa. En teoría, la ley exige que todos los derechos de agua estén inscritos en los conservadores de bienes raíces. No obstante, la ley reconoce todos los derechos de agua otorgados o adquiridos bajo legislaciones anteriores, algunas de las cuales datan del siglo XIX y antes. La gran mayoría de estos derechos nunca han sido inscritos, situación que se complicó aún más con las expropiaciones y la redistribución de tierras de la reforma agraria. El gobierno militar procuró solucionar este problema dando preferencia a los usuarios reales del agua por sobre los propietarios de títulos de papel. El Código de Aguas de 1981 estableció procedimientos especiales para regularizar los títulos de derechos de agua.

Gran parte del incentivo para los tenedores de derechos es que los derechos no inscritos no pueden ser comprados, vendidos o hipotecados en forma separada de la tierra. Sin embargo, los tribunales han debilitado el proceso de regularización al insistir en que los derechos no inscritos gozan de plena protección constitucional, y no se pierden por no haber sido inscritos. De ese modo, en muchas zonas hay un número desconocido de derechos legalmente válidos que pueden hacerse valer en cualquier momento, incluso si no han sido ejercidos por décadas.

Además, las posibles transacciones se ven dificultadas por la descoordinación existente en el sistema de mantenimiento de registros. Hay tres diferentes fuentes de información acerca del dominio. Los registros de derechos de agua en los conservadores de bienes raíces son las únicas fuentes legalmente válidas. Sin embargo, tienen un alcance local y no están sistematizados en el ámbito provincial, regional o nacional. A mayor abundamiento, la calidad de la información técnica acerca del uso y distribución de las aguas deja mucho que desear. La Dirección General de Aguas también lleva sus propios registros, pero son muy incompletos y no valen como prueba legal del título. Finalmente, los registros más actualizados y precisos son los que llevan, en general, las asociaciones locales de canalistas, cuya capacidad administrativa es variable; pero esos registros dan cuenta sólo de los miembros de las asociaciones y, en cualquier caso, no valen como prueba legal del título.

La incertidumbre legal y la carencia de información fidedigna se han vuelto problemas más serios conforme aumentan las demandas de agua. Desde mediados de los años noventa, estos problemas han concitado mayor atención del Estado y de especialistas académicos,³⁵ pero serán necesarios muchos años de trabajo y cuantiosos recursos financieros para llegar a una solución y ponerla en práctica.

Una fuente adicional de incertidumbre es la continua disputa legal acerca de las relaciones entre los derechos de agua consuntivos y los no consuntivos. Los primeros hacen referencia al uso del agua para el riego, mientras que los segundos aluden a la generación de energía hidroeléctrica. Los dos tipos de derecho y de usos han entrado en conflicto en varias cuencas, conflictos que han llevado a una variedad de interpretaciones legales y a fallos judiciales inconsistentes o superficiales. Por lo general, estos conflictos los han ganado las compañías hidroeléctricas, lo cual ha hecho aún más inseguros los derechos de riego.³⁶

A pesar de todos estos problemas y de la incertidumbre en cuanto a los títulos, el sistema de derechos de agua de Chile es el más avanzado de

³⁵ Véanse Peña (1997), y Vergara (1997).

³⁶ Véanse Embid (1996); Garrido (1997 y 1998); Meinzen-Dick (1996), y Shah (1993).

América Latina y el Caribe en lo que concierne a fomentar los mercados de agua y de tierra. Ello nos lleva a dos importantes conclusiones: la primera es que a los restantes países de la región les queda aún un largo camino por recorrer en esta esfera; la segunda es que los mercados de tierras pueden mostrar bastante dinamismo, como ocurre en Chile, incluso si no existen regímenes formales de títulos de derechos de agua.

m) El mercado de aguas en México

En México, uno de los países de América Latina y el Caribe con la más larga tradición en cuanto al desarrollo del riego y los recursos hídricos, ha tenido lugar últimamente un importante proceso de reforma de las políticas de agua. Sin embargo, las reformas son tan recientes que sería prematuro evaluar desde ya sus resultados; por otra parte, no hay muchos estudios empíricos al respecto. Por tales motivos, aquí nos limitaremos a enumerar las principales características de estas reformas.³⁷

Reviste particular interés comparar la experiencia de México con la de Chile. Hay muchas semejanzas: tal como en Chile, la necesidad de reformar los derechos de aguas se vio impulsada, en México, por los cambios profundos verificados en el sector agrícola y en la política económica nacional. En esencia, estos cambios han consistido en la reducción del papel y el gasto del Estado, y en la promoción de la empresa privada y las fuerzas del mercado. Como en el resto de América Latina y el Caribe, tales cambios han nacido de la combinación entre factores económicos concretos y el pensamiento neoliberal. En México, durante los 75 años que siguieron a la revolución y a la Constitución Política de 1917, el sector agrícola estuvo fuertemente regulado y subvencionado. Los campesinos y agricultores pobres trabajaban en el sector ejidatario, en el cual rige la propiedad colectiva de la tierra; las políticas estatales, por su parte, apuntaban menos a la eficiencia económica que a la elevación del bienestar social. El Estado estableció una poderosa burocracia de riego, que construyó y administró grandes obras en el norte y centro del país. Los derechos de agua, como los derechos de tierras en el sector ejidatario, no eran privados ni transferibles.

A fines de los años ochenta, las crecientes demandas de agua de los sectores agrícola, industrial y urbano habían originado serios problemas de escasez y contaminación. El Estado respondió a ello mediante la creación, en 1989, de la Comisión Nacional del Agua (CNA), y la aprobación, en 1992, de una nueva ley al respecto, la Ley Federal de Aguas. Al mismo tiempo, se reformaron las disposiciones de la

³⁷ Esta sección se basa en Garduño (1996 y 1998); Johnson (1997); Mestre (1997), y Rosegrant y Gazmuri (1994).

Constitución Política acerca del sector agrícola, los derechos de tierras y los derechos de agua, a fin de propiciar la iniciativa privada y el despliegue de las fuerzas del mercado. La ley de aguas de 1992 se vio acompañada, en los años que siguieron a su aprobación, de diversos reglamentos y programas complementarios.

El contraste más fuerte con la experiencia de Chile es que las nuevas políticas de aguas de México son más amplias, equilibradas y con un enfoque general más ambicioso. Sus objetivos, a semejanza de los expuestos en los Principios de Dublín, son el manejo integrado y el desarrollo sostenible del agua. Al mismo tiempo, su aplicación se ha hecho en forma gradual, conforme a un criterio pragmático en que se reconocen las complejidades y dificultades involucradas en el proceso.

Asimismo, los mercados de aguas y los derechos de aguas transables han sido considerados en México como herramientas de políticas, sin duda importantes, pero no como principios absolutos, pues forman parte de una serie más vasta de instrumentos económicos y mecanismos institucionales. También se han aplicado políticas a las que se ha conferido igual o mayor importancia que a las referidas a los mercados de aguas, como nuevos sistemas administrativos para el otorgamiento de permisos y el cobro de tarifas, tanto en lo referente al uso del agua como a las emisiones contaminantes, es decir, tanto en lo relativo a la cantidad como a la calidad del agua; participación social amplia en los consejos de cuencas; participación privada en la construcción de infraestructura y el suministro de servicios, y transferencia de proyectos estatales de riego a organizaciones de usuarios.

Pese a ello, la autoridad reguladora del Estado aún es fuerte en todas estas áreas. La inscripción y regularización de los títulos de derechos de agua son pasos básicos para poner en práctica estas políticas. Además, son procesos lentos y largos, como lo reconocen explícitamente las entidades estatales competentes.

En suma, los mercados de aguas recién comienzan a desarrollarse en México, y todo indica hasta el momento que su alcance será bastante limitado. No es claro aún el efecto que ejercerán sobre los mercados de tierras.

4. Conclusiones

En el último tiempo se han manifestado, en el ámbito internacional, distintas tendencias con respecto a las políticas de aguas, algunas de las cuales favorecen los mercados respectivos y otras marchan más bien en el sentido contrario. La demanda de agua se está incrementando y diversificando, lo que torna más escaso el recurso y le confiere un mayor

valor económico. Al mismo tiempo, se intensifican los conflictos y la competencia entre los usuarios. A estos cambios corresponden los llamamientos internacionales en orden a introducir reformas, sea para manejar el agua como un bien económico, sea para manejarla de manera integrada, tarea que implica la participación pública y la sustentabilidad ambiental a largo plazo. Los mercados de aguas, así como los incentivos económicos con fines semejantes, cumplen un papel de peso en algunas de estas reformas, pues encierran la posibilidad de hacer más eficiente el uso y la asignación del agua. Sin embargo, los mercados se han mostrado hasta ahora ineficaces, y a veces incluso contraproducentes, en la consecución de tales objetivos. Los mercados de agua muestran diversas fallas; es sumamente difícil definir el carácter transable de los derechos de aguas, y los mercados no pueden solucionar los conflictos pertinentes, tarea que corresponde esencialmente a la esfera judicial y a la esfera política. Por tales razones, los Estados deberían pesar cuidadosamente las fortalezas y debilidades que exhiben los mercados, conforme a las cuales pueden desempeñar ciertas funciones en determinadas circunstancias, pero son incapaces de hacerlo en circunstancias distintas. Lo más probable es que los mercados funcionen eficazmente sólo en un sector económico dado, o sólo en lo referente a un tipo de uso del agua, como el que se da en la agricultura. Sin embargo, es probable que fracasen en contextos intersectoriales y de cuencas, los cuales envuelven relaciones más complejas entre usos y usuarios del agua.

El funcionamiento de los mercados de aguas influye en el de los mercados de tierras rurales. Ello ocurre básicamente por medio de tres mecanismos. En primer lugar, los primeros pueden hacer más flexibles a los mercados de tierras en zonas donde predomina la agricultura de riego. Los mercados de aguas dependen de derechos de aguas que son definidos legalmente como privados y como separados del dominio de la tierra. La posibilidad de transferir derechos de aguas de un predio a otro les da a los propietarios mayor libertad para desplazarse de un uso de la tierra a otro, agrícola o no agrícola. Gracias a esa mayor flexibilidad, el mercado de tierras puede ser más activo y eficiente. Por otra parte, allí donde no hay mercado de aguas, el mercado de tierra regada refleja por lo general, aunque en forma más indirecta, la disponibilidad de agua. Ello tiene considerable impacto en el valor de la tierra, pero se trata de un impacto difícil de medir, y la información de precios es compleja y rara vez transparente.

En segundo lugar, la intensificación de la demanda de agua y de la competencia por ésta puede aumentar la incertidumbre y la inestabilidad de los mercados de tierras. Estas tendencias en el uso del agua son sólo una parte de las fuerzas económicas y políticas más amplias que apuntan actualmente, en el contexto de mercados globales en continuo cambio, a transformar el sector agrícola mediante la introducción de nuevas

tecnologías, cultivos y usos de la tierra. Tales fuerzas actúan en un ámbito mucho más amplio que el referido únicamente al agua, pero los problemas del agua son, de todas maneras, factores que gravitan poderosamente en la dinámica de la situación actual.

En tercer lugar, hay diferencias físicas básicas entre el agua y la tierra, que llevan a contrastes en términos de derechos de propiedad. La tierra está fija en un lugar, mientras que el agua es móvil y cambia de ubicación y, también, de forma física. Por tales motivos, es más probable que los usos del agua causen mayores externalidades que los de la tierra, entre ellas, muy en especial, los impactos ambientales. Por ende, los derechos de aguas deben estar más condicionados y más regulados que los derechos de tierras. Esto es algo que conocen bien los especialistas en agua, pero que los especialistas en tierras suelen desconocer. Las peculiaridades físicas del agua explican también, en gran parte, el que los títulos de derechos de aguas estén menos formalizados que los títulos de tierras en la mayoría de los países, y el que los valores y precios del agua suelen ser más difíciles de determinar que los valores y precios de la tierra. Los efectos sobre los mercados de tierras son evidentemente complejos y su dilucidación requiere mayores estudios.

Finalmente, de las experiencias aquí revisadas se desprende una conclusión que es igualmente válida para los mercados de tierras: la importancia fundamental de los arreglos institucionales. Las políticas basadas en principios meramente económicos no tendrán éxito a menos que estén acompañadas —o precedidas— de esfuerzos tendientes a fortalecer y mejorar la capacidad institucional en el gobierno, el sistema legal y las ONG. La interacción entre instituciones, economía y recursos naturales es lo suficientemente compleja para que sólo un enfoque interdisciplinario permita abordarla en forma adecuada. La aplicación de las políticas pro mercado requiere cuidado y pragmatismo.

Bibliografía

- Anderson, Terry (comp.) (1983), *Water Rights: Scarce Resource Allocation, Bureaucracy, and the Environment*, San Francisco, California, Instituto de Investigación del Pacífico para Políticas Públicas.
- Banco Mundial (1993), *Water Resources Management: A World Bank Policy Paper*, Washington, D.C.
- Bauer, Carl (1998a), "Slippery property rights: multiple water uses and the neoliberal model in Chile, 1981-1995", *Natural Resources Journal*, vol. 38, N° 2.
- ___ (1998b), *Against the Current: Privatization, Water Markets, and the State in Chile*, Boston, Massachusetts, Kluwer Academic Publishers.
- ___ (1997), "Bringing water markets down to earth: the political economy of water rights in Chile, 1976-1995", *World Development*, vol. 25.
- ___ (1996a), "El mercado de aguas en California", *Precios y mercados del agua*, Antonio Embid (comp.), Madrid, Editorial Civitas, republicado en *Revista de Derecho Administrativo Económico*, vol. 1, N° 2, Santiago de Chile, 1999.
- ___ (1996b), "Instrumentos económicos del manejo integrado de recursos hídricos: ventajas y obstáculos", *Workshop on Strategies for Integrated Water Resource Management in Latin America and the Caribbean: Proceedings*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- ___ (1993a), "Régimen jurídico del agua: la experiencia de Estados Unidos", *Revista de la CEPAL*, N° 49, Santiago de Chile, abril.
- ___ (1993b), "Los derechos de agua y el mercado: efectos e implicancias del Código de Aguas Chileno de 1981", *Revista de Derecho de Aguas*, vol. 4, Santiago de Chile.
- Brandão, Antonio y Gershon Feder (1995), "Regulatory policies and reform: the case of land markets", *Regulatory Policies and Reform: A Comparative Perspective*, Claudio Frischtak (comp.), Washington, D.C., Departamento de Desarrollo del Sector Privado, Banco Mundial.
- Bromley, Daniel (1991), *Environment and Economy: Property Rights and Public Policy*, Cambridge, Massachusetts, Basil Blackwell, Inc.
- Brown, F. Lee (1997), "Water markets and traditional water values: merging commodity and community perspectives", *Water International*, vol. 22.
- Carter, Harold, Henry Vaux y Ann Scheuring (comps.) (1994), *Sharing Scarcity: Gainers and Losers in Water Marketing*, Berkeley, California, Centro de Asuntos Agrícolas, Universidad de California.
- Confederación de Canalistas de Chile (1997), *Cuarta Convención Nacional de Usuarios del Agua de Chile*, Santiago de Chile.
- ___ (1993), *Tercera Convención Nacional de Regantes de Chile*, Santiago de Chile.
- Domer, Peter (1992), *Latin American Land Reforms in Theory and Practice: A Retrospective Analysis*, Madison, Wisconsin, University of Wisconsin Press.
- Dourojeanni, Axel (1997), *Management Procedures for Sustainable Development Applicable to Municipalities, Micro-regions and River Basins*, serie Medio ambiente y desarrollo, N° 3 (LC/L.1053-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.

- ___ (1992), Políticas de gestión integral de aguas y políticas económicas (LC/R.1207), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Embid, Antonio (comp.) (1996), *Precios y mercados del agua*, Madrid, Editorial Civitas.
- Feder, Gershon y David Feeny (1991), "Land tenure and property rights: theory and implications for development policy", *World Bank Economic Review*, vol. 5.
- Frederick, Kenneth (comp.) (1986), *Scarce Water and Institutional Change*, Washington, D.C., Resources for the Future.
- Garduño, Hector (1998), "Water Rights Implementation", documento presentado en el Primer seminario regional sobre reforma de la política en la ordenación de los recursos hídricos, MENA/MED Water Initiative (El Cairo, 1 al 3 de junio).
- ___ (1996), "Water Use Management in Mexico: Strategy for the 1995-2000 Period", México, D.F., Comisión Nacional del Agua (CNA), inédito.
- Garrido, Alberto (1998), "An economic analysis of water markets within the Spanish agricultural sector: can they provide substantial benefits?", *Markets for Water: Potential and Performance*, K.William Easter, Mark Rosegrant y Ariel Dinar (comps.), Kluwer Academic Publishers.
- ___ (1997), "El agua: mejor ahorrar hoy que lamentar mañana", *El campo y el medio ambiente: un futuro en armonía*, Madrid, Editorial Sopec/Banco Central Hispano.
- Gottlieb, Robert y Margaret Fitzsimmons (1991), *Thirst for Growth: Water Agencies as Hidden Government in California*, Tucson, Arizona, University of Arizona Press.
- Gray, Brian (1994), "The modern era in California water law", *Hastings Law Journal*, vol. 45.
- ___ (1990), "Water transfers in California: 1981-1989", *The Water Transfer Process as a Management Option for Meeting Changing Water Needs*, Lawrence MacDonnell (comp.), Informe del estudio geológico de Estados Unidos.
- GTZ (Sociedad Alemana de Cooperación Técnica) (1998), *Land Tenure in Development Cooperation: Guiding Principles*, Schriftenreihe der GTZ, N° 264, Wiesbaden, Alemania, Universum Verlagsanstalt.
- Heame, Robert y K.William Easter (1995), "Water Allocation and Water Markets", World Bank Technical Paper, N° 315, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Hodgson, Geoffrey (1988), *Economics and Institutions: A Manifesto for a Modern Institutional Economics*, Filadelfia, Pensilvania, University of Pennsylvania Press.
- International Conference on Water and the Environment (1992), *Report of the Conference*, Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente (CIAMA) (Dublín, Irlanda, 26 al 31 de enero).
- Israel, Morris y Jay Lund (1995), "Recent California water transfers: implications for water management", *Natural Resources Journal*, vol. 35.
- Johnson, Sam (1997), "Irrigation management transfer: decentralizing public irrigation in Mexico", *Water International*, vol. 22.

- Lee, Terence y Andrei Jouravlev (1998), *Los precios, la propiedad y los mercados en la asignación del agua*, serie Medio ambiente y desarrollo, N° 6 (LC/L.1097-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.
- Livingston, Marie (1993), "Designing Water Institutions: Market Failures and Institutional Response", World Bank Policy Research Working Paper, N° 1227, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Macpherson, C.B. (comp.) (1978), *Property: Mainstream and Critical Positions*, Oxford, Basil Blackwell.
- Meinzen-Dick, Ruth (1996), "Groundwater markets in Pakistan: participation and productivity", *Research Report*, N° 105, Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria (IIPA).
- Mestre, J. Eduardo (1997), "Integrated approach to river basin management: Lerma-Chapala case study: attributions and experiences in water management in Mexico", *Water International*, vol. 22.
- Muñoz, Jorge (1993), *Rural Land Markets in Latin America: Evidence from Four Case Studies (Bolivia, Chile, Honduras and Paraguay)*, documento preparado para el Banco Mundial, Washington, D.C.
- North, Douglass (1981), *Structure and Change in Economic History*, Nueva York, Norton.
- O'Brien, Kevin y Robert Gunning (1994), "Water marketing in California revisited: the legacy of the 1987-1992 drought", *Pacific Law Journal*, vol. 25.
- Peña, Humberto (1997), "Exposición", Santiago de Chile, Confederación de Canalistas de Chile.
- Perry, C.J., David Seckler y Michael Rock (1997), "'Water as an economic good': a solution, or a problem?", *Research Report*, N° 14, Colombo, Sri Lanka, Instituto Internacional de Ordenación del Riego (IIMI).
- Ríos, Mónica y Jorge Quiroz (1995), "The Market of Water Rights in Chile: Major Issues", World Bank Technical Paper, N° 285, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Rose, Carol (1994), *Property and Persuasion: Essays on the History, Theory, and Rhetoric of Ownership*, Boulder, Colorado, Westview Press.
- Rosegrant, Mark y Hans Binswanger (1994), "Markets in tradable water rights: potential for efficiency gains in developing countries", *World Development*, vol. 22.
- Rosegrant, Mark y Renato Gazmuri (1994), "Tradable water rights: experiences in reforming water allocation policy," *Water Markets in Theory and Practice: Market Transfers, Water Values, and Public Policy*, Boulder, Colorado, Westview Press.
- Sax, Joseph, Robert Abrams y Barton Thompson, Jr. (1991), *Legal Control of Water Resources: Cases and Materials*, segunda edición, St. Paul, Minnesota, West Publishing Co.
- Shah, Tushar (1993), *Groundwater Markets and Irrigation Development: Political Economy and Practical Policy*, Bombay, Oxford University Press.
- Schearer, Eric, Susana Lastarria-Cornhiel y Dina Mesbah (1990), "The Reform of Rural Land Markets in Latin America and the Caribbean: Research, Theory, and Policy Implications", Land Tenure Center Paper, N° 141, Madison, Wisconsin, Universidad de Wisconsin.

- Shupe, Steven, Gary Weatherford y Elizabeth Checchio (1989), "Western water rights: the era of reallocation", *Natural Resources Journal*, vol. 29.
- Smith, Rodney (1988), *Trading Water*, Washington, D.C., Consejo de Políticas de Estado y Organismos de Planificación.
- Solanes, Miguel (1998), "Manejo integrado del recurso agua, con la perspectiva de los Principios de Dublín", *Revista de la CEPAL*, N° 64 (LC/G.2022-P), Santiago de Chile, abril.
- ____ (1996), "Mercados de derechos de agua: componentes institucionales", *Revista de la CEPAL*, N° 59 (LC/G.1931-P), Santiago de Chile, agosto.
- Stanfield, David (1990), "Rural land titling and registration in Latin America and the Caribbean: implications for rural development programs", Madison, Wisconsin, Centro de Tenencia de Tierras, Universidad de Wisconsin.
- Thiesenhusen, William (1996), "Trends in land tenure issues in Latin America", *Land Tenure in Development Cooperation: Guiding Principles*, Schriftenreihe der GTZ, N° 264, Wiesbaden, Alemania, Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ).
- ____ (1995), *Broken Promises: Agrarian Reform and the Latin American Campesino* Boulder, Colorado, Westview Press.
- Vergara, Alejandro (1997), "Perfeccionamiento legal del mercado de derechos de aguas", *Cuarta Convención Nacional de Usuarios del Agua de Chile*, Santiago de Chile, Confederación de Canalistas de Chile.
- Vogelgesang, Frank (1996), "Los derechos de propiedad y el mercado de la tierra rural en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 58 (LC/G.1916-P), Santiago de Chile, abril.
- Willey, Zach (1992), "Behind schedule and over budget: the case of markets, water, and the environment", *Harvard Journal of Law and Public Policy*, vol. 15.
- Young, Robert (1986), "Why are there so few transactions among water users?", *American Journal Agricultural Economics*, vol. 68.

Capítulo IV

La herencia de tierras y la necesidad de rejuvenecimiento del campo

Martine Dirven¹

El mundo rural es sumamente heterogéneo y complejo, y así lo es también la actividad agrícola, con sus altos riesgos climáticos y fitosanitarios, las grandes variaciones temporales de precio y su persistente tendencia a la baja. La desigual distribución de la tierra y la escasa productividad promedio de la mano de obra, redundan en bajos ingresos para la mayoría de los agricultores y sus empleados. La falta de capital físico, humano y social, así como la existencia de mercados sumamente imperfectos, dificultan la adopción de tecnologías modernas y de rubros más rentables. La demanda de los productos tradicionales campesinos, con su presentación poco homogénea y sofisticada, está en un retroceso acelerado frente a la que corresponde a los productos de una agricultura cada vez más industrializada.

¹ División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL. Quisiera expresar aquí mi gratitud a diversas personas por la ayuda que me prestaron en la concepción de este documento: a John Durston y Patricio Castillo, sin los cuales probablemente no hubiera iniciado este artículo; a José Aylwin, por los diversos documentos recientes que me facilitó y dan luces sobre la materia, y a Carlos Amtmann, Irma Arriagada, Maximiliano Cox, Carmen Deere, Germán Escobar, Jorge Katz, César Morales, José Ignacio Porras, Jorge Rodríguez, Pedro Tejo, Guillermo Toro y Stephen Wallace, por los valiosos comentarios que me hicieron sobre un primer borrador de este artículo.

Paralelamente, en las zonas rurales se asiste a una emigración continua de la población, en especial de la más joven y de mayor escolaridad, así como a una ocupación creciente de los jóvenes con mayor grado de educación en actividades rurales no agrícolas. Una parte considerable de la juventud rural emigra no porque sea su opción preferida, sino por las barreras que estorban su inserción en la vida productiva y social de su comunidad. Una de esas barreras es la dificultad de acceder a la propiedad de la tierra, recurso finito, así como a su uso, debido al escaso desarrollo de las modalidades de arrendamiento. Por otra parte, en la región se está aún lejos de la posibilidad de que la población adulta, especialmente la rural, se retire de la vida laboral mediante un sistema de seguridad de cobertura amplia, con prestaciones acordes a una vida digna.

Todo lo anterior ha dado origen a intentos de acción entre la población misma, en los gremios, en las organizaciones en pro del desarrollo, y en los ámbitos académicos y políticos. Las visiones de cada grupo son distintas y a veces encontradas, según sus intereses y sensibilidad. Por una parte, hay un enfoque economicista, orientado a mejorar la productividad y la competitividad del sector, a fin de aumentar los ingresos y disminuir la pobreza. Esta visión trae aparejada una serie de exigencias tendientes a elevar el grado de educación general y de capacitación especializada, de apertura hacia los cambios y de innovación entre administradores y trabajadores agrícolas. Y va acompañada también, en cierta medida, de la exigencia de reemplazar a los agricultores no competitivos por otros que tengan, según se supone a priori, mejores aptitudes. A estos últimos se les da un acceso preferencial a la capacitación, al crédito y a las subvenciones. En Europa, este enfoque recibe el nombre de visión neoprofesional.

Hay, por otra parte, una visión social, que a su vez puede ser dividida en dos vertientes, una orientada hacia la retención de la población en el área rural y en las actividades agrícolas, y la otra, hacia una mayor equidad. Esta última hace especial hincapié en el otorgamiento de mayores espacios a los grupos tradicionalmente postergados en la región, como los indígenas, las mujeres, los jóvenes y los ancianos. La primera vertiente, encaminada sobre todo a retener a los jóvenes, suele combinarse con acciones destinadas a atraer nueva población desde las áreas urbanas o desde otros países, con el fin de lograr un mayor equilibrio entre la población rural y la urbana o de evitar el despoblamiento del campo. Para que ello fructifique, es preciso hacer más atractivas las zonas rurales, esto es, dotarlas de las instalaciones imprescindibles y elevar los ingresos, por medio de proyectos productivos, de transferencias o de ambas iniciativas a la vez. En Europa, este enfoque ha recibido el nombre de visión neorrural. Esta última

vertiente apunta a beneficiar a los grupos postergados, mediante una distribución más igualitaria de los activos, la elevación de sus ingresos y el aumento de su poder de negociación, es decir, por medio de acciones orientadas a su empoderamiento, sea como individuos o como grupos.

En este artículo se postula que en América Latina y el Caribe es necesario compatibilizar ambas visiones, y, más específicamente, que es imperioso iniciar un proceso de rejuvenecimiento de la población rural y de los encargados de dirigir la producción agropecuaria.

Muchos temen en la región que la materialización de esta propuesta lleve al desmoronamiento de la cultura campesina; en este artículo se sostiene que, por el contrario, la revitalizaría. Por otra parte, quienes trabajan desde hace años para que las políticas de traspaso de tierras beneficien a grupos específicos de la población rural, como los campesinos más pobres, las viudas o los pueblos indígenas, víctimas todos de una larga historia de discriminación, inequidad y despojo, sienten que la propuesta va en contra de sus esfuerzos o resulta contraproducente, por desviar la atención de esos hechos fundamentales.

No somos insensibles ante los puntos válidos de estos argumentos. Pensamos, sin embargo, que al atraer la atención sobre el envejecimiento de la población y las dificultades crecientes de los jóvenes para acceder a la tierra, estamos apuntando hacia un problema real de la región, que seguirá agravándose si no se le pone pronto remedio.

En lo que sigue, se describe, primero, la magnitud del envejecimiento de la población económicamente activa (PEA) agrícola. Después se pasa revista a algunas modalidades de traspaso y herencia de tierra vigentes en la región, así como a las barreras que impiden la inserción de los jóvenes en la producción y la comunidad. También nos referimos a los ingresos de las personas de la tercera edad y al grado de cobertura de las pensiones y jubilaciones. Se analizan en seguida algunas de las políticas aplicadas en la Unión Europea (UE) para el rejuvenecimiento del campo, para finalizar con las lecciones que se pueden desprender de ello para aplicarlas en América Latina y el Caribe.

1. Envejecimiento de la población rural y de los productores agrícolas

Aunque las nociones de juventud y vejez no son conceptos meramente físicos, aplicables a grupos que están dentro de cierta franja de edad —los cuales, por lo demás, nunca constituyen colectivos

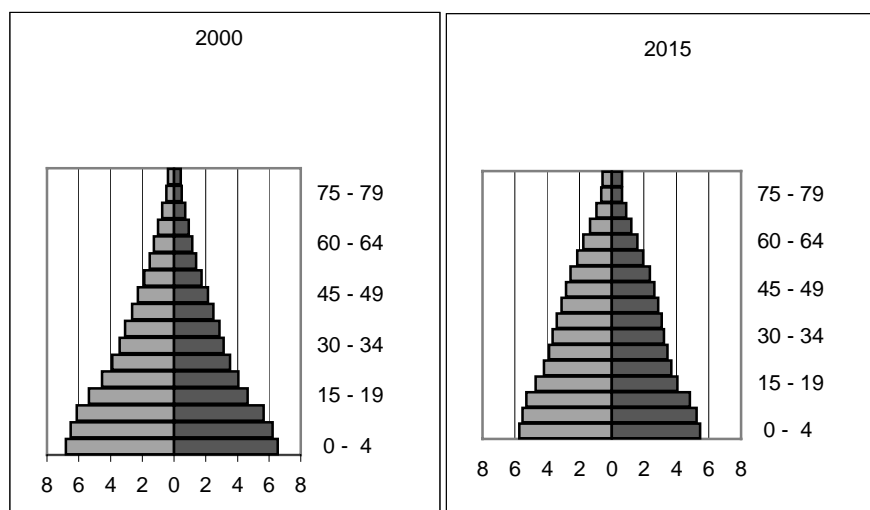
homogéneos—, cada cultura define ciertos criterios para clasificar a los grupos etarios, basados en normas y costumbres relacionadas con el lenguaje, el vestir, los comportamientos esperados, los derechos y aspiraciones y las disposiciones legales (Campos, 1993).

La tendencia a una menor natalidad y a una mayor longevidad se da en todos los países de la región, aunque en cada uno a ritmo diferente. Tres grupos de países pueden distinguirse en lo concerniente a envejecimiento de la población. El primero está encabezado por Uruguay, donde 17% de la población tiene 60 años o más, seguido de Argentina (13%) y Chile (10%), y también de varios países del Caribe (Antillas Neerlandesas, Bahamas, Barbados, Cuba, Guadalupe, Jamaica, Martinica, Puerto Rico, y Trinidad y Tabago). El segundo grupo, en plena transición, está formado por Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guyana, México, Panamá, Perú, República Dominicana, Suriname y Venezuela. Los demás países se encuentran en una transición que va de moderada a incipiente, con una cifra entre 5% y 7% de adultos mayores (CEPAL, 2000).

En el medio rural, el porcentaje de los mayores de 60 años de la región en su conjunto era 7,6% en 2000, y se proyecta que llegue a 10,2% en 2015 (véase el gráfico IV.1). La tasa de actividad de la gente de más edad del área rural es muy alta, y mucho más alta que entre los grupos etarios equivalentes del área urbana (véase el cuadro 1 del anexo). Se estima que, en el año 2000, el 83,1% de los hombres rurales de 60 a 65 años eran económicamente activos, frente a 61,4% en el caso de los hombres urbanos. Para los hombres de 75 a 79 años, los porcentajes son de 44% y 19%, respectivamente. La proporción de los mayores de 60 años en la PEA total rural en 2000 se estima en 7,8%, esto es, algo más de 3.900.000 personas,² y se proyecta que en 2015, si persiste la tendencia actual, los mayores de 60 años lleguen a representar 9,1% de la PEA rural total de la región. En el caso de la PEA urbana, estos porcentajes van de 3,4% en 2000, es decir, algo más de 2.100.000 personas, a 4,2% en 2015 (CEPAL, 1999a).

² En 2000, Uruguay y Nicaragua fueron los países extremos a este respecto: en Uruguay, la PEA de 60 años y más constituía 13,7% de la PEA rural total, proporción que en Nicaragua era de 5,7%.

Gráfico IV.1
AMÉRICA LATINA: PIRÁMIDE DE LA POBLACIÓN RURAL, 2000-2015



Fuente: Elaborado por el autor, sobre la base de CEPAL, "América Latina: proyecciones de población urbana y rural 1970-2025", *Boletín demográfico*, año 32, N° 63 (LC/G.2052; LC/DEM/G.183) Santiago de Chile, División de Población de la CEPAL-Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), enero de 1999 y "América Latina: población económicamente activa 1980-2025", *Boletín demográfico*, año 32, N° 64 (LC/G.2059; LC/DEM/G.188), Santiago de Chile, División de Población de la CEPAL-Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), julio de 1999.

Nota: Las cifras del eje horizontal corresponden a porcentajes de la población total; las del eje vertical, a tramos de edad. Los hombres están representados a la izquierda, en gris claro, y las mujeres, a la derecha, en gris oscuro.

En el universo de la PEA general, la PEA agrícola es la que muestra mayor porcentaje de personas de 60 años y más, proporción que actualmente llega a 11% de la PEA agrícola total (véase cuadro 2 del anexo). Ese porcentaje es aún más alto entre los encargados de la conducción del predio: se estima que, actualmente, más de 20% de éstos son mayores de 60 años, porcentaje que es aún más alto en algunos países como Brasil, Chile, Panamá y México³ o en zonas específicas de otros países. Además, en todos los países hay una clara relación entre edad del encargado y tamaño de la explotación, pues a mayor edad, mayor es el

³ En Brasil, según la Encuesta nacional de hogares de 1999, el 24% de los agricultores era mayor de 60 años; en Chile, según el Censo Agropecuario de 1997, el 42% es mayor de 55 años y 28% es mayor de 65 años; en Panamá, 32% es mayor de 60 años, y en México, la edad promedio de los ejidatarios es de 51 años, y 24,5% de ellos tienen más de 65 años. Entre los productores privados de México, la edad promedio es de 53 años y 25% tienen más de 65 años. Estas cifras son aún más altas en el caso de las mujeres, pues 67% de las ejidatarias tienen más de 50 años y 35% más de 65 años (Robles, 2000).

tamaño del predio. Al mismo tiempo, la proporción de los productores que son propietarios aumenta con la edad.

En cuanto a la composición de los hogares, cabe indicar que un número apreciable de los agricultores de 60 años y más vive solo o con su cónyuge. Así, en Brasil, el productor vive solo en 29% de los hogares de los productores de 60 años y más; en 10% de los hogares vive únicamente con su cónyuge, y en 48% de los hogares vive con sus hijos u otros integrantes de la familia mayores de 18 años. En total, suman 854.593 agricultores de 60 años y más, los cuales, con un incentivo adecuado, podrían dejar voluntariamente la conducción del predio, y quizá incluso la propiedad, en manos de algunos de los integrantes menores de la familia, algún pariente que no viva en el predio, u otro productor actual o potencial interesado en cualquiera de las actividades —silvoagropecuaria, agroturística, agroindustrial u otras— que puedan desarrollarse en el predio. Ésta es precisamente la posibilidad que queremos explorar aquí, a fin de contrastarla con las costumbres vigentes en cuanto a traspaso intergeneracional de la conducción y la propiedad del predio, para examinar después la casi nula cobertura que otorgan los sistemas de pensiones y jubilaciones de la región.

Uno de los motivos de esta exploración es que, en la mayoría de los países de la región, los años de educación formal de la juventud rural duplican los años cursados por sus padres, lo cual, aunque es aún insuficiente, constituye un capital invaluable. Se ha demostrado que la educación escolar no sólo entrega conocimientos específicos, sino que tiene también efectos no cognoscitivos, como la capacidad de asimilar nuevas ideas, la formación de un espíritu competitivo y la voluntad de someterse a una disciplina, factores que son directamente aplicables a la actividad productiva. Además, la educación incrementa la capacidad de buscar información, de ordenarla y sistematizarla, y acorta el tiempo entre el descubrimiento de una tecnología y su aplicación, con lo cual se reducen los riesgos asociados a su uso, aumenta la posibilidad de experimentar y se incrementa la capacidad de adaptarse a las condiciones cambiantes del mercado. A las características propias del hecho de ser joven, se añaden, pues, los efectos de la educación formal. Debido a ambos hechos, los jóvenes tienen una actitud más abierta que sus padres o abuelos ante la innovación y el riesgo.⁴

Al estudiar los efectos de la educación en la productividad agrícola, Cotlear (1989) comprobó, contra todos sus pronósticos, que la edad, entendida como sinónimo de experiencia, ejercía un efecto negativo sobre la producción, sobre todo en las zonas de agricultura más moderna.

⁴ Véanse, entre otros, Inkeles y Smith (1974); UNICEF (1980), y Barrera de Martínez (1985).

Además, descubrió que el umbral requerido para que la educación tuviese un impacto notorio aumentaba con el dinamismo de la zona y con la complejidad y novedad de las tecnologías en uso. Según un estudio de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el manejo de una empresa agrícola familiar inserta en el mercado obliga a un uso intensivo de conocimientos multidisciplinarios, lo cual la sitúa entre las actividades con mayores exigencias en este plano. Y es así porque el productor tiene que combinar conocimientos específicos de producción —agronómicos, climáticos, tecnológicos y de mercados— con conocimientos de gerencia, como contabilidad, análisis de proyectos, análisis financiero y organización administrativa (OCDE, 1994).

2. Costumbres y herencia en el acceso a la tierra

*La tierra que se hereda es como una tierra que se regala;
¿qué trabajo hay en los jóvenes para conseguirla?*

Comunero de Cerro Blanco, IV Región, Chile⁵

a) Racionalidad y expectativas

A diferencia de otros negocios, la agricultura familiar tiene características particulares: por una parte, exige la continuidad de la gestión y del trabajo familiar, por otra, debido a sus dimensiones más bien reducidas y fijas, no es posible explotar los predios en buena forma sin un vuelco decisivo en la organización o las tecnologías empleadas. Al mismo tiempo, la transmisión del oficio de agricultor familiar de padres a hijos es probablemente, y en todo el mundo, más frecuente que en cualquiera otra ocupación (véase el diagrama IV.1).

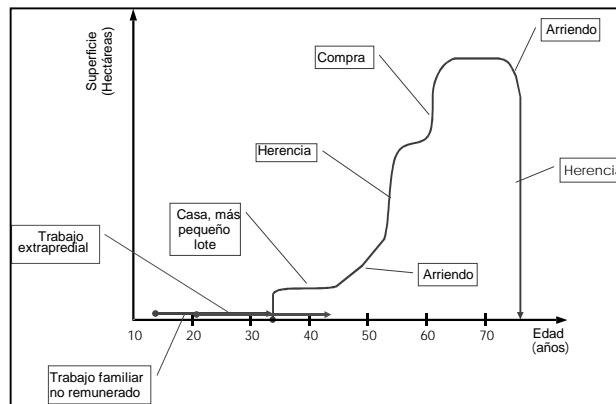
Tradicionalmente, el trabajo en la agricultura ha estado regulado por la institución familiar, la cual ha asignado, en virtud de leyes y costumbres, los puestos de trabajo. Por ende, ha designado también a los trabajadores potenciales que deben abandonar la actividad y, por lo tanto, a los sucesores potenciales que quedan excluidos de la herencia (González, 1990). La lógica de reproducción de los hogares campesinos se basa en la necesidad de mantener el patrimonio familiar representado, a lo largo de generaciones, por la tierra. Merced al carácter patrilineal de la sucesión, se garantiza simultáneamente la continuidad de la familia, de la unidad básica de producción y de la comunidad. Detrás de las pugnas comunitarias en torno al mantenimiento de la propiedad colectiva hay una lógica similar, que hace hincapié en la defensa de la comunidad y

⁵ Citado en Maffei, Monzó y Pedroni (2000).

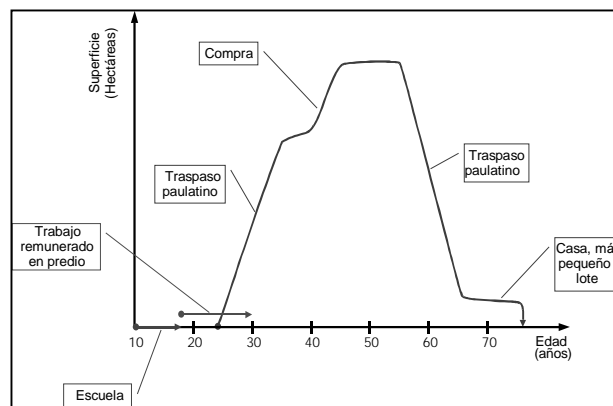
considera que la sucesión patrilineal es el mejor mecanismo para garantizar su supervivencia (Deere y León, 2000).

Diagrama IV.1
CICLO DE TENENCIA DE LA TIERRA

Situación actual



Situación deseable



Actualmente, los procesos tradicionales de sucesión enfrentan una doble ruptura. Por una parte, se han reducido las posibilidades de formar nuevas unidades de producción, dado que ya no parece posible seguir expandiendo la frontera agrícola, y, por otra, muchas familias campesinas ya no ven que sus hijos deban reproducir inexorablemente el oficio de los

padres. De esa manera, la formación de una nueva generación de agricultores está perdiendo la naturalidad que tenía antaño, con lo cual cobra mayor prominencia el problema de la sucesión. Ello queda ilustrado en una encuesta contenida en Abramovay (1998), conforme a la cual un tercio de los padres entrevistados no tiene claro si alguien de la familia lo sucederá. La mayoría de los jóvenes declaró que los padres no han ejercido influencia sobre su dedicación laboral, lo que contrasta con la situación de las generaciones anteriores donde los padres sí ejercieron presión sobre los jóvenes para que siguieran en la actividad agrícola.

Ya en la edad avanzada el ancianito tiene que prepararse para ir al encuentro de sus abuelos, dejar la bendición verbal a sus hijos y repartir sus posesiones.

Frase citada en Coordinación de Organizaciones del Pueblo Maya de Guatemala (COPMAGUA, 1999)

b) Procesos de sucesión

Para entender la lógica de nuestras próximas sugerencias, es necesario dejar en claro que nos estamos refiriendo a la transferencia a las próximas generaciones del uso del patrimonio y de la conducción del negocio, y no a la transferencia legal de la propiedad de la tierra y de los activos existentes. En el caso que nos interesa, se trata de un proceso y no de un hecho que ocurra en un determinado momento. En este contexto, es importante notar, por ejemplo, que en la región de Brasil estudiada por Abramovay (1998), han ido perdiendo vigencia los criterios tradicionales de sucesión y se ha producido un vacío en cuanto al establecimiento de criterios que reemplacen a los anteriores. De ese modo, si bien no hay discusiones en la familia en torno a la sucesión, prevalece una fuerte incomodidad al respecto. No podemos sino refrendar esta conclusión. En los distintos foros donde hemos planteado el asunto, hemos podido constatar que su mera mención despierta intensas reacciones, y no sólo entre los agricultores, sino también entre académicos, funcionarios de gobierno y otros.

Lo común en la región es que el proceso de sucesión esté fuertemente articulado en torno al padre, quien decide cuándo y cómo se transferirán las responsabilidades sobre la gestión del establecimiento a la próxima generación. Esta transición suele estar ligada más a la capacidad y a la disposición de trabajar del padre que a las necesidades del sucesor, a su preparación para asumir la gestión o a las exigencias mismas de ésta. Es decir, no parece estar necesariamente ligada a las posibilidades de sustento económico de los ancianos.⁶ Los hijos suelen tener poca voz en la

⁶ Sólo un pequeño porcentaje de los encuestados en el sur de Brasil respondió que estaría dispuesto a traspasar la gestión o la propiedad cuando su sustento estuviera asegurado

conducción del predio familiar y, en su mayoría, no perciben una remuneración por su trabajo en éste. De ese modo, numerosos hijos de campesinos siguen dependiendo económicamente de sus padres aun mucho después de haber iniciado su vida laboral e incluso matrimonial. En México, por ejemplo, muchos parientes de ejidatarios, en su mayoría hijos, tienen su casa, sin título de propiedad, en la parcela de los padres. A la vez, 75% de los trabajadores que ayudan en las labores del predio viven en la casa del ejidatario (Procuraduría Agraria, 1998).

Según un estudio de Venegas (1986), en Chile, el acceso a la tierra se ha vuelto cada más difícil con el tiempo. El estudio abarca el período 1930-1986 e incluye la etapa de la reforma agraria, esto es, 1965-1973. Entre los padres, 75% había accedido a la tierra por acumulación paulatina y 25% por herencia. En el caso de los hijos, que en promedio tenían 48 años, se daba la relación inversa, mientras que ninguno de los nietos, de 31 años en promedio, había tenido aún acceso a la tierra, 40% seguían siendo solteros y 55% combinaban trabajo asalariado con trabajo familiar no remunerado en la finca familiar.

Sólo entre algunos grupos y en algunas regiones existe la costumbre de dividir la propiedad paterna en dos momentos, uno en vida del padre y el otro después de su muerte. En algunas zonas del Cuzco, por ejemplo, el matrimonio implica no sólo el inicio de una nueva familia, sino, al mismo tiempo, la constitución de una nueva sociedad de capital que sirve de soporte a la familia. Este capital se da en la forma de tierra y animales aportados por ambos cónyuges (Deere y León, 2000). Entre los agricultores brasileños de origen alemán, la partición de la propiedad paterna tenía lugar, en el pasado, en dos ocasiones: el matrimonio de los hijos y el funeral del propietario. Se consideraba como una cuestión de honor para el padre, frente a los parientes como frente a la comunidad, el que la nueva pareja estuviera provista de los medios básicos, es decir, un poco de tierra y un techo, para iniciar su vida en común⁷ (Woortmann, 1999).

(Abramovay, 1998.) Por ello, como dijimos en el seminario sobre mercados de tierras que tuvo lugar en Brasilia, el 21 y 22 de septiembre de 2000, en el marco del proyecto CEPAL/GTZ, en Brasil se perdió una muy buena oportunidad de ligar el derecho a recibir una pensión (estipulado en la Constitución Política de 1988) con el deber de traspasar la conducción (y posiblemente la propiedad) del predio.

⁷ Entre los agricultores brasileños de origen alemán, prevalecía un tipo de *jus laboranti* conforme al cual la parte cedida en el momento del matrimonio se calculaba sobre la base de la contribución laboral de cada uno de los hijos e hijas en la granja paterna. La parte heredada por las hijas era generalmente más pequeña que la de los hijos, ya que el tiempo dedicado a las labores domésticas no se consideraba del mismo valor que el tiempo trabajado en la finca. Estas costumbres se combinaban, además, con casamientos entre primos, especialmente en el caso del menor de los hijos, lo que permitía reaglutinar

Según investigaciones realizadas en comunidades indígenas y multiétnicas de varias regiones de Guatemala, las posesiones son repartidas, en general, por la pareja matrimonial (de común acuerdo) o por el hombre, cuando ya se encuentra en edad avanzada. Esta división se hace en partes iguales, aunque suelen tomarse en cuenta aspectos tales como el comportamiento de los hijos, que incluso pueden ser desheredados, y el apoyo prestado por los hermanos mayores para mantener a los hijos menores. Aunque todos los hijos tienen la obligación de cuidar a sus padres cuando llegan a ancianos, la tarea incumbe por lo general al menor. De ese modo, es él quien recibe como herencia la casa y los bienes, sobre todo si ha sido buen hijo y su esposa se ha llevado bien con la suegra (COPMAGUA, 1999). En la costa sur de Guatemala, predominantemente ladina, hijos e hijas tienden a recibir tierras al casarse, aunque las mujeres reciben las de peor calidad, ya que el predio legado está destinado al levantamiento de una casa y no a la producción (Deere y León, 1999).

c) Formas tradicionales de herencia

Según la tradición jurídica imperante en América Latina y el Caribe, los hijos e hijas legítimos heredan por partes iguales si sus padres no han dejado testamento. Sin embargo, según la costumbre campesina, la propiedad de la tierra está esencialmente en manos de los hombres, lo que indica que los derechos formales de herencia no coinciden con las prácticas del campo. En las sociedades campesinas, la tierra tiene un valor que trasciende lo económico, por lo cual los regímenes de herencia deben estudiarse también desde el punto de vista de su valor simbólico en la reproducción del patrimonio familiar. Los regímenes que otorgan prioridad al hijo varón mayor o menor tienen como objetivo garantizar la continuidad del patrimonio familiar, así como asegurar el sustento de los padres ancianos. A veces, por ejemplo, como ocurre en muchas zonas de Guatemala, aunque sea la mujer quien herede, es el hombre (esposo o hermano) el que administra el predio. No obstante, con el tiempo, las prácticas de herencia han cambiado en Guatemala, por efecto de factores tales como el aumento de la presión demográfica sobre una base de tierra estática, el incremento de la migración y la creciente conversión de la tierra en mercancía (Deere y León, 2000).

El lugar de residencia después de la boda es uno de los factores que más inciden en los distintos regímenes culturales de herencia. En algunos predominan los sistemas de patrilinealidad y de patrilocalidad, lo que

la propiedad. Por otra parte, la transmisión de la tierra debía ser aprobada por la comunidad, esto es, por parientes y vecinos (Woortmann, 1999).

quiere decir, entre otras cosas, que la pareja joven debe fijar su residencia en el hogar paterno del novio. Otra costumbre difundida en América Latina y el Caribe es la herencia paralela, es decir, que los hijos hereden del padre y las hijas de la madre. También hay regiones, en especial en Bolivia, Ecuador y Perú, donde la práctica dominante es la herencia bilateral, esto es, que los hijos y las hijas hereden de ambos padres, en partes más o menos iguales, aunque los varones suelen resultar favorecidos en cuanto al tamaño o la calidad de la parcela. También está difundida la práctica de que alguno de los hermanos compre a los otros —en especial a aquellos que emigraron a la ciudad— la parte de la herencia que les corresponde, adquisición que se lleva a cabo en dinero, animales o cosechas futuras (Deere y León, 2000).

Dado que las mujeres suelen vivir más que los hombres y, por tanto, sobrevivir a su cónyuge, la posibilidad de que la viuda herede legalmente la propiedad y el control de la finca familiar depende, entre otros factores, del régimen marital según el cual se casó y del régimen vigente en el país; de si el esposo dejó o no testamento; de la parte del patrimonio que puede éste testar libremente, o de si el código civil establece que la viuda recibe automáticamente una parte de la propiedad de su marido. En aquellas comunidades campesinas indígenas donde las familias gozan del usufructo y no de la propiedad de la tierra, la parcela en usufructo suele ser devuelta formalmente a la comunidad cuando fallece el jefe de hogar. La junta gobernante de la comunidad, elegida por lo general entre los jefes de hogar varones, determina si los derechos de usufructo se traspasan a la viuda, al hijo mayor o si se aplica otra modalidad (Deere y León, 2000).

A partir de los antecedentes que hemos podido recabar, se desprende que México parece ser el país donde se ha avanzado más en el requisito legal de la designación formal temprana de los herederos de la tierra. De acuerdo con la nueva ley agraria, se debe confeccionar una lista de sucesión donde el titular —ejidatario, comunero o poseedor reconocido legalmente y con sus derechos vigentes en un núcleo agrario— anota el nombre de las personas y el orden de preferencia para que éstas adquieran sus derechos cuando fallezca. Según la Dirección General de Organización Agraria de México (2000), la elaboración oportuna de la lista y su depósito en el Registro Agrario Nacional o su formalización ante notario público, evitan los conflictos entre familiares, ya que se establece, sin lugar a duda, a quién decidió legar el titular sus derechos dentro del ejido. Desde 1995 hasta la fecha, se han confeccionado listas de sucesión en más de 11.000 de los casi 30.000 núcleos agrarios del país, no sin enfrentar diversos problemas en el proceso, como lo atestigua la alta proporción de casos llevados ante los tribunales agrarios. Actualmente, en la lista de sucesión pueden o no figurar el cónyuge y los

hijos, así como personas pertenecientes o no pertenecientes a la localidad. La lista puede ser confeccionada sin el consentimiento del cónyuge y los hijos y puede ir en contra de la costumbre. Esto ha introducido complejos cambios en la forma en que tradicionalmente se ejercía y se negociaba la sucesión de derechos agrarios en los ejidos y comunidades. En promedio, cada testador beneficia a 3,4 personas (Procuraduría Agraria, 2000).

La obtención de la tierra por herencia familiar es muy importante en toda la región. En México, 51% de los ejidatarios obtuvieron la tierra por esa vía, y la inmensa mayoría de estos ejidatarios (90%) consiguieron de ese modo toda la tierra que poseen actualmente. Muchas veces, las viudas sirven como puente entre dos generaciones, y según una encuesta al respecto (Procuraduría Agraria, 1998), la mitad de ellas tenían la intención de legar sus tierras en vida.⁸ Entre las ejidatarias que deseaban nombrar un único heredero (63% de los casos), había una marcada preferencia por testar a favor del hijo menor (29% de los casos), seguido por el hijo mayor (16%), otro hijo (9%) y la hija menor (8%).

En la región de Ica, Perú, la mayoría de los agricultores (61%) piensan dejar sus tierras en herencia a todos los hijos que estén dispuestos a seguir en la actividad, sin mostrarse demasiado preocupados por la fragmentación de la propiedad que ello acarrea. Por otra parte, 11% piensa legar sus tierras a todos los hijos y a la esposa, y otro 10% las dejaría sólo al hijo mayor. Aunque ello tiende a dividir los predios en unidades cada vez más pequeñas, las parcelas resultantes son una especie de refugio económico, y tienen por ello un gran valor para las familias en términos de empleo y de seguridad alimentaria (Zegarra, 1999).

En las comunidades indígenas situadas en el norte de Potosí, Bolivia, 25% de las familias controlan tierras en dos pisos ecológicos. Ello está complementado con una compleja red de derechos y deberes sociales y familiares, lo cual, en conjunto, da origen a una amplia distribución de productos y prestaciones recíprocas dentro del ayllu. Se trata de un sistema flexible de adaptación entre el ciclo familiar y la disponibilidad de tierras por vía del parentesco. Muchos de los llamados originarios, es decir, miembros de las familias más antiguas, que pueden trazar su ascendencia patrilineal hasta los tributarios que figuraban en los padrones coloniales, pasan a la condición de agregados, es decir, tienen acceso a un solo piso ecológico, o, por el contrario, pueden ascender de categoría y obtener así más tierras, siempre y cuando sean capaces de duplicar

⁸ Según hace notar Peter Kilby, supervisor de tesis de doctorado en sociología de la Universidad de Connecticut, en las empresas en África, no necesariamente rurales o agrícolas, las mujeres empresarias tienden a traspasar la propiedad y la conducción de la empresa a sus descendientes a edad más temprana que los hombres, y, contrariamente a lo que suelen hacer éstos, no interfieren posteriormente en la gestión.

también sus obligaciones hacia el ayllu. En el interior del ayllu, las tierras de una familia pueden estar distribuidas en parcelas dispersas en los diversos microclimas y tipos de suelo existentes. Según Rivera (1992), esta modalidad ha sido interpretada muchas veces, en forma errónea, como una manifestación extrema de minifundismo, sin advertir que se trata de una manera eficaz de paliar el riesgo de las heladas y del régimen cambiante de lluvias, que sirve además para distribuir mejor el uso de la mano de obra familiar y estrechar las relaciones de ayuda recíproca con otras familias. En suma, según Rivera, la fragmentación de las tierras puede tener, en determinadas circunstancias, efectos positivos.

En concordancia parcial con Rivera (1992), Binswanger, Deininger y Feder (1993) mencionan los mismos efectos positivos de la fragmentación, pero indican que ello trae también consigo efectos adversos, tales como pérdida de tiempo, aumento de los costos de transporte y de delimitación de los predios, y mayores dificultades de gerencia y supervisión. Por tal motivo, concluyen que la fragmentación se transforma en un verdadero problema cuando existe una necesidad de mecanización de cierta escala en áreas de disminución de la PEA agrícola. A la fragmentación de la tierra se opone, como es evidente, la concentración parcelaria, fenómeno de larga data y gran importancia en Europa. Crecente y Álvarez (2000) informan que los primeros antecedentes de concentración parcelaria en ese continente se remontan al año 1343. Algunos autores opinan incluso que la concentración parcelaria ha sido, en Europa, el instrumento de planificación rural más gravitante de los últimos 40 años. Se estima que los grandes programas de consolidación de predios puestos en práctica por el Estado en Francia, con activa participación de los interesados y de la sociedad civil, han resultado en general beneficiosos. En los Países Bajos, la mayor parte de las áreas rurales ha sido objeto de concentración parcelaria al menos una vez en el siglo XX. Sin embargo, Binswanger, Deininger y Feder (1993) descartan la necesidad de impulsar un proceso análogo, de consolidación de predios, en los países en desarrollo con alta densidad poblacional.

3. Barreras para la inserción de la juventud y de los no tan jóvenes

Tenemos problemas con los hijos. En una casa hay hijos casados. No pueden vivir dos o tres familias juntas. Se discutió en el seno de la comunidad la posibilidad de segregar un pedacito de terreno para formar un villorrio para darles la posibilidad a los hijos de los comuneros de acudir al subsidio habitacional para que tuvieran su casita aparte, ya que sólo pueden postular al subsidio si cuentan con un pedacito de terreno.

Vladimir, poblador de Cerro Blanco,
IV Región, Chile⁹

Más allá del análisis economicista sobre la combinación óptima de la utilidad marginal de la producción, del consumo y de la acumulación de capital humano, se ha demostrado que la edad en que se llega a la cúspide de la capacidad profesional y laboral varía según el tipo de trabajo,¹⁰ y varía también según cambien las exigencias o apreciaciones sobre lo que es el buen desempeño (Galenson y Weinberg, 2000). Como ya lo mencionamos, Cotlear (1989) llega a una correlación negativa lineal entre edad y productividad agrícola. Lo más probable es que en la agricultura, al igual que en las demás actividades productivas, exista una edad límite después de la cual disminuye la eficiencia del productor. También cabe preguntarse si las exigencias laborales crecientes y las rápidas transformaciones tecnológicas que son propias de un mundo globalizado, no están haciendo disminuir la edad de desempeño máximo del productor agrícola promedio.¹¹ A nuestro juicio, la respuesta es afirmativa.

Ahora bien, el relevo generacional supone la presencia de dos actores sociales: el que releva o trata de relevar al otro, y el presunto relevado, que es desplazado o lucha para no serlo (Campos, 1993). Como ya dijimos, el relevo generacional en la agricultura no parece tener lugar en la edad óptima del posible heredero, pues muchas veces el proceso es pospuesto hasta después de la muerte del progenitor. Por ello, el relevo no se hace, por lo general, entre personas mayores y jóvenes, sino entre ancianos y personas de mediana edad. Ello queda ilustrado por las palabras de un poblador de la IV Región de Chile, según el cual los mayores conflictos en materia generacional se dan entre los mayores y los adultos. Muchos de los ancianos son comuneros y líderes de la

⁹ Citado en Maffei, Monzó y Pedroni (2000). Cabe acotar que la comunidad no ha logrado llegar a un acuerdo sobre este punto.

¹⁰ Véase, entre otros, Ghez y Becker (1975).

¹¹ El Banco Mundial (2001) sostiene que muchos habitantes rurales no podrán aprovechar los beneficios que se dan en el ámbito macroeconómico del progreso y del crecimiento, ni tampoco las oportunidades de diversificación de los sectores agrícola y no agrícola. Esa imposibilidad se extiende a la mayoría de los más pobres, los ancianos, las viudas y los pequeños propietarios de las áreas marginadas de baja productividad.

comunidad agrícola. Los adultos, en cambio, a pesar de tener que enfrentar las mayores exigencias económicas del ciclo de vida, no son comuneros y deben construir su casa en el terreno de sus padres (citado en Maffei, Monzó y Pedroni, 2000).

De hecho, las barreras para la inserción productiva y social de la juventud rural son muy altas, aparte de que se manifiestan en diversos ámbitos: por ejemplo, en las trabas para el acceso a la tierra familiar, las dificultades para obtener crédito o para arrendar tierras, la necesidad de ser propietario o de estar a cargo de la gerencia del predio para recibir asistencia técnica o participar en las organizaciones productivas y comunitarias (Castillo, 2000).¹² La existencia de estas barreras implica el desaprovechamiento del capital humano, de por sí escaso en el medio rural e indispensable para su desarrollo y, por ende, para el desarrollo del país. También implica la pérdida del esfuerzo hecho por los padres y el Estado en la educación de los jóvenes. Derribar estas barreras es, por lo tanto, una tarea que no sólo debiera interesar a los jóvenes, sino a todas las instancias preocupadas de potenciar el desarrollo.

Sabemos que numerosos jóvenes rurales no ven su futuro en las actividades agrícolas, debido a los bajos ingresos, los altos riesgos, las largas horas de trabajo a la intemperie, la dependencia del jefe de hogar y la imagen negativa que suscita el trabajador del campo en el resto de la sociedad. Ello se debe también a que muchos jóvenes rurales tienen un grado elevado de escolaridad, atributo que las ocupaciones no agrícolas suelen retribuir mejor que las agrícolas. Lo que no sabemos es cuántos de los jóvenes que actualmente trabajan en ocupaciones rurales no agrícolas preferirían trabajar en la agricultura por cuenta propia, pero no lo pueden hacer a causa de las altas barreras existentes.

En cambio, el trabajo asalariado agrícola poco calificado enfrenta escasas barreras. La agricultura empresarial está mayoritariamente en manos de adultos. En cambio, hay un claro predominio de jóvenes entre los empleados permanentes y temporeros. Debido a las bajas barreras para la entrada de las ocupaciones agrícolas temporeras, muchas personas que viven en zonas urbanas pero tienen dificultades para insertarse en el mercado formal urbano, optan por trabajar en faenas agrícolas, ya que éstas les generan ingresos que, sin ser muy altos, son semejantes o

¹² En América Latina y el Caribe, en promedio, 12% más de mujeres que de hombres de entre 15 y 29 años emigran del campo a la ciudad. Y aunque este éxodo femenino es una de las causas de la masculinización del campo, este último fenómeno tiene mucho que ver, también, con el fuerte sesgo hacia los hombres mayores en la distribución de las tareas, del poder y del reconocimiento social dentro de las instituciones rurales —pareja, familia, grupos sociales, organizaciones productivas, gremios—, lo cual les abre algunas perspectivas a los jóvenes, pero muy pocas a las jóvenes (véanse Durston, 1996; Abramovay, 1998, y el cuadro 1 del anexo).

superiores a los que pueden obtener en empleos informales urbanos. Es el caso de la población de mediana a avanzada edad, constituida muchas veces por una primera generación de emigrantes hacia las zonas urbanas. Sus hijos, sin embargo, no ven que su futuro esté en las labores agrícolas, pero suelen trabajar como temporeros agrícolas durante las vacaciones.

4. Pensiones y jubilaciones en América Latina y el Caribe¹³

Con pocas excepciones, los países de la región se caracterizan por la inexistencia de un sistema de seguridad social de cobertura amplia. En los países que disponen de coberturas previsionales más amplias, sólo alrededor de 15% de los adultos de 65 años y más están ocupados, tasa que fluctúa entre 25% y 40% entre los que están afiliados a sistemas de cobertura baja y muy baja.¹⁴ En todos los casos, los que permanecen en el mercado laboral, urbano y rural, son ocupados plenos, ya que en promedio trabajan no menos de 30 horas a la semana. En la mayoría de los países, esta participación laboral genera ingresos mensuales cercanos o inferiores a aquellos que definen la línea de pobreza y que representan entre 10% y 30% del ingreso obtenido durante los últimos años anteriores a la tercera edad.

La cobertura previsional tiende a ser progresiva. En los países de muy baja cobertura previsional, la proporción de población beneficiaria con 10 y más años de educación sextuplica a la de aquella con menos de 6 años de estudios. Estas diferencias prácticamente desaparecen en aquellos países en que alrededor de 70% de la población está cubierta. En el presente, la cobertura de la población rural de 65 años que percibe jubilación o pensión no alcanza ni a 10% en los primeros seis de los diez países siguientes: Honduras, El Salvador, Bolivia, Colombia, México, República Dominicana, Panamá, Costa Rica, Chile y Brasil. Este último representa una excepción, pues en él se sobrepasa el umbral de 70% de cobertura, cosa que no ocurre en ninguno de los nueve países restantes, ni siquiera en lo referente a la población urbana.

Aunque las jubilaciones y pensiones suelen resultar insuficientes para sostener a los adultos mayores, son, no pocas veces, el único ingreso estable del hogar; en muchos casos, el aporte de los adultos mayores constituye incluso una fracción importante del total de los recursos familiares. En efecto, cerca de un quinto de los hogares rurales son

¹³ Esta sección está basada en gran parte en CEPAL (2000, capítulo IV).

¹⁴ Entre la población rural de la región, este porcentaje es, en promedio, de 35,3% para los mayores de 65 años, cifra que se desglosa en 56,2% en el caso de los hombres y 13,8% en el de las mujeres.

hogares ampliados que incluyen a adultos mayores y en un tercio de éstos la contribución de los adultos mayores a los ingresos del hogar supera el 50% de los ingresos totales de éste.

Los efectos positivos de la ampliación de la cobertura pueden verse en Brasil, país en el cual se llevó a cabo una reforma del sistema previsional, incorporada más tarde en la Constitución Política de 1988. Gracias en parte a ello, la pobreza en los hogares rurales con adultos mayores bajó 34% entre 1990 y 1998, mientras que en los hogares sin adultos mayores descendía apenas 1%. En la reforma se introdujo el principio del acceso universal a la seguridad social y al sistema de pensiones, y se incluyó a las personas vinculadas a la economía familiar, con igualdad de beneficios monetarios (un salario mínimo) para los habitantes rurales y urbanos, fuesen hombres o mujeres. La edad mínima para la pensión de los trabajadores agrícolas que se han desempeñado como empleados o como trabajadores por cuenta propia, fue establecida en 60 años para los hombres y 55 años para las mujeres.

En 1997, en virtud del sistema de seguridad social, cerca de 2.300.000 hogares rurales percibieron un ingreso equivalente a un salario mínimo, con un costo total a lo largo del período de pensión de 26.000 reales (de 1997) por beneficiario, aunque con diferencias sustanciales según la región y el sexo. En el caso de las mujeres, el programa costaba cerca de un tercio más que en el de los hombres, por su mayor esperanza de vida y porque podían comenzar a recibir la pensión a partir de los 55 años. Además de reducir la pobreza, el programa ha tenido efectos positivos en diversas esferas, como la inversión en producción agropecuaria, y la calidad de la vivienda y del equipamiento (Dias y otros, 2000).

En los años ochenta y noventa, varios países de la región introdujeron cambios importantes en sus sistemas previsionales. Sin embargo, parece poco probable que en los próximos años aumente de manera significativa la cobertura, porque, en general, para ser beneficiario del sistema, es necesario estar inserto en el sector formal de la economía durante la vida activa, condición que no todos cumplen, dado el relativo estancamiento de la participación de este sector en el empleo total.

5. Programas de rejuvenecimiento rural en la Unión Europea

En los países de la Unión Europea (UE), al igual que en los de América Latina y el Caribe, la edad promedio de las personas empleadas en la agricultura supera la de otros sectores. No obstante, las modalidades

de herencia prevalecientes en el agro de los países europeos son muy distintas entre sí. Por ejemplo, se estima que en España el Código Civil ha tenido efectos nefastos en cuanto a la transmisión patrimonial en el seno de la familia, en cuanto a la continuidad de las explotaciones en el momento del reparto hereditario y en cuanto a la estabilidad laboral de quienes se han comprometido con el predio familiar. Hoy en día, tres de cada cuatro agricultores jóvenes de España se enfrentan al reparto en fracciones iguales. Ello favorece a los hijos de mayor escolaridad, en desmedro de los hermanos que no han recibido mayor educación y se han quedado trabajando en la explotación familiar, pues los primeros ya se han beneficiado de los recursos gastados por la familia en su educación y gozan, además, del mismo derecho que los restantes herederos en el reparto del capital de la explotación. Ello contrasta con la situación de los hermanos que se han quedado en el agro, pues dos de cada tres jóvenes que trabajan en la explotación familiar y no son todavía titulares de tierras, no reciben remuneración alguna por ese trabajo, a lo que se agrega la circunstancia agravante de que esos salarios impagos suelen utilizarse para costear los estudios de los otros hermanos. Por ello, en España se está estudiando la posibilidad de introducir el llamado salario diferido, práctica que prevalece en Francia desde 1938 y permite compensar, en la herencia, el trabajo no remunerado en la explotación.

Dentro de la UE, Francia ha sido el país pionero en materia de instalación de agricultores jóvenes. Aparte de diversos mecanismos en igual sentido aplicados anteriormente, desde 1973 opera un programa específico de ayuda para aquellas personas menores de 35 años que se instalan por primera vez en la agricultura. Tales individuos deben cumplir, al mismo tiempo, con una serie de requisitos sobre formación profesional. En particular, por ejemplo, deben haber asistido a un curso de 40 horas destinado a prepararlos para su proyecto de instalación y deben haber hecho seis meses de pasantía en una finca distinta de la familiar. Por otra parte, la finca debe tener ciertas dimensiones mínimas de explotación, el proyecto de instalación debe ser viable y se deben cumplir determinadas exigencias de contabilidad. El programa francés sirvió de pauta para el programa de la Comunidad Económica Europea (CEE). En 1990, en el programa de la CEE se estipulaba que un agricultor menor de 40 años que se instalaba por primera vez podía recibir una prima de instalación de hasta 10.000 unidades monetarias europeas (ECU) y préstamos bonificados, con el fin de hacer frente a los gastos iniciales ocasionados por la puesta en marcha de su proyecto de instalación. También podía recibir ayuda adicional si en los cinco primeros años desde la instalación presentaba un plan de mejora material de la explotación. La instalación puede hacerse en forma directa e inmediata, es decir, por adquisición, usufructo, arrendamiento u otras formas de

tenencia, o de modo gradual, mediante fórmulas de colaboración con el titular de la explotación, en las que el joven va asumiendo parte de las responsabilidades civiles y de gestión. Cada una de las modalidades de instalación plantea, sin embargo, sus propios problemas (Moyano y Fernández, 1990). La meta actual de estos programas es incentivar a los jóvenes capaces de adaptarse a las nuevas realidades de la agricultura a hacerse cargo de empresas agrícolas, proveyéndolos al mismo tiempo de los recursos necesarios para establecerse (Comisión Europea, 1999).

En Europa se pueden diferenciar dos grandes corrientes de políticas de instalación: la neoprofesional y la neorrural.¹⁵ Con la primera no se apunta a instalar el mayor número posible de jóvenes, sino a hacer una selección de los más calificados. La modalidad de instalación neorrural, en cambio, no se presenta tanto como una política agraria sino como un instrumento de política económica y social más amplia, encaminada, entre otros fines, a favorecer el equilibrio rural-urbano, contrarrestar la tendencia a la desertificación de las zonas rurales y generar empleo juvenil en el sector agrario, ayudando así a mitigar los efectos negativos del desempleo en otros sectores. Como el objetivo que prima en esta modalidad es lograr el mayor número posible de instalaciones, los criterios de selección son menos exigentes en materia de calificación de los jóvenes beneficiarios. Interesa mantener el tejido social articulado en el medio rural, combinando los programas de instalación con distintas modalidades de indemnización compensatoria, el reconocimiento de la pluriactividad o la introducción de actividades no agrarias en el marco de las explotaciones familiares. Para que haya coherencia entre los programas de instalación neorrural, es preciso que se presenten no de forma aislada, sino articulados en el marco de una política más amplia de desarrollo rural, uno de cuyos aspectos debe ser la flexibilización de los instrumentos jurídicos que regulan la sucesión familiar (Moyano y Fernández, 1990).

En España, como en otros países europeos, existen acuerdos de colaboración entre padres e hijos (o parientes cercanos) que permiten un acceso seguro y no traumático a la titularidad, conducentes al relevo generacional en las explotaciones ya existentes. Además de estos acuerdos, ha sido preciso recurrir a la creación de nuevas explotaciones, iniciativa que constituye uno de los aspectos más significativos del Programa de Incorporación a la Empresa Agraria, destinado fundamentalmente a los jóvenes. Entre 1983 y 1988, cerca de

¹⁵ La instalación de tipo neoprofesional es apoyada por sindicatos que representan más bien a la agricultura empresarial. La instalación de tipo neorrural es apoyada por organizaciones que representan más bien la agricultura familiar y campesina (Moyano y Fernández, 1990).

15.000 jóvenes españoles se beneficiaron de ayudas con cargo al mencionado programa, 10.500 de ellos dentro de la línea de modernización de las explotaciones, 2.500 en la de compra de tierras, y los restantes en la de construcción o mejora de la vivienda. En ese período, el programa prestó ayuda a 20% de los 15.000 jóvenes que se incorporaban anualmente a la actividad agrícola. En Francia, en la segunda mitad de la década de 1970, también se incorporaban cerca de 15.000 jóvenes al año, pero la política de instalación cubría al 60% de éstos (González, 1990). Se puede notar una clara correlación entre la cobertura regional de la política y el compromiso de las organizaciones intermedias con aquélla. A ello obedece, en parte, la menor cobertura del programa de España, pues la agricultura parecer resultar muy atractiva para los jóvenes españoles. En cambio, valoran la autonomía en la gestión (Moyano y Fernández, 1990). En una encuesta hecha a jóvenes españoles de entre 15 y 34 años activos en la agricultura, se les preguntó si, de ser posible, dejarían su trabajo. El 63,5% contestó afirmativamente, aunque la proporción se reducía a cerca de 50% en el caso de los titulares y de los beneficiarios del Programa de Instalación (González, 1990).

El esquema de la UE para la jubilación temprana procura reemplazar a los agricultores mayores por otros más jóvenes, los cuales podrían aumentar la viabilidad económica de las fincas. Diez países participan en el esquema de la UE, en la forma de programas plurianuales nacionales o regionales. En conjunto, en los 10 países se pretende incentivar a 205.000 agricultores y 7.500 trabajadores agrícolas para que abandonen la agricultura, lo cual liberaría cerca de 4.000.000 de hectáreas (Comisión Europea, 1999).

6. Lecciones e ideas para el rejuvenecimiento del campo

Los programas de rejuvenecimiento del campo tienen fundamentalmente dos objetivos: se pretende, primero, establecer un mejor equilibrio etario entre los productores agrícolas, y, segundo, que la gerencia de los predios, y eventualmente su propiedad, estén más en sintonía con las potencialidades, las capacidades y también las necesidades de las personas que viven de la agricultura o desearían vivir de ella.

Estamos muy conscientes de que la propuesta de traspasar la gerencia de los predios a la generación siguiente a una edad más temprana, y no como herencia después de la muerte del titular, como es la costumbre actual en la región, despierta sentimientos encontrados. Y es así porque la muerte y la herencia suelen ser temas tabú en la sociedad y más aún en el seno de las familias. De ese modo, la decisión de traspasar o

dividir en vida lo que una persona administró durante muchos años es sumamente delicada, algo que puede llevar a contiendas abiertas e irreconciliables en la familia. Por lo demás, lo mismo suele ocurrir con la herencia después de la muerte, pero, obviamente, en este caso no está presente el titular, que en vida puede eventualmente limar (o agravar) las asperezas. Aunque parezca sorprendente, la cuestión despierta también fuertes polémicas entre los académicos, los políticos y otras personas no directamente afectadas, por el impacto que una decisión en tal sentido podría tener sobre la cultura rural, los valores familiares y la calidad de vida de quienes cedieron el manejo del predio o su propiedad a las generaciones más jóvenes.

Es importante notar que cuando un obrero, empleado o gerente de empresa llega a la edad de jubilación, se está en presencia de un momento conocido, esperado por algunos y temido por otros, pero que forma parte del ciclo de la vida. En cambio, para los propietarios de empresas agrícolas, cualquiera que sea su tamaño, se trata de una situación sumamente traumática, hasta el punto de que, en el caso de las empresas familiares medianas y grandes, hay consultores especializados para la facilitación del traspaso de la propiedad a la próxima generación.

La experiencia europea ha mostrado que el éxito de los programas de traspaso temprano de tierras depende de dos factores primordiales: la voluntad del Estado de emprender de forma activa una política de intervención en la estructura social agraria y la presencia en la sociedad rural de grupos u organismos intermedios, los cuales pueden actuar como agentes reivindicativos, para influir en el contenido de la intervención estatal, y como colaboradores eficaces en el diseño y la ejecución de esos programas. Por ejemplo, tales organismos intermedios pueden actuar como centros de asesoramiento, en colaboración con organismos públicos, para la elaboración de expedientes de instalación, o actuar como centros para impartir cursos y promover la utilización de prácticas más modernas en las fincas (Moyano y Fernández, 1990).

Desde luego, la puesta en práctica de los programas de instalación no ha estado exenta de problemas. En España, por ejemplo, la mitad de los beneficiarios del Programa de Incorporación no ha recibido el aporte familiar que debía acompañar el crédito oficial. Esta proporción es menor en el caso de los trabajadores familiares no remunerados, a los cuales, contrariamente al espíritu del programa, no se les ha hecho traspaso de título o de gerencia. Estos hechos pueden interpretarse de dos maneras: o bien los jóvenes no remunerados tienden, por su propia subordinación, a sobrevalorar el aporte de su familia, o bien éstas hacen un mayor esfuerzo económico cuando tienen mayores posibilidades de controlar los resultados (González, 1990).

En los programas de este tipo se tiende a buscar un equilibrio entre la transferencia hacia las nuevas generaciones y las compensaciones necesarias para que ello no atente contra el bienestar de quienes han cedido la gestión o la propiedad de su finca. Los resguardos para estos últimos son especialmente importantes en una región como América Latina y el Caribe, con sistemas de pensiones y jubilación de muy baja cobertura y fuertes restricciones fiscales. De allí la idea, y posiblemente la necesidad, de elaborar contratos intergeneracionales para fijar los derechos y deberes de ambas partes. La intervención de los grupos civiles, entonces, no sólo sería esencial para incentivar el rejuvenecimiento del campo, sino también para vigilar que se cumplan los términos del contrato intergeneracional y otros resguardos pactados en beneficio de la generación saliente, tales como un terreno mínimo para el sustento y una casa en buenas condiciones; participación en los ingresos; pago de arriendo; pagos para el sustento; ayuda frente a enfermedades e incapacidad, y todas las demás formas de resguardo que puedan concebir las partes y que sean factibles dentro de las condiciones específicas de cada lugar y familia.

Hacer propuestas realistas constituye un reto mayor, más aún cuando la idea misma de un traspaso temprano de la tierra encuentra, por el momento, un franco rechazo en diversos ámbitos. Por lo tanto, se requerirán tiempo e insistencia continua sobre lo justificado de una iniciativa de esta índole, para que, gradualmente, los diversos sectores de la sociedad civil, en particular los propios agricultores, vayan madurando y aceptando la idea. Estamos conscientes de que sería prematuro poner inmediatamente en ejecución estas propuestas. Con todo, pensamos que es preciso empezar a analizar propuestas que parezcan factibles en la región. A nuestro juicio, entonces, habría que adoptar en el futuro un conjunto de políticas para transitar desde la situación actual hacia una situación más deseable. Ello debería hacerse en forma paulatina y con el acompañamiento de la sociedad civil local, de los gremios y organizaciones agrícolas y de las propias familias de los agricultores. A grandes rasgos, sugerimos acciones esencialmente orientadas hacia el apoyo productivo de los estamentos más jóvenes y un cambio gradual hacia políticas de apoyo de corte más marcadamente social a medida que las personas se acercan a la tercera edad.¹⁶

¹⁶ En efecto, muchos de los actuales proyectos de reconversión productiva y modernización están orientados hacia los productores de mayor edad, los cuales, por las características propias del grupo etario al que pertenecen, en cuanto a proyección de vida y objetivos, vitalidad, educación, apego a la tradición y otros, no son los más idóneos para llevar a cabo tales proyectos. Ésta es, por lo demás, una de las razones del fracaso de muchas de estas iniciativas.

A nuestro juicio, uno de los pilares de cualquier estrategia de desarrollo rural debiera ser, entonces, el incentivar un acceso preferencial de la población rural joven y de mediana edad a los medios de producción y las instancias de decisión. Es importante destacar, primero, que estos grupos tienen un nivel más alto de educación formal, y, segundo, que debido a la inserción laboral temprana de muchos jóvenes rurales, un gran número de ellos cuenta ya, a los 30 años, con unos 15 años de experiencia laboral. Aun en las profesiones de más alta responsabilidad, es poco frecuente que se pidan más de 15 años de experiencia laboral para ejercer un cargo de gerencia. Sin embargo, en el agro, sólo un escaso número de jóvenes tiene responsabilidades formales o de hecho en la conducción de los predios familiares.

Debido a la mayor esperanza de vida actual, y a las leyes y costumbres de herencia prevalecientes en la región, los herederos eventuales se inician en la conducción del predio familiar a una edad cada vez más tardía. Por otra parte, ese momento los encuentra, muchas veces, desenvolviéndose fuera del predio familiar, quizá en otra localidad y otro oficio, con redes y costumbres familiares y sociales ya adaptadas a esa otra realidad. A causa de ello, aumenta la probabilidad de que, en el momento de la herencia, no haya sucesores en condiciones de hacerse cargo del predio, y de que, finalmente, los propietarios decidan venderlo. No es raro, en tales casos, que el comprador sea un afuerino, que por eso mismo puede causar efectos no siempre positivos sobre la producción silvoagropecuaria y la comunidad.

Entre el enfoque neoprofesional, el neorrural y aquel que pone el acento en los grupos más postergados, nos hemos inclinado más bien, al menos inicialmente, hacia el enfoque neoprofesional. Tal opción se fundamenta en el hecho de que la actividad agrícola debe hacerse más eficiente, a fin de adaptarse a los cambios cada vez más rápidos de la demanda, de la oferta y de los precios relativos ocasionados por la liberalización económica, la apertura comercial y la globalización. Es más probable que las características necesarias para ello se encuentran entre los agricultores más jóvenes y sólo en forma excepcional entre los de mayor edad.

Sin embargo, dado que en los años noventa el mercado laboral se mostró incapaz de crear suficientes empleos productivos para absorber el crecimiento de la PEA,¹⁷ creemos que también se justifica la adopción de una política de corte neorrural. Una mezcla juiciosa entre el objetivo neoprofesional y el neorrural sería lo más adecuado en este contexto

¹⁷ Pese a su importancia, en este artículo no hemos hecho hincapié en esta faceta sumamente inquietante de la realidad regional.

laboral. Además, recibiría un mayor apoyo de la sociedad civil de la región, en la cual, como ocurre también en Europa, chocan dos corrientes poderosas, una a favor de una agricultura más comercial y competitiva, y la otra a favor de una agricultura familiar campesina.

Tampoco se puede olvidar que para las familias de agricultores, en especial para las indígenas y las campesinas, la tierra conlleva valores sumamente complejos, que van mucho más allá de lo meramente productivo y económico. Estos valores, sin duda, deben ser tomados en cuenta si se quiere establecer un diálogo real con las familias y tener alguna posibilidad de éxito con políticas que tiendan hacia el rejuvenecimiento del campo. Algunos investigadores están sumamente preocupados por este tipo de propuestas, pues temen que con ello ciertos grupos postergados pierdan el poco terreno ganado gracias a años de lucha. Una perspectiva parecida tienen algunos dirigentes, como los del Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST) de Brasil. La visión a favor de los grupos postergados, entre ellos los jóvenes, cobra gran peso moral, porque se levanta en contra de una larga historia de despojos e injusticia, marcada, por ejemplo, por el tratamiento dado a las tierras indígenas, o la falta de equidad con que han sido tratadas las mujeres. En esta última visión, se hace hincapié en la necesidad de incorporar la cuestión etaria en todos los programas de acceso a la tierra, programas que están orientados precisamente hacia los grupos desfavorecidos. Por lo tanto, creemos que este enfoque es también válido.

La disponibilidad de explotaciones adecuadas para una efectiva instalación se enfrenta a factores de tipo estructural relativamente fijos, tanto desde el punto de vista físico como socioeconómico. Por lo tanto, las políticas de rejuvenecimiento pueden aspirar, a lo sumo, a remover algunos de los obstáculos estructurales que dificultan el acceso de los jóvenes a la gerencia o la titularidad de una explotación. No pueden pretender modificar radicalmente el sentido de las tendencias demográficas o económicas generales, ni contrarrestar la salida de jóvenes del medio rural o neutralizar los índices generales de desempleo juvenil. En consecuencia, el efecto de estas políticas debiera medirse más bien con otros parámetros, por ejemplo, si contribuyen o no a dinamizar y renovar la población agrícola; si contribuyen a elevar el nivel de formación de los recién instalados; si permiten incrementar la rentabilidad de sus explotaciones o si mejoran la calidad de vida y de trabajo del medio rural, haciendo así más atractiva y gratificante la actividad agraria (Moyano y Fernández, 1990).

Sugerimos que una parte de los recursos de los programas hoy encaminados al fomento del desarrollo rural, se utilice para entregar una pensión mínima a los mayores de cierta edad (por ejemplo, 65 años), en

un proceso que debe ser paulatino y avanzar al ritmo en que vayan madurando las ideas. Sin embargo, a diferencia de lo que sucede en Brasil, donde el derecho a una pensión es constitucional, creemos que se debería vincular este derecho al cumplimiento de una condición, a saber, que el beneficiario de la pensión transfiriese la gerencia o la propiedad del predio a un familiar u otro interesado joven o de mediana edad. Probablemente haya que pensar también en un crédito, subvencionado o no, para la construcción o adquisición de una vivienda para los jubilados o para el hogar joven que se hace cargo del predio, ya que predio y vivienda están íntimamente ligados en el campo, y muchas veces la falta de una vivienda representa una barrera para la transferencia intergeneracional. Aquí puede servir de inspiración, para nuevas formas de asentamiento, la experiencia que ha tenido lugar en el estado de Paraná, Brasil, con el proyecto de las llamadas villas rurales, donde las casas, cada una con un terreno de media hectárea, cuentan además con un área de servicios comunes.¹⁸ Esta experiencia podría reproducirse para la población de la tercera edad o la población joven con niños o una mezcla de ambas, con una infraestructura común que sirva de enfermería, de guardería, de centro de actividades para los ancianos o para actividades postescolares, según las necesidades de cada asentamiento.

Las políticas orientadas a mejorar la inserción productiva de los campesinos debieran cautelar que las acciones mesoeconómicas en materia de tecnología, crédito y comercialización favorezcan prioritariamente a los estamentos más jóvenes, al igual que las acciones dirigidas a mejorar el acceso de los pequeños productores a la propiedad de la tierra. Proponemos la fijación de un límite de edad, que podría ser alto al comienzo, para ir bajando después gradualmente, para ser beneficiario de los programas estatales de apoyo productivo, tal como se ponen límites en lo relativo a ingresos o extensión de tierra para ser receptor de otros beneficios, hecho que generalmente es aceptado sin mayores discusiones. Una manera de ir bajando paulatinamente el límite de edad para ser beneficiario podría consistir en ir rebajando periódicamente la edad máxima para ser beneficiario. Para ello se podría comenzar fijando el máximo, por ejemplo, a los 80 años, para rebajar en forma sucesiva la edad hasta llegar, en 15 años más, a la edad tope de 65 años. Quienes, por razones de edad u otras, no puedan ya ser beneficiarios de programas de apoyo productivo, debieran convertirse, como compensación, en beneficiarios preferenciales de las políticas sociales, en la forma de pensiones, ingreso mínimo, cobertura de salud y

¹⁸ Por ahora, los gestores del proyecto piensan que cada villa rural debe contar con alrededor de 150 casas.

otras. Habría así, por lo tanto, un plazo prudente para pasar a un sistema de jubilación con pensiones muy superiores a las actuales.

Por último, sugerimos una combinación de programas sociales y productivos para los agricultores de 70 años y más, programas en los cuales debe estar contemplado un proceso de preparación con vistas a transferir la conducción del predio a las próximas generaciones. Partiendo de 70 años y más, se podría ir bajando paulatinamente la edad del grupo hasta llegar a una meta de, por ejemplo, 55 a 64 años. Todo ello requiere una política de Estado firme y de largo plazo, y acuerdos interinstitucionales entre los sectores de agricultura, salud, capacitación, vivienda y pensiones. El horizonte no parece despejado, pero, a nuestro juicio, vale la pena iniciar la marcha, pues ello nos parece, además, ineludible para la supervivencia de la agricultura y del mundo rural latinoamericano y caribeño.

En suma, proponemos lo siguiente:

- iniciar un debate amplio sobre la necesidad de rejuvenecer la población agraria de la región;
- incentivar el desarrollo de investigaciones acerca de la posibilidad de ampliar la cobertura de los sistemas de pensiones y jubilaciones a la población agrícola, y, por lo menos en el caso de las pensiones de vejez, vincular el derecho a pensión al deber de traspasar la gerencia del predio;
- idear fórmulas de traspaso paulatino de la gerencia del predio, acompañado o no del traspaso de la propiedad, en consonancia con las leyes vigentes y las tradiciones y usos locales;
- elaborar algo que podríamos llamar contratos intergeneracionales, donde se estipulen los derechos y deberes de las partes a lo largo del tiempo, también en sintonía con las leyes y las tradiciones y usos locales;
- incitar a las organizaciones de base a participar activamente en la ejecución de las iniciativas anteriores, así como en la fiscalización del cumplimiento de los términos y resguardos pactados en los contratos intergeneracionales;
- incentivar a las organizaciones de base a actuar como intermediarios entre los eventuales interesados en administrar una finca y los agricultores que quieran traspasar la gerencia —acompañada o no del traspaso de la propiedad— y no tengan herederos u otros familiares interesados en ello;

- introducir de modo gradual en los programas estatales de fomento de la producción agrícola (créditos, asistencia técnica, capacitación, titulación) topes de edad u otros mecanismos disuasivos para las personas que hayan pasado cierta edad, así como incentivos para aquellas que estén por debajo de cierta edad, iniciativa que podría ir combinada con requisitos de formación u otros;
- ver la posibilidad de introducir mecanismos disuasivos o de no acceso a los programas de transferencia de ingresos a las personas que han llegado a la tercera edad;
- introducir o ampliar los créditos y subvenciones para la vivienda rural, con consideraciones especiales para las personas que requieren una vivienda nueva, a fin de posibilitar el traspaso de la gerencia del predio, y, por último,
- organizar pasantías y cursos de gestión, con el fin de preparar mejor a los jóvenes que se inician en la conducción de un predio.

Bibliografía

- Abramovay, Ricardo (coord.) (1998), *Juventude e agricultura familiar: desafios dos novos padrões sucesórios*, Ediciones UNESCO.
- Aylwin, José (2001), "El acceso de los indígenas a la tierra en los ordenamientos jurídicos de América Latina", proyecto Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) "Mercado de tierras rurales", Santiago de Chile, inédito.
- Banco Mundial (2001), "Plan de acción para el desarrollo rural en América Latina y el Caribe: un insumo para la revisión de la Visión a la Acción", Resumen del Informe, Washington, D.C., marzo.
- Barrera de Martínez, S. (1985), *La educación campesina: testimonio de un conflicto cultural*, La Paz, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Binswanger, Hans P., Klaus Deininger y Gershon Feder (1993), "Power, distortions, revolt, and reform in agricultural land relations", Policy Research Working Paper, N° 1164, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Campos S., Armando (1993), "Relevo generacional: ¿a la búsqueda de un tema perdido?", inédito.
- Castillo Peña, Patricio Alejandro (2000), "Juventudes rurales como agentes de desarrollo del sector: ventajas y barreras para la acción", Tesis de grado, Santiago de Chile, Facultad de Agronomía, Universidad de Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000), *Panorama social de América Latina 1999-2000 (LC/G.2068-P)*, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.18.
- (1999a), "América Latina: proyecciones de población urbana y rural 1970-2025", Boletín demográfico, año 32, N° 63 (LC/G.2052; LC/DEM/G.183) Santiago de Chile, División de Población de la CEPAL-Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), enero.
- (1999b), "América Latina: población económicamente activa 1980-2025", Boletín demográfico, año 32, N° 64 (LC/G.2059; LC/DEM/G.188), Santiago de Chile, División de Población de la CEPAL-Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), julio.
- Comisión Europea (1999), *The Agricultural Situation in the European Union. 1998 Report*, Bruselas.
- COPMAGUA (Coordinación de Organizaciones del Pueblo Maya de Guatemala) (1999), *Más allá de la costumbre: cosmos, orden y equilibrio*, Ciudad de Guatemala, Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA)/Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA).
- Cotlear, Daniel (1989), "Los efectos de la educación en la productividad agrícola", *Revista de la Planificación del Desarrollo*, N° 19.
- Crecente Maseda, Rafael y Carlos J. Álvarez López (2000), "Una revisión de la concentración parcelaria en Europa", *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, N° 187, Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- Deere, Carmen Diana y Magdalena León (2000), *Género, propiedad y empoderamiento: tierra, Estado y mercado en América Latina*, Bogotá, D.C., Tercer Mundo Editores.

- (1999), “Mujer y tierra en Guatemala”, serie Autores invitados, N° 4, Ciudad de Guatemala, Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala (AVANCSO)/Editores Siglo Veintiuno.
- Días David, Mauricio y otros (2000), “Previdência rural no Brasil: uma análise de seu impacto e eficácia como instrumento de combate à pobreza rural”, documento presentado en el Encuentro de altos directivos sobre la mitigación de la pobreza rural, organizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Red Internacional de Metodología de Investigación de Sistemas de Producción (RIMISP) (Valle Nevado, Chile, 27 y 28 de enero).
- Dirección General de Organización Agraria de México (2000), “Instrumentos de organización agraria básica”, Estudios Agrarios, año 6, N° 14, México, D.F., Procuraduría Agraria.
- Durston, John (1996), “Estrategias de vida de los jóvenes rurales en América Latina”, Juventud rural: modernidad y democracia en América Latina (LC/L.931), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Galenson, David W. y Bruce A. Weinberg (2000), “Age and the quality of work: the case of modern american painters”, Journal of Political Economy, vol. 108, N° 4, The University of Chicago Press, agosto.
- Ghez, Gilbert R. y Gary S. Becker (1975), The Allocation of Time and Goods over the Life Cycle, Nueva York, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER)/Columbia University Press.
- González, Juan Jesús (1990), “La incorporación de los jóvenes a la agricultura”, Revista de estudios agro-sociales, N° 154, Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- Inkeles, Alex y David Smith (1974), Becoming Modern: Individual Change in Six Developing Countries, Londres, Heinemann Educational Books.
- Maffei, Teresa, Evelyn Monzó y Guillermo Pedroni (2000), “Organización y formas de cooperación y reciprocidad en la Comunidad Cerro Blanco, IV Región de Coquimbo”, proyecto Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) “Elementos para el diseño de una estrategia para la superación de la pobreza rural”, Santiago de Chile, inédito.
- Moyano Estrada, Eduardo y Mari Cruz Fernández Durantez (1990), “Teoría y práctica de la instalación de jóvenes en la agricultura”, Revista de estudios agro-sociales, N° 154, Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico) (1994), Farm Employment and Economic Adjustment in OCDE Countries, París.
- Procuraduría Agraria (2000), ¡... y ando yo también en el campo!- presencia de la mujer en el agro mexicano, Héctor Robles y otros (coords.), México, D.F.
- (1998), Los tratos agrarios en ejidos certificados, México, D.F.
- Rivera Cusicanqui, Silvia (1992), Ayllus y proyectos de desarrollo en el norte de Potosí, La Paz, Ediciones Aruwiwiri, Taller de Historia Oral Andina.

- Robles Berlanga, Héctor (2000), "Similitudes y diferencias entre propiedad privada y ejidal", *Estudios Agrarios*, año 6, N° 14, México, D.F., Procuraduría Agraria.
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (1980), *Educación y sociedad*, Nueva York.
- Venegas, Sylvia (1986), "Padres, hijos y nietos. Un análisis demográfico del proceso de proletarianización en Santa María", ponencia presentada en el segundo Congreso Chileno de Sociología (Santiago de Chile, 12 al 14 de agosto).
- Woortmann, Ellen F. (1999), "De la transmisión legítima a la herencia legal. Tierra, trabajo y género en un contexto de cambio social (el sur del Brasil, 1824-1980)", *Estudios migratorios latinoamericanos*, año 14, N° 42, Buenos Aires, Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos (CEMLA).
- Zegarra Méndez, Eduardo (1999), *El mercado de tierras rurales en el Perú: Volumen I: Análisis institucional, serie Desarrollo productivo*, N° 63 (LC/L.1278-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.51.

Anexo

Cuadro 1
AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN TOTAL Y POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE
ACTIVA (PEA), 2000

Rural						
Grupos etarios (Años)	Población total, hombres	PEA, hombres	Porcentaje de la PEA en la población total, hombres	Población total, mujeres	PEA, mujeres	Porcentaje de la PEA en la población, mujeres
Total	65 088 035	37 159 566	57,1	60 212 901	13 379 650	22,2
0 - 4	8 529 569			8 194 493		
5 - 9	8 155 273			7 793 630		
10 - 14	7 672 030	2 104 458	27,4	7 099 903	718 351	10,1
15 - 19	6 705 458	4 699 177	70,1	5 830 352	1 685 573	28,9
20 - 24	5 675 459	5 061 913	89,2	5 064 990	2 009 229	39,7
25 - 29	4 877 519	4 591 134	94,1	4 420 321	1 748 109	39,5
30 - 34	4 295 278	4 091 587	95,3	3 920 331	1 568 823	40,0
35 - 39	3 858 780	3 679 239	95,3	3 580 664	1 429 983	39,9
40 - 44	3 304 377	3 139 226	95,0	3 101 405	1 197 560	38,6
45 - 49	2 862 997	2 701 307	94,4	2 679 620	987 253	36,8
50 - 54	2 351 179	2 196 365	93,4	2 166 026	743 351	34,3
55 - 59	1 913 463	1 719 289	89,9	1 730 879	515 615	29,8
60 - 64	1 594 262	1 324 710	83,1	1 446 153	337 607	23,3
65 - 69	1 267 031	903 065	71,3	1 156 741	208 863	18,1
70 - 74	944 147	541 406	57,3	896 173	122 432	13,7
75 - 79	600 927	263 539	43,9	597 311	64 592	10,8
80 y más	480 288	143 152	29,8	533 910	42 309	7,9
Urbana						
Total	186 719 061	166 702 088	89,3	195 912 046	61 947 422	31,6
0 - 4	19 164 517			18 438 664		
5 - 9	19 066 946			18 448 564		
10 - 14	19 129 606	1 535 503	8,0	18 803 084	931 369	5,0
15 - 19	19 110 463	9 264 356	48,5	19 284 550	5 896 363	30,6
20 - 24	18 528 261	15 336 155	82,8	18 961 144	10 278 086	54,2
25 - 29	16 737 709	15 673 494	93,6	17 444 880	9 851 933	56,5
30 - 34	15 036 037	14 447 372	96,1	15 929 005	8 686 588	54,5
35 - 39	13 473 092	12 985 106	96,4	14 413 801	7 670 692	53,2
40 - 44	11 181 725	10 676 220	95,5	12 131 987	6 309 463	52,0
45 - 49	9 264 297	8 660 834	93,5	10 142 592	4 858 355	47,9
50 - 54	7 272 821	6 409 760	88,1	8 094 271	3 315 547	41,0
55 - 59	5 605 024	4 383 099	78,2	6 409 771	2 023 025	31,6
60 - 64	4 444 661	2 729 833	61,4	5 312 187	1 108 589	20,9
65 - 69	3 351 066	1 476 553	44,1	4 244 074	536 486	12,6
70 - 74	2 500 101	737 880	29,5	3 368 782	269 944	8,0
75 - 79	1 587 611	302 354	19,0	2 318 798	133 012	5,7
80 y más	1 265 122	136 146	10,8	2 165 891	77 971	3,6

Fuente: Elaborado por el autor, sobre la base de CEPAL, "América Latina: proyecciones de población urbana y rural 1970-2025", *Boletín demográfico*, año 32, N° 63 (LC/G.2052; LC/DEM/G.183) Santiago de Chile, División de Población de la CEPAL-Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), enero de 1999 y "América Latina: población económicamente activa 1980-2025", *Boletín demográfico*, año 32, N° 64 (LC/G.2059; LC/DEM/G.188), Santiago de Chile, División de Población de la CEPAL-Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), julio de 1999.

Cuadro 2
AMÉRICA LATINA: ESTIMACIONES DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE
ACTIVA (PEA), 2000

15-29 años: 40,6% 30-44 años: 35,8% 45-59 años: 18,2% 60 y más años: 5,4% 100% = PEA total: 211.951.624 personas	
15-29 años: 40,4% 30-44 años: 37,0% 45-59 años: 18,1% 60 y más años: 4,6% 100% = PEA urbana: 164.235.216 personas 77,5%	15-29 años: 41,5% 30-44 años: 31,7% 45-59 años: 18,6% 60 y más años: 8,3% 100% = PEA rural: 47.716.408 personas 22,5%
100%	
Agrícola 15-29 años: 33,8% 30-44 años: 27,4% 45-59 años: 22,9% 60 años y más: 14,2% 100% = 12.576.020 7,7%	No agrícola 15-29 años: 40,9% 30-44 años: 37,8% 45-59 años: 17,7% 60 años y más: 3,8% 100% = 151.659.196 92,3%
100%	
Agrícola 15-29 años: 40,3% 30-44 años: 28,7% 45-59 años: 19,9% 60 años y más: 10,3% 100% = 32.745.957 68,6%	No agrícola 15-29 años: 44,0% 30-44 años: 38,1% 45-59 años: 15,8% 60 años y más: 3,9% 100% = 14.970.451 31,4%
100%	
M 15-29: 36,0% 30-44: 27,5% 45-59: 22,1% 60 y +: 13,2% 100% = 9.633.440 76,6%	F 15-29: 26,5% 30-44: 27,0% 45-59: 25,3% 60 y +: 17,7% 100% = 2.942.580 23,4%
100%	
M 15-29: 39,3% 30-44: 37,9% 45-59: 18,5% 60 y +: 4,4% 100% = 93.585.722 61,7%	F 15-29: 43,5% 30-44: 37,7% 45-59: 16,3% 60 y +: 2,8% 100% = 58.073.474 38,3%
100%	
M 15-29: 40,9% 30-44: 28,4% 45-59: 19,6% 60 y +: 10,7% 100% = 25.690.269 78,5%	F 15-29: 38,3% 30-44: 9,8% 45-59: 0,7% 60 y +: 7% 100% = 7.055.688 21,5%
100%	
M 15-29: 41,1% 30-44: 38,5% 45-59: 16,8% 60 y +: 4,6% 100% = 9.364.840 62,6%	F 15-29: 48,9% 30-44: 37,3% 45-59: 14,0% 60 y +: 2,9% 100% = 5.605.611 37,4%
100%	
Masculino urbano 15-29: 39,0% 30-44: 36,9% 45-59: 18,8% 60 y +: 5,2% 100% = 103.219.162 Agrícola 9,3% No agrícola 90,7%	Femenino urbano 15-29: 42,7% 30-44: 37,1% 45-59: 16,7% 60 y +: 3,5% 100% = 61.016.054 Agrícola 4,8% No agrícola 95,2%
100%	
Masculino rural 15-29: 40,9% 30-44: 31,1% 45-59: 18,9% 60 y +: 9,1% 100% = 35.055.109 Agrícola 73,3% No agrícola 26,7%	Femenino rural 15-29: 43,0% 30-44: 33,1% 45-59: 17,7% 60 y +: 6,1% 100% = 12.661.299 Agrícola 55,7% No agrícola 44,3%
100%	

Fuente: Elaborado por el autor, sobre la base de CEPAL, "América Latina: población económicamente activa 1980-2025", *Boletín demográfico*, año 32, N° 64 (LC/G.2059; LC/DEM/G.188), Santiago de Chile, División de Población de la CEPAL-Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), julio de 1999.

Nota: M = población masculina; F = población femenina.

Capítulo V

El acceso de los indígenas a la tierra en los ordenamientos jurídicos de América Latina

José Aylwin O.¹

En el presente artículo se analiza la situación del acceso de los indígenas a la tierra, así como la seguridad en su tenencia, en los ordenamientos jurídicos de América Latina. En la sección 1 se entregan antecedentes generales acerca de la población indígena de la región y acerca de la relación que ha tenido con la tierra, desde tiempos precolombinos hasta la fecha. Se esbozan, además, las principales instituciones, normas y políticas aplicadas a los indígenas durante el período colonial y el período republicano, todo lo cual redundó en el despojo de parte importante de sus tierras ancestrales. Asimismo, se pasa revista a las reformas agrarias y a las políticas indigenistas impulsadas por los Estados de la región en el siglo XX, así como a las consecuencias que ello ha tenido para el acceso a la tierra de los indígenas y los campesinos. Se describen, además, las demandas que han levantado los indígenas en las últimas décadas con relación a la tierra y el territorio, así como la acogida que han tenido tales demandas en los ordenamientos jurídicos de la región y el derecho internacional, en particular en el convenio sobre pueblos indígenas y tribales establecido en 1989 por la

¹ En el presente artículo, redactado en febrero de 2001, se resume un documento sobre el mismo tema preparado por el proyecto conjunto CEPAL/GTZ.

Organización Internacional del Trabajo (OIT), conocido también como Convenio N° 169 de la OIT.

En la sección 2, se analizan las reformas jurídicas llevadas a cabo en los últimos años en cinco países de la región —Bolivia, Brasil, Chile, Guatemala y México— relacionadas con los indígenas, sus pueblos y comunidades, así como con sus derechos sobre las tierras o territorios en que habitan y los recursos naturales que hay en ellos. Se describen, además, las políticas aplicadas por los Estados respectivos para dar cumplimiento a la normativa vigente y posibilitar un mayor acceso de los indígenas a la tierra y los territorios, identificando sus avances y dificultades hasta la fecha.

Finalmente, se esbozan algunas conclusiones y recomendaciones, a objeto de propiciar un mayor acceso de los indígenas a la tierra y proteger sus derechos.

1. Antecedentes generales

a) Población indígena

Aunque hay diversas definiciones acerca de lo que debe entenderse por pueblos indígenas, y si bien las cifras censales al respecto son, en muchos casos, poco confiables, las estimaciones en torno a la población indígena actual de América Latina varían entre 40.000.000 (Stavenhagen, 1997, p. 62) y 50.000.000 (Díaz Polanco, 1991, p. 10), de lo que se infiere que representan alrededor de 10% de la población total de la región (Bello y Rangel, 2000, p. 1). Dicha población abarca más de 400 grupos identificables, que van desde las pequeñas agrupaciones de las selvas amazónicas, hasta las sociedades campesinas de los Andes, que suman varios millones de personas (Stavenhagen, 1997, p. 62). Por la localización geográfica en que viven, algunos analistas distinguen entre indígenas de las tierras altas —como las comunidades existentes en ciertas zonas de México, Centroamérica y los Andes, cuya economía, por basarse en el uso de distintos pisos ecológicos, recibe el nombre de vertical— y los indígenas de las tierras bajas, como los de la Amazonía, cuya economía (horizontal) posibilita una mayor movilidad a lo largo de los ríos de esta vasta zona (Plant y Hvalkof, 2000, p. 22). En el recuadro V.1 puede encontrarse una definición sucinta de los conceptos de comunidades, pueblos y naciones indígenas.²

² Aun cuando esta definición se refiere a los indígenas en forma colectiva y no individual, se incluye aquí porque constituye, hasta la fecha, la definición operativa de mayor aceptación

Recuadro V.1
DEFINICIÓN DE COMUNIDADES, PUEBLOS Y NACIONES INDÍGENAS

Son comunidades, pueblos y naciones indígenas aquellos que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y a las sociedades precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos de otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o en parte de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a las futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblo, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sus sistemas legales.

Fuente: José Martínez Cobo, "Conclusiones, propuestas y recomendaciones", *Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas*, vol. 5 (ECN.4/Sub.2/1986/7/Add.4), Nueva York, 1986. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 86.XIV.3.

El peso demográfico de los indígenas en los países latinoamericanos varía de un caso a otro, siendo México y Perú, con alrededor de 10.000.000 de indígenas cada uno, los países que tienen la población indígena más numerosa de la región. Poniendo en duda el concepto de minorías étnicas o lingüísticas tradicionalmente utilizado para denominarlos, en países como Bolivia y Guatemala los indígenas constituyen la mayoría de la población, en tanto que en Ecuador y Perú representan alrededor de la mitad de la población total. Ello contrasta con lo que ocurre en Brasil y Venezuela,³ donde la población indígena no alcanza a 1% de la población total (véase el cuadro 1 del anexo).

b) Antecedentes históricos

Se estima que en tiempos precolombinos se hablaban más de 2.000 lenguas indígenas diferentes en el continente americano. Las formas de organización social y política variaban considerablemente, desde las formas complejas de los aztecas, mayas e incas, hasta las más simples de las agrupaciones de la selva amazónica. También diferían sus patrones de subsistencia, pues frente a pueblos con gran desarrollo de la agricultura y ganadería, había otros que vivían fundamentalmente de la caza y la recolección. No obstante, todos estos pueblos tenían una base territorial

en el derecho internacional sobre la materia. Conforme al tenor de esta definición, indígenas son los individuos pertenecientes a estas comunidades, pueblos y naciones.

³ Aunque las cifras censales de Brasil dan cuenta de un total de 294.131 indígenas, equivalentes a 0,2% de la población del país (Censo Brasil, 1991), otras estimaciones, como las de Peyser y Chackiel (1994) y de Bello y Rangel (2000), hablan de una población indígena de 1.500.000 personas, lo que equivale a 0,9% de la población total del país. La diferencia puede deberse a la consideración de la población indígena urbana y del área litoral de Brasil, tradicionalmente no incluida como tal en los censos.

reconocida por ellos mismos y por los pueblos vecinos. Las autoridades de cada pueblo ejercían jurisdicción sobre tales territorios, la cual incluía, entre otras, potestades jurídicas, políticas y militares. Para los indígenas, la tierra tenía un significado amplio, que comprendía no sólo la superficie, sino también los recursos naturales, como la flora, la fauna, los ríos y los lagos que había en ella. En contraste con el concepto de propiedad individual característico de la cultura occidental, la tierra y los recursos eran generalmente poseídos y utilizados en forma comunitaria, sin perjuicio del usufructo que se entregaba a los grupos familiares, en particular en las sociedades agrícolas. Los indígenas consideraban sagrada a la tierra, y en muchas culturas se la veía como la madre fundamental.⁴ Conforme a esta concepción, la tierra y los recursos naturales debían ser cuidados y protegidos en provecho de las generaciones siguientes (Van den Berg y Schiffers, 1993, p. 291, y Nanculef, 1989, p. 9).

Desde su llegada misma, hace cinco siglos, los conquistadores europeos sometieron a los indígenas a procesos de subordinación militar, jurídica, política, económica y cultural y se establecieron en sus tierras. La conquista de nuevos territorios para el respectivo monarca fue uno de los objetivos centrales de los españoles y portugueses que arribaron al llamado nuevo mundo. Españoles y portugueses utilizaron la doctrina del descubrimiento para justificar la apropiación de las tierras. Sobre la base de las bulas papales de Alejandro VI de 1493, en que se autorizaba a los monarcas de España y Portugal para tomar control de las tierras descubiertas y de sus habitantes —que debían ser convertidos al cristianismo—, los conquistadores reclamaron para sí el dominio de las tierras indígenas, sin mayor consideración inicial por sus derechos posesorios.

La apropiación de las tierras indígenas que tuvo lugar a lo largo de la Colonia fue consecuencia, en primer término, de las guerras de conquista libradas por los europeos, que tuvieron por resultado una drástica disminución de la población originaria y el desplazamiento de los sobrevivientes hacia otros territorios. Y en segundo término, fue consecuencia de diversas instituciones levantadas por los conquistadores. Los españoles, por ejemplo, utilizaron la encomienda como institución central para fortalecer las economías coloniales y ejercer control sobre los indígenas. Por su intermedio se exigía al indígena (encomendado) el pago de un tributo al conquistador (encomendero), tributo que muchas veces se pagaba con servicios personales y no en especie, por lo que el régimen resultante no se diferenciaba mayormente de un régimen de esclavitud. Conforme a los principios que la regulaban, la encomienda no permitía a

⁴ El concepto de *Pachamama*, utilizado por los aimaras y el de *Nuque Mapu*, utilizado por los mapuches, dan cuenta de esta concepción de la tierra.

sus titulares apropiarse de las tierras indígenas. Sin embargo, salvo en casos excepcionales, como el del ayllu aimara, que logró subsistir como estructura básica de tenencia de la tierra en el mundo andino, la imposición de la encomienda significó el desplazamiento de los indígenas de sus tierras y su relegación a los llamados pueblos de indios, gracias a lo cual los encomenderos se apropiaron, en muchos casos, de las tierras indígenas (Secretaría de la Reforma Agraria, 1998, pp. 17-21; Góngora, 1951, pp. 157-162).

En Brasil, los portugueses aplicaron la *sesmaria*, institución utilizada en Portugal desde antes de la conquista, en virtud de la cual se concedía a los colonizadores tierras no aprovechadas, otorgándoles un plazo de cinco años para su demarcación y aprovechamiento. Cumplidos estos requisitos, las *sesmarías* eran confirmadas a sus titulares. Los colonos portugueses aplicaron este régimen sobre las tierras indígenas, sin tomar en cuenta los sistemas de cultivos rotatorios de éstos, y finalmente se apoderaron de las tierras. En Brasil, como señala Mares (2000, pp. 56-57), el sentido de las *sesmarías* fue de ocupación y conquista, sin respeto por las formas de uso indígena de la tierra. Su fin era tomar posesión de las tierras en nombre de la corona portuguesa, en su disputa con España y otras naciones europeas.

Las ideas liberales que inspiraron los procesos de independencia de los países de la región significaron, por regla general, el término de las instituciones coloniales aplicadas a los indígenas, el reconocimiento jurídico de su igualdad con los demás habitantes y el sometimiento de sus tierras a las normas del derecho común. En efecto, las constituciones de las nacientes repúblicas, inspiradas en los principios de la Revolución Francesa, liberaron a los indígenas de la servidumbre a que habían estado sometidos durante el período colonial y los declararon ciudadanos libres, con capacidad contractual. Por otra parte, a mediados del siglo XIX se adoptaron, en casi todos los países de la región, códigos civiles inspirados en el código de Napoleón, en los cuales se privilegiaban las formas privadas de propiedad. Basándose en esos códigos, los hacendados inscribieron a su nombre gran cantidad de tierras, muchas de las cuales pertenecían a indígenas, con lo cual se consolidó la hacienda improductiva en la región. Los indígenas, que carecían de los recursos y el conocimiento necesarios para inscribir sus tierras ancestrales, no sólo fueron desplazados de ellas por la hacienda, sino que se vieron forzados a incorporarse a éstas como mano de obra. Los indígenas generalmente recibieron parcelas de subsistencia dentro de la hacienda, a cambio de un trabajo mal pagado (Plant y Hvalkof, 2000, p. 7).

El contexto político y legislativo prevaleciente durante el siglo XIX fue el escenario que posibilitó la apropiación de grandes porciones de

tierra hasta entonces en poder de los indígenas, que fueron enajenadas a favor de hacendados, militares y otros, muchas veces por medio de contratos fraudulentos o a precios irrisorios, o simplemente apropiadas mediante corridas de cercos o expulsión de indígenas. Por otra parte, las incursiones de los ejércitos republicanos en tierras hasta entonces en poder de indígenas, como las ocurridas en Argentina, Chile y México a fines del siglo XIX, a objeto de ampliar la frontera agrícola o colonizarlas con personas no indígenas —preferentemente de origen europeo—, constituyeron otro mecanismo frecuente de usurpación. En forma paralela o posterior a la consolidación de estos procesos de expansión de los Estados hacia las áreas indígenas, en algunos países se adoptaron diversas legislaciones y políticas proteccionistas, con el fin de reservar algunos territorios para sus antiguos habitantes. Es el caso de las leyes que reconocieron los resguardos o tierras comunales indígenas en Colombia a contar de 1850 y hasta 1890, y de aquellas dictadas en Argentina y Chile a contar de 1860, en virtud de las cuales se crearon las llamadas reservaciones en el primer caso y las reducciones mapuches en el segundo.

En el mismo período, los nacientes Estados dieron impulso a políticas que perseguían la asimilación de los indígenas a la cultura dominante. Dicha asimilación se manifestó, en particular, en el ámbito de la educación, donde los indígenas fueron integrados a escuelas que negaban su lengua, cultura e historia. La asimilación se expresó, además, en el ámbito religioso, toda vez que los gobiernos de la época encomendaron a los misioneros la tarea de cristianizar y “civilizar” a los indígenas.

A lo largo del siglo XX se pusieron en práctica, en distintos países de la región, programas de reforma agraria tendientes a solucionar el problema de la concentración de la tierra y alcanzar una distribución más justa. Se trató de reformas que, bajo el lema de la tierra para el que la trabaja, estaban encaminadas a posibilitar el acceso al recurso de los campesinos pobres. En México, en la década de 1910; en Guatemala, en la de 1940; en Bolivia, en la de 1950, y en gran parte de los países de la región a contar de la década de 1960 —estos últimos en el contexto de las políticas propiciadas por los Estados Unidos en el marco de la Alianza para el Progreso—, se impulsaron, con distintos énfasis y diversos resultados, reformas que apuntaban en esa dirección. Si bien en Bolivia, Perú, Guatemala, México y Chile, los indígenas resultarían beneficiados con tales reformas, al acceder a tierras de las que antes habían sido despojados, tales beneficios los recibieron en su calidad de campesinos pobres y no de indígenas. Por regla general, no se consideraba la especificidad cultural indígena en la ejecución de estos programas. Tampoco se reconocía el carácter comunal que tiene la tierra para los indígenas, pues en muchas ocasiones les fue entregada en

forma de parcelas individuales. Cabe subrayar, además, que las reformas agrarias no se aplicaron a los indígenas de las denominadas tierras bajas, tales como las de la Amazonía, ya que éstas fueron concedidas fundamentalmente con fines agrícolas (Gasperini, 2000, p. 8, y Plant, 1992, p. 10).

En Brasil, donde los procesos de reforma agraria impulsados desde los años sesenta no estuvieron orientados hacia la población indígena, sino hacia los campesinos sin tierra, los indígenas quedaron desde 1910 bajo la tutela del Servicio de Protección del Indio, en virtud de lo cual se otorgaba amparo legal a sus tierras. Sin embargo, éstas serían consideradas como vacantes y, en consecuencia, pasaron a poder de pobladores no indígenas. Hacia mediados del siglo XX, muchas áreas indígenas situadas en el nordeste y el sur estaban controladas por no indígenas, y los indígenas fueron incorporados a las haciendas como trabajadores rurales. Con la instauración del régimen militar, en 1964, los programas de ocupación del territorio nacional favorecieron la ocupación de las regiones más apartadas, como la Amazonía, y la invasión de las tierras indígenas, proceso que provocó la muerte y el desplazamiento de miles de indígenas (Heck y Prezia, 1999, pp. 33-37).

A contar de mediados de la década de 1940, y bajo la influencia del gobierno de México, las políticas de asimilación aplicadas hasta entonces por los Estados de la región en relación con los indígenas, fueron substituidas por otras de carácter indigenista. El indigenismo es una política contradictoria. Por una parte, reconoce y denuncia la situación de pobreza y opresión en que se encuentran los indígenas. Por otra, considera a la población indígena como un obstáculo para la integración, la unidad nacional, el progreso y desarrollo. En lo fundamental, postula la necesidad de integrar a los indígenas en la sociedad nacional. En teoría, al menos, sus tierras, lenguas y costumbres debían ser protegidas por el Estado por medio de legislaciones e instituciones indigenistas. Su desarrollo económico debía fomentarse mediante políticas especiales de apoyo. Sin embargo, la mayoría de los analistas, así como los propios indígenas, cuestionan hoy la eficacia de las políticas indigenistas en cuanto a alcanzar los objetivos que se había propuesto, entre ellos el de proteger sus tierras (Bengoa, 2000, pp. 357-358, y Del Val, 1997, pp. 5-6).

c) Movimientos y demandas indígenas

Las insuficiencias de la reforma agraria en orden a satisfacer las múltiples necesidades de los indígenas; las frustraciones provocadas por las políticas indigenistas; las amenazas que significaron para su subsistencia diversos proyectos de inversión, tales como los proyectos mineros y forestales, las carreteras y las represas hidroeléctricas,

impulsados en sus territorios ancestrales; la marginación política y económica de la que siguieron siendo objeto en el seno de los Estados; su creciente vinculación con movimientos indígenas emergentes en otras partes del mundo; el apoyo de entidades de cooperación internacional y de organización no gubernamental (ONG), son algunos de los factores que explican la emergencia, a contar de la década de 1970, de movimientos indígenas en casi todos los países de la región. Gradualmente, dichos movimientos se fueron convirtiendo en actores políticos de cierto peso, cada vez más visibles en las arenas políticas de América Latina. A ello contribuyeron también otros dos fenómenos, a saber, primero, los procesos de democratización política experimentados en diversos países de la región en las dos últimas décadas, y, segundo, la conmemoración, repudiada por los indígenas, del quinto centenario de la llegada de Colón a este continente, que fortaleció su organización en toda la región, lo cual se manifestaría, entre otras cosas, en reuniones continentales, levantamientos indígenas y marchas (Assies, 1999, p. 30).

A lo largo de las últimas décadas, tales movimientos han planteado una serie de exigencias ante los Estados respectivos, entre las cuales cabe destacar la del reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas como sujetos específicos de la nación y de los derechos que les corresponden en tanto pueblos; el derecho a disponer de los recursos materiales y culturales necesarios para su reproducción y crecimiento, principalmente en sus tierras y territorios; el derecho al desarrollo material y social y a su plena participación en el desarrollo y en el destino de la nación; el derecho a ejercer las identidades indígenas y a desarrollar y transformar sus culturas; el derecho a la participación de éstas en la configuración de un ser nacional pluricultural, y el establecimiento de las condiciones jurídicas y políticas que posibiliten y aseguren el ejercicio y la ampliación de los derechos antes señalados, dentro de la institucionalidad de los Estados (Iturralde, 1997, p. 384).

La protección jurídica de las tierras que les habían pertenecido, así como de los recursos naturales que hay en ellas (aguas, bosques, fauna), y el acceso a nuevas tierras que permitiesen su desarrollo material y cultural, han constituido exigencias centrales de los indígenas. A ellas se han sumado, en los últimos años, demandas relacionadas con el reconocimiento y protección de su territorialidad y con el logro de una mayor participación (cogestión) o control (autogestión, autonomía) en los procesos económicos, jurídicos y políticos que tienen lugar en sus territorios, así como la introducción de reformas del Estado para materializar estas aspiraciones (Díaz Polanco, 1991, pp. 111-120, pp. 143-149, y Assies, 1999, pp. 30-31).

Stavenhagen (1977) sostiene al respecto que la pérdida de sus tierras, esenciales para su modo de vida, ha sido una constante en la historia de los pueblos indígenas de América Latina, y la lucha por la preservación o la restitución de sus derechos agrarios está en la base de muchos de los intentos que han hecho recientemente por organizarse. La tierra y sus diversos recursos (los bosques, el agua, los animales, incluso los minerales) son vistos por ellos principalmente como bienes colectivos, aunque la noción de derechos de propiedad individual ha penetrado entre ellos después de décadas de expansión capitalista. La cuestión de la tierra no está aún resuelta para el campesinado indígena de América Latina, y su descuido por parte de los Estados, agotada ya la ola de reformas agrarias de los años sesenta, impone pesadas cargas sobre los indígenas.

La demanda de territorio parece ser aún más compleja, pues en ello entran en juego dos tipos de componentes: unos de carácter material, relacionados con los espacios físicos reivindicados y los recursos que hay en ellos, y otros de carácter inmaterial, de naturaleza política y simbólica. Por lo mismo, su comprensión y aceptación por los Estados han resultado más difíciles. Zúñiga (1998, p. 143) confirma estas tesis: según él, la demanda de territorialidad de los indígenas contiene dos dimensiones, la primera de las cuales, el espacio, se expresa en la demanda de uso, goce y manejo de los recursos naturales. La segunda se expresa, por una parte, en la exigencia de ejercer control sobre los procesos de orden político, económico, social y cultural gracias a los cuales se asegura la reproducción y continuidad material y cultural del grupo en cuestión, y, por otra parte, en la exigencia de que tales procesos se lleven a cabo según la normatividad propia de los pueblos indígenas.

La demanda de territorio se vincula estrechamente a otra reivindicación, a saber, el derecho a la libre determinación y el derecho a la autonomía, este último como manifestación concreta del primero. Cabe señalar que estas cuestiones están en el centro del debate que se verifica hoy en las instancias internacionales que se ocupan de los derechos indígenas, tales como el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre los pueblos indígenas y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de los Estados Americanos (OEA).⁵

⁵ En el proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, de 1995, y en el Informe de la CIDH de 1997, se sostiene que los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación de su condición política y de su desarrollo económico, social y cultural. Se reconoce además, como forma concreta de ejercer la libre determinación, el derecho de estos pueblos a la autonomía o al autogobierno en cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, en particular la cultura, la religión, la educación, la información, los medios de comunicación, la salud, la vivienda, el empleo, el bienestar social, las actividades económicas, la gestión

d) Reforma de los ordenamientos jurídicos nacionales

Algunas de las demandas antes referidas, entre ellas las relacionadas con la tierra y el territorio, han ido encontrando progresiva acogida en los ordenamientos jurídicos de los Estados de la región. Es así como muchos de éstos han elevado a rango constitucional los derechos de los pueblos y de las personas indígenas. De particular importancia resultan en este sentido las reformas constitucionales llevadas a cabo en Panamá (1971), Nicaragua (1986), Brasil (1988), Colombia (1991), El Salvador (1992), Guatemala (1992), México (1992), Paraguay (1992), Perú (1993), Argentina (1994), Bolivia (1994) y Ecuador (1994 y 1998), en virtud de las cuales se reconoce a los indígenas sus derechos individuales o colectivos.

En dichas reformas se han incluido normas relativas al derecho de los indígenas a mantener y desarrollar su lengua y su cultura, y otras relativas al reconocimiento de sus comunidades, garantizándose su personería y capacidad legal; al reconocimiento de sus costumbres jurídicas o del derecho consuetudinario indígena, tanto dentro de la jurisdicción del Estado como en sistemas de jurisdicción indígena; y al reconocimiento del carácter multiétnico y pluricultural de la nación. Excepcionalmente se han reconocido, además, los derechos de los indígenas a la autonomía en sus asuntos internos (Nicaragua, 1986, y Colombia, 1991). Los derechos de los indígenas a la tierra (o a sus territorios) y a los correspondientes recursos naturales han sido especialmente reconocidos en varias de estas reformas constitucionales, como en las de Argentina, Brasil, Colombia, Guatemala, México, Paraguay y Perú. Debe señalarse, sin embargo, que las motivaciones que hay detrás de las reformas relativas a la tierra han sido diversas. En parte, éstas han respondido a las demandas de los indígenas de lograr un mayor control de sus tierras y territorios, regularizar derechos hasta ahora no reconocidos, o acceder a nuevas tierras para garantizar su desarrollo. Con todo, también han respondido a la presión por incorporar al mercado y a la producción agrícola competitiva tierras hasta ahora consideradas como improductivas, presión que se intensificó en la década de 1990 en el contexto de los programas de liberalización económica. Esta última fue, claramente, la inspiración de las reformas constitucionales introducidas al respecto en México (1992) y Perú (1993).

Además de estas reformas constitucionales, en la mayoría de los países de la región se aprobaron en las últimas décadas legislaciones que regulan la naturaleza y alcance de los derechos de los pueblos indígenas, así como de los derechos, reconocidos o no constitucionalmente, que

de las tierras y los recursos, el medio ambiente, el acceso a su territorio de personas que no son miembros de la comunidad, y los medios de financiar estas funciones autónomas.

corresponden a las comunidades y los individuos indígenas sobre sus tierras o territorios y sus recursos naturales. En algunos países, como Guatemala y México, la legislación que regula estos derechos o que establece programas para acceder a la tierra se aplica, por lo general, indistintamente a indígenas y no indígenas, esto es, a campesinos pobres. En otros países, como Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica y también México, la legislación que regula los derechos sobre los recursos naturales, tales como aguas y recursos forestales y mineros, y la legislación de protección del medio ambiente contienen disposiciones especiales tendientes a proteger los derechos de los pueblos indígenas. Tales derechos, en el caso de los recursos del subsuelo, quedan por regla general condicionados a la propiedad que tienen los Estados sobre éstos, de acuerdo con los ordenamientos constitucionales vigentes. En este último caso, en varios países se reconoce a los indígenas el derecho a ser consultados antes de emprender la explotación de estos recursos.

e) Derecho internacional

En este ámbito, el instrumento jurídico más importante hasta la fecha es el ya mencionado convenio sobre pueblos indígenas y tribales suscrito en 1989 por la OIT, o convenio N° 169. En él se dispone que los gobiernos deberán respetar la importancia especial que reviste para las culturas y valores espirituales de estos pueblos su relación con las tierras y territorios —o con ambos, según los casos— que ocupan o utilizan, y en particular los aspectos colectivos de esta relación (artículo 13.1). Cabe destacar que el Convenio agrega al concepto de tierras indígenas el de territorios, concepto referido a la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos indígenas ocupan o utilizan de una u otra manera (artículo 13.2).

En cuanto a la tierra, se dispone que deberá reconocerse el derecho de estos pueblos a la propiedad y posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan, y tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia (artículo 14.1). Y se agrega que los Estados deberán tomar medidas para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y para garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión (artículo 14.2), así como instituir procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras (artículo 14.3).

El convenio contiene además un conjunto de disposiciones referidas a los derechos sobre la tierra y los territorios indígenas. Entre ellas destaca aquella en que se establece que deberán protegerse

especialmente los derechos de los pueblos indígenas a los recursos naturales existentes en sus tierras, derechos que comprenden el de participar en la utilización, administración y conservación de tales recursos (artículo 15.1). En caso de que los minerales o los recursos del subsuelo sean de propiedad del Estado, éste deberá establecer procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación, si los intereses de éstos se verán perjudicados, y en qué medida, por tales proyectos. Los pueblos deberán participar, siempre que sea posible, de los beneficios que reporten tales actividades, y percibir indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades (artículo 15.2).

Finalmente, en relación con el acceso a la tierra por medio de programas agrarios, el convenio establece que éstos deberán garantizar a los pueblos indígenas, en igualdad de condiciones con otros sectores de la población, la asignación de tierras adicionales cuando las tierras de que dispongan sean insuficientes para garantizarles los elementos de una existencia normal o para hacer frente a su posible crecimiento numérico, y el otorgamiento de los medios necesarios para el desarrollo de las tierras que ya poseen (artículo 19).

Hasta la fecha, el convenio N° 169 ha sido ratificado por diez Estados de la región: Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay y Perú. Junto con las obligaciones internacionales que emanan de su ratificación, los Estados se obligan a incorporar el Convenio en su legislación interna, debiendo para ello modificar la normativa que contradiga sus disposiciones.

Cabe destacar aquí los avances verificados en la definición de los derechos de los indígenas sobre la tierra en los ya mencionados proyectos de las Naciones Unidas y la OEA. El proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas reconoce a éstos el derecho a mantener y fortalecer su propia relación espiritual y material con sus tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado de otra forma. Les reconoce además el derecho a poseer, desarrollar, controlar y utilizar sus tierras y territorios, comprendido el medio ambiente total de las tierras, las aguas, la flora y la fauna y los demás recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado de otra forma. Ello incluye el derecho al pleno reconocimiento de sus leyes, tradiciones y costumbres, sistemas de tenencia de la tierra e instituciones para el desarrollo y la gestión de los recursos, y el derecho a que los Estados adopten medidas eficaces para prevenir toda injerencia, usurpación o invasión en relación con estos derechos.

El proyecto de declaración aprobado en 1977 por la CIDH de la OEA no difiere en sus lineamientos centrales del anterior. Es así como dispone que estos pueblos tienen derecho al reconocimiento de su propiedad y de los derechos de dominio con respecto a las tierras, territorios y recursos que han ocupado históricamente, así como al uso de aquellos a los cuales hayan tenido igualmente acceso para realizar sus actividades tradicionales y de sustento. Cuando los derechos de propiedad y uso de estos pueblos surgen de derechos preexistentes a la existencia de los Estados, éstos deberán reconocer dichos títulos como permanentes, inalienables, imprescriptibles e inembargables. Y agrega que los pueblos indígenas tienen derecho a un marco legal de protección de sus derechos sobre los recursos naturales en sus tierras, lo cual debe incluir su capacidad para usar, administrar y conservar tales recursos, así como el derecho a la protección de los usos tradicionales de sus tierras. Finalmente, dispone que los pueblos indígenas tienen derecho a la restitución de las tierras, territorios y recursos de los que hayan sido tradicionalmente propietarios, hayan ocupado o usado, y que hayan sido confiscados, ocupados, usados o dañados; o, de no ser posible la restitución, tienen derecho a indemnización.

f) Pobreza indígena

A pesar de dichas reformas jurídicas, y a pesar de las políticas que, en mayor o menor medida, han puesto en práctica los Estados, la población indígena está hoy, por lo general, entre los sectores más pobres de los países de la región (véase el cuadro 2 del anexo).

Entre las causas de esa pobreza figuran la pérdida progresiva de sus tierras ancestrales, el quiebre de sus economías comunitarias tradicionales y el desplazamiento que han provocado estos fenómenos desde el campo a la ciudad. A su vez, la discriminación de que son objeto en las ciudades, así como los problemas de inserción laboral que experimentan en ellas, son factores que también gravitan en la pobreza indígena (Bello y Rangel, 2000, pp. 17-18).

La importancia que ha adquirido el proceso de migración de los indígenas del campo a la ciudad, y las consecuencias negativas que ello tiene para las economías indígenas, han sido subrayadas por distintos autores (Plant, 1998, pp. 17-18, y Bengoa, 2000, pp. 50 y siguientes). Diversos barrios indígenas proliferan hoy en muchas capitales de la región, como en Bogotá, D.C., Lima, México, D. F. y Santiago de Chile, dando origen a una nueva realidad de marginalidad indígena, ahora lejos de sus tierras ancestrales.

2. Estudios de caso

A pesar de los elementos comunes antes subrayados, la situación de los indígenas de la región varía, a veces significativamente, de un país a otro. Ello es aplicable a la situación de sus tierras y territorios, a los derechos que les han sido reconocidos, así como a las políticas vigentes para permitirles el acceso a sus tierras y territorios o garantizar su permanencia en ellos. Por ello, parece pertinente analizar más a fondo algunos casos ilustrativos de estas diferencias, en los planos poblacional, jurídico y político. En lo que sigue se examinará la situación al respecto en Bolivia, Brasil, Chile, Guatemala y México.

Bolivia

La movilización de los indígenas del oriente boliviano y el proceso de reforma del Estado explican los cambios introducidos en Bolivia, en la década de 1990, en materia de tenencia de la tierra y de reconocimiento de derechos indígenas. En 1991, el Parlamento de Bolivia ratificó, por medio de la Ley 1257, el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales de la OIT. En 1994, como parte de la reforma del Estado impulsada por el presidente Sánchez de Lozada (1993-1997), cuyo vicepresidente fue el líder aimara Víctor Hugo Cárdenas, se modificó, mediante la Ley 1585, la Constitución Política del Estado (véase el recuadro V.2), en virtud de lo cual se definió a Bolivia como un país multiétnico y pluricultural, y se reconocieron los derechos económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas, así como los derechos que les corresponden sobre las llamadas tierras comunitarias de origen.

Recuadro V.2
ARTÍCULOS DESTACADOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA
DE BOLIVIA (LEY Nº 1585 DE 1994)

Artículo 167: El Estado no reconoce el latifundio...

Artículo 171:

I. Se reconocen, respetan y protegen, en el marco de la ley, los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan en el territorio nacional, especialmente los relativos a sus tierras comunitarias de origen, garantizando el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, a su identidad, valores, lenguas, costumbres e instituciones.

II. El Estado reconoce la personalidad jurídica de las comunidades indígenas campesinas y de las asociaciones y sindicatos campesinos.

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de la investigación.

Tras la intervención de las instituciones públicas a cargo de la reforma agraria y de los programas de colonización de tierras, en 1996 se aprobó la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (Ley N° 1715 del 18 de octubre de 1996), más conocida como ley INRA (véase el recuadro V.3), que consolidó los derechos propietarios de los distintos tipos de propiedad de la tierra que establece;⁶ creó un nuevo régimen de propiedad, mediante el reconocimiento de las tierras comunitarias de origen de los pueblos y comunidades indígenas; definió un nuevo sistema de distribución de tierras públicas, por efecto de la cual las comunidades indígenas, campesinas y originarias sin tierra o con poca tierra tienen acceso preferencial y gratuito a las tierras, siempre que éstas estén tituladas de manera comunal; creó un nuevo marco institucional y regulador para la administración y uso de las tierras; e impulsó, por un período de diez años, un proceso de regularización de los derechos de propiedad, proceso denominado saneamiento (véase Muñoz, 1999, pp. 20-21).

Recuadro V.3
ARTÍCULOS DESTACADOS DE LA LEY DEL SERVICIO NACIONAL DE
REFORMA AGRARIA (N° 1715 DE 1996)

Artículo 3:

III. Se garantizan los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y originarias sobre sus tierras comunitarias de origen, tomando en cuenta sus implicancias económicas, sociales y culturales y el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables, de conformidad con lo previsto en el artículo 171 de la Constitución Política del Estado. La denominación de tierras comunitarias de origen comprende el concepto de territorio indígena, de conformidad con la definición establecida en la parte II del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales de la Organización Internacional del Trabajo...

Artículo 141:

5. Las tierras comunitarias de origen son los espacios geográficos que constituyen el hábitat de los pueblos y comunidades indígenas y originarias, a los cuales han tenido tradicionalmente acceso y donde mantienen y desarrollan sus propias formas de organización económica, social y cultural, de modo que aseguran su supervivencia y desarrollo. Son inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivas, compuestas por comunidades, mancomunidades, inembargables e imprescriptibles.

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de la investigación.

⁶ Conforme al artículo 41.1 de la ley INRA, la propiedad agraria se clasifica en: solar campesino, pequeña propiedad, mediana propiedad, empresa agropecuaria, tierras comunitarias de origen y propiedades comunitarias.

De relevancia también para los derechos de los indígenas sobre la tierra y los recursos naturales son la Ley de Protección y Conservación del Medio Ambiente (Nº 1333 del 27 de abril de 1992), que reconoce la participación de los pueblos indígenas en la administración de áreas protegidas y dispone que la declaratoria de dichas áreas es compatible con su existencia en ellos, y la Ley Forestal (Nº 1700 del 12 de julio de 1996), que garantiza a los pueblos indígenas la exclusividad en el aprovechamiento forestal en las tierras comunitarias de origen y dispone que no requiere autorización previa el derecho al uso tradicional y doméstico, con fines de subsistencia, de los recursos forestales por parte de los pueblos indígenas dentro de sus tierras forestales comunitarias de origen.

Sobre la base de estas normas, en particular de la ley INRA de 1996, se han impulsado diversas acciones que han permitido algunos avances en la protección de las tierras indígenas por medio de la titulación y saneamiento de sus tierras comunitarias de origen. De conformidad con lo establecido en la disposición transitoria segunda de la ley INRA, debía procederse en forma inmediata o, en algunos casos, dentro de un plazo de 60 días, a titular como tierras comunitarias de origen ocho territorios indígenas reconocidos mediante decreto supremo⁷ a partir de la fecha de promulgación de la ley. La superficie consignada en dichos títulos podría ser modificada o confirmada según los resultados del saneamiento. Estos territorios, cuya superficie alcanza un total de 2.802.625 hectáreas (Urioste, 2000, p. 25), fueron objeto de resolución de titulación en abril de 1997, encontrándose a la fecha en distintas etapas del proceso de saneamiento (INRA, 2000).

En la disposición transitoria tercera de la ley INRA, se estableció la obligación de declarar la inmovilización⁸ de 16 solicitudes de tierras comunitarias de origen que habían sido interpuestas antes de la promulgación de la ley y se dio un plazo de 10 meses para proceder a su titulación a partir del momento de publicación de la ley. Hasta la fecha, sólo se ha titulado una parte (de 413.018 hectáreas) de las tierras comunitarias de origen de Guaraya, que tienen una superficie total de 2.205.369 hectáreas, así como las tierras comunitarias de origen del pueblo Yuracaré (tituladas en setiembre de 2000), con una superficie de 241.000 hectáreas (véase el cuadro 3 del anexo). En consecuencia, están pendientes la titulación y el saneamiento de 15 solicitudes, por un total de

⁷ Se trata de territorios del oriente boliviano que fueron reconocidos por el Estado entre 1990 y 1992, mediante los respectivos decretos supremos, tras la marcha por el territorio y la dignidad organizada en 1990 por diversos grupos indígenas.

⁸ La inmovilización de las tierras comunitarias de origen tenía por objeto evitar que se admitiesen nuevas peticiones de adjudicación dentro del área solicitada, así como cautelar su integridad frente a ocupaciones y asentamientos de hecho.

10.793.501 hectáreas. De estas solicitudes, 13 parecen estar en una etapa avanzada de titulación, dado que cuentan, para tales efectos, con recursos financieros provenientes de la cooperación internacional. Finalmente, cabe señalar que desde la promulgación de la ley hasta la fecha, se han interpuesto otras nueve demandas de saneamiento de tierras comunitarias de origen, con una superficie total de 4.715.957 hectáreas. Las demandas se refieren a tierras indígenas de las zonas bajas y de las zonas altas (área andina), tres de las cuales corresponden al departamento de La Paz, una a Santa Cruz, dos al Beni, una a Potosí, y dos a Oruro. Sin embargo, siete de estas demandas no cuentan hasta ahora con el financiamiento necesario para el saneamiento (Urioste, 2000, p. 25).

Es indudable que la ley INRA ha significado un avance importante en el reconocimiento del derecho a la tierra de los indígenas de Bolivia. No sólo les otorga seguridad en la tenencia de sus tierras, sino que, además, recoge el concepto de territorio del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales de la OIT, que garantiza a los indígenas derechos sobre los recursos naturales renovables que hay en ellos. Dicha ley ha abierto esperanzas, en especial en los pueblos indígenas de las tierras bajas, de obtener, mediante el saneamiento de las tierras comunitarias de origen, un mayor control sobre sus espacios ancestrales, sujetos hasta ahora a procesos de apropiación por parte de colonos no indígenas o de empresas transnacionales interesadas en la explotación de sus abundantes recursos naturales.

Sin embargo, la aplicación de la ley INRA se ha topado con no pocos problemas, el más grave de los cuales ha sido, quizá, la lentitud del proceso de saneamiento de las tierras comunitarias de origen, pues, como ya se dijo, no se han cumplido los plazos establecidos en la ley para la titulación, ni tampoco los referidos a las solicitudes de tierras comunitarias de origen interpuestas antes de la promulgación de la ley. Hasta ahora se han titulado sólo 1.300.000 hectáreas, cifra exigua en relación con las 18.200.000 hectáreas cuyo saneamiento y titulación solicitan los indígenas. La lentitud parece estar relacionada con la insuficiencia de los recursos financieros con que se cuenta para la tarea, recursos que en su mayor parte provienen de agencias internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Organismo Danés de Desarrollo Internacional (DANIDA). A juicio de algunos analistas, sin embargo, la demora se debe también a la falta de voluntad del Estado para llevar adelante un proceso que significa enfrentar a las poderosas empresas que explotan los recursos naturales de las zonas en cuestión (Martínez, 2000, p. 12).

Según el parecer de diversos analistas, fueron esos intereses los que determinaron la introducción en el reglamento de la ley INRA de los estudios de identificación de necesidades espaciales de las tierras comunitarias de origen, estudios que tienen por finalidad el cálculo, sobre la base de parámetros productivos, agrícolas y forestales, de la superficie de las tierras comunitarias de origen que se estima necesaria para el pueblo demandante. Cabe señalar que estos estudios han redundado, casi siempre, en una reducción de la superficie demandada por los indígenas para su titulación como tierras comunitarias de origen (Martínez, 2000, p. 6). Según se cree, los mismos intereses incidieron en el otorgamiento por el Estado de numerosas concesiones forestales, las cuales se sobreponen a las tierras comunitarias de origen demandadas por los indígenas en las zonas bajas (Assies, 2000, p. 894).

Cabe consignar aquí una preocupación final acerca del saneamiento de las tierras comunitarias de origen en las zonas altas, porque hasta ahora se ha hecho hincapié en el saneamiento de las tierras bajas, donde la presión indígena ha sido mayor. La titulación de las tierras del área andina, donde los indígenas constituyen la población mayoritaria y donde se registran los índices más elevados de pobreza rural, es fundamental para encarar los problemas de minifundio de las tierras altas, que se mantienen inmodificados pese a la nueva institucionalidad agraria.

Brasil

Los derechos de los indígenas sobre sus tierras y sobre las riquezas naturales que hay en ellas están regulados en la Constitución Política de 1988, que puso término a la orientación integracionista de la legislación anterior, dentro de la cual destacaban la Ley 5371 de 1967, por medio de la cual se creó la Fundación Nacional India (FUNAI),⁹ y el Estatuto del Indio, aprobado en 1973. En efecto, la Constitución de 1988 (véase el recuadro V.4) reconoció a los indios sus usos, costumbres y tradiciones, así como las tierras que han ocupado tradicionalmente y que son necesarias para su reproducción física y cultural, estableciendo al mismo tiempo la obligación del Estado de demarcar y proteger las tierras y hacer que se respetasen todos sus bienes. En contraste con la legislación anterior, que sancionaba la tutela del Estado sobre los indígenas, la nueva Constitución disponía que éstos, sus comunidades y organizaciones eran partes legítimas para la interposición de demandas judiciales en defensa de sus derechos e intereses.

Aun cuando las tierras tradicionalmente ocupadas por los indios son consideradas como patrimonio de la Unión, los derechos que la

⁹ La FUNAI reemplazó al Servicio de Protección del Indio en la tutela de éstos, y es hasta hoy el órgano federal encargado de la política indígena.

Constitución les reconoce que son de carácter originario, esto es, anterior al Estado brasileño. Por lo mismo, la demarcación a que está obligado el Estado no constituye un acto de reconocimiento de dichas tierras, sino un procedimiento destinado a asegurar su protección (Santilli, 1999, p. 45).

Recuadro V.4
ARTÍCULOS DESTACADOS DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA
FEDERATIVA DE BRASIL (1988)

Artículo 20:

Son bienes de la Unión:

XI. Las tierras tradicionalmente ocupadas por los indios.

Artículo 231:

Se reconocen a los indios los derechos originarios sobre las tierras que tradicionalmente ocupan, correspondiendo a la Unión demarcarlas, protegerlas y hacer que se respeten todos sus bienes.

1. Son tierras tradicionalmente ocupadas por los indios las habitadas por ellos con carácter permanente, las utilizadas para sus actividades productivas, las imprescindibles para la preservación de los recursos ambientales necesarios para su bienestar, y las necesarias para su reproducción física y cultural según sus usos, costumbres y tradiciones.

2. Las tierras tradicionalmente ocupadas por los indios se destinan a su posesión permanente, correspondiéndoles el usufructo exclusivo de las riquezas del suelo, de los ríos y de los lagos existentes en ellas.

4. Las tierras a que se hace referencia en este artículo son inalienables y los derechos sobre ellas son imprescriptibles.

Sobre la base de estas normas constitucionales, más las contenidas en el Estatuto del Indio de 1973¹⁰ y en dos decretos posteriores, uno de 1991 y otro de 1996, se ha dado impulso al proceso de demarcación de las tierras indígenas. Y aun cuando no se cumplió con el plazo de cinco años establecido por la Constitución, los avances de este proceso son significativos. Como puede verse en el cuadro 4 del anexo, donde se recogen estadísticas del Instituto Socioambiental, en septiembre de 2000 había un total de 576 tierras indígenas, con una superficie conjunta de 103.713.243 hectáreas, lo que corresponde a 12,3% del territorio de Brasil (851.196.500 hectáreas). De ese total de 576 tierras, 68 se encontraban delimitadas, lo que daba una superficie conjunta de 19.714.317, esto es,

¹⁰ Aunque hasta la fecha no ha sido derogado formalmente, el Estatuto del Indio de 1973 se considera superado por las disposiciones sobre derechos indígenas de la Constitución Política de 1988. Durante la década de 1990, distintos sectores presentaron proyectos de ley destinados a sustituir el mencionado estatuto, pero hasta ahora no han encontrado acogida.

19% de la superficie total de las tierras indígenas; por otra parte, 345 tierras indígenas, con una superficie total de 75.834.839 hectáreas (73,12% de la superficie total de las tierras indígenas), estaban en la fase final del proceso de demarcación (ISA, 2000b).

Según antecedentes del Instituto Socioambiental, en los nueve estados que constituyen la Amazonía Legal hay 370 tierras indígenas, con una superficie conjunta de 102.278.338 hectáreas (20,43% de la superficie de la Amazonía Legal), 260 de las cuales, con una superficie de 93.494.164 hectáreas (70,27% de la superficie total de las tierras indígenas de la Amazonía Legal), se hallaban en las fases finales de la demarcación, es decir, estaban delimitadas u homologadas o registradas (ISA, 2000b).¹¹

A pesar de los avances verificados en los últimos años en esta materia, en especial en la Amazonía Legal, múltiples escollos se han interpuesto en el ejercicio de los derechos territoriales reconocidos a los indígenas en la Constitución Política de 1988. En cuanto al proceso demarcatorio, en un informe del Consejo Indigenista Misionario de la Iglesia Católica (CIMI, 2000) se sostiene que, si se incluyen las 178 tierras indígenas aún no reconocidas por la FUNAI, las tierras indígenas cuya demarcación se encuentra pendiente suman un total de 503, con una superficie correspondiente a 68% de las tierras indígenas de Brasil. Según el informe del Consejo Indigenista Misionario, ello es demostrativo de la falta de voluntad política del gobierno federal para llevar adelante el proceso demarcatorio, lo cual se manifiesta además, siempre según dicho informe, en la insuficiencia de los recursos públicos destinados a este proceso en los últimos años, así como en la introducción, mediante el Decreto 1775 de 1996, de una fase contradictoria que dificulta la demarcación, al posibilitar su impugnación por terceros que se estimen afectados.

Por otra parte, la demarcación de las tierras indígenas no ha sido suficiente para ponerlas a salvo de la expansión de proyectos agropecuarios, mineros, forestales, viales, hidroeléctricos y de otra índole verificada en los últimos años, muchas veces con apoyo o financiamiento del Estado, situación que ha afectado su integridad y el derecho de los indígenas al usufructo exclusivo de las riquezas del suelo, los ríos y los lagos que hay en ellos. Diversas entidades, como la FUNAI, el Consejo Indigenista Misionario y el Instituto Socioambiental, coinciden en señalar que gran parte de las tierras formalmente inscritas como tierras indígenas han experimentado alguna forma de invasión. En la región amazónica, las invasiones de tierras indígenas están generalmente motivadas por el

¹¹ Los avances en la demarcación de las tierras indígenas en esta área han sido posibles gracias al Proyecto integrado de protección de las poblaciones y tierras indígenas de la Amazonía Legal, iniciativa que cuenta con financiamiento del Grupo de los Siete, el Banco Mundial, la GTZ y otras instituciones.

interés de explotar sus recursos naturales, en especial maderas y yacimientos mineros. Cabe indicar que las actividades mineras son particularmente perjudiciales, tanto por sus dimensiones como por su impacto en las comunidades indígenas.¹² En el resto del país, en especial en el nordeste y en el sur, los indígenas han sido desplazados de sus tierras por pequeños agricultores no indígenas. Ello ha provocado no pocos conflictos, los cuales, según se estima, podrían haberse evitado mediante una política preventiva encaminada a reasentar a los agricultores no indígenas fuera de las tierras indígenas, por medio de los programas de reforma agraria (CIMI, 2000, p. 23).

Chile

En 1993, el Congreso Nacional aprobó la Ley 19.253 sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas, cuyo proyecto original había sido elaborado por una Comisión Especial, con participación indígena, creada por el primer gobierno democrático (1990-1994) después del término del régimen militar. La Comisión Especial había presentado, además, dos proyectos de reforma constitucional, uno encaminado a dar reconocimiento constitucional a los pueblos indígenas,¹³ y el otro a ratificar el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales de la OIT. Sin embargo, los proyectos no han encontrado acogida en el Parlamento y siguen sin ser aprobados.

En materia de tierras, la Ley 19.253 puso término al proceso divisorio de las reducciones mapuches iniciado en la década de 1920, proceso que tenía graves consecuencias —desposeimiento, migración, pobreza— para quienes las integraban. Además, en virtud de la nueva ley se reconocieron los derechos que tienen los indígenas sobre las tierras que históricamente han ocupado y poseído. Asimismo, se estableció la protección de esos derechos, toda vez que se prohibía la enajenación y traspaso de las tierras a no indígenas, práctica corriente en el pasado. Finalmente, con ello se posibilitó la ampliación de las tierras de los indígenas a través de modalidades de mercado (adquisición de predios por medio de subsidios o en caso de conflictos) o mediante el traspaso de tierras fiscales a los indígenas.

Entre las principales disposiciones relativas a las tierras y aguas indígenas contenidas en la Ley 19.253 de 1993, cabe destacar:

¹² En 1998 se contabilizaron 7.203 procesos de otorgamiento de títulos mineros, los cuales afectaban a 126 tierras indígenas (Ricardo, 1999, p. 5).

¹³ En el proyecto se agregaba el siguiente acápite al artículo 1 de la Constitución Política: "El Estado velará por la adecuada protección jurídica y el desarrollo de los pueblos indígenas que integran la nación chilena".

- El reconocimiento de que la tierra es el fundamento principal de la existencia y cultura de las etnias indígenas. En consonancia con ello, se establecía, además, que era deber del Estado y de la sociedad en general proteger las tierras indígenas, velar por su adecuada explotación y por su equilibrio ecológico, y propender a su ampliación (artículo I).
- La protección de dichas tierras, tanto individuales como colectivas, al establecer que éstas quedaban exentas del pago de contribuciones, no podían ser enajenadas, embargadas ni gravadas, ni adquiridas por prescripción, salvo entre comunidades o personas de una misma etnia (artículo XIII). Por otra parte, las tierras de las comunidades no podían ser arrendadas, pero sí las tierras de propiedad individual, aunque sólo por un plazo no superior a cinco años. Además, sólo podían permutarse por tierras de no indígenas de similar valor, con la autorización de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), pasando estas últimas a ser consideradas como tierras indígenas. La división de las tierras comunitarias requerirá la mayoría absoluta de los titulares de derechos hereditarios y las tierras resultantes de su división serán indivisibles, aun en el caso de sucesión por causa de muerte.
- La creación de un Fondo de Tierras y Aguas administrado por la CONADI, a objeto de: (i) otorgar subvenciones para la adquisición de tierras por parte de individuos y comunidades indígenas cuando la superficie de que dispusiesen fuera insuficiente; (ii) financiar mecanismos que permitieran la solución de los problemas de tierras, en especial con motivo del cumplimiento de resoluciones o transacciones judiciales o extrajudiciales que recayesen sobre tierras indígenas, y (iii) financiar la constitución, regularización o compra de derechos de agua o financiar obras destinadas a obtener agua. Los recursos de este Fondo están compuestos por aquellos fijados por la ley anual del presupuesto, además de aportes de la cooperación internacional, de particulares, organismos públicos y privados, así como por las tierras del Estado. Las tierras no indígenas y las aguas adquiridas con este fondo no podrán ser enajenadas por un plazo de 25 años desde su inscripción.

Ha correspondido a la CONADI, por intermedio de su Departamento de Tierras y Aguas, el cumplimiento de las disposiciones de la Ley 19.253 sobre protección y ampliación de las tierras indígenas. En materia de protección, desde 1995 hasta fines de 2000, se inscribieron en el

Registro de Tierras Indígenas 54.389 hijuelas en el territorio mapuche, con una superficie total de 294.112 hectáreas. En materia de ampliación, las acciones de la CONADI se centraron en el traspaso de tierras fiscales a comunidades o individuos indígenas, la adquisición de predios en conflicto y la aplicación del programa de subsidios.¹⁴ Merced a un convenio suscrito en 1994 entre el Ministerio de Bienes Nacionales y la CONADI, se transfirieron a ésta, para su posterior traspaso a comunidades o individuos indígenas, un total de 84.774 hectáreas, alrededor de 20.000 de las cuales aún siguen en poder de la Corporación, por estar pendiente su titulación a nombre de los indígenas. La gran mayoría de las tierras fiscales traspasadas a indígenas o en vías de ser traspasadas, están ubicadas en las regiones del Biobío, la Araucanía y Los Lagos, en territorio mapuche. Por lo mismo, sus beneficiarios son familias de origen mapuche, que son precisamente aquellas que tienen mayor necesidad de tierras. Sólo 8 de las 46 tierras traspasadas, con una superficie conjunta cercana a 1.000 hectáreas, están en el norte del país, para beneficio de comunidades aimaras y atacameñas, en tanto que una de las tierras traspasadas, de 1.500 hectáreas, está ubicada en Isla de Pascua, en beneficio de familias rapa nui.

Por otra parte, la CONADI adquirió en el mismo período, con una inversión de 21.473 millones de pesos, 45 predios, con una superficie total de 29.740 hectáreas, para satisfacer las demandas más urgentes de tierra de los indígenas y, en particular, para atender las situaciones de conflicto de tierras. Con ello se benefició a 2.834 familias mapuches de las regiones del Biobío, la Araucanía y Los Lagos. Finalmente, 41 predios, con un total de 3.208 hectáreas, fueron adquiridos por indígenas merced al programa de subsidios, con lo cual se benefició a 586 familias, en su gran mayoría mapuches,¹⁵ operación que supuso el desembolso de 6.497 millones de pesos por parte de la CONADI. En total, 3.420 familias resultaron beneficiadas por estos dos últimos programas, cada una de las cuales recibió, en promedio, 9,63 hectáreas¹⁶ (véase el cuadro 5 del anexo). A lo anterior cabe agregar lo realizado por la CONADI en materia de saneamiento de tierras indígenas en la zona norte del país, gracias a lo

¹⁴ En el reglamento 395 de 1994, se establecen los criterios y procedimientos para el otorgamiento del subsidio. Dicho subsidio, al cual pueden postular todas las personas y comunidades indígenas, es entendido como un aporte estatal directo otorgado a los beneficiarios. Entre los criterios para su asignación destacan el ahorro previo del postulante, su situación económica y social y la composición del grupo familiar. La adquisición de los predios en conflicto queda a cargo de la CONADI, sobre la base de criterios establecidos en el mismo reglamento.

¹⁵ Sólo tres predios, con un total de 26,5 hectáreas, beneficiaron a familias kawashkar, asentadas en el extremo sur del país.

¹⁶ En el período 1994-1998 se entregaron a individuos y comunidades indígenas, en total, 106.000 hectáreas, lo cual benefició a 97.177 personas.

cual se atendió a un número significativo pero indeterminado de familias aimaras y atacameñas, así como las acciones destinadas al saneamiento y adquisición de derechos de aguas para indígenas de la misma zona.

Se debe valorar la acción desarrollada por el Estado chileno, de 1993 en adelante, en orden a invertir la tendencia histórica de retracción de las tierras indígenas. En el caso de los mapuches, principales destinatarios de la política de tierras de la CONADI, ello ha permitido incrementar en alrededor de 20% la superficie de las tierras que les habían sido reconocidas por el Estado luego de la ocupación de su territorio ancestral a fines del siglo XIX.

Es preciso subrayar, sin embargo, las múltiples deficiencias de la política estatal. Los recursos asignados a la CONADI para adquirir tierras indígenas han sido insuficientes con respecto a las necesidades y demandas del área mapuche,¹⁷ situación que debe preocupar si se considera que prácticamente no quedan tierras fiscales en la zona sur del país para satisfacer esas demandas. Esta situación resulta aún más inquietante si se toma en cuenta el incremento experimentado por el precio de mercado de las tierras adquiridas por la CONADI.¹⁸ Otro problema importante es la mala calidad de las tierras adquiridas por la Corporación, pues carecen de potencial productivo, tienen problemas topográficos y de calidad de suelos o de deslindes, todo lo cual se ve agravado por la falta de apoyo técnico para las familias beneficiadas, situación que denota una falta de coordinación entre el Fondo de Tierras y Fondo de Desarrollo Indígena de la CONADI. También cabe mencionar, como otro problema, la arbitrariedad de las adquisiciones, muchas de las cuales han estado relacionadas más con la capacidad de presión de las organizaciones indígenas que con las necesidades de tierra de sus integrantes (CONADI, 1999, pp. 7-9).

Más grave aún resulta el hecho de que, a pesar de la protección establecida por la ley en cuanto al carácter inalienable e inembargable de las tierras, los derechos de los indígenas han seguido siendo vulnerados, por la instalación, precisamente en sus tierras, de diversos proyectos públicos y privados, tales como centrales hidroeléctricas, carreteras y explotaciones forestales. Muchas de las iniciativas privadas han contado con el apoyo del Estado, aun en contra de la voluntad de los indígenas,

¹⁷ Aun cuando el presupuesto del Fondo de Tierras de la CONADI se incrementó de 2.108 millones de pesos en 1994 a 8.150 millones en 1999, sólo se pudieron adquirir alrededor de 33.000 hectáreas en ese período. Ello contrasta con las 150.000 hectáreas que, según ha afirmado el gobierno del presidente Lagos, se deben adquirir en el sexenio 2000-2006 para satisfacer tales necesidades.

¹⁸ Se estima que el valor de la tierra adquirida por la CONADI en la región de la Araucanía se triplicó entre 1994 y 1998, y aumentó casi siete veces entre 1994 y 2000.

por lo cual han debido desplazarse hacia las ciudades o instalarse en otras tierras.¹⁹ Ello pone de relieve la contradicción existente entre la política de protección y ampliación de las tierras indígenas y la política de desarrollo económico, la cual generalmente se ha impuesto sobre aquella en caso de conflicto. Finalmente, cabe señalar que en los últimos años, dadas las limitaciones de la legislación de 1993, que no reconoce los derechos de los indígenas sobre los recursos naturales que hay en sus tierras, ha tenido lugar un proceso de apropiación por parte de no indígenas de los recursos mineros, hídricos, pesqueros y de otro tipo que se encuentran en tierras indígenas o en tierras o aguas colindantes (Toledo, 1997, p. 42).²⁰ Esta situación, en el contexto de la crisis de la agricultura campesina tradicional, limita seriamente el potencial económico de tales tierras y afecta, por ende, las posibilidades de desarrollo de sus moradores.

Guatemala

En 1985, en el contexto de una guerra civil originada, en gran medida, por la marginación histórica de que han sido objeto los indígenas, se promulgó una Constitución Política en que, junto con reconocerse el carácter multiétnico del país, se otorgó protección a las tierras de los indígenas y se estableció la responsabilidad del Estado de proveerlos de tierras para su desarrollo (véase el recuadro V.5).

Recuadro V.5 GUATEMALA: CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1985

Se reconoce en ella que Guatemala está compuesta por diversos grupos étnicos, entre los que figuran los grupos indígenas de ascendencia maya (artículo 66); se dispone que las tierras de las cooperativas y comunidades indígenas, o cualquier otra forma de tenencia comunal o colectiva de la propiedad agraria, gozarán de protección especial del Estado, de asistencia crediticia y técnica preferencial, que garantice su posesión y desarrollo, a fin de asegurar a todos los habitantes una mejor calidad de vida (artículo 67). También se establece que, mediante programas especiales y legislación adecuada, el Estado proveerá de tierras estatales a las comunidades indígenas que las necesiten para su desarrollo (artículo 68).

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de la investigación.

¹⁹ Es el caso de la central hidroeléctrica Ralco, que está siendo construida en tierras pehuenches y que amenaza con desplazar a 500 personas de sus tierras actuales.

²⁰ La prioridad que tenían los indígenas para obtener la concesión sobre los recursos naturales contenidos en sus tierras fue eliminada en el debate sobre el anteproyecto de ley verificado en el Congreso Nacional. Esta situación es especialmente grave en el caso de las aguas. Cabe destacar, sin embargo, la acción desarrollada a este respecto por la CONADI en el territorio aimara y atacameño, que permitió a las comunidades respectivas recuperar sus derechos ancestrales sobre el agua.

Sin embargo, los avances en materia de derechos indígenas no se concretarían sino hasta después de la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera, conocido también como Acuerdos de Paz.²¹ Debe tenerse presente que si bien la suscripción formal del Acuerdo tuvo lugar a fines de 1996, ello fue resultado de un proceso de negociaciones que se había desplegado desde 1990, en el cual se fue llegando a sucesivos acuerdos. De ese modo, en el Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas, suscrito en 1995 como parte del proceso mencionado, junto con reconocerse sus derechos culturales, civiles, políticos, sociales y económicos, se establece la necesidad de regularizar la tenencia de la tierra de las comunidades indígenas; de proteger los derechos de uso y administración de los indígenas sobre sus tierras y los recursos existentes en ellas; de restituir sus tierras comunales y compensar el despojo de sus tierras; de adquirir tierras para el desarrollo de las comunidades indígenas y otorgar protección jurídica a sus derechos. En el Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria se estipuló la promoción del acceso de los campesinos a la propiedad de la tierra y al uso sostenible de los recursos del territorio, mediante la creación de un fondo de tierras. Finalmente, en el Acuerdo para el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado (1994), se estableció la necesidad de lograr la integración productiva, en las áreas rurales, de la población desplazada por la guerra, compuesta en su mayoría por indígenas.

En cumplimiento de estos acuerdos, el Gobierno de Guatemala fundó en 1997 cuatro organismos vinculados a la cuestión rural e indígena: i) la Comisión Institucional para el Desarrollo y Fortalecimiento de la Propiedad de la Tierra, como instancia encargada de formular políticas y programas en materia de propiedad, tenencia y uso de la tierra; ii) la Comisión Paritaria sobre los Derechos Relativos a la Tierra de los Pueblos Indígenas, entidad con participación indígena, encargada de impulsar una nueva política de transformación agraria y desarrollo rural; iii) la Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Solución de Conflictos sobre la Tierra, órgano cuyo objetivo es facilitar el acuerdo entre las partes envueltas en conflictos de tierra, y iv) el Fideicomiso Fondo de Tierra, que en 1999 se convirtió en el Fondo de Tierras, entidad que tiene por misión facilitar el acceso a la tierra y crear condiciones para

²¹ La incorporación de los derechos indígenas en el Acuerdo de Paz Firme y Duradera es atribuible, en parte, al peso demográfico de la población indígena, la cual, según algunas estimaciones, oscila entre 60% y 65% del total nacional, valores que superan las estimaciones oficiales. Es atribuible, además, a la violencia de que fueron objeto los indígenas durante la guerra civil. Se estima que 83% de las 42.275 víctimas del enfrentamiento armado eran mayas (Comisión para el Esclarecimiento Histórico, 1998, pp. 23-24).

el desarrollo rural integral y sostenible. Cabe acotar, a este respecto, que el Congreso de Guatemala había ratificado, en 1996, el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales de la OIT.

En los últimos años, en cumplimiento de las disposiciones constitucionales y de los Acuerdos de Paz, el Gobierno de Guatemala ha llevado adelante diversas iniciativas en materia agraria e indígena. Por ejemplo, en lo relativo al reasentamiento de la población desarraigada por la guerra, el Fondo para la Reinserción Laboral y Productiva (FORELAP) de la población repatriada adquirió entre 1992 y 1999 un total de 34 fincas, con una extensión de 57.840 hectáreas, con lo cual se benefició a 4.665 familias.²² Y en materia de solución de conflictos, desde 1997, año de creación de la Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Solución de Conflictos sobre la Tierra, hasta abril de 2000, la entidad tomó conocimiento de 596 casos y resolvió en 290 de ellos (48,7% del total) (CONTIERRA, 2000).

Por su parte, el Fideicomiso Fondo de Tierra (convertido posteriormente en el Fondo de Tierras) adquirió en el período un total de 26 fincas, con una superficie conjunta de 14.886 hectáreas, con lo que se pudo atender a 4.103 familias. Desde su puesta en marcha, en 1997, hasta febrero de 2000, el Fondo de Tierras respondió positivamente a un total de 65 solicitudes de financiamiento, referidas en conjunto a 28.924 hectáreas, lo que permitió atender a 4.733 familias, 89% de las cuales eran indígenas.²³

En cuanto a la solución de los problemas de inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra, la Comisión Institucional para el Desarrollo y Fortalecimiento de la Propiedad de la Tierra ha desarrollado, a partir de 1977, una serie de actividades, tales como la creación de una escuela de catastro y la colaboración con la Comisión Paritaria de Derechos Relativos a la Tierra de los Indígenas para elaborar, en conjunto, un anteproyecto de ley de registro de información catastral. Asimismo, inició un proceso de levantamiento y saneamiento de información catastral en siete municipios, y ha realizado una serie de acciones de descentralización y modernización del Registro de Propiedad, cuya fundación data de 1880. Está pendiente la elaboración del proyecto de ley sobre regularización de la tenencia de la tierra a que se comprometió el gobierno en los Acuerdos

²² Se estima que en los últimos 15 años 43.000 personas han regresado al país (MINUGUA, 2000, párrafo 33).

²³ Entrevista a directivos del Fondo de Tierras, mayo de 2000. Con los recursos del fondo se pueden conceder préstamos, pagaderos a 12 años plazo, para la compra y arrendamiento de tierras. En la práctica, sin embargo, los recursos se han destinado sólo a compra. Además, se puede otorgar financiamiento para proyectos productivos y un subsidio monetario no reembolsable para alimentos y capital de trabajo de cada familia beneficiaria.

de Paz, y la discusión del anteproyecto de ley para la creación de una jurisdicción agraria y ambiental se inició recién en 1999.

Se deben valorar los esfuerzos que ha desplegado el Gobierno de Guatemala en los últimos años, en particular desde la suscripción de los Acuerdos de Paz, con el concurso de las organizaciones indígenas y la cooperación internacional, para abordar los problemas de acceso a la tierra y de seguridad en su tenencia que afectan a los indígenas del país. Sin embargo, no pueden dejar de señalarse las numerosas limitaciones de que adolecen las iniciativas hasta ahora impulsadas, entre las que cabe mencionar, por su especial gravedad, la insuficiencia de los recursos entregados por el Estado a las entidades y programas creados para fomentar el acceso a la tierra, para solucionar los conflictos de tierra o para regularizar la situación de la tenencia y propiedad. También entran en esta lista el hecho de que, hasta la fecha, no se haya tomado en cuenta la variable indígena como una variable específica para la ejecución de tales programas; la escasa consideración del derecho consuetudinario indígena en lo relativo a la tierra; la discriminación de que en muchas ocasiones han sido víctimas las mujeres, entre ellas las indígenas; y la lentitud de la puesta en marcha de diversas iniciativas, como el catastro y el Registro de la Propiedad, que resultan fundamentales para garantizar la seguridad jurídica de los indígenas sobre sus tierras.

Tales deficiencias son expresión de la persistencia de los patrones históricos de discriminación y exclusión que afectan a la población indígena rural de Guatemala. En 1998, según se estima, cerca de 1.200.000 familias campesinas (6.000.000 de personas), en su mayoría indígenas, carecían de tierra (Strasma y Jirón, 2000, p. 18). Por otra parte, 96% de los agricultores, en su mayoría indígenas, controlan apenas 30% de la tierra agrícola del país, mientras que el 4% restante, constituido por grandes productores comerciales, controla 70% de la tierra. Dentro del primer grupo, 4.000.000 de agricultores, esto es, 59% del total, se sitúan en un nivel de subsistencia, y 2.500.000 agricultores (37% del total) están incluso por debajo de ese nivel (MINUGUA, 2000). La mayoría de las familias situadas en el nivel de subsistencia o por debajo de éste viven en predios de escasa productividad, cuyos suelos, para colmo, están casi agotados por explotación excesiva. Debido al bajo rendimiento de la tierra y a la pobreza de sus moradores,²⁴ ha continuado el proceso de expulsión de la tierra de las familias campesinas e indígenas (MINUGUA, 1999, p. 2).

²⁴ Se estima que 86% de la población rural de Guatemala se halla en situación de pobreza, y que 69% de ese total vive en situación de indigencia (Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala, 1999).

A ello hay que agregar la grave inseguridad jurídica en lo concerniente a la tenencia de la tierra, lo cual se manifiesta en la persistencia de los conflictos al respecto, que afectan en particular a la población campesina e indígena. Tal situación, además de ir en desmedro de la productividad agrícola, dificulta seriamente la posibilidad de dar a la población indígena un mayor acceso a la tierra por intermedio del mercado. En opinión de este autor, la superación de este problema debe ser, si no anterior, al menos simultánea al desarrollo de iniciativas como el Fondo de Tierras y no posterior como ha ocurrido hasta ahora.

México

A comienzos de los años noventa, se introdujeron en México importantes reformas relacionadas con el régimen de tenencia de la tierra y con los derechos indígenas. Mientras las primeras están vinculadas a los cambios en la orientación de la política económica estatal, las segundas responden a la necesidad de adecuar la política indígena de México a la prevaleciente en el ámbito internacional, así como a las presiones y demandas del movimiento indígena que había emergido poco antes en el país.

Fue así como la Cámara de Senadores del Congreso de la Nación ratificó, en 1991, el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales de la OIT, y posteriormente, en 1992, se introdujeron dos modificaciones a la Constitución Política: la reforma del artículo 4, en que se reconoce expresamente el carácter pluriétnico de México y los derechos que corresponden a los pueblos indígenas como consecuencia de dicho carácter,²⁵ y la reforma del artículo 27, en virtud de la cual se elevó a rango constitucional el reconocimiento y la protección de los núcleos de población ejidales y comunales, se estipuló la protección de su propiedad sobre la tierra y la protección de la integridad de las tierras indígenas (véase el recuadro V.6).

²⁵ Hasta la fecha no se ha dictado el reglamento correspondiente a esta disposición constitucional.

Recuadro V.6
REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE MÉXICO (1992)

Artículo 4, párrafo 1.

La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.

Fracción VII del artículo 27.

Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para las actividades productivas.

La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas. La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de la investigación.

La reforma constitucional estuvo seguida, en 1992, por la promulgación de la Ley Agraria y la Ley Orgánica de Tribunales Agrarios. Pese a que las referencias que hace la Ley Agraria sobre los indígenas y sus tierras son limitadas,²⁶ en ella se regula la situación de los ejidos y comunidades. Junto con reconocerse su personalidad jurídica y patrimonio, se establecieron mecanismos para hacer efectivos los derechos propietarios sobre sus tierras. Para tal fin se creó, específicamente, el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, entidad a la que corresponde otorgar certificados parcelarios, certificados de derechos y títulos de solares urbanos a los ejidatarios de aquellos núcleos agrarios que acepten participar en el programa. El Programa de Certificación podrá autorizar a los ejidatarios para adoptar el dominio pleno cuando la asamblea ejidal así lo decida. A partir de la expedición del título respectivo y de su inscripción en el

²⁶ En su artículo 106, la ley dispone que las tierras de los grupos indígenas deben ser protegidas en los términos del artículo cuarto y del segundo párrafo de la fracción VII del artículo 27 constitucional; y en su artículo 164 dispone que en los juicios que involucren a tierras de los grupos indígenas, los tribunales deberán considerar sus usos y costumbres, siempre que no contravengan lo dispuesto en la ley ni se afecten derechos de terceros.

registro público de propiedad, las tierras ejidales dejan de ser tales y quedan sujetas a las disposiciones del derecho común. Con respecto a la propiedad comunitaria, en los artículos 98 al 107 de la Ley Agraria se especifican los alcances de la forma de vida de las comunidades. Se establece, asimismo, que es posible aplicar a estos núcleos agrarios todas las disposiciones que prevé la misma ley para los ejidos, siempre y cuando no contravengan lo dispuesto expresamente en ella con respecto a las comunidades.

La reforma del artículo 27 de la Constitución y la nueva Ley Agraria estuvieron acompañadas de reformas relativas a los derechos sobre los recursos naturales y el medio ambiente. De particular importancia son la promulgación de la Ley Forestal (mayo de 1997), que apunta a proteger los derechos de los núcleos ejidales y comunales, así como los de los pueblos indígenas sobre los recursos forestales existentes en sus tierras; y la modificación, en 1996, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente, en virtud de lo cual se promueve la participación indígena en la administración y manejo de áreas protegidas, se valora el conocimiento biológico tradicional y se establece la participación de las comunidades y de los pueblos indígenas en la elaboración de programas de biodiversidad de las áreas en que habitan.

Entre las acciones desarrolladas por el Estado mexicano sobre la base de estas reformas, cabe destacar que en 1997 se puso término a parte del rezago existente en cuanto a certificación de predios, mediante el fallo de los 11.367 expedientes que estaban pendientes desde 1992. Como consecuencia de ello, 2.634 núcleos agrarios fueron dotados de tierras, por un total de 1.900.000 hectáreas, lo cual benefició a 211.571 campesinos (e indígenas). A ello cabe agregar la ratificación, por intermedio del Programa de Certificación, de los derechos colectivos e individuales en 20.030 ejidos y 632 comunidades, que representan 70% de los núcleos agrarios del país, con una superficie total de 54 millones de hectáreas (Robles, 1999, pp. 31-32).

Como consecuencia de lo anterior, a fines de 1999 había un total de 29.482 núcleos agrarios, de los cuales 27.285 eran ejidos y 2.197 comunidades. La superficie ejidal ascendía a 84,2 millones de hectáreas, repartidas entre 3.000.000 de ejidatarios, y la de las comunidades alcanzaba a 16.400.000 hectáreas, repartidas entre 511.000 comuneros. La superficie conjunta de los ejidos y comunidades ascendía a poco más de 100 millones de hectáreas, esto es, una proporción considerable del total de 175 millones de hectáreas de tierras rústicas que hay en México. De esa manera, a cada uno de los 3.500.000 ejidatarios y comuneros correspondía una superficie promedio de 28,2 hectáreas (Robles, 1999, pp. 35-36) (véase el cuadro 6 del anexo).

En cuanto al impacto de este proceso sobre los indígenas, cabe señalar que de los 2.806 ejidos y 862 comunidades que existen en los municipios de concentración indígena, esto es, aquellos en que 70% o más de la población es de esa procedencia, cabe indicar que hasta enero de 2000 se había regularizado la situación de 1.595 ejidos y 175 comunidades, lo que representa 56,8% y 20,3% del total respectivo. En el caso de los municipios de presencia indígena, esto es, aquellos donde la población de esa procedencia oscila entre 30% y 70%, de los 1.568 ejidos y 396 comunidades que hay en ellos, hasta enero de 2000 se habían certificado 89,4% y 23,2% del total respectivo (Robles, 2000, pp. 126-127). De ello se infiere que la forma de propiedad predominante entre la población indígena es hoy la ejidal y no, como se sostiene habitualmente, la comunal. Cabe señalar que, según antecedentes oficiales, la certificación de ejidos en municipios con población indígena, esto es, aquellos que tienen 30% o más de población indígena, no ha avanzado a la misma velocidad que en los restantes municipios. Así, hasta enero de 1998, mientras un total de 23.035 ejidos (81,1%) se habían incorporado al Programa de Certificación, y en 58,6% de los casos se había concluido la certificación, en los municipios con población indígena sólo se habían incorporado al Programa de Certificación 3.014 ejidos (60,3%), y se había concluido la certificación en 37,7% de los casos (1.882 ejidos) (Secretaría de Reforma Agraria, 1998, p. 153).

Tras ocho años de aplicación de la nueva institucionalidad agraria, la situación de la población indígena rural, que constituye un porcentaje mayoritario de los más de 10.000.000 de indígenas del México,²⁷ es compleja. Por una parte, no se han cumplido las predicciones de quienes afirmaban que, con estas reformas constitucionales y legales, se produciría una venta masiva de las tierras de los núcleos agrarios, con lo cual se tendería a la formación de grandes latifundios y a la desaparición del ejido y la comunidad.²⁸ Por otra parte, es indudable que las transformaciones en la estructura de tenencia de la tierra impulsadas desde comienzos de siglo XX por la reforma agraria, así como por el proceso de certificación iniciado en la década de 1990, han otorgado a los

²⁷ Así se desprende de las estadísticas oficiales, conforme a las cuales hay en México 803 municipios, fundamentalmente rurales, con población indígena, habitados por 9.200.000 personas, de las cuales 73,4% son indígenas (Secretaría Reforma Agraria, 1998, p. 150).

²⁸ Hasta 1998, de los 16.561 ejidos regularizados, sólo 536 habían optado total o parcialmente por el dominio pleno o la propiedad privada (1,9% de los ejidos del país, 3,2% de los ejidos regularizados). De esos 536 ejidos, sólo 28 vendieron el total de sus parcelas, en tanto que los restantes vendieron una parte de su derecho y se quedaron con la parte restante. De estos últimos, sólo nueve no cuentan con tierras ejidales, en tanto que los restantes siguen disponiendo de tierras de uso común (Rodríguez, 1998, pp. 27-28).

indígenas de México mayor acceso a la tierra y mayor seguridad en cuanto a su tenencia que a los pueblos originarios de otros países de América Latina.

No obstante lo anterior, subsisten diversos problemas referentes a la relación de los indígenas con la tierra. Al igual que en otros países de la región, numerosas tierras reclamadas por los indígenas no les han sido reconocidas ni tituladas, y continúan siendo objeto de invasiones y conflictos no resueltos con terceros no indígenas (Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez y otros, 1997, pp. 13-15). Ello es reconocido por las propias entidades del Estado, que admiten que los conflictos agrarios por despojo y por la construcción de represas, vías de comunicación y plantas industriales se encuentran entre las principales causas de migración de los indígenas fuera de sus tierras (Secretaría de Desarrollo Social, 1999, p. 2). Por otra parte, los antecedentes censales dan cuenta de la existencia de una proporción significativa de población joven sin acceso a la tierra en áreas rurales donde la población indígena es mayoritaria. Las posibilidades que dichos jóvenes tienen de acceder a la tierra, luego del término del reparto agrario, están prácticamente canceladas, razón por la cual demandan otras opciones económicas. Se estima que debido al crecimiento de la población en localidades rurales menores, la presión sobre la tierra aumentará en los próximos años (Robles, 1999, pp. 45-47).

El proceso de certificación de los derechos sobre la tierra tampoco parece haber atenuado el problema del minifundio. Según el Programa de Certificación, las tres cuartas partes de los ejidatarios tienen menos de diez hectáreas cada uno, y de éstos, dos terceras partes poseen menos de cinco hectáreas. Por otra parte, más de 20% de los ejidatarios tienen fraccionadas sus tierras en tres o más parcelas (Robles, 1999, p. 43). Ello acarreará consecuencias sumamente negativas para el mundo indígena rural, cuya principal modalidad de tenencia es el ejido. A ello cabe agregar el escaso respaldo que los campesinos e indígenas reciben del Estado para su desarrollo. De acuerdo con un informe reciente de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) de 1998, el 46,9% de los ejidos y comunidades tenían problemas de financiamiento y 86,6% no habían recibido ningún tipo de capacitación en los últimos dos años, en tanto que la proporción de ejidatarios con acceso al crédito formal había caído de 31% a 18% entre 1994 y 1997, y la de aquellos con acceso a la asistencia técnica había descendido de 10% a 7% en igual período (Mohar, 1999, p. 77).

Cabe mencionar, finalmente, que no hay en México una política de tierras específicamente orientada hacia los indígenas, pues se les aplica, por regla general, la misma normativa que a los campesinos que integran

los núcleos ejidales y comunales. Por ello, en la base de las demandas que las organizaciones indígenas han planteado al Estado Federal en los últimos años, después del alzamiento de Chiapas, está la necesidad de introducir reformas en la institucionalidad constitucional y legal vigente, de modo de asegurar a los indígenas un trato particular que garantice sus derechos políticos y territoriales.

3. Conclusiones

Las reformas jurídicas impulsadas en los últimos años en los países estudiados constituyen un importante avance en el reconocimiento y protección de los derechos de los indígenas, así como, en particular, de los derechos relacionados con sus tierras y territorios. Los ordenamientos jurídicos liberales y asimilatorios que fueron dominantes en el pasado, han sido substituidos gradualmente por otros que reconocen la existencia de los indígenas, de sus pueblos o comunidades, así como el derecho que éstos tienen a la regularización de las tierras o territorios en que habitan,²⁹ derecho que ha sido reconocido por medio de la titulación individual o colectiva en México, la demarcación en Brasil y el saneamiento en Bolivia. Al mismo tiempo, tales ordenamientos aseguran la protección de estos derechos (integridad en México y carácter inalienable e inembargable en Bolivia, Brasil y Chile). Algunos ordenamientos jurídicos reconocen, además, el derecho de los indígenas (preferente en el caso de Bolivia o exclusivo en el de Brasil) al usufructo de los recursos naturales renovables que se encuentran en sus tierras. Otros reconocen el derecho de los indígenas de acceder a la tierra cuando carezcan de ella, así como a recibir apoyo del Estado a fin de posibilitar su permanencia y desarrollo en ésta (Chile y Guatemala). Por último, en todos los países analizados se reconocen, en mayor o menor medida, los usos y costumbres de los indígenas en materia de tierras.

Sin embargo, deben subrayarse las insuficiencias de algunos de estos ordenamientos jurídicos. Debe tenerse presente que, como se señala en el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales de la OIT, el concepto de territorio indígena abarca la totalidad del hábitat de las regiones que los indígenas ocupan o utilizan de alguna manera, y comprende también los derechos de uso, administración y conservación de los recursos naturales que hay en ellos. Ahora bien, esta definición sólo ha sido

²⁹ A juicio de Plant y Hvalkof (2000, pp. 21-22), la falta de claridad imperante en cuanto al sentido del término "titulación", que en algunos países alude a la propiedad individual, ha llevado al Banco Mundial y a otras entidades a utilizar el término "regularización" para referirse a los procesos orientados a otorgar a los indígenas seguridad en la tenencia de la tierra.

acogida, y aun así indirectamente, en dos países: en Bolivia, en la figura de las tierras comunitarias de origen, y en Brasil, a pesar de que la ley sólo habla de tierras indígenas pertenecientes a la Unión. También hay que destacar que en algunos ordenamientos jurídicos, como el de Chile, no quedan protegidos los derechos indígenas sobre los recursos naturales existentes en sus tierras. También hay que consignar la ausencia de una regulación específica de los derechos de los indígenas sobre la tierra, como en el caso de México, donde aún no se ha dictado una ley que regule la disposición constitucional relativa a los indígenas, y en el caso de Guatemala, donde la normativa legal vigente sobre la tierra se aplica indistintamente a campesinos indígenas y no indígenas que carecen de ella. La necesidad de introducir reformas en los ordenamientos jurídicos legales y constitucionales, a objeto de posibilitar una mayor protección jurídica de los derechos de los indígenas sobre las tierras o territorios que ocupan y los recursos naturales que hay en ellos, así como de permitir el acceso a la tierra de los indígenas que han sido desplazados de ellas, ha sido planteada no sólo por los propios indígenas, sino por la mayoría de los analistas consultados para la realización de este estudio. En directa relación con lo anterior, la necesidad de introducir reformas en los ordenamientos jurídicos de modo de permitir a los indígenas un mayor grado de autonomía o de participación en la gestión de los procesos económicos, sociales, políticos y culturales que tienen lugar en sus tierras o territorios, constituye en la actualidad una demanda central de los movimientos indígenas de la región, exigencia que los Estados no pueden pasar por alto (Assies, 1999, pp. 45-50).

Sin embargo, es en el ámbito de las políticas impulsadas por los Estados a objeto de dar cumplimiento a la normativa aquí analizada donde se detectan los mayores problemas, especialmente en lo concerniente a garantizar la protección efectiva de las tierras, territorios y recursos de los indígenas o a hacer posible su acceso a éstos. En efecto, las políticas tendientes a titular, demarcar, sanear o regularizar las tierras o los territorios indígenas, presentan graves deficiencias. Uno de los problemas comunes a estos países es la insuficiencia del financiamiento destinado por los Estados a tal fin. A pesar de los recursos que ha aportado la cooperación internacional en países como Bolivia, Brasil y Guatemala para el desarrollo de estos programas, la precariedad del financiamiento público no permite cumplir con los plazos o metas establecidos por la legislación. La gravedad de esta situación radica en que las tierras o los territorios indígenas, mientras no sean regularizados de conformidad con los procedimientos establecidos para ello (saneamiento, demarcación y otros), siguen siendo objeto de presión por parte de terceros no indígenas, al igual que los recursos naturales que hay en ellos. Es el caso, por ejemplo, de los recursos forestales existentes en los

territorios indígenas en proceso de saneamiento en las tierras bajas de Bolivia, recursos que han sido objeto de concesiones a terceros no indígenas en los últimos años. Algo similar ha sucedido en Brasil con los recursos minerales y forestales existentes en tierras indígenas en proceso de demarcación.

La ausencia de recursos financieros también dificulta la ejecución de los programas concebidos en algunos países a objeto de permitir el acceso de los indígenas a la tierra. Tal es el caso de los fondos de tierras de Chile y Guatemala, pues lo exiguo de su presupuesto impide satisfacer las demandas de tierras de vastos sectores indígenas que carecen de ellas. En el caso de Chile, esta situación se ve agravada por el aumento que ha experimentado últimamente el precio de la tierra en determinadas zonas indígenas, situación que posiblemente está relacionada con la existencia misma de dichos fondos y su poder comprador. Esto plantea ciertas dudas acerca de la eficacia de los programas de acceso de los indígenas a la tierra por medio del mercado.

En consonancia con ello, también se ha detectado en Bolivia, Chile, Guatemala y México, esto es, la mayoría de los países estudiados, la ausencia de recursos financieros para apoyar el desarrollo productivo de los indígenas. Ello pone en peligro la capacidad de los indígenas de permanecer en las tierras que les han sido reconocidas o a las que han accedido gracias a los programas estatales, lo cual pone en entredicho la capacidad efectiva de éstos de detener el flujo migratorio de los indígenas hacia los sectores urbanos.

Las organizaciones indígenas y los analistas consultados también plantean la necesidad de que los programas de regularización, de acceso y desarrollo sean dotados de recursos económicos suficientes para la consecución de sus objetivos. La asignación de mayores recursos sería demostrativa de la voluntad política de los Estados de cumplir con la normativa al respecto y, asimismo, de respetar los compromisos que han contraído en los últimos años con los pueblos indígenas.

También en el ámbito de las políticas públicas, la titulación, el saneamiento o la demarcación de tierras indígenas por el Estado parecen no ser suficientes, por sí solas, para impedir la penetración o invasión de terceros o de proyectos públicos y privados de inversión en tierras o territorios indígenas, como ocurre en la totalidad de los países estudiados. El caso más ilustrativo parece ser el de Brasil, donde un porcentaje elevado de las tierras indígenas demarcadas presentan alguna forma de invasión, sea por agricultores o por la ejecución de proyectos mineros, forestales, hidroeléctricos, carreteros u otros. Para evitar esta situación, es necesaria una mayor fiscalización por parte de los organismos públicos competentes. Sería recomendable, además, una redefinición de las

políticas y programas de desarrollo económico aplicados en áreas indígenas, para impedir que perjudiquen a los indígenas, sus tierras y recursos naturales, como parece estar sucediendo en los últimos años.

Por último, otra situación detectada a través de este estudio dice relación con los problemas de seguridad en la tenencia de la tierra, problemas que derivan de la inexistencia de sistemas de registro y catastro de la propiedad o de las deficiencias de los existentes. Esta situación reviste especial gravedad en Bolivia y Guatemala, donde los registros de la propiedad son muy antiguos o de cobertura deficiente, y donde no existe información catastral actualizada de las tierras indígenas, lo cual redundaría en la superposición de títulos y en la proliferación de conflictos de tierras. Parece urgente poner remedio a esta situación, que requiere también la asignación de cuantiosos recursos financieros y el reemplazo de los procedimientos ya obsoletos por otros más modernos. En Guatemala, por ejemplo, ello debería hacerse antes de poner en práctica iniciativas como los fondos de tierras, si se pretende solucionar por esta vía los numerosos conflictos de tierras que afectan al mundo indígena.

Bibliografía

- Assies, Willem (2000), "El constitucionalismo multiétnico en América Latina: El caso de Bolivia", *Derecho Consuetudinario y Pluralismo Legal: Desafíos del Tercer Milenio*, vol. 2, Milka Castro (comp.), Santiago de Chile, Universidad de Chile.
- ___ (1999), "Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina", *El reto de la diversidad. Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina*, Willem Assies y otros (comps.), Zamora, Michoacán, El Colegio de Michoacán.
- Bello, Alvaro y Marta Rangel (2000), Etnicidad, "raza" y equidad en América Latina y el Caribe (LC/R.1967), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bengoa, José (2000), *La emergencia indígena en América Latina*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.
- Carrera, Jaime Arturo (2000), *El estudio de mercado de tierras en Guatemala*, serie Desarrollo productivo, N° 73 (LC/L.1325-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.24.
- Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A.C. y otros (1997), *Informe sobre los derechos de los pueblos indígenas en México*, documento presentado en el Comité de Especialistas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), diciembre.
- CIMI (Conselho Indigenista Missionário) (2000), "Situação geral dos povos indígenas no Brasil", Brasília (<http://www.cimi.org.br>).
- Comisión para el Esclarecimiento Histórico (1998), *Guatemala. Memorias del silencio. Conclusiones y recomendaciones del informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico*, Ciudad de Guatemala.
- CONADI (Corporación Nacional de Desarrollo Indígena) (2001), *Cuadros sobre tierras indígenas*, Santiago de Chile, Departamento de Tierras y Aguas Indígenas.
- ___ (1999), *La política de tierras de la CONADI*, Santiago de Chile.
- CONTIERRA (Comisión Nacional para la Resolución de Conflictos de Tierra) (2000), *Informe Anual de labores julio 98- julio 99*, Ciudad de Guatemala, Foto Publicaciones.
- Del Val, José (1997), "Hacia la reforma del sistema indigenista interamericano", *Cuadernos de Trabajo*, vol. 1, México, D.F., Instituto Indigenista Interamericano (III).
- Díaz Polanco, Héctor (1991), *Autonomía Regional. La autodeterminación de los pueblos indios*, México, D.F., Siglo Veintiuno Editores.
- Gasparini, María A. (2000), "Seguridad de la tenencia de la tierra de pueblos indígenas en América Latina en el marco de la cooperación al desarrollo. Enfoques y experiencias", *Proyecto Tenencia de la Tierra en la Cooperación al Desarrollo*, Santiago de Chile, Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ).
- Góngora, Mario (1951), *El estado en el derecho indiano, época de fundación 1492-1570*, Santiago de Chile, Universidad de Chile.
- Heck, Egon y Benedito Prezias (1999) *Povos indígenas: terra é vida*, São Paulo, Atual Editora.

- INRA (Instituto Nacional de Reforma Agraria) (2000), "Relación, estado actual y resultado obtenido del saneamiento de TCOs radicadas en el INRA durante la gestión 1999 hasta la fecha", La Paz, junio, inédito.
- ISA (Instituto Socioambiental) (2000a), *Amazonia Brasileira 2000*, São Paulo.
- (2000b), "Computo da situação das terras indígenas no Brasil", São Paulo, 22 de septiembre, inédito.
- Iturralde, Diego (1997), "Desarrollo indígena; los retos de final de siglo", *Derecho Indígena*, Magdalena Gómez (comp.), México, D.F., Instituto Nacional Indigenista (INI)/Asociación Mexicana para las Naciones Unidas (AMNU).
- Mares, Carlos F. (2000), *O renascer dos povos indígenas para o direito*, Curitiba, Juruá Ed.
- Martínez, José (2000), "Proceso de titulación de las Tierras Comunitarias de Origen (TCOs) en las tierras bajas de Bolivia" (<http://www.kolla.net/club/tierra>).
- (1986), "Conclusiones, propuestas y recomendaciones", *Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas*, vol. 5 (ECN.4/Sub.2/1986/7/Add.4), Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 86.XIV.3.
- Martínez, José (comp.) (2000), *Atlas Territorios Indígenas de Bolivia*, Santa Cruz, Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia.
- Mesa Nacional Maya de Guatemala (1998), *Situación de pobreza del pueblo Maya de Guatemala*, Ciudad de Guatemala, Organización Internacional del Trabajo (OIT)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- MINUGUA (Misión de verificación de derechos humanos y del cumplimiento de los compromisos del Acuerdo Global sobre Derechos Humanos en Guatemala) (2000), "Situación de los compromisos relativos a la tierra en los Acuerdos de Paz. Informe de verificación" (<http://www.minugua.guate.net>), mayo.
- (1999), "El desarrollo rural en el contexto de los Acuerdos de Paz" (<http://www.minugua.guate.net>), julio.
- Mohar, Alejandro (1999), *La nueva institucionalidad rural. El caso de México*, Roma, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).
- Muñoz, Jorge (1999), *Los mercados de tierras rurales en Bolivia*, serie Desarrollo productivo, N° 61 (LC/L.1258-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.32.
- Ñanculef, Juan (1989), "El concepto territorial en el pueblo mapuche", *Nutram*, N° 4.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (1989), *Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*, junio.
- Peyser, Alexia y Juan Chackiel (1994), "La población indígena en los censos de América Latina", *Estudios sociodemográficos de pueblos indígenas*, Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE).
- Plant, Roger (1998), *Issues in Indigenous Poverty and Development*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- (1992), *Los derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre la tierra en los países en desarrollo*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo (OIT).
- Plant, Roger y Soren Hvalkof (2000), "Land Titling and Indigenous Peoples", Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), inédito.

- Ricardo, Fany (coord.) (1999), "Interesses minerários em terras indígenas na Amazonia legal brasileira", Documentos ISA, N° 6, São Paulo.
- Robles, Héctor (2000), "Propiedad de la tierra y población indígena", *Estudios Agrarios*, N° 14, enero-abril.
- (1999), "Tendencias del campo mexicano", *Estudios Agrarios*, N° 13, septiembre-diciembre.
- Rodríguez, Arturo (1998), "Procede: conceptos básicos y un perfil sobre sus avances", *Estudios Agrarios*, N° 10, mayo-diciembre.
- Santilli, Juliana (1999), "A proteção jurídica às terras indígenas e a seus recursos naturais", *Demarcando terras indígenas. Experiencias e desafios de um projeto de parceria*, Carola Kasburg y Maria Gramkow (comps.), Brasília, Fundación Nacional India (FUNAI)/(PPTAL)/Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ).
- Secretaría de Desarrollo Social (1999), "Perfil de los pueblos indígenas de México: migración", México, D.F. (www.sedesol.gob.mx).
- Secretaría de la Reforma Agraria (1998), *La transformación agraria: origen, evolución, retos, testimonios*, segunda edición, México, D.F.
- Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala (1999), *Guatemala: el rostro rural del desarrollo*, Ciudad de Guatemala, Magna Terra Editores.
- Stavenhagen, Rodolfo (1997), "Las organizaciones indígenas: actores emergentes en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 62 (LC/G.1969-P), Santiago de Chile, agosto.
- Strasma, John y Alden Jirón (2000), "Reporte sobre observaciones realizadas en el Fideicomiso Fondo de Tierras Acuerdos de Paz", Ciudad de Guatemala, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), febrero, inédito.
- Toledo, Víctor (1997) "Todas las aguas. El subsuelo, las riberas, las tierras", *Anuario Liwen*, N° 4, junio.
- Urioste, Miguel (2000), "Estrategia para la reducción de la pobreza rural a través del desarrollo productivo rural. Fortalecimiento de las mancomunidades de municipios y de los derechos de propiedad de los recursos naturales", Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), inédito.
- Van den Berg, Hans (1993), "Religión aymara", *La cosmovisión aymara*, Hans van den Berg y Norbert Schiffers (comps.), La Paz, UCB/Hisbol.
- Van den Berg, Hans y Norbert Schiffers (comps.) (1993), *La cosmovisión aymara*, La Paz, UCB/Hisbol.
- Zúñiga, Gerardo (1998), "Los procesos de constitución de territorios indígenas en América Latina", *Nueva Sociedad*, N° 153, enero-febrero.

Anexo

Cuadro 1
AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN INDÍGENA CENSADA Y ESTIMACIONES POR PAÍSES,
DÉCADA DE 1990

País	Origen de la información	Año	Población	Porcentajes
Bolivia	Censo ^a	1992	3 058 208	59,0
	Estimaciones	1992	5 600 000	81,2
Brasil	Estimaciones	1992	1 500 000 ^b	1,0
Colombia	Censo	1993	744 084	2,2
Chile	Censo	1992	998 385 ^c	10,3
Ecuador	Estimaciones	1992	3 800 000	35,3
Guatemala	Censo	1994	3 476 684	42,8
	Estimaciones	1992	4 600 000	49,9
Honduras	Censo	1988	48 789 ^d	1,3
México	Censo	1990	5 282 347 ^d	7,4
	Estimaciones	1992	10 900 000	12,9
Nicaragua	Censo	1995	67 010 ^d	1,8
Panamá	Censo	1990	194 269	8,3
Paraguay	Censo	1992	29 482	0,7
Perú	Estimaciones	1992	9 000 000	40,2
Venezuela	Censo	1992	314 772 ^e	0,9

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de Álvaro Bello y Marta Rangel, Etnicidad, "raza" y equidad en América Latina y el Caribe (LC/R.1967), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000, p. 17.

^a Población de 6 años y más.

^b En Brasil, el censo de 1991 da una población indígena de 294.131 personas (0,2% del total).

^c Población de 14 años y más.

^d Población de 5 años y más.

^e Censo Indígena.

Cuadro 2
AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN INDÍGENA Y POBLACIÓN NO INDÍGENA
POR DEBAJO DE LA LÍNEA DE POBREZA
(Porcentajes)

País	Indígenas	No indígenas
Bolivia	64,3	48,9
Guatemala	86,6	53,9
México	80,6	17,9
Perú	79,0	49,7

Fuente: G. Psacharopoulos y H.A. Patrinos, 1994, en Álvaro Bello y Marta Rangel, Etnicidad, "raza" y equidad en América Latina y el Caribe (LC/R.1967), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000.

Cuadro 3
BOLIVIA: PROPIEDADES SANEADAS Y TITULADAS HASTA
SEPTIEMBRE DE 2000
(Hectáreas)

Comunidades ayoreas definidas como TCO ^a	Superficie (hectáreas)	Año de resolución sobre dotación y titulación
SANTA TERESITA - Santa Cruz - Chiquitos y Cordillera	77 545	1999
TOBITE II - Santa Cruz - Chiquitos	26 103	1999
ZAPOCO - Santa Cruz - Ñuflo Chávez y Velasco	43 344	1999
GUAYE RINCÓN DEL TIGRE - Santa Cruz - G. Busch	97 871	1999
GUARAYOS	413 018	
YURACARE (Cochabamba - Chapare y Carrasco)	241 000	2000
CAIPEPENDI - Santa Cruz - Cordillera	63 609	1998
LA PAZ, URURO, POTOSÍ Y TARIJA	240 351	
SAN JULIÁN - Santa Cruz	1 947	
ESTACIÓN BIOLÓGICA DEL BENI - Beni Ballivián	135 274	1997
		1999
TOTAL	1 340 035	

Fuente: Elaborado por la Fundación TIERRA sobre la base de antecedentes del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA).

^a TCO: tierras comunitarias de origen.

Cuadro 4
BRASIL: CÓMPUTO DE LA SITUACIÓN DE LOS PREDIOS INDÍGENAS

Situación jurídica	Predios	Porcentaje de los predios	Superficie (hectáreas)	Porcentaje de la superficie
Por identificar (2 interdictas)	58	-	2 697 000	-
En identificación (2 interdictas)	56	-	41 100	-
En identificación/revisión	24	-	1 474 506	-
Con restricción de uso a no indígenas	8	-	570 970	-
Total	146	25,35	4 783 576 ^a	4,61 ^a
Identificada o aprobada por la FUNAI ^b				
Sujetas a contestación	17	2,95	3 380 511	3,26
Delimitada (24 en demarcación)	68	11,81	19 714 317	1,01
Reservadas	13		71 357	
Homologadas	72		17 395 620	
Registradas	260		58 367 862	
Total	345	59,90	75 834 839	73,12
Total del país	576		103 713 243	100

Fuente: Instituto Socioambiental (ISA), "Computo da situação das terras indígenas no Brasil", São Paulo, 22 de septiembre de 2000, inédito.

^a Un porcentaje de las tierras por identificar y en identificación encierra una distorsión, porque la superficie de esas tierras aún no está definidas o publicada.

^b FUNAI: Fundación Nacional del Indio.

Cuadro 5
CHILE: AMPLIACIÓN DE TIERRAS INDÍGENAS, 2000
(Hectáreas)

Tierras fiscales traspasadas a indígenas ^a	84 774,03
Tierras adquiridas por la CONADI	29 740,60
Tierras otorgadas con subsidio de la CONADI	3 208,15
TOTAL	117 722,78

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), *Cuadros sobre tierras indígenas*, Santiago de Chile, Departamento de Tierras y Aguas Indígenas, 2001.

^a Alrededor de 20.000 hectáreas tienen aún trámites pendientes para su traspaso a los indígenas.

Cuadro 6
MÉXICO: ESTRUCTURA AGRARIA

Datos geográficos		Propiedad ejidal		
Superficie (hectáreas)	Municipio (número)	Núcleos (número)	Superficie (hectáreas)	Beneficiarios (número)
196 718 300	2 433	27 285	84 216 076	3 059 135
Propiedad comunal				
Núcleos (número)		Superficie (hectáreas)	Beneficiarios (número)	
2 197		16 480 765	511 136	
Propiedad privada		Colonias		
Predios (número)	Superficie (hectáreas)	Colonias	Lotes	Superficie (hectáreas)
1 594 902	73 568 387	618	52 483	3 764 690

Fuente: Registro Agrario Nacional, diciembre de 1999, Héctor Robles, "Tendencias del campo mexicano", *Estudios Agrarios* N° 13, septiembre-diciembre de 1999, p. 35.

Capítulo VI

Brasil: nuevos paradigmas de la reforma agraria

F. Edson Teófilo¹

En este documento se analizan los dos modelos de reforma agraria aplicados últimamente en Brasil.² En la sección 1 se hace una revisión crítica del modelo tradicional, inicialmente puesto en práctica en el país, de los años sesenta, por el gobierno militar de la época. En la sección 2, se presenta en líneas generales el nuevo modelo, el Programa *Cédula da Terra*, que apunta fundamentalmente a desarrollar una reforma agraria asistida por el mercado. Aunque este nuevo proceso, que comenzó a aplicarse a partir de 1985, pretende corregir las deficiencias del modelo anterior y cumplir con las promesas formuladas en él, no lo rectifica del todo, pues ambos corren en forma paralela y complementaria entre sí. El nuevo enfoque procura, en lo esencial, combinar las tradiciones de reparto de la tierra que han prevalecido en el país con las exigencias de una política macroeconómica que da prioridad al desarrollo de los mercados, entre ellos el de tierras. En la sección 3 se describe con mayor detalle el modo en que operan los mercados de tierras en conexión con el mencionado Programa, que ha dado forma últimamente a la experiencia brasileña en este plano. Como se verá, los mercados de tierra brasileños difieren, en diversos aspectos, de los que se configuraron durante el

¹ Integrante del Núcleo de Estudios Agrarios y Desarrollo (NEAD).

² Brasília, septiembre de 2000.

mismo período en la mayoría de los países de la región. Entre tales aspectos cabe mencionar el tratamiento de los conflictos entre propietarios y demandantes de tierra, el papel de las instituciones del Estado, y la forma asociada que adoptó la participación de los grupos más vulnerables de la población. Por último, en las conclusiones se sostiene que la experiencia de la *Cédula da Terra* es válida dentro del contexto social y espacial en que se ha desarrollado.

1. El modelo tradicional: desapropiación de tierras

Cabe hacer notar aquí que el modelo de reforma agraria aplicado por el gobierno militar procedía conforme a una modalidad especial, la desapropiación de tierras por motivos de interés social, la cual difiere en ciertos aspectos, como se verá más adelante, de la expropiación más o menos forzada que caracterizó a muchos de los procesos análogos llevados a cabo, a partir de los años sesenta y setenta, en otros países de América Latina y el Caribe.

Ahora bien, en los primeros años de la década de 1980, comenzó en Brasil un intenso debate en torno al sentido de la reforma agraria basada en la desapropiación, su alcance y su validez, caracterizado por marcadas discrepancias con respecto a sus características, concepción, estrategia e instrumentos. A pesar de los esfuerzos por ampliar el número de asentamientos y mejorar el desempeño del aparato del Estado en todo lo referente a la reforma agraria tradicional, cada vez tomaba más cuerpo, en el gobierno y fuera de él, la idea de que ese modelo había encontrado sus límites y debía complementarse con otras modalidades de intervención.³ Los principales argumentos en tal sentido fueron los siguientes: i) la concepción del modelo tradicional se remontaba a los años sesenta y era expresión, por tanto, de la situación estructural y coyuntural de aquel momento; ii) el modelo había sido elaborado durante el régimen militar y reflejaba por ello una concepción paternalista y autoritaria del papel del Estado; iii) la desapropiación sólo puede aplicarse en casos específicos y difícilmente puede adoptar la forma de una intervención masiva, y iv) aunque los costos de esa reforma no habían sido demasiado elevados, eran de todos modos suficientemente altos para disuadir cualquier intento de ampliarlo dentro de las líneas establecidas.

Por más que se acepten las múltiples consideraciones con que se intenta aminorar las críticas que ha recibido la reforma agraria tradicional, y por más que se quieran destacar sus aspectos positivos, es menester analizar los problemas que ha experimentado, especialmente los relativos

³ Véanse las evaluaciones contenidas en FAO/INCRA (1999).

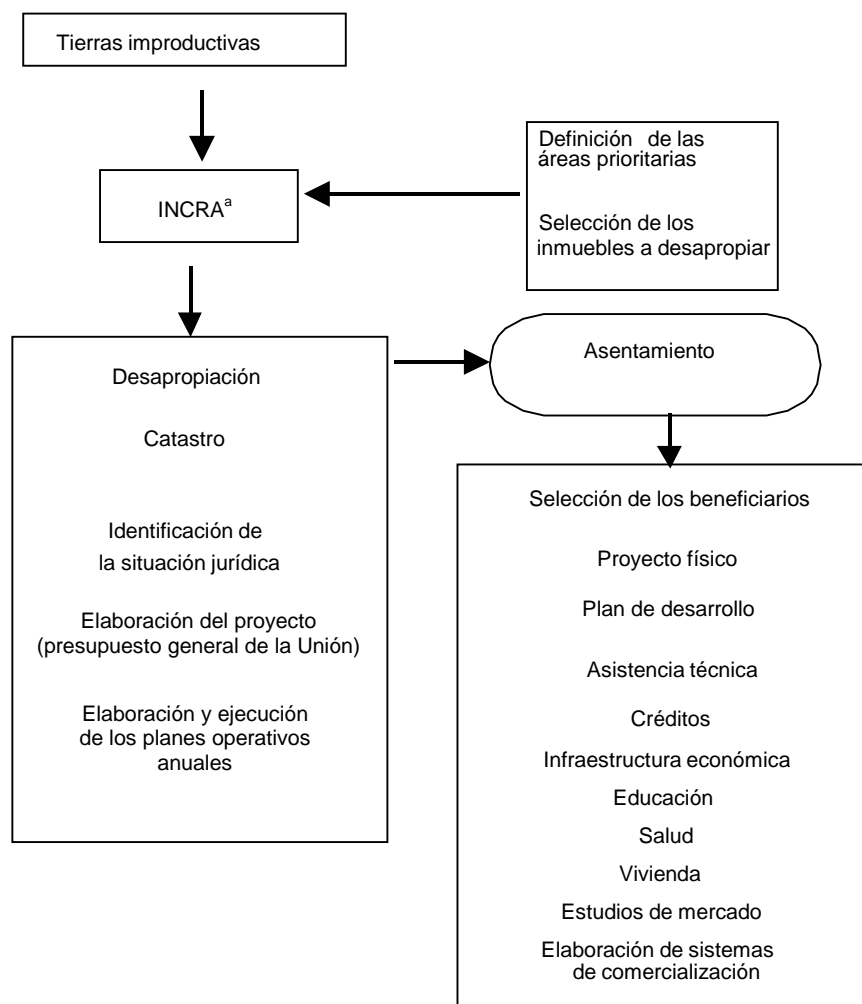
al elevado costo de las desapropiaciones; la elección de tierras de mala calidad e inadecuadas para el asentamiento de las familias campesinas; los obstáculos para promover la emancipación de los beneficiarios, cuya dependencia del poder público se mantiene indefinidamente; las dificultades asociadas a la centralización del proceso y la escasa presencia del poder local; la falta de planificación de las intervenciones y el carácter de urgencia que tuvieron, así como diversos otros aspectos de carácter jurídico, institucional y operativo.

En el diagrama VI.1 se resume el modelo tradicional de reforma agraria puesto en práctica a partir de los años sesenta en Brasil, basado en la desapropiación de tierras por motivos de interés social y el asentamiento de las familias carentes del recurso. La desapropiación, principal instrumento del modelo, se aplica cuando se trata de tierras consideradas improductivas o cuando la superficie de los predios en cuestión supera un límite determinado (específicamente, 15 módulos fiscales). El modelo descansa en algunas premisas fundamentales: por ejemplo, la idea de que la redistribución de la tierra tiene un carácter inevitablemente conflictivo y el supuesto de que los propietarios no están interesados en entrar en un proceso de negociación para deshacerse de sus predios. Por ello, debía recurrirse a un procedimiento, la desapropiación, que permitiese traspasar la tierra a los trabajadores rurales en forma menos traumática, para lo cual todos los casos pertinentes tenían que ser sometidos a consideración de los tribunales de justicia, los cuales dictaminarían, en última instancia, si procedía o no la desapropiación y determinarían las indemnizaciones correspondientes (Teófilo y otros, 1998).

Asimismo, el modelo tradicional supone la intervención del Estado en todas las etapas del proceso, desde la identificación de los predios, pasando por la emisión del decreto correspondiente, hasta su adquisición para el asentamiento de la comunidad campesina. Ésta no tiene ninguna participación en el proceso, ni siquiera en la determinación del precio de la tierra, pese a que tiene que pagar por ella, aunque sea con fondos asignados por el Estado. La aplicación del modelo ha mostrado, en general, las siguientes deficiencias: i) aumento de los costos de transacción —los cuales, según se estima, tuvieron un incremento tres veces superior al incremento del valor de la tierra—; ii) imposibilidad de aprovechar la baja de los precios de la tierra en el corto plazo; iii) lapso excesivamente largo entre el momento en que se identifican las tierras y el momento en que se produce el asentamiento; iv) necesidad de contar con un aparato burocrático de grandes proporciones, que a la larga resultó sobredimensionado; v) presiones de los campesinos que querían ocupar las tierras asignadas antes de finalizado el procedimiento, a causa de la lentitud de éste; vi) poca atención al desarrollo productivo del

asentamiento, y vii) acumulación de pasivos en infraestructura y servicios sociales básicos.

Diagrama VI.1
MODELO DE REFORMA AGRARIA



Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de T. Bacelar, "Decentralização e participação na Reforma Agraria", Reforma Agraria e desenvolvimento sustentável, primera edición, Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA)/Núcleo de Estudios Agrarios y Desarrollo (NEAD), Editorial Paralelo, 2000.

^a INCRA: Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria.

En la actualidad se comprueba que ha habido un cambio notable en la actitud de los propietarios cuyos predios pudieran ser objeto de desapropiación. En efecto, sobre todo a partir de 1997, se redujo su resistencia ante la reforma agraria.⁴ Ello guarda relación, en gran parte, con el hecho de que el precio de la tierra disminuyó 60% entre 1994 y 1998, a causa, entre otros factores, de la estabilización de la economía —fenómeno que estuvo acompañado del descenso de los índices de inflación por debajo del 3% anual—; la crisis de la deuda agropecuaria, y el riesgo de que los predios fueran ocupados por los campesinos, a instancias de los movimientos organizados que los agrupan.

La baja del precio de la tierra, especialmente de aquellas que estaban ociosas o subutilizadas, significó una enorme pérdida patrimonial para los terratenientes. Por otra parte, la dictación de una ley en virtud de la cual se incrementaban las alícuotas del Impuesto Territorial Rural (ITR), se constituyó en un medio de lucha contra el uso especulativo de la tierra, cuyos propietarios comenzaron a mostrar interés entonces por deshacerse de tales activos, ante la falta de créditos y subvenciones del Estado.

En tales circunstancias, perdió sentido recurrir al poder judicial y seguir el procedimiento tradicional de adquisición de tierras para la reforma agraria, el cual sólo aumenta los costos y el tiempo necesario para incorporar las tierras al proceso de redistribución. Estos fenómenos parecen constituir una prueba más de que se ha quebrado la resistencia de los propietarios frente a la desapropiación, debido al interés que demuestran ahora por deshacerse de sus activos. Con ello, como es natural, aumenta la oferta de tierras. Ahora bien, con ello surge otra dificultad, consistente esta vez en la posibilidad de que la mayor oferta de los terratenientes vaya en detrimento de las condiciones en las cuales los trabajadores demandan la tierra. En consecuencia, cabe preguntarse cómo se soluciona el problema.

En opinión del autor, es posible solucionarlo si se amplía radicalmente la intervención de los trabajadores sin tierra en todas las etapas del proceso de reforma agraria y si se reduce al mínimo indispensable el papel del Estado en la gestión del proceso, la mediación entre los intereses en pugna y la asignación de los fondos para el financiamiento de la operación. De esa manera, cabe imaginar la introducción de un proceso de negociación previa entre propietarios y

⁴ Según informes de la Dirección de Recursos de Tierras del Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA), en 1998, alrededor de 80% de los propietarios que fueron objeto de desapropiación habían dado su consentimiento previo en tal sentido y, a menudo, habían ejercido presiones para acelerar el procedimiento administrativo correspondiente.

trabajadores —estos últimos organizados en asociaciones— sobre el precio del inmueble eventualmente sujeto a desapropiación y de interés evidente para los trabajadores. Si los intereses de ambas partes convergen, entonces, una vez verificados la aptitud agrícola de las tierras y su precio,⁵ los propietarios podrían transferir inmediata y directamente las tierras a los trabajadores.

Evidentemente, si en el caso de tierras susceptibles de desapropiación fuera imposible llegar a un acuerdo, habría que volver al procedimiento tradicional, mediante el decreto estatal y la decisión judicial correspondientes. De esa manera, muy pocos casos serían elevados a la consideración de la justicia, con lo cual se reforzaría el protagonismo de los trabajadores en la etapa, quizá crucial, del proceso de obtención de la tierra.

Ahora bien, fue a la luz de consideraciones de esta índole como cobró fuerza, a comienzos de los años ochenta, la tesis de que el programa tradicional debía ser objeto de una revisión en cuanto a su concepción básica o, al menos, debía complementarse con otros instrumentos. En ese contexto tuvo lugar el surgimiento del Programa *Cédula da Terra*, consistente en una redistribución asistida por el mercado, así como la revisión del Impuesto Territorial Rural y de los procedimientos jurídicos utilizados para llevar a cabo la desapropiación (Teófilo y otros, 1998, pp. 2 y 3).⁶

⁵ El precio debe estimarse en relación con los vigentes en el mercado, tomando en cuenta al mismo tiempo las circunstancias particulares de la transacción, esto es, el hecho de que no hay otros compradores en el mercado.

⁶ Los movimientos sociales y de trabajadores rurales insisten en que la desapropiación por causa de interés social es una penalización del latifundio. Nada más falso. Conforme a las reglas vigentes (precio de mercado), el costo de la intervención de la justicia se ve acrecentado, en todos los procedimientos, por lo que podrían llamarse costos judiciales normales. Además, hay que tomar en cuenta la valoración superior al precio de mercado, los derechos compensatorios y los honorarios de los abogados (20% del total). Según los datos disponibles acerca de las operaciones de desapropiación realizadas entre 1984 y 1994, los costos judiciales multiplican, en promedio, por tres el valor del laudo inicial. La modificación de la ley (Medida Provisoria N° 1.703) debería reducir sustancialmente esos incrementos legales, primero, mediante la disminución de los derechos compensatorios de 12% a 6%, y, segundo, mediante una disposición que estipulase que éstos sólo deben incidir sobre la diferencia entre el valor del laudo inicial y el de la sentencia, cuando la hubiere. No obstante, puede estimarse que el valor del laudo inicial aumentaría en promedio 70% por la incidencia de los derechos compensatorios y por concepto de demoras, así como también aumentarían los honorarios de los abogados, considerando una diferencia de 50% y un tiempo promedio de ocho años, tal como se observa en los estudios disponibles. En definitiva, puede decirse que la desapropiación por causa de interés social no es una penalización del latifundio, sino un castigo impuesto al conjunto de la sociedad.

Según las hipótesis que se barajaban para reorientar la política agraria, con estas nuevas iniciativas se llegaría a estructuras más eficaces para la solución de los problemas, principalmente cuando éstos guardasen relación con las fricciones y las fallas de mercado causadas por la asimetría de la información, la cual deriva a su vez de las desigualdades de ingresos y del elevado grado de pobreza del campesinado.

2. Los nuevos instrumentos de intervención territorial

En suma, a partir de los años ochenta, vistas las deficiencias del programa tradicional de reforma agraria, comenzó a tomar cuerpo en Brasil la tesis de asignar al mercado al menos parte de esa tarea. No obstante, cabe preguntarse si éste es capaz de promover por sí mismo, en un tiempo prudencial, una redistribución de la tierra y propiciar una reforma de los instrumentos de tenencia. En esta sección se intentará responder esta pregunta.

Conforme a ciertos autores,⁷ la respuesta es negativa. Sostienen, en efecto, que el mercado de tierras presenta fallas que le impiden modificar por sí solo el perfil de tenencia de la tierra, y que para lograr resultados coherentes y significativos en tal sentido, es necesaria, además, la aplicación de políticas públicas específicas. Entre éstas cabe mencionar una serie de medidas tradicionales, como la colonización de tierras, la regularización de la tenencia, las transferencias obligatorias (desapropiación de tierras), la limitación del derecho de propiedad y la aplicación de impuestos progresivos.

Estos elementos componen precisamente, como ya se ha sugerido, el método que se ha utilizado en Brasil desde la década de 1960, adaptado a las características propias del país, dotado como está de un amplio territorio y de una frontera agrícola que espera ser ocupada. Por ejemplo, la colonización fue el mecanismo de acceso a nuevas tierras utilizado en las políticas agrarias vigentes entre 1965 y 1984, mientras paralelamente se aplicaban mecanismos de regularización de los asentamientos espontáneos (titulación de tierras), a fin de sanear la situación de millares de ocupantes en las zonas de ampliación de la frontera.

A partir de 1985, con la redemocratización del país y la lucha de los movimientos sociales, se intensificó la aplicación del método tradicional, esto es, la desapropiación por causa de interés social como instrumento fundamental para la distribución de tierras. Sin embargo, si se tienen en cuenta las promesas contenidas en el Plan Nacional de Reforma Agraria,

⁷ Véanse Carter y Zimmerman (1998), y Biswanger, Deininger y Feder (1994).

en el sentido de asentar 1.400.000 familias en el período 1985-1989, puede decirse que la reforma no fue demasiado eficaz. Se logró el asentamiento de cerca de 100.000 familias, la mayoría de las cuales no percibieron beneficio alguno a través de medidas complementarias, como el crédito y la construcción de infraestructura.

Varios autores cuestionan las formas tradicionales de distribución de la tierra. Estas críticas se basan, en gran medida, en el hecho de que existen factores que restan eficacia a los esfuerzos de un Estado paternalista que entrega un activo llamado tierra a los desamparados. Por ello, según sostienen, no se ha logrado establecer derechos de propiedad compatibles con una administración eficaz del recurso.

¿Cuáles serían, entonces, las formas más adecuadas para promover la redistribución de la tierra, a fin de reducir las desigualdades y la pobreza rural y superar las fallas de mercado y entregar incentivos a la producción?

Una de las opciones mencionadas por estos autores es la titulación de las tierras trabajadas por aparceros y arrendatarios, a fin de disminuir el riesgo de que sean expulsados por los propietarios.⁸ El mejorar la definición de los derechos de propiedad tiene un efecto favorable sobre la riqueza de los titulares, aumenta el poder de negociación del ex arrendatario o aparcerero, elimina una parte de las fallas de información y ejerce efectos positivos sobre la productividad del trabajo y el salario, creando de esta manera un círculo virtuoso de acumulación de riqueza.⁹

⁸ Por otra parte, hay quienes adoptan una posición cautelosa en lo que se refiere a una inserción brusca de las poblaciones rurales pobres —pequeños productores descapitalizados, aparceros y arrendatarios— en situaciones que exigen asumir los riesgos característicos de la actividad empresarial, esto es, el comprometer todos sus bienes en caso de fracaso. Desde este punto de vista, el mejoramiento de las condiciones de información y de los incentivos puede permitir formas eficientes de distribución de los riesgos, que llevarían al establecimiento de una situación de mutuo beneficio entre propietarios y arrendatarios. Como demuestran Eswaran y Kotwal (1985), hay situaciones en que la suscripción de contratos de aparcería o arrendamiento permite llegar a un mejor resultado, en los cuales se combinan la eficiencia del monitoreo del proceso de trabajo por el aparcerero o el arrendatario y la distribución de los riesgos —por ejemplo, mediante cláusulas relativas al riesgo productivo causado por factores climáticos—, resultado que es más conveniente para las partes que la fijación de un salario o de una renta fija. El problema radica en que la pobreza y las desigualdades afectan el resultado de estos contratos.

⁹ Banerjee y otros (1999) y Besley y Burgess (1998) analizan los efectos provocados por los cambios institucionales que han tenido lugar en India en lo concerniente al proceso de titulación y de reforma agraria, resaltando la importancia de reducir el riesgo de evasión y de aumentar el poder de negociación de los arrendatarios para que el proceso tenga un impacto positivo. Demuestran cómo el empoderamiento de los encargados de la titulación fue fundamental para elevar el interés de los arrendatarios.

Mediante la ampliación de este proceso, sería posible llegar a los arrendatarios y aparceros, que en Brasil son el grupo más numeroso de pobres de las zonas rurales y los beneficiarios potenciales de las medidas de reestructuración de la tenencia de la tierra. Para llegar a este sector de trabajadores sin tierra, es preciso adoptar formas más amplias de distribución de activos, lo que exige un nuevo proceso, no sólo de promoción del acceso a la tierra, sino también de selección de los destinatarios más adecuados.

Como se indicó recién, algunos de estos elementos fueron los que se tuvieron en consideración para promover en los últimos años en Brasil la reforma agraria asistida por el mercado, a través del Programa *Cédula da Terra*, iniciativa que ha contado con el apoyo técnico y financiero del Banco Mundial.¹⁰ La población destinataria del Programa está constituida por los trabajadores rurales sin tierra y los productores rurales pobres, cuyas tierras son insuficientes para asegurar una acumulación sustentable e incluso su propia subsistencia. En su etapa experimental, el Programa se aplicó en cinco estados de la región Nordeste (Bahía, Ceará, Maranhão, Minas Gerais y Pernambuco). Luego se ampliará a otros 13 estados, por medio del Programa *Banco da Terra*, de concepción semejante. Se considera que si los resultados son satisfactorios, el programa podría ampliarse hasta beneficiar a aproximadamente 50.000 familias al año, a un costo más bajo y con mayor rapidez que los programas promovidos por el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA).

Cabe preguntarse en qué medida los componentes básicos de este programa responden a criterios que superen los problemas antes mencionados, y de qué manera el programa podrá generar estructuras eficaces en la etapa que sigue a la mera distribución de la tierra. De todas formas, se espera que su aplicación se traduzca en ventajas financieras y operacionales, y tenga mayor impacto en términos de bienestar y sustentabilidad que los programas anteriores. El supuesto básico del Programa *Cédula da Terra* es que con ello se llegará a estructuras de manejo más eficaces, principalmente en lo que se refiere a la superación de las fricciones y las fallas de mercado provenientes de la asimetría de la información, la cual tiene a su vez como causa la desigualdad de los

¹⁰ El Banco Mundial utiliza la expresión de reforma agraria asistida por el mercado para diferenciar esta nueva modalidad de las tradicionales. En esta concepción subyace la hipótesis de que si se contara con un financiamiento adecuado, podría satisfacerse parte de la demanda de los trabajadores rurales sin tierra; pero no hay pruebas empíricas de que ello sea viable para los grupos más pobres dentro del conjunto anterior. A lo sumo, sólo una parte de los arrendatarios que cuenten con algún capital podrían participar en el mercado. De hecho, en comparación con el modelo tradicional, el Programa *Cédula da Terra* se asemeja mucho a una política de lucha contra la pobreza y de desarrollo productivo, sólo que con una menor participación del Estado.

ingresos y la marcada pobreza de vastos sectores campesinos. En lo que sigue se enumerarán algunos de los beneficios que se esperan del nuevo programa, así como las objeciones que pueden oponérsele.

a) Selección de activos de mejor calidad

Conforme a sus líneas básicas, los beneficiarios del Programa *Cédula da Terra* compran los predios a plazo, gracias a créditos concedidos específicamente para ese fin por el Estado, y pasan desde ese momento a ser propietarios de la tierra. Los beneficiarios se comprometen formalmente a pagar el préstamo del Estado, por lo cual se supone que elegirán tierras de buena calidad, cuyas condiciones sean compatibles con la sustentabilidad del negocio y les permitan generar una renta suficiente para el servicio de la deuda con el Estado. Otra de las peculiaridades del programa es que los beneficiarios no actúan en forma individual, sino que deben constituir asociaciones para la selección y adquisición de los predios. Se supone, en consecuencia, que la forma asociativa de la adquisición propiamente dicha permitirá reducir los errores de evaluación individuales y facilitará la selección de predios que estén en concordancia con las aptitudes específicas del grupo de compradores, los recursos de que disponen y las características del proyecto productivo que desean emprender.

b) Mejor selección de los beneficiarios

El mecanismo de selección del programa tiene la peculiaridad de que la selección corre por cuenta de los propios interesados. Esto es, a diferencia de lo que ocurre en los programas tradicionales, en que la selección queda a cargo del Estado, esta parte del procedimiento queda en manos de los posibles destinatarios del programa, los cuales, no obstante, deben llenar una serie de requisitos bastante rigurosos, uno de los cuales es que deben probar que son capaces de pagar los créditos concedidos por el Estado para la adquisición de los predios. La selección por los propios interesados constituye, sin duda, una solución de compromiso, pues si bien el rigor de tales criterios tiene costos elevados, reduce, en teoría, los costos del monitoreo posterior. En aquellos casos en que la selección de las comunidades no se lleve a cabo adecuadamente, el procedimiento de focalización puede estar sujeto, más tarde, a interferencias burocráticas y políticas del poder central y local. Sin embargo, puede producirse un sesgo en la selección de la población destinataria, toda vez que quienes están más necesitados de tierra —o de fondos para aumentar su dotación inicial de activos— suelen ser precisamente los menos capacitados para ingresar en el programa.

Con todo, el hecho de que la selección corra por cuenta de los eventuales beneficiarios encierra, al menos teóricamente, varias ventajas, pues reduce los posibles errores de la selección hecha por el Estado y disminuye los costos implícitos en la identificación de la población destinataria y el monitoreo posterior. De esa manera, con el Programa *Cédula da Terra* parece posible, primero, evitar algunos de los errores anteriores, cuando la selección y el proceso posterior estaban en manos del Estado, y, segundo, abrir una serie de oportunidades a las personas previamente definidas como destinatarias del programa, pues se supone que sólo aquellas que tuviesen el perfil adecuado para aprovechar tales oportunidades y se comprometiesen a cumplir con las obligaciones contraídas, se asociarán para adquirir tierras. Como la adquisición se realiza en forma asociada, solamente aquellos que posean en conjunto el capital humano, los ahorros y los conocimientos indispensables para aprovechar las oportunidades se postularán para participar en el Programa.

c) Eficiencia en la asignación de los recursos y en la producción

Se sostiene, asimismo, que el hecho de que los productores escojan tierras ajustadas a sus aptitudes y a las características del proyecto productivo que desean emprender, contribuirá a reducir los problemas de ineficiencia del programa tradicional en lo relativo a la selección de tierras de mala calidad. Además, las inversiones y los proyectos elegidos por los grupos tenderían a ser técnicamente adecuados al monto y a las características de los recursos, y compatibles con la sustentabilidad del proyecto.

Por otra parte, como los grupos beneficiarios deben formarse sobre la base de la selección hecha por sus propios futuros integrantes, se sentaría desde el comienzo una relación de confianza entre ellos, así como una suerte de vigilancia entre pares con respecto al desempeño posterior, lo cual disminuiría el riesgo moral que debe correr cada uno de ellos para asegurar el éxito del proyecto.

Ya está dicho que el Programa *Cédula da Terra* exige la asociación de diversas familias de productores como condición para postular a un predio. Además de los ya mencionados, ello tiene por propósito superar el problema representado por la debilidad de las unidades familiares y lo exiguo de la producción de cada una de ellas, hecho este último que prácticamente no les permite enfrentar el mercado en forma individual. Sin embargo, la compra asociada de tierras en el mercado no debe provenir de una exigencia burocrática, sino ser el resultado de una decisión voluntaria y espontánea de las familias que se agrupan, lo cual debe surgir a su vez de un trabajo anterior conjunto que las prepara para la empresa colectiva que acometen.

Por otra parte, la asociación les facilita el acceso a los mercados, la concertación de contratos y el acceso a las externalidades; de igual modo, reduce los costos de transacción y de gestión, e intensifica el esfuerzo individual. Además, el hecho de operar en forma asociada ayuda a cada integrante a fiscalizar el modo en que se desempeñan sus pares en el trabajo conjunto del proyecto, de manera tal que se constituye una suerte de fiscalización colectiva del desempeño. Ello también permite poner coto a aquellas decisiones individuales que parezcan incompatibles con la viabilidad del proyecto y, asimismo, reducir la aversión al riesgo, puesto que éste queda distribuido en forma pareja entre todos los asociados. Puede postularse, también, que la forma asociada propicia la solidaridad dentro del grupo, lo cual contribuye a reducir las desigualdades entre los miembros y a asegurar el sustento mínimo, desde el punto de vista alimentario, a todas las familias de más bajos ingresos, aspecto que reviste especial importancia en el Nordeste brasileño, dada la pobreza imperante en esa zona. Por último, todo ello redundaría en una asignación más eficiente de los recursos, fomentaría la adopción de una actitud positiva por parte de los beneficiarios, y contribuiría a dar sustentabilidad a los esfuerzos individuales y colectivos en orden a superar la pobreza.

3. La negociación de tierras en el Programa *Cédula da Terra*¹¹

Cabe hacer notar, en primer término, que los mercados de tierras se hallan aún en una etapa incipiente en Brasil, por lo cual no es posible precisar con exactitud cuáles son los precios de mercado vigentes en las transacciones llevadas a cabo por medio del Programa *Cédula da Terra*.¹²

Sin embargo, es posible afirmar que la etapa de negociación en torno al precio es fundamental para el resultado de largo plazo de los proyectos, independientemente de que funcionen la selección adversa y los mecanismos de incentivos previstos en el programa. Ello es así porque el precio pedido inicialmente por el propietario cambia varias

¹¹ Esta sección se basa en Buainain y otros (2000b).

¹² Esta afirmación se basa en investigaciones llevadas a cabo en los archivos locales, con vistas a cuantificar y analizar las transacciones de tierras. Los investigadores del equipo encargado de la evaluación preliminar sostuvieron conversaciones informales con los presidentes de las asociaciones y otras personas de todos los lugares visitados. En ellas se les consultó en forma sistemática acerca de las transacciones realizadas en los últimos tiempos y la respuesta reiterada fue que no tenían conocimiento de transacciones de compra o venta de tierras o, en forma más categórica, que en “los últimos tiempos el mercado estaba medio parado”. Asimismo, el examen de la base de datos de la Fundación Getúlio Vargas permitió comprobar, de modo indirecto, que últimamente no se han hecho transacciones con inmuebles rurales.

veces a lo largo del proceso de negociación, de tal manera que el precio con que se cierra el trato puede guardar escasa relación con el inicial.¹³

a) Proceso de negociación

La negociación que se establece entre los candidatos a adquirir tierras y los propietarios en torno al precio puede describirse como una situación de puja. Para Muthoo (1999), la situación de puja se produce cuando dos agentes —por ejemplo, el comprador y el vendedor— tienen la posibilidad de realizar una transacción mutuamente beneficiosa, pero difieren en cuanto a sus términos.

En el caso del Programa, los propietarios tienen interés en vender la propiedad y los campesinos en comprarla. Ambos pueden ganar con la transacción, pero discrepan en cuanto al precio. La falta de una referencia precisa de mercado abre un margen para la negociación: el propietario evalúa su propiedad en x como precio mínimo de venta y los compradores están dispuestos a pagar hasta un precio máximo de y , donde y es superior o igual a x ($y \geq x$).¹⁴ El primero tratará de vender a un precio superior a x , y los segundos querrán pagar un precio inferior a y . Suponiendo que los valores atribuidos al inmueble satisfagan sus objetivos y necesidades, ambos se beneficiarán si la transacción se realiza a un precio superior a x e inferior a y . La cuestión es acordar un precio que satisfaga a ambas partes. Muthoo (1999, p. 2) define la puja como cualquier proceso mediante el cual dos jugadores intentan, por su propia cuenta, llegar a un acuerdo por medio de una negociación, por lo cual la intervención de un tercero como mediador o árbitro significaría el fracaso de la negociación en cuanto mecanismo de solución de conflictos y de materialización de acuerdos.

¹³ Ante la carencia de estudios sobre la materia, es inevitable que las consideraciones que siguen sean en cierto modo conjeturales, pero ello no significa que haya que rechazarlas de plano, a la espera de estudios más acuciosos al respecto.

¹⁴ El Programa establece una subvención máxima por familia de 11.200 dólares, monto que, multiplicado por el número de familias asociadas, correspondería también al precio máximo que se podría pagar por la tierra si los campesinos decidieran asignar la totalidad de los recursos a esa operación.

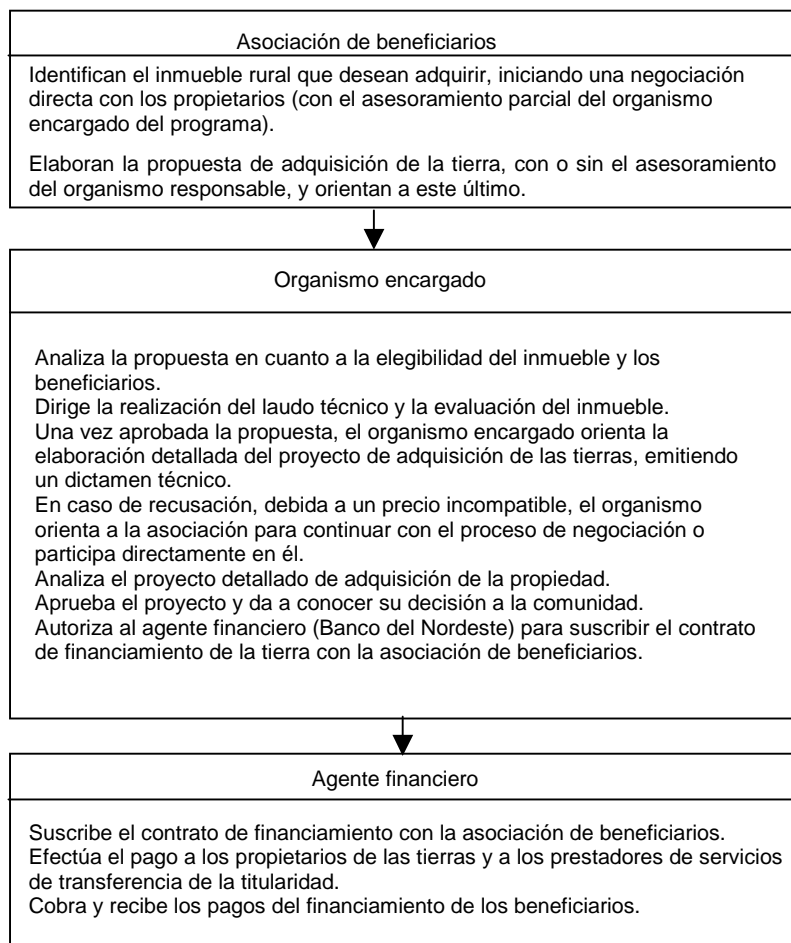
Sin embargo, esta última tesis no es válida en el contexto de la *Cédula da Terra*, toda vez que el programa contempla la participación activa de los órganos de gobierno estatales en la negociación, lo cual no significa que ésta haya fracasado. Por otra parte, como han comprobado Buainain y otros (1999b), pese a lo activo de su participación, han sido muy pocos los casos en que tales órganos han debido intervenir porque las partes no habían podido llegar a acuerdo en cuanto al precio. Por lo tanto, sería más interesante concebir la negociación que se da en el contexto de la *Cédula* como una puja asistida, especialmente si se toma en consideración que los órganos estatales no tienen poder de arbitraje para solucionar los conflictos o concretar las transacciones. Sí tienen poder para vetarlas, y en ese caso el veto puede considerarse como un instrumento que sirve para obligar a las partes a proseguir con la negociación hasta llegar a un acuerdo satisfactorio para ambas. La puja fracasa realmente cuando no se concreta la transacción, lo cual perjudica a ambas partes: el terrateniente no vende su propiedad y los campesinos no adquieren tierra.¹⁵

b) Adquisición de tierras

La adquisición de tierras en el marco del Programa se realiza conforme a un diagrama de flujo, que en este caso fue adaptado al punto de vista particular de los órganos estatales encargados del Programa (véase el diagrama VI.2). La puja es arbitrada por estos organismos, y a pesar de las diferencias observadas por Buainain y otros (1999b) en cuanto al modo de operar en distintas zonas, la intervención de tales organismos tiene, en todos los casos, un punto en común: imponer un carácter secuencial a la negociación, que obligue a las partes, especialmente a los vendedores, a revelar información, mecanismo por el cual se pretende, en lo fundamental, desalentar la colusión.

¹⁵ Las pérdidas resultantes del fracaso de la puja no se distribuyen en forma simétrica entre los agentes. La distribución depende de varios factores, entre ellos las opciones de negocio para cada parte —que Muthoo (1999) caracteriza como situación de puja con opción— y el costo representado por la espera de una nueva transacción.

Diagrama VI.2
FLUJO DEL PROCESO DE ADQUISICIÓN DE TIERRAS



Fuente: Elaboración propia del autor.

Como se advierte en el diagrama de flujo, el proceso se inicia cuando las comunidades que solicitan participar en el Programa seleccionan los predios que desean comprar, considerándolos desde el punto de vista de su aptitud productiva, dado que su interés reside en los resultados futuros de la actividad y no en la posibilidad de hacer un negocio especulativo. Como es natural, se parte del supuesto de que los integrantes de la asociación conocen las propiedades que hay en la

región¹⁶ y, también, que están en condiciones de evaluar su potencial productivo y su valor.¹⁷

El vendedor y los compradores están informados de las condiciones impuestas por el Programa para la adquisición de los inmuebles, así como de los gastos conexos del proceso. Se supone que estos últimos no interfieren en el proceso de negociación.¹⁸

Los vendedores y los compradores tienen conocimiento del papel de árbitro que cumple el Estado. Esta función la desempeñan varios organismos públicos encargados de la evaluación técnica del inmueble y de la aprobación definitiva de la transacción (véase el diagrama VI.2). El terrateniente y los compradores saben que en la evaluación se estima el valor de la tierra libre de las mejoras y las inversiones realizadas en ella, sin prestar atención preferente a su potencial productivo inmediato.

Dada su calidad de árbitros, los organismos públicos son, en teoría, neutrales y no muestran inclinación por una u otra parte. Su función consiste en certificar que la transacción se lleve a cabo conforme a la legislación vigente y a las reglas del Programa.¹⁹

Los límites de la puja están determinados por varios factores, como el monto máximo que puede aportar el Programa por familia (11.200 dólares), el valor que el propietario asigna subjetivamente a la tierra y el precio mínimo que está dispuesto a aceptar. Aquellas propiedades cuyo valor sea superior a 11.200 dólares multiplicado por el número de familias participantes (n) quedarán descartadas, cualquiera

¹⁶ No obstante, según una investigación realizada en terreno en 1999, no todos los asociados tienen igual grado de información. Por ejemplo, en un caso específico, se constató que la mayoría de los beneficiarios eran pobladores locales, con vínculos muy fuertes en la región. Muchos de ellos habían trabajado o vivido en el predio, lo cual respalda la hipótesis de que los compradores conocen la propiedad y su potencial. Sin embargo, los beneficiarios restantes no conocían la propiedad antes de comprarla y ni siquiera la habían visitado durante la negociación. Todo ello indica que hay asimetría de información incluso en el seno de un mismo grupo de asociados. Aun así, la negociación había sido liderada, en este caso, por aquellos que conocían la propiedad.

¹⁷ La hipótesis de que los beneficiarios son mayormente familias con raíces locales, trabajadores y pequeños productores rurales, con amplio conocimiento de la región, fue confirmada plenamente por el trabajo de Souza y otros (2000). Véase también Buainain y otros (1999b).

¹⁸ Con todo, el proceso de verificación de los derechos de propiedad de los inmuebles que serán negociados es bastante riguroso. En algunas regiones de Brasil, ello puede constituir un factor que limite la disponibilidad de tierras.

¹⁹ No obstante, en un estudio anterior se comprobó que la hipótesis de la neutralidad del árbitro sólo es válida como punto de partida para el proceso de puja, pues los organismos del Estado tienden a favorecer a la asociación campesina y desempeñan más bien el papel de abogados de éstas que de árbitros de la negociación, a causa de la asimetría de información y de las diferencias de poder entre las partes. Como es natural, ambas partes buscan el apoyo del árbitro para alcanzar sus objetivos, unos encomiando las bondades de la propiedad y los otros destacando sus deficiencias.

que sea su calidad.²⁰ Suponiendo que la propiedad satisfaga las necesidades de la asociación, el objetivo de los compradores es descontar un valor x al límite superior y , de ese modo, adquirirla al precio más bajo posible. Suponiendo, para simplificar el análisis, que el límite inferior equivale a la donación de la tierra por parte del propietario, se puede postular, como lo demuestran Bierman y Fernandez (1993), que cualquier valor inferior a 11.200 dólares multiplicado por n podría corresponder a un equilibrio de Nash.

Una solución que aparentemente toma en cuenta los intereses de ambas partes está dada por un valor de 11.200 dólares multiplicado por $n/2$, punto en el cual el resultado de la puja se distribuiría por igual entre el vendedor y los compradores. Esta solución podría adoptarse de antemano si los compradores no tuvieran incentivos para procurar la máxima reducción del precio y si estuviesen dispuestos a dividir los beneficios potenciales con los vendedores. Sin embargo, por su propia estructura, el Programa tiende a desalentar este tipo de acuerdos. El Programa apunta más bien a evitar la colusión entre las partes y a incentivar a los compradores a buscar el menor precio posible, pues cuanto mayor sea el descuento en el precio, mayores serán las posibilidades de éxito del proyecto emprendido por la asociación.

El valor máximo del subsidio otorgado a cada familia se calcula mediante la fórmula: $SS = 6.900 \text{ dólares} - 0.5SAT - 1.300 \text{ dólares}$, donde SAT hace referencia a la parte alícuota que corresponde a cada familia en el valor de la propiedad adquirida, o sea, el precio de la propiedad dividido por el número de asociados; 1.300 dólares es el monto fijado para apoyar la instalación de las familias en la propiedad adquirida, y 6.900 dólares es un residuo que representa la suma del subsidio máximo medio ($11.200/2$) más el monto fijado para la instalación de la familia (1.300). Se trata de una donación y no de un crédito. Es evidente que el subsidio máximo de $11.200/2$ dólares se produce cuando SAT es igual a 0 (donación de la propiedad) y la asociación no está interesada en repartir el valor máximo potencial del financiamiento en partes iguales con el vendedor.

²⁰ Los campesinos pueden aumentar el número de familias asociadas a fin de adquirir una propiedad más cara. En algunos casos, con ello se pueden poner en peligro los resultados futuros del proyecto, ya que se reduciría la superficie correspondiente a cada familia. El menor tamaño de cada lote podría quedar compensado, por ejemplo, por la calidad de la tierra, el acceso al agua, o la posibilidad de adoptar sistemas de uso intensivo de la tierra. Con todo, según se desprende de una evaluación preliminar, las asociaciones no parecen estar aumentando el número de familias con el propósito de burlar el límite, pues el surgimiento de asociaciones más grandes parece atribuible más bien a otros factores, como el tamaño de las asociaciones preexistentes o el deseo legítimo, pero no por ello necesariamente compatible con la eficiencia, de beneficiar al mayor número posible de miembros de la comunidad.

En la práctica, la negociación se lleva a cabo en fases sucesivas de ofertas y contraofertas, sin que exista un límite de tiempo o un número predeterminado de fases. De ese modo, el desenlace de la negociación depende en gran medida del grado de impaciencia de cada una de las partes (véanse Osborne y Rubinstein, 1990, y Muthoo, 1999). Cuanto mayor sea la diferencia entre compradores y vendedores a este respecto, más ganará el menos impaciente, tomando como referencia la distribución en partes iguales.

Hay motivos para suponer que el grado de impaciencia de las asociaciones campesinas es mucho mayor que el de los propietarios, lo cual tienen que ver, en primer término, con las precarias condiciones en que viven y también, en un segundo plano, con el perfil de las propias asociaciones o las características del mercado de tierras local.

Con respecto a lo primero, basta decir que el sueño de la tierra propia es motivo suficiente para la impaciencia de los campesinos, la cual se ve intensificada, así como la premura por terminar pronto con las negociaciones, cuando el predio está ocioso o, en caso de que lo trabajen en arrendamiento, deban pagar cánones demasiado elevados.²¹ En esas condiciones, lo más probable es que la selección adversa tenga lugar antes del proceso de negociaciones y no durante su transcurso, pues en tal caso las comunidades más urgidas por la necesidad se seleccionarían a sí mismas para participar en el programa.²² El incentivo otorgado para la instalación de las familias, consistente en un adelanto de 1.300 dólares por familia durante el primer año, contribuye a aumentar la impaciencia, especialmente en los años de sequía, es decir, cuando tal ayuda puede significar la diferencia entre subsistir, aunque sea a duras penas, en la misma zona, y verse obligado a emigrar para no morir de hambre.²³

En cuanto a lo segundo, Buainain y otros (1999b) sostienen que el tamaño de la asociación y la necesidad de mantener unida a la comunidad campesina reducen su poder de negociación, especialmente allí donde no hay una oferta muy abundante de predios de tamaño mediano a grande para proyectos de cierta envergadura, hipótesis confirmada por varios entrevistados.

En relación con las condiciones más generales, Buainain y otros (1999a) afirman que la presión demográfica y la estructura de la

²¹ Buainain y otros (1999b) detectaron la existencia de cánones muy elevados de arrendamiento en varias regiones; por otra parte, muchos campesinos entrevistados indicaron el hecho como una de las causas fundamentales de su postulación al Programa *Cédula da Terra*.

²² Buainain y otros (1999b) demuestran que la sequía y los organismos del Estado jugaron a favor de estas comunidades.

²³ Ese valor, financiado a fondo perdido, no debería superar la mitad del valor total por familia.

propiedad de la tierra prevalecientes en la zona de que se trate, son factores que inciden en el poder de negociación de las asociaciones. La presión demográfica actúa por el lado de la demanda potencial, dado que los recursos del Programa son insuficientes para atender a todos los interesados. La segunda lo hace por el lado de la oferta de propiedades de tamaño mediano a grande, lo que tiene que ver, como se dijo recién, con la posibilidad de implantar proyectos de cierta envergadura.

Por otra parte, basta que los campesinos conozcan en general la situación del país y el modo en que suelen funcionar los programas del Estado, para que su impaciencia se vea redoblada, pues saben que el Programa *Cédula da Terra*, como otras iniciativas estatales, puede interrumpirse en cualquier momento, por falta de fondos u otro motivo, por lo que es natural que quieran aprovechar los beneficios del Programa antes de que, como puede pasar, se les cierren definitivamente las puertas.

Hay que tomar en consideración, por otra parte, que los propietarios, en general, no tienen mayor urgencia por vender sus tierras. Dentro de ciertos límites, la prolongación de las negociaciones no afecta el valor del activo, pues no produce depreciación física ni rezago tecnológico. Por el contrario, el tiempo juega a su favor, porque se puede obtener un mejor precio al enfrentar a un comprador impaciente. De hecho, los propietarios saben que las asociaciones están ansiosas por comprar y por eso mismo actúan como si no tuvieran interés en vender.

Sin embargo, en el caso de la *Cédula da Terra* los propietarios tienen un motivo importante para sentirse impacientes: la baja liquidez del mercado de tierras local y el hecho de que la transacción, una vez acordada, no supone riesgo burocrático alguno, ya que el pago es a la vista.²⁴ La impaciencia de los propietarios puede ser particularmente intensa en situaciones de crisis o cuando han contraído cuantiosas deudas con el sistema bancario. En esos casos, la impaciencia es tanto mayor cuanto mayor sea la deuda y más elevadas las tasas de interés. Aun así, el propietario tiene una ventaja, porque es probable que las asociaciones no sepan que se halla en una situación financiera apremiante.

En igualdad de condiciones, el efecto de la asimetría sobre el resultado de la negociación se ve afectado por el número de etapas esperadas de negociación y por el grado de indefinición de los valores en juego. En una negociación rápida, tienden a reducirse las posibilidades de aprovechar la impaciencia en la puja. Por otra parte, si existe un precio de mercado, o al menos un procedimiento para evaluar la calidad del predio,

²⁴ El pago a la vista torna muy atractivo el negocio de tierras por intermedio del Programa. Lo más habitual en las transacciones inmobiliarias en las zonas rurales es el pago en cuotas y la inclusión de varios inmuebles o bienes en el negocio.

el proceso de negociación es más claro, las partes pueden fijar de manera más precisa y objetiva el límite de las ofertas respectivas, por lo cual la puja suele ser más corta. La incertidumbre en cuanto al valor del inmueble tiende a favorecer al vendedor.

En el diagrama VI.3 se muestra la secuencia del ciclo de negociación: i) el propietario hace una oferta; ii) el comprador la acepta o rechaza; iii) en caso de aceptación, la propuesta se presenta al árbitro para su evaluación, el cual coteja el valor con los resultados de un laudo técnico o con su propia apreciación del valor de la tierra y, a partir de ello, autoriza o rechaza la transacción;²⁵ iv) si el árbitro no da su autorización, los compradores pueden hacerle una contraoferta al propietario o pedirle que haga otra oferta; v) la negociación prosigue hasta alcanzar un acuerdo final o hasta su interrupción por falta de acuerdo; vi) si el comprador rechaza la oferta inicial, puede hacerle al vendedor una contraoferta o desistirse del negocio. El fracaso de la negociación entraña un castigo para ambas partes, pues el propietario no gana nada y los campesinos no obtienen la tierra.

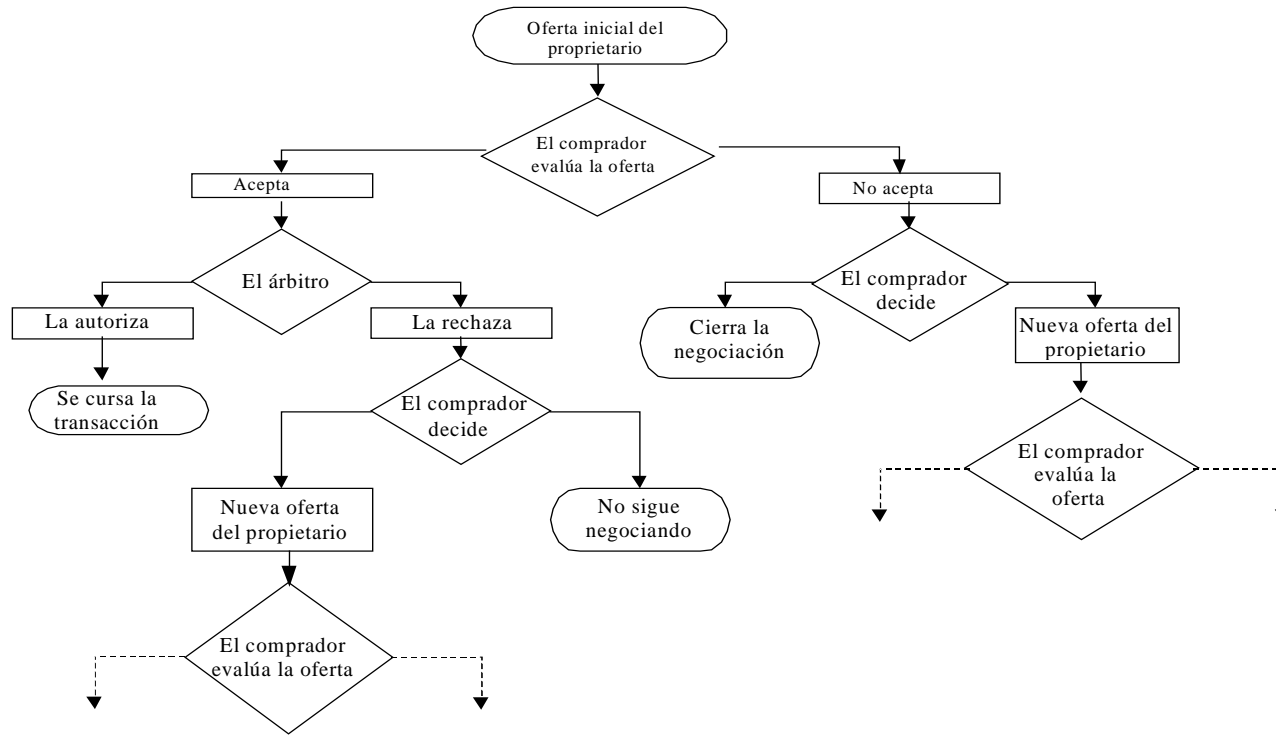
La duración de cada ciclo es una variable fundamental, pues el poder de negociación del actor más impaciente disminuye conforme se alarga el proceso. Por ejemplo, si la negociación se prolonga más allá del comienzo del año agrícola, se reducirían los beneficios que podría obtener la asociación del crédito subvencionado a que es acreedora, lo cual, como es obvio, intensificaría su impaciencia.

En el estudio de Buainain y otros (1999b) se demuestra que los gobiernos estatales procuran, de diversas maneras, abreviar la negociación y controlar la impaciencia de los compradores. Además, intentan orientar a las partes para que negocien en torno a un valor estimado que corresponde aproximadamente al valor real del predio.²⁶

²⁵ En caso de acuerdo entre las partes, el organismo del Estado solicita la elaboración de un laudo técnico sobre la propiedad, el cual es utilizado como parámetro para decidir, en definitiva, si se autoriza o no la transacción. En la práctica, aun antes de la elaboración del laudo, el organismo estatal suele haber estimado ya el posible valor de la propiedad a fin de orientar la negociación.

²⁶ Buainain y otros (1999b) sostienen que la falta de parámetros para definir este valor es uno de los problemas más graves que enfrenta el Programa, y que ello deja ver con mayor claridad la importancia que reviste la estructura de manejo de las negociaciones.

Diagrama VI.3
PROCESO DE NEGOCIACIÓN



Fuente: Elaboración propia del autor.

El papel que desempeñan los organismos del Estado puede ser caracterizado mediante el modelo llamado arbitraje sobre la propuesta definitiva (Gibbons, 1995, pp. 25 y 26). En este caso, el comprador y el vendedor se encuentran ante el problema de que su oferta calce con el valor atribuido por el Estado a la propiedad (en el modelo se supone que el valor se guarda en sobre cerrado). La oferta más audaz genera mayores beneficios a la parte ganadora, aunque la probabilidad de acertar está en función inversa de la audacia de la oferta.²⁷

Según pudo observarse en la práctica, la presencia de ciertos elementos en las negociaciones puede ser perjudicial para los compradores:

- La intervención de organismos de ejecución en una etapa anterior a la inscripción de los beneficiarios en el registro interfirió en el proceso de selección de los propios campesinos, lo cual introdujo un sesgo a favor de los miembros más pobres de las comunidades. Buainain y otros (1999b) y Silveira, Magalhães y Buainain (2000) establecieron una relación entre el perfil de los beneficiarios —en su mayoría familias muy pobres y sin tierras— y la fragilidad de las asociaciones y, asimismo, la presencia de factores que limitaban su poder de negociación.
- No siempre fueron los beneficiarios del Programa quienes se acercaron a los propietarios de los inmuebles. Según Buainain y otros (1999b), en varias oportunidades sucedió lo contrario, lo que deja ver la importancia de los órganos de ejecución (árbitros) en lo que se refiere a impedir la colusión entre vendedores y compradores.
- Las asociaciones buscan propiedades que estén cerca del lugar donde vive la mayoría de sus miembros y no suelen desplazarse mayormente en busca de tierras más distantes. Esta característica también parece perjudicial para los compradores, especialmente en las zonas en que la oferta de inmuebles es menor.

²⁷ En este modelo, el equilibrio de Nash corresponde a la mediana más (o menos) la desviación típica de las ofertas. Cuanto mayor sea la distancia, mayor será la brecha entre las ofertas de las partes. Aunque la participación de los árbitros sea en este caso mucho más explícita, el modelo proporciona un parámetro importante para el análisis empírico: en la muestra analizada para este estudio, cuanto mayor era la diferencia entre las ofertas inicial y final, tanto mayor fue la varianza de las ofertas entre las partes —cuyo valor no se conoce, ya que no hay registro de ellas— y tanto mayor la brecha.

- En los laudos se incorporan mejoras que no siempre reflejan el potencial productivo y la correspondiente capacidad de pago del proyecto que llevará a cabo una determinada asociación, cuya estructura organizativa y laboral es totalmente distinta a la de los hacendados locales. Por ejemplo, un predio puede ser de poca utilidad para una asociación que se proponga criar ganado caprino y ovino, aun si se ajusta a sus posibilidades financieras iniciales (véanse Silveira, Magalhães y Buainain, 2000, y Buainain y otros, 1999b).

En suma, los elementos mencionados dejan ver con más claridad hasta qué punto es necesario que la asociación siga de cerca las experiencias piloto del Programa *Cédula da Terra* y el resultado de las negociaciones correspondientes.

c) Otras consideraciones

Ciertos sectores del movimiento social campesino han cuestionado la compra de tierra con fines de reforma por parte de las comunidades interesadas, con el doble argumento de que carecen de verdadero poder de negociación frente a los terratenientes y de que ello facilita la colusión entre ambas partes. Se puede responder a este argumento diciendo que, precisamente para evitar esa posibilidad, o disminuir su probabilidad, se introdujeron las salvaguardas y los incentivos pertinentes en el Programa *Cédula da Terra*.

En la presente investigación se analizó el proceso de negociación de las propiedades adquiridas por los beneficiarios de la *Cédula* hasta el 31 de diciembre de 1999. El procedimiento de ese análisis puede resumirse en los pasos siguientes:

- Se definió el margen de negociación formado por los múltiples equilibrios de Nash del proceso de puja, cuyos extremos son, por una parte, el monto máximo de financiamiento asignado a cada familia y, por otra, la donación directa de la tierra.
- A partir de un proceso de negociación sin arbitraje, se redefinió el intervalo de negociación, considerando que podía oscilar entre el valor máximo permitido y el valor efectivamente negociado. Se examinó si era posible que compradores y vendedores se coludieran entre sí, dada la forma de pago (pago a la vista) y dado que puede verificarse un proceso de selección adversa de los beneficiarios, con o sin riesgo moral en la decisión de no pagar por la tierra.

- Para poner a prueba esta última hipótesis, se tomaron en cuenta los incentivos previstos en el Programa para evitar la colusión. Se consideró que la apropiación de subsidios por las familias constituía el beneficio de los compradores. Evidentemente, la obtención del precio máximo por hectárea significa que aumenta la ganancia esperada por el vendedor, lo cual, a falta de un mejor sistema de valuación de la tierra, está representado por el monto máximo concedido a cada familia por el Programa para la oferta inicial. La existencia de incentivos impedía la colusión, al impulsar a las partes a adoptar inmediatamente, a falta de una referencia de mercado, un punto focal en el proceso de negociación, punto que queda definido como el precio por hectárea necesario para distribuir el valor involucrado y garantizar que cada parte perciba la mitad de las ganancias posibles.

Sobre la base de estos parámetros, los resultados empíricos apuntan en los siguientes sentidos:

- En la mayoría de las negociaciones se observó que efectivamente había un margen relativamente holgado de negociación. Sólo en algunos casos, principalmente en los estados de Ceará y Maranhão, tal margen fue excesivamente estrecho. La mayoría de las veces, los vendedores hicieron una oferta inicial más cercana al valor final negociado que al valor máximo permitido por el Programa, lo que eliminó la hipótesis de colusión en el sentido antes mencionado.
- Empleando un reparto del valor en juego en la negociación que beneficiaba a campesinos y propietarios, se observó que, en promedio, la ganancia era, en la mayoría de los casos, superior al reparto considerado como punto focal. Esto indica que los campesinos tuvieron en cuenta los incentivos del Programa en el proceso de asociación y trataron de lograr una reducción en el precio de la tierra.
- Como resultado de la observación empírica, se incorporó el papel de los órganos de ejecución del Programa como árbitros del proceso de negociación. Se consideró que, de acuerdo con el ciclo de negociaciones descrito en el diagrama VI.2, el papel de los árbitros es compatible con la idea de que el Programa es un elemento central en la determinación del valor efectivo de la transacción. Esto significa que no se trata de un proceso de negociación pura, y que compradores y

vendedores tenían en cuenta, en su estrategia respectiva, el papel desempeñado por el árbitro.

Después se verificaron los resultados a posteriori, empleando dos puntos de referencia básicos: los límites inferior y superior de los precios proporcionados por la Fundación Getúlio Vargas (como referencia exógena), y el valor del laudo elaborado después del cierre de las negociaciones, el cual, por lo tanto, no sirve de base para el arbitraje. Los resultados fueron los siguientes:

- En la gran mayoría de los casos, los precios por hectárea estuvieron más cerca del valor inferior —fijado por la Fundación Getúlio Vargas— que del superior. Los valores negociados difieren significativamente del valor superior establecido por la Fundación. Aun así, se observaron casos en que los precios negociados superaron ese límite, lo que se explica por lo reducido de la diferencia existente entre los valores inferior y superior, lo que quiere decir que los valores negociados fueron cercanos al valor inferior.
- La mayoría de las veces, los valores negociados estaban por debajo de los valores del laudo, pero muy próximos a éstos. El hecho de que en la reforma agraria sea práctica común evaluar las mejoras de las propiedades, explica por qué en estados como el de Ceará, donde los precios de la tierra son mucho más bajos que en otros estados del país, el valor negociado se haya situado por encima del límite superior constituido por el precio establecido por la Fundación Getúlio Vargas.

Por lo tanto, los resultados observados demuestran que el proceso de negociación arbitrado tuvo efectos positivos para los compradores.

Como faltan elementos que permitan evaluar el potencial productivo de las tierras, estos resultados no deben interpretarse automáticamente como prueba irrefutable de que las asociaciones compraron la tierra por debajo del precio de mercado. Sin embargo, demuestran inequívocamente que hay un proceso de negociación, y que los mecanismos definidos en el Programa para orientar la selección y adquisición de las propiedades funcionan en el sentido deseado, es decir, evita la colusión entre las partes y estimula la reducción del precio de las propiedades adquiridas. No obstante, faltó incorporar en este análisis aquellos indicadores que reflejan las diferencias de calidad de las tierras adquiridas.

4. Conclusiones

Solon Barraclough, uno de los pensadores más eminentes de América Latina y el Caribe en materia de reforma agraria, examinó la experiencia que han tenido en este plano varios países en desarrollo, para lo cual analizó el papel del Estado y de los distintos actores en sus contextos respectivos. Sus tesis permiten reflexionar sobre las posibilidades contemporáneas de la reforma agraria. En efecto, Barraclough (1998) sostiene que este proceso exige la participación de tres tipos de actores: los eventuales beneficiarios, los grandes propietarios, que habrán de perder parte de sus derechos sobre la tierra, y el Estado, que proporciona la estructura jurídica de la reforma. No obstante, siempre intervienen otros actores sociales, en especial cuando se procede a definir la evolución futura de la reforma. A veces, estos otros actores tienen mucha mayor influencia que los campesinos o los latifundistas. El Estado siempre desempeña un papel clave porque, en definitiva, todas las partes restantes tratarán de promover sus propios intereses por intermedio de las políticas del Estado.

Ahora bien, según Barraclough, el Estado no siempre ha cumplido un papel positivo y muchas veces ha actuado en el sentido de frenar las demandas de los movimientos campesinos. En los años cincuenta y sesenta, en América Latina y el Caribe no se hablaba de sociedad civil organizada. Por ello, el Estado tenía que cumplir un rol decisivo en el proceso de redistribución de la tierra, siempre y cuando lo permitieran las alianzas políticas y la situación imperante.

Conforme al análisis de Barraclough, el Estado estuvo sometido en las últimas décadas a las presiones contrapuestas de diferentes grupos, unos que exigían que se garantizase la propiedad de la tierra y otros que bregaban por un acceso más ecuánime, que son precisamente las cuestiones centrales de la reforma agraria. Siguiendo los pasos de este autor, se puede indagar en el presente hasta qué punto las políticas públicas contribuirán a impulsar —o, por el contrario, a obstruir— la movilización popular y la organización de los pobres de las zonas rurales, movidos por el deseo de alcanzar y consolidar un régimen más ecuánime de dominio de la tierra. ¿Quiénes serán en tal caso, se pregunta Barraclough, los beneficiarios y en qué términos tendrán un mejor acceso a la tierra? ¿Cómo se compensará a los antiguos dueños de la tierra? ¿Qué tipo de estructura agraria surgirá? Y concluye que el Estado aparece como un actor que desempeña un papel bastante contradictorio, papel que puede cambiar además rápidamente conforme cambia la correlación de fuerzas de los distintos grupos sociales y de sus respectivas alianzas.

A partir de ello, puede decirse que resulta quimérico imaginar procesos amplios de redistribución de la tierra sin la participación del Estado, es decir, sin políticas públicas bien definidas. Por otra parte, pensar que la sociedad civil organizada está subordinada hoy al Estado en la ejecución de las políticas públicas orientadas a la transformación social, no es otra cosa que reiterar un modelo según el cual es el Estado el que constituye la sociedad democrática y no a la inversa.

Es un hecho que el modelo tradicional de reforma agraria aplicado en Brasil en las últimas décadas permitió transferir grandes cantidades de tierra a millares de trabajadores rurales, gracias a que estuvo acompañado de un intenso proceso de movilización social, con amplia participación campesina. No obstante, ello dejó de manifiesto al mismo tiempo la incapacidad del organismo de reforma agraria de proporcionar apoyo técnico e infraestructura a todos los beneficiarios. Por ejemplo, el crédito para la producción se concentró en los grupos con mayor capacidad de movilización y presión, dejando al margen a segmentos importantes de trabajadores asentados en las regiones más pobres. Tales movimientos estuvieron encabezados por líderes que muchas veces se apropiaron del capital social y de las energías de tales grupos, lo cual deja ver que, en general, la actuación y el discurso de esos líderes encubren un proceso de discriminación y diferenciación social.

Es indudable que la solución de este problema no radica en la represión de los movimientos ni de sus líderes, sino en descubrir mecanismos de diálogo con los campesinos a través de mediadores preparados para desempeñar esa tarea. La constitución de asociaciones de beneficiarios de menor tamaño (15 a 30 familias) facilita el diálogo, tal como lo confirma la experiencia del Programa *Cédula da Terra*.

Con el modelo tradicional, basado en la desapropiación y en el pago de las indemnizaciones correspondientes con títulos públicos, podría atenderse una parte significativa de la demanda social de tierras en los países en desarrollo. Es utópico imaginar que existan recursos públicos para el pago a la vista de las tierras incorporadas a la reforma agraria.

No obstante, convendría introducir algunos cambios en el modelo tradicional, con vistas a reducir los elevados costos que supone. Sería posible, por ejemplo, que los propietarios transfirieran directamente la tierra a los trabajadores que se han organizado para reivindicar un predio determinado, suponiendo que éste sea expropiable conforme a las normas jurídicas.

Con los nuevos mecanismos de redistribución de tierras que se han aplicado en Brasil, en conjunto con el modelo tradicional y como complemento de éste, se ha llegado a una situación caracterizada por un menor precio de las tierras, de estabilidad macroeconómica y de eliminación de los créditos subvencionados otorgados a los latifundistas. Ello constituye un entorno favorable a la reforma agraria, en el cual las resistencias tradicionalmente opuestas a la redistribución se limitan a casos aislados, carentes de verdadero peso político.

El hecho de que en Brasil se haya seguido, a partir de 1993, una política cada vez más activa en materia de asentamiento de trabajadores rurales, independientemente de que haya sido en respuesta a las intensas movilizaciones sociales, ha permitido llevar adelante experiencias distintas de las derivadas del modelo tradicional. Estas nuevas experiencias han redundado, a su vez, en la adopción de mecanismos perfeccionados, por medio de los cuales se ha ampliado el protagonismo de los beneficiarios y se ha reducido el costo de las desapropiaciones.

Bibliografía

- Bacelar, T. (2000), "Decentralização e participação na Reforma Agrária", *Reforma Agrária e desenvolvimento sustentável*, primera edición, Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA)/Núcleo de Estudios Agrarios y Desarrollo (NEAD), Editorial Paralelo.
- Banerjee, Abhijit (1999), "Land reforms: prospects strategies", Washington, D.C., World Bank, 1999, p. 37.
- Barracough, Solon (1998), *A reforma agrária nos países em desenvolvimento: o papel do Estado e outros agentes*, Ginebra, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD)/Núcleo de Estudios Agrarios y Desarrollo (NEAD), mayo.
- Besley, Timothy, Robin Burgess (1998), "Land reform, poverty reduction and growth: evidence from India", London School of Economic, Development Economics Research Programme.
- Bierman, Scott H. y Luis Fernandez (1993), *Game Theory with Economic Applications*, Reading, Massachusetts, Addison-Wesley Publishing Co.
- Birdsall, Nancy (1998), "Education: The People's Asset", documento presentado en la Conferencia internacional sobre distribución de la activos, pobreza y crecimiento económico, Brasilia (<http://www.dataterra.org.br>), julio.
- Biswanger, Hans P., Klaus Deininger y Gershon Feder (1994), "Power, distortions, revolt and reform in agricultural land relations", *Handbook of Development Economics*, vol. 8.
- Buainain, Antonio Marcio y otros (2000a), "Programa Cédula da Terra: resultados preliminares, desafios e obstáculos", Núcleo de Estudios Agrarios y Desarrollo (NEAD), inédito.
- (2000b), *Concluiu a negociação? Análise do processo de aquisição de terras no marco do Programa Cédula da Terra*, Brasilia, Núcleo de Estudios Agrarios y Desarrollo (NEAD).
- (1999a), "Community-Based Land Reform Implementation in Brazil: A new way of reaching out the marginalized?", documento presentado en el seminario sobre Red de desarrollo mundial (Bonn, noviembre) (<http://www.gdnet.org>), inédito.
- (1999b), "Avaliação preliminar do Programa Cédula da Terra", Brasilia, Núcleo de Estudios Agrarios y Desarrollo (NEAD)/Banco Mundial, inédito.
- Carter, Michael R. y Frederic Josef Zimmerman (1998), "Can time and markets resolve the agrarian question?: microeconomic insights on the persistence and costs of land ownership inequality in Latin America", *Asset Distribution, Poverty and Economic Growth*, Brasilia, julio.
- Deininger, Klaus y Lyn Squire (1998), "New Ways of Looking at Old Issues: Asset Inequality and Growth", World Bank papers, Washington, D.C., Banco Mundial, 25 de mayo.
- Eswaran, Mukesh y Kotwal, A. (1985), "A theory of contractual structure in agriculture", *American Economic Review*, June 1985, pp. 352-367.
- FAO/INCRA (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación/Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) (1999), *Análise diagnóstico de sistemas agrários: guia metodológico*, Brasilia.

- Gibbons, Robert (1995), *Game Theory for Applied Economists*, Princeton, Princeton University Press.
- Muthoo, Abhinay (1999), *Bargaining Theory with Applications*, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.
- Osborne, Martin y Ariel Rubinstein (1990), *Bargaining and Markets*, Nueva York, Academic Press.
- Silveira, José Maria, Marcelo Magalhães y Antonio Marcio Buainain (2000), "Analysis of the Sustainability of Cedula da Terra Program", Anales del Trigesimoséptimo Congreso Brasileño de Economía y Sociología Rural, Rio de Janeiro, Sociedad Brasileña de Economía y Sociología Rural (SOBER), agosto, inédito.
- Sousa, Marcelo Medeiros Coelho de (2000), "A importância de se conhecer melhor as famílias para a elaboração de políticas sociais na América Latina", Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2000.
- Stiglitz, Joseph E. (1998), "Distribution, efficiency and voice: designing the second generation of reforms", documento presentado en el Seminario sobre distribución de la riqueza, pobreza y crecimiento económico, Brasilia, julio.
- Teófilo, Edson y otros (1998), "Diretrizes para a Política de Desenvolvimento Agrário. Brasilia", Núcleo de Estudos Agrários y Desarrollo (NEAD), inédito.

Segunda parte

**Búsqueda de soluciones. Estudios de caso
sobre Argentina, Brasil, Colombia, Guatemala,
Paraguay, Perú y República Dominicana**

Capítulo VII

Políticas para promover los mercados de tierras rurales en Argentina

Jürgen Popp¹
María Antonia Gasperini

En el presente estudio se examina la situación de los mercados de tierra de las provincias de La Rioja y Salta, como representativas de las grandes variaciones existentes en este ámbito en Argentina. El análisis se concentró en dos aspectos: i) el desarrollo de las instituciones provinciales vinculadas a tales mercados, y ii) la organización interna que acompañó el desenvolvimiento de éstos en ambas zonas. La Rioja es una de las provincias con mayor porcentaje de títulos de propiedad insuficientemente formalizados del país, mientras que Salta, por el contrario, cuenta con una de las administraciones de tierras mejor organizadas. El resultado de la investigación se organizó en tres áreas: en la sección 1, se pasa revista a los principales elementos legales y administrativos referentes a las tierras rurales; en la sección 2, se cubren los aspectos relativos a la estructura agraria prevaleciente en estas provincias, y en la sección 3, se presentan los resultados a que llega el estudio en lo que concierne al comportamiento del mercado de tierras en ambas provincias durante la última década. El artículo se cierra

¹ Consultores de la Unidad de Desarrollo Agrícola de la CEPAL.

con algunas observaciones generales, seguidas de las conclusiones correspondientes.

1. Instituciones públicas relacionadas con las tierras rurales

a) Provincia de La Rioja

En La Rioja, las principales instituciones de administración de tierras son la Dirección General de Catastro de la provincia, el Registro General de la Propiedad y el Instituto del Minifundio y de las Tierras Indivisa (IMTI).

El objetivo fundamental de la Dirección General de Catastro es el ordenamiento físico, jurídico y económico del registro catastral. La Dirección cuenta con cartografía catastral e información alfanumérica. Esta última no está perfectamente actualizada, debido a la no inscripción de las transferencias y las subdivisiones de inmuebles ocurridas últimamente. En cuanto a los registros catastrales, en estos momentos se está completando su versión informática, merced al proyecto "Catastro urbano y rural de la Provincia de La Rioja", que se lleva a cabo desde 1994, en el marco de un programa de inversión y asistencia técnica del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con el cual se pretende organizar un sistema de información territorial para la provincia. Esta actualización catastral está referida a 23.000 parcelas, situadas en su mayoría en sectores urbanos y abarcará en total 97% de las zonas con asentamientos poblacionales.

El Registro General de la Propiedad utiliza el antiguo sistema de registro de títulos denominado cronológico y personal. Por otra parte, a partir de 1978, en virtud de la Ley Nacional N° 17.801, comenzó a ponerse en práctica en el país el Sistema del Folio Real para la inscripción de los inmuebles, con el cual se pretende organizar y unificar los registros de propiedad inmueble existentes en todo el país. Mediante el nuevo sistema, cada inmueble quedará matriculado en un folio especial, con una característica que sirve para designarlo. En suma, pueden distinguirse en La Rioja dos periodos en materia de registro de la propiedad inmueble: el correspondiente al sistema causal, cronológico y personal que se aplicó desde la creación del Registro General, en 1900, y aquel que se inicia en 1978, con la adopción del Sistema del Folio Real en todo el país.

Los registros del primer periodo se hallan en mal estado de conservación y ofrecen escasa confiabilidad jurídica; mientras que los posteriores a 1978 se encuentran en buen estado y poseen mayor confiabilidad jurídica.

En la actualidad, conforme a información entregada por funcionarios del Registro General de la provincia, aproximadamente 60% de los antecedentes registrados continúan inscritos bajo el sistema antiguo, ya que sólo son incorporados el Sistema del Folio Real cuando hay una transferencia de dominio o se constituye otro derecho real sobre el inmueble. Es decir, sólo 40% de los antecedentes registrados están inscritos con este último sistema.

Las deficiencias más notables del registro son, entre otras, su mal estado de conservación, la imposibilidad de saber si un inmueble está registrado, la inseguridad en cuanto a la inscripción de gravámenes sobre los inmuebles y las dificultades para individualizar los protocolos en los archivos correspondientes.

Por otra parte, en 1967 se creó en La Rioja el Instituto del Minifundio y de las Tierras Indivisas (IMTI), cuyos objetivos fundamentales son, entre otros, solucionar el grave problema de titulación imperfecta que afectaba a numerosos predios; sanear los títulos de dominio y otorgar el respectivo título de dominio a los actuales poseedores de mercedes o campos comuneros; radicar a sus actuales pobladores en parcelas aptas para una explotación económica y promover la concentración de los minifundios en unidades económicas de mayor tamaño.

Transformado posteriormente en Dirección Provincial, el IMTI agregó a sus objetivos, durante el período 1978-1985, el de parcelar y colonizar tierras fiscales. La escribanía del IMTI puede otorgar sus propias escrituras y actuaciones notariales. En el presente, el IMTI continúa con su labor de saneamiento de títulos, mediante una modalidad conocida como sistema de saneamiento por acuerdo mutuo. Para aplicar este sistema, se procede por diversas etapas, como reconocimiento de la zona, diagnóstico, relevación de campaña, estudio agroeconómico, firma del acta de acuerdo mutuo, confección del plano definitivo, expropiación, adjudicaciones y escrituración.

Este proceso de saneamiento se puede realizar en cuatro meses, siempre y cuando no existan impedimentos de ningún tipo, como superposición de derechos y otros similares. El precio del saneamiento puede oscilar entre 150 y 300 dólares por hectárea, según el relieve del predio, o si se realizan mensuras colectivas o individuales. En la zona ganadera, los costos son menores —cerca de 300 dólares por 200 hectáreas—, debido a la mayor extensión de los predios.

Se puede decir que el proceso de saneamiento es todavía muy lento, ya que hasta el presente se ha saneado alrededor de 10% de los predios que el IMTI se había propuesto regularizar en el momento de su creación.

b) Provincia de Salta

Las principales instituciones de administración de tierras son, aquí, la Dirección Provincial de Inmuebles y la Dirección de Tierras Fiscales.

El sistema de administración de tierras de Salta es considerado como un modelo en el país, porque en una misma institución, la Dirección Provincial de Inmuebles, se encuentran reunidas las tres áreas decisivas en este plano: el registro catastral, el registro de la propiedad y la avaluación fiscal. La Dirección Provincial de Inmuebles, que tiene a su cargo la ejecución y conservación del Catastro General Único de la provincia, está integrada por tres reparticiones: la Junta de Catastro, que es el área técnica que determina exactamente la posición de los inmuebles de una manera invariable; la Junta de Registro de la Propiedad, área jurídica que lleva las inscripciones tendientes a individualizar a los titulares del dominio o a los poseedores, así como también los gravámenes de las afectaciones, y la Junta de Avaluaciones, que analiza los precios y otros datos económicos pertinentes para estimar el valor fiscal de los inmuebles.

Las operaciones que realiza la Dirección Provincial de Inmuebles en lo relativo al Catastro General tienen por finalidad controlar y hacer públicos los derechos reales constituidos sobre los inmuebles, así como efectuar labores de estadísticas, expropiación pública, aplicaciones impositivas y todo lo referido a cualquier otra información útil para la colectividad.

Cada trámite se efectúa aquí en un solo paso, ya que desde su ingreso todo se resuelve en un mismo ámbito. Los planos llegan primero a la oficina técnica, y si no presentan inconvenientes, pasan luego a la oficina jurídica y, por último, a la de avaluaciones, único lugar de donde pueden ser retirados. De esta manera, los datos siempre están actualizados e informatizados.

En el área técnica, se asigna un número de matrícula al plano y se lo incorpora a la red. Cuando pasa al Registro, ya se encuentra en el sistema computarizado. Si el plano está bien trazado, en ocho días se emite la cédula parcelaria correspondiente. El procedimiento está determinado por ley provincial. En la tasación se fija el valor unitario. El trámite de transferencia del dominio demora 72 horas.

La Dirección de Tierras Fiscales es un organismo dependiente del Ministerio de Economía de la provincia, por intermedio de la Secretaría de Asuntos Agrarios y tiene por función la adjudicación de títulos de propiedad de inmuebles del Estado provincial, de acuerdo con el régimen legal vigente. Su ámbito de trabajo está claramente definido en la ley provincial, de modo que no hay superposición de tareas ni de

incumbencia entre los organismos que intervienen en la cuestión de la tierra (Martínez, 1996, p. 85). Entre sus tareas, tanto en el ámbito urbano como en el rural, figuran las siguientes: posibilitar a los ocupantes el acceso a la propiedad de la tierra a través del cumplimiento de la legislación vigente; realizar los estudios y las acciones pertinentes para radicar en áreas libres a ocupantes o nuevas poblaciones que tengan aptitudes y vocación para su explotación; regularizar la situación dominial de ocupantes de lotes urbanos y rurales de la provincia; gestionar el apoyo para los ocupantes en lo referente a medidas técnicas y económicas que favorezcan el mejor aprovechamiento de las actividades económicas; promover la elaboración de proyectos de desarrollo de las zonas y de mejoramiento del nivel de vida de sus ocupantes, y efectuar el estudio y diagnóstico de todos los lotes fiscales de la provincia, mediante información propia y mediante la obtenida en el departamento de Tierras Fiscales de la Dirección General de Inmuebles.

2. Estructura agraria asociada al mercado de tierras

a) Provincia de La Rioja

Para un análisis más minucioso de la estructura agraria y de la situación de tenencia de la tierra de la provincia, es imprescindible una presentación diferenciada por zonas agroecológicas.

Características de la zona

La aptitud agropecuaria de la Provincia de La Rioja está determinada primordialmente por el régimen de lluvias. La isoyeta de 200 milímetros divide la provincia en tierras de aptitud agrícola y en tierras de potencial ganadero. Las dos zonas de mayor interés para el presente estudio son la de Los Llanos, situada en el sur de la provincia, y la zona de los valles de Chilecito y el bolsón de Arauco, situados en el oeste y norte de la provincia.

Los Llanos

En esta zona las precipitaciones superan los 200 milímetros al año, lo que permite el crecimiento de pastos y, con ello, la cría de ganado. También es posible la agricultura, pero en forma más limitada, debido a la relativa insuficiencia de las precipitaciones y de las aguas subterráneas. Se trata de una zona de 35.000 kilómetros cuadrados de monte y pastizales en grave estado de erosión, por lo cual la producción de ganado, 100.000 cabezas anuales, no es muy significativa en el contexto nacional, y el rendimiento de la actividad es muy inferior al promedio del país. Según distintos

estudios agroeconómicos, la zona sólo admitiría el aprovechamiento económicamente rentable y ecológicamente sostenible —con rotación de cultivos, mejora de campos, prácticas de barbecho y otras— de un número reducido de familias, cada una de las cuales debería contar con un establecimiento de 40.000 hectáreas. No obstante, la realidad es muy diferente, pues existe un elevado número de pequeños productores. En Los Llanos se dan dos diferentes formas de acceso a la tierra: los campos comuneros —o campos abiertos— y los campos cerrados.

Para comprender la problemática de los campos comuneros, es necesario un análisis histórico de la división de la tierra: En La Rioja se presenta un problema particular, surgido con el origen mismo de la propiedad de la tierra en la provincia. Históricamente, tal origen se remonta a las gracias o mercedes reales, que consistían en el otorgamiento por parte de la Corona española de concesiones de tierras y de aguas a los súbditos que hacían los pedimentos correspondientes. Las mercedes se entregaban a veces en forma gratuita y también como retribución por servicios prestados a la Corona. En ambos casos se exigía la posesión efectiva y el cultivo. Con el transcurso del tiempo, estas mercedes o concesiones se fueron subdividiendo, conforme se sucedían las generaciones y se multiplicaban los herederos y cesionarios, hechos que, sumados a la ausencia de trámites sucesorios y a las transferencias a título singular (ventas), sin delimitación precisa de sujetos y objeto, y sólo por medio de la cesión de derechos y acciones de campo, dieron origen a las denominadas mercedes indivisas o campos comuneros.

Después de tantas transferencias, los actuales titulares de esos derechos no saben con exactitud a qué porción del campo corresponde su derecho. Algunos de estos titulares no residen en el campo, sino en la ciudad de La Rioja o incluso en otras partes del país. Frente a ellos están los ocupantes de la tierra, esto es, sus poseedores reales, que viven en el campo y trabajan la tierra, ejerciendo de ese modo una posesión real y efectiva de ésta, en algunos casos delimitada y en otros no. En ello radica el problema de la titulación imperfecta, sindicado como uno de los factores que limitan el desarrollo de la provincia. Los departamentos más afectados por esta situación son los de Capital, Independencia, Ángel Vicente Peñaloza, Facundo Quiroga, Rosario Vera Peñaloza, Gobernador Gordillo, General Belgrano, General San Martín y General Ocampo, que están ubicados principalmente en la zona de Los Llanos. Con todo, el problema se presenta también en la zona noroeste de la provincia, aunque con menor incidencia económica.

Alrededor de dos terceras partes de los productores de la zona cuentan con acceso a los campos comuneros —y algunos de ellos producen exclusivamente en estos campos— mientras que otros poseen

paralelamente tierras de uso individual. Se pueden diferenciar tres grupos de productores: minifundistas (hasta 1.900 hectáreas); medianos productores (entre 1.900 y 4.000 hectáreas), y grandes productores (entre 4.000 y 10.000 hectáreas). Un 30% de ellos son propietarios, mientras que los restantes son lo que se denomina poseedores perfectos (posesión pacífica y continua, sin oposición), lo que posibilita el cierre de los campos con alambre perimetral y, con ello, un mejor manejo de los pastizales. En general, los mismos poseedores han tomado conciencia del problema de la falta de titulación, el cual no se ha solucionado pese a las iniciativas públicas y privadas en tal sentido. Sin embargo, gracias a estos esfuerzos, al menos se han podido establecer los límites precisos de algunas de las posesiones. De todos modos, dados los altos costos del saneamiento de los títulos, que puede llegar a cinco dólares por hectárea, es raro que se lleve a cabo el procedimiento. Por otra parte, el cierre con alambre de los predios trae serias consecuencias para los usuarios de los campos comuneros, ya que los predios cerrados se encuentran entre los campos comuneros e impiden el paso del ganado.

Los valles de Chilecito y el bolsón de Arauco

En estas zonas, las lluvias llegan apenas a 100 milímetros al año, pero se cuenta con un gran potencial de riego superficial con agua de deshielo, por lo que ambas zonas tienen una gran aptitud para la agricultura intensiva en oasis. En estos sectores de agricultura de riego se pueden diferenciar tres subsistemas de producción: el de cultivos tradicionales regados con agua superficial; el de cultivos tradicionales regados con agua subterránea, y el de cultivos no tradicionales, donde se riega principalmente con aguas subterráneas.

En la zona correspondiente al primer subsistema, la mayoría de los agricultores trabajan en oasis con rubros como hortalizas, frutas, vid y olivos. Los predios son, en general, de mucho menor tamaño que los de la zona ganadera. En promedio, los minifundistas cuentan con menos de una hectárea de riego; los medianos productores con predios de entre una y cuatro hectáreas, y los grandes productores con predios de entre cuatro y diez hectáreas. Se estima que apenas 10% de los productores viven exclusivamente del campo. Los restantes cuentan también con ingresos extraprediales.

En la zona correspondiente a los rubros tradicionales regados con agua subterránea, el agua se obtiene por medio de la perforación de pozos. En este caso, se trata de un sector de colonización agrícola, creado en la década de 1970 sobre tierras que pertenecían al Estado y que fueron cedidas por éste a través del IMTI. El tamaño de cada unidad es de 30 hectáreas. En la provincia hay sólo cuatro o cinco colonias agrícolas.

En la tercera zona, de cultivos no tradicionales regados con aguas subterráneas, los productores son beneficiarios de la Ley 22.021 de Diferimiento Impositivo. Por lo general, cuentan con una dotación considerable de capital, lo que les permite invertir en sistemas de riego y producción de alta tecnología. El tamaño mínimo de las explotaciones es de 100 hectáreas. En general, se cultivan la jojoba, el olivo y la vid, rubros que promueve el Gobierno Provincial, cuya producción se destina principalmente a la agroindustria. Como se planta sobre tierras muy áridas, sin ninguna producción agrícola anterior, la puesta en marcha de los terrenos requiere grandes inversiones de capital. Se necesitan alrededor de 15.000 pesos por hectárea para el desmonte, el alambrado, la preparación de la tierra y la construcción de los caminos de acceso, de los depósitos, y de las viviendas para los obreros rurales. Estos trabajos suelen ser realizados por contratistas, o sea, personas o pequeñas empresas que disponen de la maquinaria apropiada. Algunos agricultores compran parte de los equipos, como una topadora especial para el desmonte, y después contratan trabajadores temporales que se desempeñan como maquinistas y migran de finca en finca (trabajadores "golondrina") para hacer esas labores. Algunos de estos trabajos incluyen la perforación de la napa freática y la instalación de sistemas de riego. Las empresas creadas en virtud de la Ley 22.021 pueden producir en gran escala, y a precios competitivos, para el mercado internacional.

Tenencia y distribución de la tierra

Según datos del Censo Nacional Agropecuario de 1988, la gran mayoría de las tierras se trabajan bajo la forma de propiedad personal (véase el cuadro VII.1). Ello resulta sorprendente, ya que tales datos se contradicen con los relevados en el Registro de la Propiedad Inmueble, donde se estimó que 60% de las tierras de La Rioja carecen de títulos perfectos.

Cuadro VII.1
PROVINCIA DE LA RIOJA: MODO DE TENENCIA DE LA TIERRA
(Hectáreas)

Modo de tenencia	Superficie
Propiedad personal	1 748 184
Propiedad familiar o sucesión indivisa	623 805
Arrendamiento	18 200
Aparcería	15 409
Ocupación con permiso	33 434
Otros	5 762
Total	2 444 794

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), *Censo Nacional Agropecuario (CNA) 1988*, Buenos Aires, 1988.

El censo da cuenta, asimismo, de una distribución sumamente desigual de la tierra: en efecto, 1% de los predios ocupan alrededor de 40% de la superficie agrícola total, mientras que 56% de ellos ocupan 0,2%. En promedio, 60% de los predios de la provincia tienen menos de 10 hectáreas y están ubicados, en su mayoría, en la zona de los oasis de producción agrícola (véase el cuadro VII.2).

Cuadro VII.2
 PROVINCIA DE LA RIOJA: NÚMERO Y SUPERFICIE
 DE LOS PREDIOS AGROPECUARIOS
 (Hectáreas)

Tamaño de los predios	Superficie	Número de predios
Total	2 444 793	5 374
< 5	4 486	3 002
> 5 - 10	2 929	399
> 10 - 100	32 371	821
> 100 - 1 000	303 594	779
> 1 000 - 10 000	1 115 320	334
> 10 000	986 095	39

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), *Censo Nacional Agropecuario (CNA) 1988*, Buenos Aires, 1988.

b) Provincia de Salta: Valles Calchaquíes

Características de la zona

Los Valles Calchaquíes constituyen una de las cinco regiones agroecológicas de la Provincia de Salta. Su economía se basa fundamentalmente en la agricultura y el pastoreo. La primera se practica hasta una altura de 3.000 metros, mientras que el pastoreo se realiza principalmente en terrenos que están a mayor altitud. Una característica de estos valles es que 60% de sus tierras no son aptas para fines agrícolas. El agua es tan escasa, que por lo general sólo se pueden trabajar las tierras que están cerca de los ríos, utilizando agua de superficie.

Tenencia y distribución de la tierra

En el régimen de tenencia de la tierra aún influye, y en forma considerable, el sistema de hacienda de la época colonial, cuando la zona estaba funcionalmente vinculada a la explotación minera de Alto Perú, sobre todo como proveedora de alimentos para Potosí. Después de la independencia, las grandes propiedades, cada una de varios miles de hectáreas, se fueron subdividiendo por herencia sucesiva.

En el cuadro VII.3 puede verse cómo se distribuyen los distintos modos de tenencia en los departamentos que componen los Valles Calchaquíes. En conjunto, cerca de 75% de la superficie está bajo el régimen de propiedad personal y el resto bajo otras formas de tenencia. Cabe tener presente, sin embargo, que la categoría de propiedad personal no indica necesariamente la existencia de un título de propiedad perfecto. Muchas veces se cuenta sólo con un título precario, lo que significa, por ejemplo, que la familia no realizó en su oportunidad el juicio sucesorio. Otra situación muy común es que muchos de estos productores se sienten propietarios, incluso sin tener otro comprobante de propiedad que una boleta de compraventa firmada ante el juez de paz local. Se estima que 95% de los productores que trabajan en predios de entre dos y cuatro hectáreas no cuentan con título perfecto.

Cuadro VII.3
VALLES CALCHAQUÍES: MODO DE TENENCIA DE LA
TIERRA POR DEPARTAMENTO
(Hectáreas)

Modo de tenencia	Superficie por departamento			
	Cachi	Cafayate	Molinos	San Carlos
Propiedad personal	60 830	88 514	498 685	163 293
Propiedad familiar o sucesión indivisa	150 532	49 754	11 673	16 934
Arrendamiento	316	...	110	2 666
Aparcería	19	...	76	117
Contrato accidental	95	...	24,5	607
Ocupación con permiso	18 056	2	3	41
Ocupación de hecho	4
Otros	18
Total	229 852	138 270	510 573	183 675

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), *Censo Nacional Agropecuario (CNA) 1988*, Buenos Aires, 1988.

Aunque los datos que entrega el Censo Nacional Agropecuario de 1988 sobre el departamento de Cafayate son incompletos, se estima que el régimen de tenencia de la gran mayoría de las tierras es la propiedad personal, que sólo en pocos casos se combina con la aparcería y la ocupación.

En el departamento de Cachi, de las 211.362 hectáreas que están bajo el régimen de propiedad, sea el de propiedad familiar o sucesión indivisa, sea el de propiedad personal, 60.830 hectáreas caen dentro de esta última categoría (28,8%), mientras que 150.532 hectáreas (71,2%) se hallan bajo el régimen de propiedad familiar o sucesión indivisa (véanse los cuadros VII.3 y VII.4). En unos pocos casos, la razón para no

subdividir es el elevado costo de la regularización; pero la mayoría de las veces tal circunstancia tiene que ver con el hecho de que la subdivisión redundaría a la larga en la constitución de predios tan pequeños, que ni siquiera permitirían el sustento del productor y su familia. Por otra parte, rigen impedimentos legales para la subdivisión si los predios tienen una superficie inferior a la correspondiente al concepto de unidad económica.² En efecto, las parcelas no pueden ser registradas cuando tienen por sí mismas un tamaño inferior a la unidad económica o cuando se llega a ese resultado por un proceso de herencia. En este último caso, sólo es posible registrar la propiedad como condominio indiviso.

Cuadro VII.4
DEPARTAMENTO DE CACHI: MODO DE TENENCIA DE LA TIERRA
(Hectáreas)

	Predios	Superficie
Predios con toda la tierra en la forma de:		
Propiedad	202	210 770
Arrendamiento	44	230
Contrato accidental	34	95
Otros (aparcería y ocupación)	90	18 067
Predios que combinan la propiedad con:		
Arrendamiento	6	667
Contrato accidental	-	-
Otras combinaciones	-	-
Otras combinaciones sin tierra en propiedad	-	-

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), *Censo Nacional Agropecuario (CNA) 1988*, Buenos Aires, 1988.

Por otra parte, en la zona de los Valles Calchaquíes están, en promedio, las explotaciones más pequeñas de Salta. El 75% de los agricultores de Cachi cuentan con menos de cinco hectáreas cada uno y 15% de éstos disponen de menos de una hectárea; son en conjunto minifundistas que viven en condiciones que casi no permiten la subsistencia.

En contraste con ello, hay en los Valles Calchaquíes un conjunto de grandes empresas agropecuarias, con una superficie promedio de más de 2.200 hectáreas cada una, con tierras aptas y no aptas para el cultivo. El departamento de Molinos se halla a la cabeza a este respecto, con las explotaciones no familiares de mayor tamaño de la zona, pues alberga a

² El concepto de unidad económica alude al tamaño mínimo que deben tener los predios para ser económicamente viables y asegurar el sustento de la familia campesina. Dadas las diferencias de productividad de la tierra en diferentes zonas del país, el tamaño de la unidad económica varía según varíe ese parámetro.

18 empresas agropecuarias que tienen una superficie promedio de 28.000 hectáreas cada una.³

En promedio, las explotaciones familiares de menos de 25 hectáreas representan 80% del número total, pero cuentan sólo con 1% de la tierra. En Cachi, la polarización es aún más marcada en lo referente a las tierras con riego: mientras 90% de los predios tienen apenas 2,5 hectáreas regadas cada uno, 5% de los predios, con una superficie promedio de 70 hectáreas cada uno, disponen en conjunto de más de la mitad de la superficie con riego (Manzanal, 1996, p. 143).

La unidad campesina se puede mantener gracias a la expulsión de la mayoría de los jóvenes mayores de 15 años, que suelen emigrar a la ciudad y disminuyen así la presión económica sobre la familia. Tal como ocurre en Los Llanos, la mayoría de las familias de pequeños productores de La Rioja no pueden subsistir sólo de la producción agrícola. Muchos de ellos trabajan parcialmente en la administración pública o participan en programas de trabajo del gobierno nacional.

3. Comportamiento del mercado de tierras

a) Actores del mercado de tierras en La Rioja

Dentro del mercado de tierras de la Provincia de La Rioja, se observan dos tipos de compradores claramente diferenciados entre sí: están, por una parte, los grandes inversores, que en virtud de la Ley 22.021 son objeto de promociones y preferencias fiscales. Por lo general, adquieren grandes extensiones de tierra con títulos perfectos, y muchas veces sobrevaluadas. Figuran, por otra parte, los capitalistas provinciales, los cuales, aprovechando la situación de postergación y de titulación imperfecta de los productores, van adquiriendo pequeñas posesiones a muy bajo precio, para después unificarlas y sanear los títulos de propiedad correspondientes mediante los procedimientos ordinarios (Información Posesoria). En la zona minifundista se presenta otra modalidad, la compra de partes alícuotas entre coherederos, con lo cual se evita la atomización excesiva del predio y se favorece la reconstrucción de unidades rentables.

Quienes venden las tierras para los proyectos que gozan de preferencias impositivas son principalmente los dueños de grandes extensiones, que usualmente las han recibido como herencia y que, por

³ Esta cifra debe tomarse con cierta cautela, dado que Molinos es el departamento con mayor cantidad de tierras no aptas para la agricultura.

diferentes circunstancias económicas o personales, no están en condiciones de explotarlas. Por tal motivo, y debido al mismo tiempo a la gran demanda existente, algunos de ellos deciden poner en venta sus tierras. Por otra parte, como estos terratenientes no llenan por lo general los requisitos para acceder a los beneficios tributarios, son pocos los que invierten en sus tierras.

Actualmente operan en la provincia diversas empresas de servicios que ofrecen grandes predios con título perfecto, con proyectos de inversión y trabajos incluidos, predios que, por consiguiente, están en condiciones de obtener franquicias tributarias fiscales. En muchos casos son estas empresas, y no los propietarios de las tierras, quienes las colocan en el mercado. Las empresas de servicios obtuvieron, sobre todo en sus primeros años, grandes ganancias mediante el siguiente procedimiento: compraron terrenos individuales, los unificaron, regularizaron después su situación dominial y los pusieron finalmente en venta, a un precio en ocasiones hasta 20 veces superior al precio de compra. Como estas empresas suelen contar con agrimensores y abogados, los costos de regularización de los títulos de propiedad resultan para ellas mucho menores que aquellos en que debe incurrir un particular. Normalmente, la misma empresa de servicios o la inmobiliaria consigue los antecedentes catastrales de los terrenos y averigua qué propietarios venden y a qué precio. Después se hace el estudio de aptitud del suelo y del agua, y luego la regularización de la tierra. También hay inmobiliarias que ofrecen tierras con o sin paquete tecnológico. Como muchos de los inversores de gran escala no son de la zona, sino de ciudades más grandes o del exterior, hay en Buenos Aires numerosas grandes empresas de este tipo que disponen de una red de inmobiliarias en el interior del país, las cuales les brindan servicios e información sobre la oferta de tierras. Eso quiere decir que el mismo inversor puede comprar desde Buenos Aires o desde el exterior, sin tener que viajar a las provincias. Generalmente los precios de la tierra resultan más elevados cuando se compra desde Buenos Aires.

Paralelamente a la oferta de tierra del sector inmobiliario y privado, el Ministerio de Desarrollo de la Producción y Turismo de la provincia difunde, por intermedio de la Secretaría de Gestión Productiva y de la Dirección General de Comercio e Integración, un informe sobre tierras fiscales y privadas en venta. Tales informes contienen antecedentes acerca del propietario, la ubicación del predio y su situación jurídica, las características de la tierra, y la existencia de mejoras y de servicios esenciales como energía eléctrica y agua.

Los pequeños productores y poseedores de la zona de agricultura tradicional se encuentran, por lo general, en un estado de empobrecimiento, lo cual, sumado en muchos casos a la avanzada edad, los

lleva a desprenderse de su pequeño trozo de tierra para desempeñarse en alguna actividad que les permita sobrevivir. Dicho en general, los pequeños y medianos productores tienen tres opciones: seguir trabajando normalmente, tratando al mismo tiempo de incorporar tecnologías modernas para aumentar la producción; vender la tierra a un productor más grande de la misma zona, o venderla a inversionistas por medio de las inmobiliarias.

La mayoría de los pequeños productores procuran retener sus campos y engrosar con otras labores los ingresos familiares, sea con trabajos no agrícolas o con la obtención de apoyo financiero de algún programa social del gobierno nacional o provincial. A ello se debe, en parte, el que prácticamente no exista un mercado de compraventa de tierras en este estrato.

En Los Llanos, casi ningún minifundista vive exclusivamente de los ingresos agropecuarios. En la mayoría de las familias, por lo menos un miembro cuenta con un empleo público o con una pensión o jubilación, lo que les significa un ingreso mensual fijo. Tradicionalmente, muchos hombres se van temporalmente a trabajar a otras provincias, en especial a la cosecha de uvas en Mendoza. La ganadería sirve únicamente como ingreso adicional o como reserva para los malos tiempos.

En la práctica, pocas transferencias de tierra se llevan a cabo en forma de compraventa de la propiedad, pues por lo general la transacción se refiere únicamente a los derechos de uso, mercado que suele caracterizarse por el predominio de títulos de propiedad imperfectos. Hay diversas modalidades de transferencia de derechos de uso. La más común es el arrendamiento para distintos tipos de pastoreo. En el caso del pastoreo normal, el arrendatario compra el derecho de hacer pastar sus vacas por una suma que suele oscilar en torno de cinco pesos mensuales por animal. En algunos casos, cuando el propietario de un predio grande está ausente, tiene cuatro o cinco arrendatarios que pagan una suma menor, pero con la obligación de cuidar también los animales del dueño (ocupación con permiso).

Las pocas ventas que se verifican en este estrato se reducen al traspaso de fracciones muy pequeñas entre vecinos. Los productores que demandan tierras son, en primera instancia, los beneficiarios potenciales de los campos comuneros, que cada vez quedan más excluidos de éstos, a causa del cierre de los campos por parte de quienes hacen posesiones definidas sobre ellos. La oferta de tierras es reducida, porque las unidades son ya tan pequeñas, que no permiten ningún uso económicamente rentable y ecológicamente sostenible. Además, en este grupo de actores, el arraigo con respecto a la tierra es muy fuerte, por lo que sólo se

desprenden de ella en caso de necesidad extrema. Casi siempre, al menos un miembro de la familia se queda en la finca.

Otra forma importante de acceso a la tierra es la compra del derecho de uso de agua para abrevar el ganado. En estos casos, el arrendatario paga alrededor de un peso al mes por animal. El arrendamiento puede ser de largo plazo o temporal, por ejemplo, en este último caso, en épocas de sequía.

b) Actores del mercado de tierras de los Valles Calchaquíes

Pocos minifundistas de los Valles Calchaquíes cuentan con un título perfecto; en su mayoría, ostentan a lo sumo una boleta de compraventa u otro documento semejante. En caso de herencia, es raro que se registre la subdivisión del predio y, en general, la tierra se trabaja entre todos los herederos en forma de condominio indiviso. Se dan muy pocas transacciones de tierra en forma de compraventa, porque los predios son casi siempre demasiado pequeños —incluso inferiores a la unidad económica— como para ponerse en el mercado. Sólo en muy pocos casos se venden terrenos pequeños entre vecinos. Gran parte de los minifundistas trabajan tierras ajenas en forma de arriendo, mediería o aparecería, pero no llegan a acumular más tierras propias.

Muchas de las propiedades medianas surgieron de la subdivisión, por herencia, de fincas grandes, en unidades de aproximadamente 30 hectáreas productivas. Sólo una parte de los propietarios de esta categoría trabajan la tierra, pues en su mayoría viven fuera de la zona. Sin embargo, más que vender la tierra, estos propietarios ausentes prefieren alquilarla en forma de arrendamiento, aparcería o mediería. Tal como en el estrato de los minifundistas, tampoco aquí son frecuentes las transacciones de tierra.

Las pocas propiedades grandes que subsisten en los Valles Calchaquíes provienen de las grandes haciendas de la época colonial. Es el único sector donde se dan transacciones en forma de compraventa, pero aun así son escasas. Las propiedades sobrepasan las 20.000 hectáreas, y algunas llegan hasta 200.000 hectáreas, aunque el porcentaje de tierras aptas para la agricultura bajo riego es muy pequeño. El gran productor trabaja por su cuenta o arrienda tierras bajo riego.

Los campos grandes que llegan al mercado tienen títulos saneados y son prácticamente los únicos que encierran un potencial de aprovechamiento rentable, porque ofrecen la posibilidad de mejorar los pastos mediante el barbecho y la rotación.

c) Precios de la tierra en La Rioja

El precio de la tierra rural en La Rioja estuvo deprimido hasta el comienzo del proceso de promoción industrial y de los programas de fomento agrícola puestos en práctica a partir de 1984, año en que empezó a operar el mecanismo de diferimiento impositivo. Según la disponibilidad de agua, el precio oscilaba, en aquella época, entre 10 y 15 pesos la hectárea para tierras con título de propiedad, y entre 5 y 8 pesos la hectárea para tierras sin título.

A partir del comienzo de los programas de fomento, se observó un incremento paulatino del precio de las tierras con aptitud agrícola. Ello se debió, en parte, a la ejecución de los grandes proyectos de inversión contemplados en la Ley 22.021 y otros instrumentos legales. Por otra parte, como la aprobación del proyecto exigía, como condición previa, la legalización de la tenencia de la tierra, todos los predios que llegaron al mercado contaban ya con un título perfecto.

En La Rioja, el precio de la tierra está determinado, entre otros factores, por la ubicación del predio con respecto a los caminos pavimentados, la disponibilidad de agua, y la existencia de proyectos de inversión. En efecto, los precios más altos se observan en la zona de proyectos agrícolas situada en torno de la capital de la provincia. Un predio con buen suelo, acceso expedito a una ruta pavimentada, energía eléctrica, agua subterránea y pozos para el riego por goteo costaba entre 120 y 200 pesos por hectárea en 1994; pero a fines de 1998, por efecto de los programas recién mencionados, el precio de la hectárea llegaba a casi 1.000 pesos. Sin acceso a caminos o sin energía eléctrica, el valor bajaba a 500 pesos por hectárea.

En la zona del valle de Arauco y Chilecito, los precios de la tierra para la ejecución de programas de inversión agrícola varían entre 100 y 800 pesos la hectárea, según el grado de preparación del campo. Si el inversor tiene que pagar por su propia cuenta el desmonte y la preparación del suelo, baja el precio del lote. Las inversiones en tierra de las nuevas empresas agropecuarias alcanzan montos muy elevados, dado que los predios tienen alrededor de 3.500 hectáreas, con un precio promedio, sin mejoras, de 200 a 300 pesos la hectárea.

No se dispone de datos sobre precios en lo referente a las tierras de producción más tradicional del valle, ya que en este caso prácticamente no hay compraventa de tierras. Únicamente en la zona olivera se venden algunas fracciones, generalmente muy pequeñas. Los precios van de 500 a 1.000 pesos la hectárea para olivares de buena calidad y alto rendimiento.

El caso más extremo de aumento del valor del suelo después de la aplicación de los programas de regularización del IMTI se da en la localidad de Bañado de los Pantanos, donde en 1982 la hectárea de tierra árida valía 1 peso, y hoy se vende a 500.

Como en los Llanos no hay un gran potencial de riego, tampoco se han instalado muchas empresas agropecuarias, pese a las ventajas impositivas diseñadas para la zona. Los campos pequeños sin mejoras tienen, por lo general, un precio muy bajo, de dos a cinco pesos la hectárea. Si llega a venderse una estancia que cuenta con título perfecto de propiedad, el precio de la hectárea oscila entre 35 y 60 pesos. Con alambrado, ranchos, corrales y aguadas, éste varía entre 50 y 100 pesos por hectárea. En la práctica, estos valores son más bien virtuales, ya que no existe una oferta real de tierras.

d) El precio de la tierra en Salta

En los Valles Calchaquíes, el precio de tierra está determinado, entre otros factores, por el acceso al agua, la topografía y la titulación. Sin título perfecto, la tierra tiene escaso valor. En Cafayate, por ejemplo, se observan enormes diferencias por tales motivos: el predio con riego, título y plantaciones de vid cuesta alrededor de 15.000 pesos por hectárea, mientras que en un campo plano pero sin riego la hectárea vale entre 10 y 15 pesos, y desciende a entre 0.10 y 0.50 pesos si el predio está en el cerro. En Molinos, una finca grande, con 50.000 hectáreas con capacidad de riego, sin contar las mejoras —edificios, maquinas o plantaciones—, tiene un valor promedio de entre 6 y 7 pesos por hectárea.

También se ponen en venta algunas grandes fincas, que no pertenecen a latifundistas tradicionales sino a personas que fueron comprando sucesivamente, a lo largo del tiempo, pequeños lotes de minifundistas. Así se constituyó, por ejemplo, una finca en La Angostura, de 21.000 hectáreas, con 700 hectáreas regadas, que contaba además con título perfecto, casa, luz, teléfono, agua y acceso a rutas, transada en 1.700.000 pesos.

He aquí una enumeración de los precios y ofertas que se dan en cada una de las cinco zonas agroecológicas de Salta:

La región de Los Andes, la más occidental de la provincia, prácticamente no tiene valor agropecuario.

El valle de Lerma es una zona importante desde el punto de vista productivo. Tiene buenas condiciones pluviométricas (de 600 a 700 milímetros anuales) y, a una altura de 1.000 metros, un apreciable potencial de riego con aguas subterráneas. Se cultivan en forma intensiva

rubros tales como tabaco, porotos, ají, especias y maíz. Existe además un buen potencial para la ganadería de engorde y de leche y para los productos lácteos correspondientes. En la zona de tabaco con riego, la hectárea cuesta 3.500 pesos, precio que sube a 4.500 y 5.000 pesos si hay instalaciones para secar el tabaco.

El valle de Bianca, situado a una altitud que oscila entre 600 y 800 metros, cuenta con temperaturas más cálidas que el de Lerma, con lluvias de 500 a 700 milímetros anuales, y con potencial de riego con aguas subterráneas. Se lleva a cabo aquí una producción más extensiva, tanto de secano (porotos, maíz, pasturas para cría, trigo) como de riego (caña de azúcar, tabaco, cítricos). Hay en el valle un activo mercado de tierras, que está muy relacionado con el éxito productivo anual. El precio de la hectárea de tierra sin preparar, pero con potencial agrícola, varía entre 80 y 100 pesos, mientras que la hectárea de tierra preparada y con alambrado vale entre 500 y 600 pesos.

En la llanura del Chaco, ubicada en la zona de Las Lajitas, la tierra sin preparar y con aptitud ganadera cuesta entre 120 y 150 pesos por hectárea. En las llanuras, la tierra con abundantes precipitaciones, acceso a aguadas y con monte vale entre 150 y 400 pesos por hectárea, precio que sube a 800 y 1.500 pesos cuando la tierra está preparada y cercada con alambradas.

Por último, numerosos inversionistas de otras regiones del país han comprado, en el este del Chaco Salteño, tierras prácticamente sin aptitud agrícola, a un precio promedio de 8 pesos la hectárea, con el propósito de usarlas como garantía bancaria. En la zona de producción de cítricos de riego por goteo, el precio de la hectárea varía entre 1.000 y 2.000 pesos.

4. Observaciones finales

Cuatro aspectos destacan en lo que se refiere al marco legal y administrativo y al funcionamiento del mercado de tierras en La Rioja y Salta:

a) Evaluación del marco legal

En Argentina hay leyes que rigen en el plano nacional y leyes correspondientes al ámbito provincial. En el plano nacional, rigen las llamadas leyes de fondo, esto es, la Constitución Política Nacional y el Código Civil. Por su parte, cada provincia dicta leyes de rango provincial y los decretos reglamentarios para la aplicación de las leyes de fondo. Si hay contradicción entre ambos tipos de leyes, prevalece la de orden superior. Ello garantiza la existencia de un marco jurídico claro para la

relación entre las leyes de uno y otro rango. Sin embargo, en ciertos casos, las provincias pueden declarar la inconstitucionalidad de una ley o norma, por lo cual sólo se puede tener un control difuso de su aplicación. En otras palabras, si bien no hay lagunas jurídicas, hay efectivamente lagunas en lo que concierne a la aplicabilidad de la ley.

Los derechos sobre la propiedad son plenos cuando se poseen títulos perfectos de propiedad. Y como en Argentina los hombres y las mujeres son iguales ante la ley, no existen diferencias ni privilegios para unos u otros en cuanto a los derechos de propiedad de la tierra.

No hay restricciones para la compra de tierras. Por ley, el Estado no tiene prioridad a este respecto, ya que el propietario posee derechos plenos sobre su propiedad y puede elegir a quién quiere vender. La ley estipula que sólo se pueden expropiar tierras previa indemnización del afectado.

En La Rioja prevalece un marco jurídico claramente definido, pero no existe tanta claridad con respecto a la aplicabilidad de las leyes. Por ejemplo, el concepto de unidad económica, previsto en el Código Civil y enunciado también en la Constitución Provincial, no puede ser aplicado, por no existir el reglamento respectivo. La tenencia sin oposición de la tierra es un concepto aún respetado y reconocido, que corresponde al derecho consuetudinario.

En Salta, si como resultado de un juicio sucesorio, un predio queda dividido en parcelas de menor tamaño que la unidad económica determinada para la zona pertinente, sólo es posible obtener título sobre el predio original en su conjunto, en calidad de condominio indiviso, y no así sobre las partes alícuotas correspondientes a cada heredero.

En esta provincia, el tamaño de la unidad económica correspondiente a las diferentes zonas agroecológicas no suele representar un obstáculo para la regularización de la situación dominial. No obstante, sí se convierte en un impedimento en los Valles Calchaquíes, donde hay muchas parcelas de dimensiones inferiores a la unidad económica definida para la zona, por lo cual no pueden inscribirse en el Registro de la Propiedad Inmueble de la provincia.

En consecuencia, creemos que debería impulsarse una reforma del artículo 2.326 del Código Civil, ya que el concepto de unidad económica no parece ya aplicable, por las siguientes razones:

- i) No tiene en cuenta, en cada caso particular, el producto, el tipo de suelo y la tecnología. La producción intensiva, con invernaderos, agroquímicos, riego por goteo, o nuevas variedades de plantas, permite muchas veces que una

explotación con una superficie inferior a la unidad económica correspondiente sea perfectamente rentable.

- ii) No tiene sentido establecer unidades económicas sin realizar un control en el campo. La aplicación de dicho control, sin embargo, exigiría un trabajo administrativo extra, el cual, dada la realidad de los minifundios, no sería muy eficaz.
- iii) El concepto de unidad económica se basa en un modelo de producción conforme al cual todos los ingresos familiares provienen de la agricultura. Actualmente, sin embargo, muchos pequeños productores, sean ganaderos o agrícolas, complementan sus ingresos con trabajos fuera del predio, lo que no se tiene en cuenta en el concepto de unidad económica.
- iv) A juicio nuestro, es preferible que haya un gran número de minifundios, incluso si la producción correspondiente no basta para el sustento de las familias, a que haya un pequeño número de fincas rentables. En efecto, si no se acepta la existencia de los minifundios, los pequeños productores estarían obligados, en virtud del concepto de unidad económica, a emigrar hacia las villas de emergencia instaladas en la periferia de las ciudades. Por eso, creemos que, en lugar de impedir la legalización de la tenencia por causa del mencionado concepto, los gobiernos provinciales deberían acelerar aún más el proceso de regularización. Con ello se podría activar el mercado de tierras en momentos de bonanza económica, pues es posible que, en tal caso, muchos pequeños productores se sientan dispuestos a vender sus parcelas para buscar mejores opciones de trabajo e ingreso.
- v) Para garantizar la obligación social de la propiedad, pensamos que podría conferirse un derecho de compra preferencial a los propietarios colindantes o a los productores sin tierra propia, lo que daría prioridad a los lugareños por sobre los inversores afuerinos en la compra de tierra, lo cual podría redundar, a su vez, en un aumento de la productividad.

b) Evaluación del marco administrativo

Debido a la estructura federal del país, cada provincia es responsable de la organización institucional interna. Esto lleva a situaciones muy diferentes entre las distintas provincias en lo que concierne, por ejemplo, a la estructura de los organismos de administración de tierras, los organismos

que se ocupan del catastro, del registro de las propiedades, las evaluaciones y otras actividades semejantes.

En las provincias hay organismos que operan como bancos de tierras en apoyo de grupos seleccionados, como la Dirección de Tierras Fiscales de Salta y el IMTI de La Rioja, pero en el ámbito nacional no existen organismos de esta naturaleza, deficiencia que, a juicio nuestro, habría que remediar.

Un sistema eficaz de administración de tierras sería aquel que redujese al máximo el tiempo y el dinero necesarios para la transmisión del derecho de dominio. Se estima en general que el Estado fomenta el mercado de tierras cuando las tarifas que aplica por concepto de catastro, inscripción en el registro de tierras, sellados y otros están por debajo del 5% del valor de la tierra. Cuando los costos correspondientes están por arriba del 10%, suele desarrollarse un mercado paralelo, que lleva a que los precios se dividan en precios reales y precios declarados.

En este ámbito, las principales observaciones que se desprenden son:

Es positivo que el gobierno de la Provincia de La Rioja reconozca que la falta de regularización de los títulos de propiedad es un impedimento para invertir en los predios.

Hay escaso intercambio de información entre las instituciones que se ocupan de la administración de tierras, a causa, entre otras cosas, de la falta de continuidad de los cargos directivos.

Predomina la politización de las instituciones, circunstancia que impide o dificulta la planificación a largo plazo. En esto último influye la falta de capacitación del personal de tales instituciones.

Se echa de menos una mayor agilidad en el Registro de Tierras Fiscales, para localizar, por ejemplo, a nuevos propietarios, o para identificar tierras que pudiesen destinarse a otros usos, como la protección natural o el desarrollo industrial.

La actualización catastral no se lleva a cabo para toda la provincia, ni en forma paralela con las otras reparticiones que intervienen en la administración de tierras.

No es fácil para los productores acceder a la información que necesitan; por ejemplo, no saben a quién deben dirigirse para solicitar el trámite del saneamiento ordinario.

El saneamiento de títulos a través del IMTI debería apoyarse aún más en el gobierno de la Provincia de La Rioja. El IMTI debería regularizar lo más rápidamente posible todos los predios en situación

dominial poco clara. Condición de la eficiencia en este caso es la modernización de todo el sistema de administración de la tierra.

Falta mayor vinculación de las oficinas públicas entre sí, tal como falta una planificación con objetivos comunes.

En Salta, el problema de descoordinación entre las diferentes áreas de la administración de tierras está superado, ya que todo se tramita en un mismo ámbito.

c) Evaluación de la estructura agraria

A modo de resumen, se puede concluir que los datos provenientes de los censos agropecuarios no son una base fiable y completa para analizar la situación de titulación de la tierra. Para ello haría falta un trabajo complementario entre la Dirección Provincial de Estadísticas y Censos y el Registro de Propiedad Inmueble.

Aunque en Salta está perfectamente definido el tamaño de la unidad económica correspondiente a cada zona, hay numerosos predios con títulos perfectos cuyo tamaño, sin embargo, es inferior al de la unidad económica.

En Los Llanos y los Valles Calchaquíes existen numerosos minifundistas que carecen de títulos perfectos de propiedad y operan bajo sistemas de tenencia muy diversos.

En La Rioja, la importancia de la titularidad de la tierra en el desarrollo rural varía según el sector de que se trate: es muy importante para los inversores agropecuarios, porque la titularidad es condición para acceder a los beneficios de la Ley 22.021. También lo es para el productor medio, porque ello posibilita el acceso a créditos formales. Por el contrario, carece de importancia para el minifundista, porque de todos modos no obtendrá crédito de los bancos, dado que el tamaño y el valor de los minifundios no alcanzan un monto interesante para éstos. Por otra parte, el alto costo de la titulación constituye un escollo casi insalvable para los minifundistas, pese a que en la zona de los oasis de riego de superficie, la posesión de un título perfecto es condición necesaria para obtener las concesiones de riego.

d) Evaluación del mercado de tierras

En Argentina, el precio de la tierra varía considerablemente según la zona, pues se trata de un país con grandes diferencias agroecológicas. Las tierras con mayor potencial agrícola son las de la pampa húmeda, situada en el norte de la Provincia de Buenos Aires y en el sur de la Provincia de Santa Fe. En la pampa húmeda, la hectárea puede llegar a

costar hasta 6.000 pesos.⁴ En la Provincia de Entre Ríos, situada al norte de la pampa húmeda, los precios de la hectárea oscilan entre 500 y 1.000 pesos en el norte de la provincia, y entre 1.500 y 2.000 pesos en el sur. En las zonas áridas de la Patagonia, las explotaciones agrícolas son, por lo general, de mayor extensión que las de la pampa. Diversas empresas internacionales, como la Benetton, han adquirido predios de 250.000 hectáreas y más en la Patagonia, como una forma de inversión. El precio de las tierras más áridas y más distantes de las ciudades no llega a 20 pesos por hectárea, mientras que las tierras con acceso a agua pueden costar hasta 100 pesos por hectárea. Sin embargo, no se puede diferenciar tan estrictamente entre tierras con o sin agua, ya que se venden grandes superficies que abarcan tierras relativamente secas y tierras con agua, de mayor potencial productivo. Por otra parte, en la zona hortofrutícola y vitivinícola de Mendoza, el precio del suelo varía en forma notoria según la calidad y antigüedad de las viñas y frutales. En promedio, las tierras con agua y sin viñedos cuestan alrededor de 2.000 pesos por hectárea; sin agua, el precio baja, y tanto más cuanto más difícil sea perforar pozos para regar con agua subterránea. Si el campo cuenta con viñas en buen estado, el precio puede llegar a 5.000 ó 6.000 pesos por hectárea.

Si una compra o venta de tierras se hace por intermedio de una inmobiliaria, ésta cobra 6% del monto de la transacción, dividido en partes iguales entre el comprador y el vendedor.

En la nueva zona agropecuaria de La Rioja, las transacciones de tierra han aumentado paulatinamente en los últimos años, merced a las inversiones propiciadas por la Ley de Diferimiento Impositivo. En esta zona opera un mercado de compraventa muy activo. Se trata sobre todo de transferencias donde figuran, por una parte, grandes terratenientes y propietarios ausentes y, por otra, inversionistas originarios de la zona, inversionistas de otras regiones del país o empresas transnacionales con sede en Argentina. El volumen de las transacciones es, por lo general, muy elevado.

En este último caso, los compradores suelen conocer bien el proceso de saneamiento de títulos, y cuentan además con los recursos necesarios para contratar agrimensores y abogados. Como el saneamiento del título de propiedad es una precondition para obtener los beneficios del diferimiento impositivo, este mercado impulsa también la legalización de la tierra en toda la Provincia de la Rioja.

⁴ Los datos sobre los precios de la tierra en otras provincias de Argentina se basan en informaciones de diversas inmobiliarias. Los precios se refieren a tierras con título de propiedad perfecto.

El costo de la titularización puede variar considerablemente. Se estima que en Los Llanos, la regularización de una finca pequeña —en caso, por ejemplo, de un juicio de usucapión— puede llegar a costar 3.000 pesos si no se presentan mayores inconvenientes. Ese monto corresponde aproximadamente a un gasto de entre 500 y 700 pesos por concepto de mensura, cuyo valor depende del relieve y el tamaño de la parcela; 1.500 pesos por concepto de honorarios de los abogados, y alrededor de 500 pesos por concepto de gastos administrativos (sellos, publicación de edictos y publicación en el boletín oficial). Un juicio de esta índole dura como mínimo seis meses. El saneamiento colectivo por intermedio del IMTI es más barato, y puede oscilar entre 300 pesos por 1 hectárea y 380 pesos por 60 hectáreas. Sin embargo, el monto también varía según el número y el tamaño de las parcelas a sanear: en ciertos casos, por ejemplo, el saneamiento de 300 hectáreas cuesta 500 pesos.

Por otra parte, también ocurre que los diversos profesionales que intervienen en el procedimiento reciban una parte de la tierra como pago de honorarios: por ejemplo, 20% de la superficie para el abogado y 5% para el agrimensor, lo que conduce a la larga a una acumulación de tierra en manos de estos profesionales.

En Salta, el costo de un juicio sucesorio suele contemplar los siguientes ítem: entre 10% y 20% del valor del bien por concepto de honorarios del abogado; 2% para el Colegio de Abogados; 2% para la Dirección de Rentas, y 4% en impuestos sobre el valor del juicio. Como es fácil advertir, se trata de costos demasiado altos para una familia de pequeños productores, aparte de que, en muchas ocasiones, la propiedad sólo se puede registrar como condominio indiviso y el trámite pertinente supone un desembolso superior al valor de la tierra. Por tal motivo, es frecuente que los pequeños productores no puedan recuperar la inversión hecha en la titularización ni siquiera con la venta del predio.

Cabe mencionar que en La Rioja lo que hay en realidad es un mercado de aguas y no uno de tierras. Sin posibilidad de riego, la tierra generalmente carece de valor. Por ejemplo, en Salta se dio el caso de un productor que recibió tierras del gobierno provincial, pero sin acceso a agua de riego. Por tratarse de una zona muy árida, no podía tampoco comprar agua, sino que tuvo que arrendar una parcela pequeña para conseguir de esa forma el turno de riego correspondiente. Además, para llevar esa agua a su propia parcela, debió construir un canal específica y exclusivamente para ese fin.

En la zona ganadera de La Rioja funciona un mercado imperfecto de tierras, que no está regulado únicamente por la oferta y la demanda, pues también intervienen en él factores como la condición social y la

identidad de grupos, elementos que son propios de la cultura del productor rural de Los Llanos.

Por otra parte, hay factores que tienen escasa incidencia en el precio de la tierra: por ejemplo, el acceso a caminos y rutas pavimentadas, la cercanía a poblados, la instalación de luz y teléfono. Por el contrario, tienen gran incidencia la calidad del suelo y su potencial productivo, la titularidad de la tierra y, sobre todo, el acceso al agua, pues el valor de la tierra tiende a duplicarse si cuenta con este recurso.

Por lo dicho hasta ahora, cabe concluir que la regularización de los títulos de propiedad insuficientes traería consigo numerosos beneficios, hecho que deberían tomar en consideración los Estados, precisamente para impulsar campañas en tal sentido. Entre tales beneficios cabe mencionar, por ejemplo, i) un mejor manejo del suelo, lo cual se traduciría en un aumento de la productividad y en un uso más eficiente de los recursos hídricos, y ii) mayores posibilidades de acceder al crédito, lo que traería consigo un aumento de las inversiones en los predios, facilitaría la compra de tierras por parte de las personas interesadas en la producción agropecuaria y redundaría, también, en una mayor recaudación de impuestos.

A su vez, los principales obstáculos para el desarrollo de mercados de tierras más dinámicos parecen ser la falta de titulación, pues la tierra carente de título tiene un valor demasiado bajo como para el propietario se interese en venderla, y la vigencia de la unidad económica, lo cual, al impedir la subdivisión por la vía legal, da origen a una situación cada vez más irregular. Un tercer escollo está representado, indirectamente, por la falta de opciones laborales para los pequeños propietarios, los cuales, por esa misma razón, no pueden desprenderse de sus predios, hecho que se traduce finalmente en el escaso número de predios pequeños que se ponen en venta. Y en cuarto lugar habría que mencionar la imposibilidad real en que se hallan los pequeños productores de acceder al crédito, debido a que las condiciones de pago les son muy desfavorables, circunstancia que les impide a éstos figurar como compradores en el mercado de tierras.

Asimismo, prevalece una notoria informalidad en todo lo referente a la regularización y la transferencia de la tierra. Ello puede atribuirse, en el 90% de los casos, a las fallas del sistema administrativo estatal. Es lo que ocurre, por ejemplo, cuando el productor no legaliza la tenencia del predio a causa de la lentitud y el costo de los procedimientos, o a causa de la falta de actualización de los catastros y la insuficiencia de los registros. Sin embargo, la informalidad puede provenir del propio productor, por ejemplo, cuando no registra las transacciones que ha realizado.

Los cambios políticos y legales que tuvieron lugar en La Rioja en lo referente a la tenencia de la tierra, dieron un fuerte impulso al mercado de tierras. Por ejemplo, se promulgaron leyes tendientes a aumentar la superficie regada con aguas subterráneas y por goteo; como estas leyes exigían, como requisito previo, la posesión de un título perfecto sobre las tierras, su puesta en vigencia redundó en un mayor número de tierras registradas y, por ende, en una activación del mercado de tierras.

La inexistencia de un mercado de este tipo en los Valles Calchaquíes afectó la productividad y los ingresos de los pequeños productores. Como el mercado no es aquí uno de compraventa, sino, en lo fundamental, de cesión de los derechos de uso, ni el arrendatario (el pequeño productor) ni el arrendador (el propietario) invierten mayormente en los predios. En algunas localidades, por ejemplo, se pierde una parte considerable del agua del turno de riego, porque los arrendatarios usan sólo aquella necesaria para sus cultivos y no almacenan la restante, sencillamente porque no han construido embalses, dado que cualquier mejora en el predio alquilado quedaría en manos del propietario al término del contrato respectivo. Tampoco es rentable hacer esas inversiones en el caso de los medieros y aparceros, porque los contratos son de muy corto plazo. En consecuencia, para alentar a los arrendatarios a invertir en mejoras productivas, haría falta que el gobierno dispusiese la fijación de plazos más largos y ejerciera el control respectivo sobre los contratos de arrendamiento y aparcería. En la actualidad, no hay restricciones en lo que se refiere al plazo y a las condiciones pactadas entre las partes. Distintas experiencias internacionales demuestran que con derechos de uso seguros por períodos de cinco años o más, el arrendatario adopta una actitud totalmente distinta: aplica métodos de conservación, hace mejoras de suelo e invierte en la captación de agua de riego, tal como lo haría si se tratara de su propia parcela.

5. Conclusiones

Dado que la migración de la población rural a las ciudades conlleva no sólo costos sociales, sino también costos económicos para el Estado, pues lo obliga a regularizar los asentamientos ilegales levantados en el perímetro urbano, a construir viviendas populares y a otras tareas semejantes, sería conveniente encontrar el modo de mantener a la población rural en el campo. Por ejemplo, habría que prestar mayor atención a las necesidades de los agricultores, facilitar la titulación de la tierra y complementar tal iniciativa con la ejecución de programas de fomento de la producción. En la actualidad se da preferencia a los

inversores extranjeros, pero se descuida a los productores locales, que son en definitiva los más vinculados a la tierra.

El fomento del mercado de tierras por medio de la modernización del sistema de catastro y la puesta en marcha de programas de titulación, puede ser sólo un paso hacia una producción agropecuaria más eficiente, porque el problema decisivo radica en el hecho de que los productores más pequeños carecen de posibilidades reales de trabajar fuera del predio y no tienen, en consecuencia, otras fuentes de ingresos.

Por último, a juicio nuestro, el problema de la tenencia de la tierra y el de los mercados de tierra no pueden estudiarse en forma aislada, esto es, sin tomar en consideración el contexto en que se hallan, ya que su funcionamiento guarda estrecha relación con, por ejemplo, la actual destrucción de los recursos naturales. El aumento de la desertificación y de la salinidad disminuye la productividad de la tierra y reduce la superficie cultivable, lo que a su vez intensifica la emigración de la población rural hacia el sector urbano.

Por tales motivos, sería preciso trazar un plan integral para las regiones aquí estudiadas, en que se analicen las posibilidades productivas y el potencial hídrico de cada una de ellas, tanto en lo que se refiere a la producción agropecuaria como a otras actividades, donde el agua es también un factor crucial.

Bibliografía

- Beltramo, Sergio (s/f), Proyecto “Saneamiento de Títulos en la Provincia de La Rioja”, estudio para consulta interna del Instituto del Minifundio y de las Tierras Indivisas (IMTI), La Rioja.
- Bolsi, A. (1988), “L’occupation de l’espace dans la Puna Argentine: héritages, désarticulation, marginalité”, *Revue de géographie alpine*, Tomo 76.
- Brebbia, Fernando (1992), *Manual de Derecho agrario*, Buenos Aires.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1995), “After Land Reform, The Market?”, documento de discusión, Santiago de Chile, inédito.
- Fundación Calchaqui (1998), *Desarrollo y limitaciones de la agricultura en Seclantas*.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (1988), *Censo Nacional Agropecuario (CNA) 1988*, Buenos Aires.
- Manzanal, Mabel (1996), *El desarrollo rural en el Noroeste Argentino: antología*, Proyecto “Desarrollo Agroforestal en Comunidades Rurales del Noroeste Argentino”, Salta, Argentina.
- Martínez, V. (1996), *Estudios del Derecho agrario*, Santa-Fe, Argentina.
- Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación (1998), “Programa de Titularización de tierras, Perfil I - La Rioja”, inédito.
- Morello, Jorge y otros (1997), *El ajuste estructural argentino y los cuatro jinetes del apocalipsis ambiental. Erosión del suelo, deforestación, pérdida de la biodiversidad y contaminación hídrica*, Colección CEA-CBC 2, Buenos Aires.
- Pontussi, Ennio (1995), *Geografía del Noroeste Argentino*, Salta, Argentina, Facultad de Ciencias Naturales, Universidad Nacional de Salta.
- Provincia de Salta (1998), *Constitución de la Provincia de Salta*, Salta, Argentina.
- Provincia de La Rioja/Ministerio de Desarrollo de la Producción y Turismo (s/f), *Provincia de la Rioja. República Argentina, una puerta abierta al mundo*, La Rioja, Argentina.
- ___ (s/f), “Provincia de la Rioja. Disponibilidad de tierras fiscales y privada”, La Rioja, Argentina, inédito.
- ___ (1986), *Constitución de la Provincia de La Rioja*, La Rioja, Argentina.
- Proyecto Desarrollo Agroforestal en Comunidades Rurales del Noroeste Argentino y otros (s/f), *De Hombres y tierras. Una historia ambiental del Noroeste Argentino*, Salta, Argentina.
- Reboratti, C. (1988), “Migrations de travailleurs Andes-Piémont et articulation de types agraires dans le Nord-Ouest de l’Argentine”, *Revue de géographie alpine*, Tomo 76.
- República Argentina (1997), *Código Civil*, Buenos Aires.
- ___ (1994), *Nueva Constitución de la Nación Argentina*, Buenos Aires.

Capítulo VIII

Comportamiento del mercado de tierras en Brasil

Guilherme Leite da Silva Dias,
Claudio Alfonso Vieira,
Cicely Moitino Amaral¹

En el presente texto se pretende averiguar si el mercado de tierras ha contribuido o no al crecimiento de la agricultura y la incorporación de nuevas tecnologías y si la forma de apropiación del recurso ha sido adecuada, desde el punto de vista económico y social.

Para abordar el problema, se investigaron tres dimensiones del mercado de tierras: i) su evolución institucional, que se analiza en la sección 1; ii) el comportamiento del mercado de tierras en una microrregión en transición tecnológica acelerada (sección 2), y iii) la evolución de los precios de la tierra durante las tres últimas décadas (sección 3).

De la investigación se desprende que el mercado opera sin distorsiones en cuanto a la definición de los derechos de propiedad o de los costos de transacción. Sin embargo, también se concluye que la asignación

¹ Profesores del Departamento de Economía de la Facultad de Economía, Administración y Contabilidad de la Universidad de São Paulo. Los autores contaron con la valiosa colaboración de los pasantes Braulio Lima Borges, Daniel da Cruz Couveia Vieira, Mario Scaff Junior y Marcelo Farias Cardoso.

social del recurso deja bastante que desear, debido al alto grado de concentración de tierras ociosas en manos de grandes propietarios.

En la sección 1 se presenta un modelo analítico mediante el cual se intenta explicar por qué los precios de la tierra han sido tradicionalmente elevados en Brasil, pese a la gran oferta de tierras existente. En el modelo se postula que el elevado grado de concentración de la propiedad condujo a una baja utilización del factor, lo cual estuvo unido, por una parte, a la demanda de reserva efectuada por los grandes propietarios y, por otra, al control de la oferta en función de las expectativas de ganancias de capital despertadas por las inversiones en infraestructura del Estado y las subvenciones entregadas por éste. De ello se concluye que en el país se implantó, desde una etapa temprana de su historia, un sistema de reconocimiento de los derechos de propiedad de los grandes latifundios, y que ya en esa etapa inicial de la ocupación del territorio había surgido un mercado de tierras, el cual funcionó durante siglos subordinado a un alto grado de concentración de la tierra, concentración que se fue intensificando con el tiempo.

Toda la estructura jurídica que se desarrolló posteriormente consolidó ese modelo de concentración, lo cual se tradujo en una utilización extensiva del recurso. Esa asignación de la tierra, ineficiente desde el punto de vista social, se vio reforzada en la década de 1970 por una enajenación acelerada de tierras públicas en favor de los grandes propietarios, proceso que renovó el manejo especulativo de la tierra.

En la sección 2, se investiga el comportamiento del mercado de tierras en una microrregión en que se están incorporando, con gran intensidad, tecnologías de avanzada. El estudio de esa región permite apreciar que el mercado de tierras no presenta barreras para el desarrollo de nuevas actividades, y que los derechos de propiedad están bien definidos y reconocidos. Sin embargo, como las nuevas actividades plantean una fuerte demanda de capital humano y de capital financiero, la población local, carente de los recursos necesarios para tales proyectos, ha sido crecientemente excluida del sector.

En la sección 3 se examina el grado de inflexibilidad de los precios de la tierra en el período 1966-1985. La relación obtenida entre tales precios y los factores que más inciden en ellos fue la esperada, por lo que podría sostenerse que el mercado funcionó en forma eficiente desde el punto de vista económico.

1. Evolución institucional del mercado de tierras

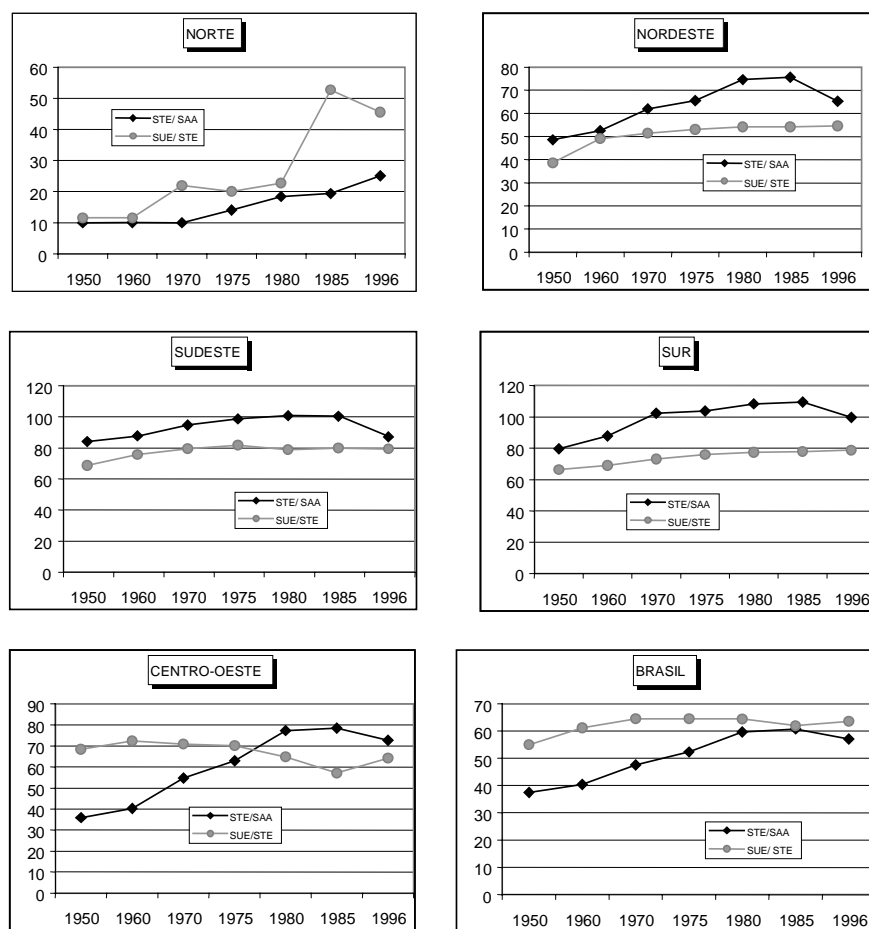
La estructura territorial brasileña puede caracterizarse, en general, por la presencia de una frontera agrícola en expansión, aunque hay indicios cada vez más claros de que ese fenómeno está en vías de agotarse. Tal expansión da origen, como puede verse en el gráfico VIII.1, a una ocupación diferenciada del territorio.

Desde la década de 1970, los mayores avances en el proceso de ocupación territorial se han dado en las regiones Norte y Centro-Oeste, que constituyen el último frente de expansión de la frontera agrícola. Las sigue en este sentido la región Nordeste, con la ocupación de las sabanas septentrionales de los estados de Bahía, Maranhão y Piauí. En las regiones Sur y Sudeste, la ocupación tuvo lugar mucho antes, y los territorios así ocupados representaron en algún momento casi 100% de la tierra cultivable del país. Con la sola excepción de la región Norte, en todas las regiones se advertía ya, en el período 1980-1985, una desaceleración del ritmo de ocupación, tendencia que pasó a ser francamente declinante en los años noventa.

Por otra parte, en las regiones Sur y Sudeste, el grado de utilización de los establecimientos llega, en promedio, a 80% de su superficie. En las demás regiones, y especialmente en la región Norte, el grado de utilización es menor. La elevada proporción representada por los predios de gran tamaño en el número total de establecimientos, quizás la más alta entre los países con una agricultura importante, contribuye a explicar el bajo grado de utilización y constituye el aspecto más característico de la estructura territorial brasileña. En el cuadro VIII.1 se muestra la distribución de los establecimientos, según tramos de tamaño, entre 1970 y 1996. Lo reducido de las variaciones entre ambos extremos habla de la persistencia de la desigualdad.

En un país con amplias fronteras agrícolas, el mercado de tierras tiene una estructura peculiar. La oferta de tierras en las zonas de frontera depende de la política que ha puesto en práctica el Estado en orden a incorporar gradualmente las tierras de frontera al patrimonio del sector privado. Tal política se ha llevado a cabo mediante la legislación territorial, que otorga incentivos y fija restricciones para el dominio privado, y por medio de inversiones en infraestructura vial, lo cual reduce los costos del sector privado, al acortar la distancia entre la frontera y los mercados.

Gráfico VIII.1
BRASIL: OCUPACIÓN DEL TERRITORIO POR LOS ESTABLECIMIENTOS
AGROPECUARIOS SEGÚN REGIONES, 1950-1996
(Porcentajes)



Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de antecedentes del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IGBE).

Nota: Los datos del gráfico hacen referencia a dos variables descriptivas: la primera es la tasa de ocupación del territorio, definida como la razón entre la superficie total de los establecimientos (STE) y la superficie geográfica total de las tierras con suelos aptos para la agricultura (SAA). Se excluyen de esta relación las zonas que no son aptas para actividad agrícola alguna. La segunda variable es la tasa de utilización del territorio, definida como la razón entre la superficie utilizada en los establecimientos (SUE) y la superficie total de los establecimientos (STE).

Cuadro VIII.1
BRASIL: ESTABLECIMIENTOS AGROPECUARIOS SEGÚN TRAMOS DE TAMAÑO;
PARTICIPACIÓN EN EL TOTAL, 1970-1996
(Hectáreas y porcentajes)

Tamaño de los establecimientos (hectáreas)	Número de establecimientos (como porcentaje del total)		Superficie de los establecimientos (como porcentaje del total)	
	1970	1996	1970	1996
Menos de 10	51,4	49,7	3,1	2,3
De 10 a menos de 100	39,4	39,6	20,7	17,7
De 100 a menos de 1.000	8,5	9,7	37,0	34,9
De 1.000 a menos de 10.000	0,7	1,0	27,2	30,6
De 10.000 y más	-	-	12,3	14,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de antecedentes del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IGBE).

El hecho de que el sector privado se apropie de tierras situadas más allá de la frontera (frontera externa) puede tener un efecto depresivo sobre el precio de las tierras incorporadas anteriormente al dominio privado (frontera interna) y no utilizadas plenamente. Este efecto de depreciación será mayor si el costo del transporte desde la frontera externa es muy bajo o está fuertemente subvencionado por el Estado.

Si el dominio de las tierras situadas más allá de la frontera se concede antes de que se efectúen las inversiones en infraestructura vial, puede darse la situación inversa, esto es, una mayor valorización de las tierras ya incorporadas. La oferta de tierras estará determinada por las expectativas que ello ofrece de obtener ganancias de capital. En tales circunstancias, surge una demanda de reserva de esas tierras por parte del propietario, derivada de un cálculo sobre la probabilidad de que el activo se valore. Si ese mismo propietario fuese dueño de latifundios en las zonas ya incorporadas a la producción, obtendría también ganancias de capital en estas últimas zonas, utilidades que serían paralelas a las obtenidas en la zona situada más allá de la frontera.

Las diferencias existentes entre ambas situaciones corresponden a las diferencias que hay entre un sistema de ocupación por latifundio y un sistema de ocupación por colonización. En Brasil, es más común el primero, con algunas excepciones en el sur del país.

a) Política territorial

Esta política se ha ceñido, en general, a dos concepciones: una, denominada activa, en la cual el Estado identifica las tierras públicas disponibles y las pone en venta; la otra, denominada pasiva, en virtud de la cual el Estado, mediante procedimientos de legitimación de la tenencia,

de regularización territorial administrativa y jurídica, y de procesos de reforma agraria, centra la atención en los terratenientes que ocupan tierras públicas o de dominio dudoso, o bien interviene en aquellos sitios donde hay situaciones de conflicto abierto o potencial en cuanto a la propiedad. Esta segunda política ha sido decisiva para la configuración de la actual estructura territorial del país, pues es lo que más ha contribuido al elevado grado de concentración de la tierra. En efecto, al otorgar facilidades para regularizar la tenencia, la legislación territorial estimuló la ocupación, pues bastaban unos pocos indicios de ocupación para garantizar la tenencia legal. La falta de límites para el tamaño de los fundos operó en igual sentido.

El sistema de producción agropecuaria imperante en Brasil hasta mediados del siglo XIX puede ser caracterizado como un sistema de tierras libres. En China y Europa, por ejemplo, se daba un régimen parecido y el poder de la oligarquía latifundista se basaba en el control de la tierra, relativamente escasa. En Brasil, por el contrario, donde la tierra abundaba, el poder de la oligarquía latifundista no surgía de ese control, sino, fundamentalmente, de su estrecha relación con el poder colonial y luego imperial, el cual otorgaba facultades a los individuos a cambio de ampliar el dominio territorial (Cirne Lima, 1954). Ejemplo de ello era la costumbre de conceder patente militar a ciertas personas, autorizándolas de esa manera para requisar hombres y víveres, a fin de que explorasen territorios desconocidos y eliminaran cualquier resistencia de los indios. Tales personas recibían después, como retribución, la concesión de vastos territorios (*sesmarias*) en las nuevas zonas conquistadas (Sodero, 1968).

La situación jurídica de las *sesmarias* es la de una concesión con delegación de poderes, especialmente el de otorgar nuevas concesiones. El reconocimiento de las *sesmarias* como propiedad privada tuvo lugar en 1850, con la promulgación de la Ley de Tierras. El reconocimiento se hizo extensivo a las *sesmarias* no legítimas, es decir, aquellas en que los titulares no habían cumplido con las exigencias de la ley antes vigente, que estipulaba la ejecución de labores de labranza y de mejoras a partir del momento en que se procediera a una correcta demarcación de las zonas (Dias, 1978).

La Ley de Tierras no estableció un régimen especial de acceso a la propiedad de la tierra para los pequeños productores o inmigrantes y prefirió reconocer la compra como única forma legítima de adquirir tierras desocupadas. Se estima que ello fue una imposición de los dueños de esclavos, como forma preferida de transición al trabajo en libertad. Dentro de los latifundios, los inmigrantes quedaban sometidos a la condición de colonos y no a la de productores independientes.

Mediante la Ley de Tierras se cristalizó también una costumbre política importante, que marcó la diferencia que fue estableciéndose entre los intereses de los grandes dominios y las tenencias familiares. En efecto, la ley fue benevolente en lo que concierne a la legitimación de los antiguos derechos de dominio de los particulares sobre las tierras del Estado: como dice Junqueira (1976), los tenedores (*sesmeiros*) que hubieran iniciado el cultivo de las tierras y que solicitaran la medición de la concesión en los plazos establecidos, obtendrían el título de toda la *sesmaria*. De lo contrario, sólo recibirían la tenencia de la superficie cultivada, considerándose desocupada toda la superficie restante abarcada por el título. Por su parte, el pequeño ocupante, esto es, el tenedor con principio de cultivo que solicitase la medición del predio en los plazos establecidos, obtendría el título de dominio de la superficie efectivamente ocupada, más una superficie igual de tierras desocupadas contiguas, como gracia concedida por la ley (Junqueira, 1976). En el artículo segundo de la Ley de Tierras, se agrega que la invasión de tierras desocupadas se castigaría con desahucio, prisión, multa e indemnización por daños y perjuicios. De esa manera, pasó a ser sancionada severamente la única forma de acceder a la tierra que tenían hasta entonces los pequeños colonos que no poseían esclavos.

El Estado no actuó con particular ahínco en la regularización de los títulos, pese a contar con la legislación necesaria para ello. Esto se explica por la resistencia de los intereses locales constituidos sobre la base de las ganancias especulativas derivadas de la tenencia de la tierra, así como por el ejercicio autoritario del poder de los grandes propietarios de la tierra. Aun así, en el período comprendido entre la Primera República y la Nueva República, el Estado tomó posesión de una vasta extensión de tierras desocupadas. Al principio, la acción de los gobiernos estatales era más importante que la del gobierno central, pero después comenzó a predominar la de este último. A partir de la promulgación de la primera Constitución Política republicana, en 1891, se dio una división de funciones entre el gobierno central, que debía orientar la política territorial en lo que respecta a su regulación y coordinación, y los gobiernos estatales, encargados de distribuir las tierras no ocupadas.

Éste fue durante un lapso el principal instrumento político, ya que había mucha tierra libre y poca mano de obra para explotarla. Técnicamente, estas tierras se conocen como desocupadas, concepto que pone de manifiesto el juicio de valor predominante en la formación de la estructura territorial de Brasil. La definición jurídica de un predio como desocupado supone un procedimiento administrativo por el cual el Poder Ejecutivo tiene que demostrar al Poder Judicial que la tierra no está ocupada. En ese procedimiento, bastan indicios de ocupación para identificar el dominio de la tierra con una persona determinada, la cual,

en consecuencia, puede reclamar la propiedad (Dias, 1978). El principio básico favorecido por esta determinación fue el derecho de ocupación de las tierras, tal como había acontecido en el período inicial de la colonización portuguesa.

En este proceso, los principales actores fueron las autoridades estatales y los jueces de circunscripción. Las primeras, porque podían decidir sobre la forma de vender las tierras desocupadas y resolver cualquier conflicto sobre la tenencia de un lote, mediante el ofrecimiento a una de las partes de otro lote situado en tierras desocupadas. Por su parte, los jueces de circunscripción tenían la facultad de reconocer los indicios de ocupación que garantizaban el dominio privado de las tierras. La concentración territorial brasileña es fruto de ese proceso histórico, en que los conflictos eran resueltos por las autoridades locales.

A partir de la década de 1930, con la revolución que llevó al poder a Getúlio Vargas, el desarrollo nacional comenzó a orientarse hacia la industrialización (Suzigan, 1986). La aristocracia terrateniente fue perdiendo gradualmente el control del poder político central, pero conservó su fuerza en algunos estados. En el período anterior a tales acontecimientos, es decir, hacia fines del siglo XIX, la legislación territorial se había desarrollado fundamentalmente por medio de la promulgación de leyes estatales. El caso de São Paulo es ilustrativo a este respecto. Entre 1895 y 1900, período en que se dictaron sucesivamente tres instrumentos legales sobre la materia —la Ley 323 de 1895, la Ley 545 de 1898 y el Decreto 734 de 1900—, la superficie máxima para legitimar la tenencia de las tierras de labranza, una vez verificada su explotación efectiva y el hecho de que fuese morada habitual de sus tenedores, subió de 1.000 a 2.000 hectáreas, hasta terminar en 20.000 hectáreas, en virtud, respectivamente, de los mencionados instrumentos legales. En cuanto a la legislación federal, recién en la Constitución de 1934 aparecieron nuevos conceptos en lo relativo a la ocupación de los suelos: la usucapión *pro labore*, el fomento de la colonización, y la garantía de tenencia dada a los productores forestales sobre las tierras que ocupaban. En 1946 hubo un cambio importante, en virtud del Decreto Ley 9.760, en que se establecían normas generales para la discriminación de las tierras desocupadas, mediante la creación, en la administración federal, de un organismo de solución de controversias. Este desplazamiento del poder normativo hacia el gobierno central se ha mantenido hasta el presente.

Tendrían que pasar casi 20 años para que apareciese en los textos jurídicos una directriz clara de política territorial activa. En efecto, en 1964 se promulgó el Estatuto de la Tierra (Ley 4.505), en que se establecen algunos principios renovadores, como la desapropiación por causa de interés social; el pago, con títulos especiales de la deuda pública, de las

tierras afectadas; el condicionamiento del acceso a la propiedad a su función social, y la expresión de un interés claro en la enajenación de las tierras desocupadas. Los inmuebles rurales se clasificaron en cinco categorías: propiedad familiar, minifundio, empresa rural, latifundio por dimensión y latifundio por explotación.

Gracias al aceleramiento que experimentó, en la década de 1970, el proceso de enajenación, por primera vez en la historia de la política territorial brasileña las medidas activas del Estado (central y estadual) prevalecieron sobre las medidas pasivas. De esa manera, se transfirieron al dominio privado más de 60 millones de hectáreas. Pese a que millares de familias se asentaron en proyectos oficiales de colonización, la abrumadora mayoría de las tierras enajenadas se adjudicó a proyectos privados de colonización, cuyo tamaño fluctuaba entre 3.000 y 60.000 hectáreas, pero que en algunos casos llegó hasta 500.000 hectáreas. Es decir, con la política activa se intensificó la concentración territorial.

Merced a una indicación introducida en la Constitución Política de 1946, se incorporó en la legislación constitucional de Brasil el concepto de función social de la tierra, o sea, el concepto de un límite de la propiedad privada. En la Constitución Política de 1967, la función social de la propiedad se destaca como uno de los principios en que se basa el orden económico y social del país. La función social de la tierra engloba tres dimensiones: una económica, relativa a mantener niveles satisfactorios de productividad; una dimensión social: favorecer el bienestar de los propietarios, los trabajadores y sus familias y asegurar relaciones de trabajo justas entre quienes poseen las tierras y quienes las cultivan, y, por último, una dimensión ambiental: asegurar la conservación de los recursos naturales. En la Constitución Política de 1967 se reconoce también el dominio sobre un inmueble rural, sin titulación previa, a quien lo explote y utilice efectivamente como lugar de residencia habitual, mediante la regularización de una superficie de hasta 3.000 hectáreas cuando se trate de tierras privadas, y una legitimación de hasta 100 hectáreas cuando se trate de tierras federales.

En los años setenta, cuando el Estado inició sus programas de inversión en infraestructura de transporte y de crédito rural subvencionado, tuvo lugar el mayor movimiento especulativo con respecto a la tierra (formación de renta especulativa) de toda la historia del país. Fue una acción evidente de cooptación de los terratenientes tradicionales y los nuevos empresarios rurales, frente al proceso lento, seguro y firme de transición a la democracia promovido por el régimen militar de la época.

b) Uso intensivo de tecnología

A partir de los años ochenta, han tenido lugar profundas transformaciones en el sistema productivo agrícola brasileño. Estos cambios han sido bastante más complejos que los recién descritos. Como resultado de ellos, han quedado excluidos no sólo aquellos sectores que no habían tenido ninguna oportunidad en el pasado, sino también los agricultores que trabajan pequeños predios propios o arrendados, los cuales han visto disminuir su renta hasta un punto que pone directamente en peligro su permanencia en la actividad. Ello ha sido consecuencia, aunque sólo en parte, de la mayor apertura de los mercados a la competencia externa. Otro factor, quizás más importante, es la reestructuración del sistema de abastecimiento urbano que exige economías de escala y calidad y homogeneidad de los productos agropecuarios. A causa de nueva dinámica de la competencia interna, los pequeños productores con acceso a tecnología moderna y a capital pueden ser un factor determinante para la exclusión de productores menos competitivos. Este fenómeno se ha manifestado con fuerza, por ejemplo, en los establecimientos integrados de producción de aves y porcinos del sur del país, y lo mismo ha ocurrido entre los proveedores de leche para las cooperativas regionales.

Los cambios en la base técnica de la producción agropecuaria provocaron un marcado incremento de la productividad del trabajo y estuvieron acompañados, a la vez, de una clara discriminación en contra de las tierras menos productivas y de las regiones de clima difícil, a favor de las tierras más aptas, las regiones de clima más benigno y de los insumos modernos producidos por la industria. Todo ello significó la aparición de nuevos agentes, tales como las empresas agroindustriales, los empresarios rurales y los trabajadores rurales semiurbanos, y, en forma concomitante, la expulsión de la tierra o el desempleo de una proporción significativa de la población rural, aquella menos adaptada a los cambios tecnológicos. De esa manera, en definitiva, al eliminar a una parte de los antiguos actores e introducir actores nuevos, los cambios tecnológicos terminaron por modificar el equilibrio político existente hasta entonces.

Varios factores convergieron, en las décadas de 1980 y 1990, para modificar las políticas activas del Estado. Después de la etapa represiva del régimen militar, los movimientos sociales adquirieron mayor significación, como resultado del aumento de la adhesión popular y la mejor organización de sus programas. Asimismo, se multiplicaron los conflictos en las zonas rurales entre los campesinos sin tierra —trabajadores rurales desempleados, arrendatarios malogrados y aparceros y moradores excluidos— y los terratenientes.

c) Agotamiento de la frontera

En las últimas décadas, los sectores menos privilegiados han mostrado cada vez mayor desconfianza hacia las autoridades locales en lo que respecta al sistema de ocupación del territorio. El país comenzó a ser testigo de una serie de fenómenos inquietantes: se agotaban las reservas de tierras desocupadas aptas para la agricultura; se intensificaban las tensiones ocasionadas por el aumento de la densidad de la población, lo cual tendió a resolverse con la emigración hacia las nuevas fronteras agrícolas y los conflictos se zanjaban, por lo general, con la exclusión de los menos privilegiados.

El agotamiento de la frontera agrícola era ya una realidad, en los años cincuenta, en las regiones Nordeste, Sudeste y Sur del país. En los años setenta, el fenómeno se hizo sentir en la región Centro-Oeste y en los límites de la Región Amazónica. Los primeros movimientos organizados en favor de la reforma agraria surgieron en los estados de Pernambuco, Rio de Janeiro y Rio Grande do Sul, precisamente en el contexto del agotamiento de la frontera agrícola. En aquellos otros estados donde la actividad agrícola era importante, la emigración hacia las fronteras todavía existentes funcionaba como válvula de escape, del mismo modo que la migración hacia las ciudades. Como el poder normativo residía en el Congreso y las fuerzas de izquierda veían al Poder Ejecutivo Federal como el instrumento que podía liderar un proceso de revolución social de arriba hacia abajo, la lucha política a favor de la reforma agraria apuntó a concentrar en el Ejecutivo Federal el poder de desapropiación de las tierras y de conducción de los procesos de asentamiento.

Después de la revolución de 1964, los militares también estimaron que la centralización del poder en la esfera federal era la respuesta lógica a las cuestiones relativas a la seguridad nacional y a las estrategias de desarrollo económico. En consecuencia, consolidaron el gobierno federal y lo transformaron en el principal actor e interlocutor del proceso de reforma agraria. Por su parte, los latifundistas y los grandes grupos económicos también veían en esa centralización un elemento de defensa de sus intereses, porque el diálogo se entablaba en tal caso con un interlocutor único, el gobierno federal, por intermedio del Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA), y porque tenían una representación significativa en el Congreso, especialmente en el Senado, donde radicaba el poder para controlar al Ejecutivo.

La colonización de la frontera preamazónica se consideró como una solución, aunque parcial, del problema de la exclusión social. El gobierno federal creó mecanismos de incentivos fiscales y de financiamiento agropecuario y, hasta principios de la década de 1980, cuando la

liberalización política había dado ya sus primeros pasos, asignó un volumen razonable de recursos fiscales para la colonización privada y pública. Con ocasión de las dos grandes sequías ocurridas en el nordeste, en 1981 y 1983, los movimientos sociales, con el liderazgo de la Iglesia Católica, comenzaron a cuestionar la migración forzada hacia las fronteras agrícolas, por considerarla una solución paliativa inaceptable. En efecto, según sostenían, el hecho de no enfrentar la exclusión social en las regiones de origen era el camino para que ésta se reprodujera, al cabo de un tiempo, en la nueva frontera.

En ese cuadro de agotamiento de la frontera agrícola nació, a principios de la década de 1980, en los estados del sur del país, el Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST). Se trataba de un movimiento popular, con fuerte apoyo de la Iglesia Católica y de la Iglesia Luterana, que reivindicaba, como método legítimo, la ocupación de propiedades particulares que no cumplieren con la función social asignada constitucionalmente a la tierra. El MST surgió en un momento de franca redemocratización del país, cuando el establecimiento de una nueva Constitución había afirmado los derechos de la ciudadanía, al tiempo que se fortalecían los gobiernos municipales merced a un intenso proceso de descentralización administrativa y política. Además, después de un debate particularmente arduo y prolongado, la nueva Constitución mantuvo las atribuciones del gobierno federal en materia de expropiación de tierras con fines de reforma agraria. Con ello se reprodujo el cuadro político anterior, esto es, aquel en que las fuerzas conservadoras confiaban en que su mayor representación en el Congreso les permitiría neutralizar cualquier acción independiente del Poder Ejecutivo Federal, mientras que la izquierda creía que la acción revolucionaria en favor de la reforma agraria se originaría en el gobierno central, apoyado por las fuerzas populares (Ribeiro, 1987).

La estrategia de ocupación desarrollada por el MST, especialmente en los estados del sur, pero también, en forma más reciente, en los de São Paulo y Matto Grosso do Sul, dio buenos resultados, por dos motivos principales: en primer lugar, porque la mayoría de las ocupaciones se hicieron en tierras que eran efectivamente improductivas en el sentido definido por la ley, de modo que la desapropiación podía llevarse a cabo, según conviniera, en el mismo predio o en otro cercano. El segundo motivo fue el resultado de un círculo virtuoso formado, en lo esencial, por tres eslabones: la reunión de grupos representativos de los excluidos del campo, la organización de un movimiento encaminado a promover un gran número de ocupaciones, y el posterior asentamiento de millares de familias, esto último financiado principalmente por el propio INCRA. Se demostraba así que el movimiento social era capaz de hacer lo que la autoridad pública no había hecho antes (Navarro, 1997).

La reacción del Ejecutivo Federal fue lenta, pero al cabo de un tiempo se manifestó en la firme decisión de revisar las normas jurídicas que regían el proceso de desapropiación de tierras con fines de reforma agraria. El cambio principal fue la introducción del llamado rito sumario, como llegó a conocerse el proceso expedito de garantía de tenencia del inmueble desapropiado, previo depósito de los títulos de la deuda pública correspondientes a la tierra libre de mejoras y del valor, en moneda corriente, correspondiente a las mejoras. En los procedimientos anteriores, los terratenientes habían recurrido a gran número de subterfugios para evitar la desapropiación, que prolongaban durante años el trámite antes de que el Estado pudiera tomar posesión del predio e iniciar el proceso de asentamiento. Gracias a la adopción de una medida provisoria, se otorgaron facultades al INCRA para que pudiese llevar a efecto inspecciones sin contar con el consentimiento del propietario. Asimismo, se modificaron los criterios de evaluación, en el sentido de compatibilizar los valores propuestos por los propietarios con los precios de mercado. La medida provisoria permitió también delegar en los estados las actividades catastrales y de inspección y evaluación de los inmuebles rurales, como un primer paso hacia la descentralización de la reforma agraria.

De igual modo, se previó la creación de un fondo, llamado *Banco da Terra*, para financiar a largo plazo la adquisición de predios por parte de trabajadores rurales sin tierra o de familias cuyas parcelas eran insuficientes para el sustento. Asimismo, se autorizó al INCRA para adquirir tierras en el mercado, con el objeto de reducir la demanda de acceso a la tierra o de aliviar las tensiones sociales que se produjeran en las distintas regiones. Estas medidas tenían por finalidad, primero, sortear las dificultades derivadas de la excesiva centralización administrativa del INCRA, así como poner atajo a los actos sistemáticos de corrupción asociados a su funcionamiento, que elevaban los precios pagados por las tierras desapropiadas muy por encima de los precios de mercado. Por otra parte, las medidas reflejaban la necesidad de proporcionar al Estado instrumentos más ágiles para hacer frente a las sucesivas invasiones de tierras, habida cuenta que muchos de los predios invadidos no eran improductivos ni latifundios ociosos y, por lo tanto, no eran objeto de desapropiación.

Para encarar el conflicto social resultante de la reforma agraria de fines de los años ochenta, las autoridades federales decidieron dejar en suspenso una modalidad eminentemente activa de política territorial: las acciones discriminatorias. En efecto, el Decreto Ley 9.760/46 y las leyes 3.081/56 y 6.383 de 1976 permitían al gobierno federal y a los gobiernos estatales entablar acciones administrativas dentro de un determinado perímetro geográfico, en virtud de las cuales todos los propietarios de inmuebles rurales debían presentar sus títulos de propiedad, a fin de que

fuera reconocido su valor legal y a fin de precisar los límites con los predios vecinos. Mediante levantamientos topográficos era posible advertir las coincidencias y las divergencias de los títulos, lo cual podía ser convalidado o rectificado en los archivos del Registro de la Propiedad Inmueble. En tal caso, la Unión o los estados podían tomar posesión, en calidad de tierras desocupadas, de las superficies no cubiertas por títulos reconocidos, si bien los propietarios debidamente reconocidos en la misma acción discriminatoria tenían prioridad en materia de derecho de asentamiento hasta el límite de un módulo rural.²

Las dificultades operativas de este procedimiento radican en que es preciso contar con un cuadro de funcionarios debidamente capacitados, y también en el hecho de que los levantamientos topográficos tradicionales, por ser lentos, caros e imprecisos, dejan abierta la posibilidad de que se interpongan recursos y acciones judiciales.³ Asimismo, cuando en la zona en cuestión existía una situación previa de conflicto social, era común que no hubiese seguridad en cuanto al pleno cumplimiento de las acciones necesarias.

No obstante, los datos disponibles no dejan duda en cuanto a la eficacia de estos procedimientos, ya que entre 1971 y 1999 permitieron delimitar más de 80,8 millones de hectáreas y tomar posesión de más de 110,4 millones de hectáreas (véase el gráfico VIII.2). Estos datos se refieren sólo a las acciones realizadas por la Unión, ya que se carece de datos acerca de las que se llevaron a cabo en los estados. Como se dijo antes, estas tierras fueron en su mayoría licitadas, hecho que contribuyó a mantener los patrones históricos de concentración de la tierra. La ambigüedad residía en la forma en que se realizaba la licitación correspondiente, y no en los instrumentos para solucionar los problemas de la estructura territorial.

Pese al intenso esfuerzo desplegado, sin precedentes en cualquier otro período de la política agraria brasileña de los últimos tiempos, la superficie de las tierras desapropiadas en los cuatro años del período 1995-1998 (véase el cuadro VIII.2) fue muy inferior a la recuperada mediante las acciones discriminatorias (véase el gráfico VIII.2). Sin embargo, cabe consignar que estas últimas permitieron, entre otros resultados importantes, levantar un catastro con información sumamente confiable, lo cual puede constituir la base para la aplicación de un impuesto territorial efectivo.

² La superficie del módulo rural se define de acuerdo con las características de cada región.

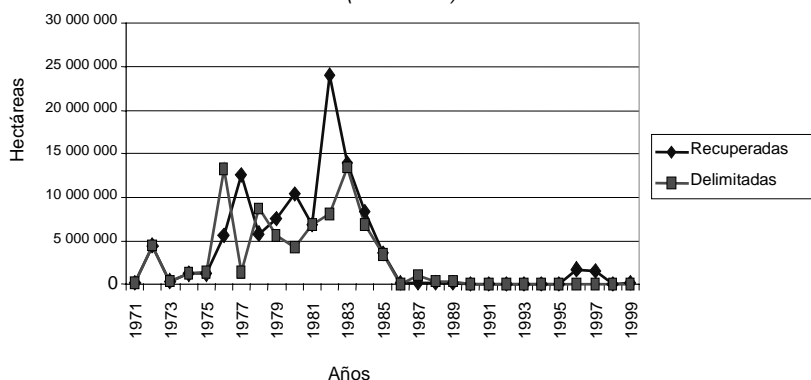
³ Las técnicas modernas de levantamiento topográfico mediante satélites permiten solucionar muchos de estos problemas.

Cuadro VIII.2
BRASIL: SUPERFICIE TOTAL DESAPROPIADA, 1985-1998
(Hectáreas)

Períodos	Superficie total (hectáreas)
1985-1989	4 191 147
1990-1992	2 775 282
1993-1994	1 086 546
1995-1998	7 321 270

Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de cifras oficiales.

Gráfico VIII.2
BRASIL: EVOLUCIÓN DE LA DELIMITACIÓN Y RECUPERACIÓN DE TIERRAS,
1971-1999
(Hectáreas)



Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de cifras oficiales.

El régimen tributario actual se basa en el sistema de declaración. Sin embargo, es cada vez más claro que la capacidad de análisis de la Secretaría Federal de Impuestos Internos es insuficiente, como también lo son las posibilidades de cruzar información con el catastro del INCRA. La recaudación del Impuesto Territorial Rural (ITR) fue transferida del INCRA a la Secretaría Federal de Impuestos Internos, y la estructura misma del impuesto se modificó profundamente, adquiriendo un carácter progresivo, en función del grado de utilización de las tierras agrícolas y las pasturas y del tamaño de los predios. Además, el valor declarado de las tierras se toma como base para las desapropiaciones. El impuesto puede llegar a representar 20% del valor de un predio improductivo de gran tamaño (Ley Complementaria 9393/96). En 1997, el número de

establecimientos que fueron declarados espontáneamente ante el catastro fue de 4.000.000, cifra inferior a los 4.200.000 predios que figuraban en el catastro de 1992. En 1997 se recaudaron 160 millones de reales, monto igual al de 1995, lo cual confirma las limitaciones del catastro.

2. Comportamiento del mercado de tierras en una microrregión

Como parte de la presente investigación, durante el primer semestre de 1999 se hizo un estudio en terreno en el polo de fruticultura de riego del estado de Rio Grande do Norte. La muestra para el estudio estuvo constituida por 175 predios pertenecientes a productores pequeños y medianos. El estudio tenía por objetivo determinar si el problema de la tierra constituía un obstáculo para la modernización de aquellas regiones estancadas donde se utilizaban métodos agrícolas tradicionales. En tal sentido, se hizo hincapié en el grado de organización y de funcionalidad del mercado de tierras agrícolas. Este aspecto se evaluó sobre la base de la capacidad del mercado para internalizar la renta territorial diferencial de las zonas de agricultura tradicional, trabajada por pequeños productores, en comparación con los sistemas, más eficaces, de la agricultura moderna.

a) Coexistencia del estancamiento con la modernización

La zona geográfica estudiada comprende 16 municipios, y en ella pueden distinguirse tres microrregiones homogéneas, a saber: Chapada do Apodi, Mossoró y Vale do Açu. La zona estudiada representa la cuarta parte de la superficie del estado de Rio Grande do Norte y en ella vive 17% de la población del estado.

Hasta hace poco, la zona era representativa de una extensa región de ocupación consolidada del nordeste del país, en que predomina un clima semiárido. Otro aspecto característico consiste en que el desarrollo y la organización socioeconómica están vinculados a las actividades agropecuarias, pese a las limitaciones que impone el clima. Tales actividades se han realizado a lo largo del tiempo conforme a un patrón tecnológico tradicional y de bajo rendimiento. Además, se trata de una zona con una fuerte presión demográfica, atenuada por la emigración permanente, en especial hacia los grandes centros urbanos.

Dentro de la agricultura tradicional de subsistencia de la zona estudiada, la actividad principal era, hasta hace unos años, el cultivo de algodón. Sin embargo, debido a una serie de problemas ocurridos a partir de mediados de la década de 1980, como la infestación del algodón con el picudo, el estancamiento del precio de mercado del rubro y la falta de

financiamiento, el cultivo experimentó enormes pérdidas en la región Nordeste. De ese modo, en el estudio pudo observarse que el algodón ha desaparecido casi por completo como actividad económica. En los demás rubros tradicionales, como el frijol y el maíz en grano, ha tenido lugar últimamente una reducción o estancamiento de la superficie cultivada, tanto en la zona estudiada como en el estado de Rio Grande do Norte en su conjunto.

En contraste con ello, destaca la fruticultura de riego, que se intensificó en la región a partir de mediados de los años ochenta, merced a un notable proceso de modernización. Inicialmente, la modernización estuvo exclusivamente en manos de empresas vinculadas a la producción y comercialización de frutas, pero desde hace poco numerosos productores medianos y pequeños se han sumado a ello. Los excelentes resultados de esta nueva actividad pueden medirse por el crecimiento de su principal producto, el melón. En 1970, por ejemplo, se cultivaban en todo el estado sólo 157 hectáreas de melón, cifra que en 1995 había aumentado a 4.762 hectáreas. Asimismo, en 1970 se producían cerca de un millón de melones en el estado, cantidad que ascendió a 82,7 millones en 1995. La zona estudiada tiene a este respecto una importancia indiscutible, ya que aporta casi la totalidad de la producción de melón del estado. Según antecedentes del último censo agropecuario, la producción de melón del estado de Rio Grande do Norte representó, en 1995, el 66% de la producción nacional correspondiente. Según informaron los exportadores, la zona en cuestión aporta actualmente 90% de las exportaciones nacionales de melón.

En suma, el melón es el principal producto del segmento de la agricultura de riego del estado de Rio Grande do Norte, la cual es considerada como una isla de modernización y productividad dentro de la agricultura del nordeste del país, y la zona estudiada ha sido precisamente el principal escenario de esa modernización. Además del melón, cabe destacar la fruticultura de riego del oeste del estado de Rio Grande do Norte, que comprende, entre los cultivos permanentes, el mango, el cajú, la cereza de las Antillas, la guayaba y, más recientemente, el banano para la exportación, y entre los cultivos temporales, la sandía, el maíz verde para consumo humano y algunas legumbres.

En el espacio geográfico elegido conviven dos patrones de agricultura: la tradicional, que en la región se denomina de secano, y la moderna, responsable de la reestructuración del espacio agrícola regional y encabezada por la agricultura de riego. Otra diferencia dentro de la zona se refiere a la distribución de la tierra, ya que también coexisten, lado a lado, grandes establecimientos agropecuarios, pertenecientes por lo general a las empresas que han introducido y difundido la agricultura de

riego moderna, y un gran número de pequeños agricultores, que en su mayoría residen en aldeas diseminadas por la región.

b) Perfil socioeconómico de los productores

En el estudio se pudo comprobar que los pequeños y medianos agricultores eran, por lo general, de edad avanzada y con bajo nivel de escolaridad. La mayoría (80,3%) tenía más de 50 años de edad, con un promedio de 54 años. El nivel de escolaridad de la gran mayoría (80,8%) era bajo o nulo. Las personas con cuatro a siete años de escolaridad representaban apenas 10,6% de la muestra. Entre los pocos agricultores que tenían un nivel superior (8,6%), predominaban los bachilleres en ciencias agrarias, algunos de los cuales eran empleados o ex empleados de las empresas productoras de melón de la región (MAISA y FRUNORTE).

La única fuente de ingresos de 38,8% de la población era la agricultura. Entre los campesinos que tenían una segunda fuente de ingresos, sobresalían aquellos que recibían una jubilación rural (72,2%). En las zonas afectadas por la sequía y sin agua para el riego, la principal fuente de ingresos familiar era la ayuda del Estado.

La superficie media de los predios que componían la muestra era de 79,5 hectáreas, 32% más que la superficie media determinada para la zona estudiada (60,1 hectáreas) en el censo de 1995-1996. Esta discrepancia está asociada al hecho de que los asentamientos del INCRA quedaron excluidos de la muestra, a causa de la reducida dimensión de los lotes. La situación de estos asentamientos se investigó gracias a la información entregada por sus dirigentes.

Hasta donde pudo determinarse, no había en la zona estudiada ni intermediarios ni inmobiliarias que interviniesen en la compraventa de tierras agrícolas. Tampoco pudieron encontrarse en la prensa local avisos clasificados sobre propuestas en tal sentido. La intención de comprar o vender circula de boca en boca. La inexistencia de un mercado organizado o institucionalizado se debe a la escasez de transacciones en la zona, esto es, a la baja rotación mercantil de las tierras agrícolas. En la década de 1990, sólo 9,7% de los propietarios entrevistados vendieron tierras, y no más de 30% compraron. Es decir, 66% de los agricultores no compraron ni vendieron tierras en ese período. Por otra parte, 72,6% de los entrevistados son propietarios de una única parcela de tierra rural y, de éstos, 78,3% habían adquirido la propiedad hacía más de diez años.

Ello se confirma al revisar los antecedentes contenidos en el Registro de la Propiedad Inmueble y en las prefecturas: entre julio de 1998 y junio de 1999, sólo se verificó, en promedio, una escritura y media al mes en cada una de las comarcas visitadas. Se podría argumentar que los archivos

registran sólo las transacciones formalizadas mediante escritura pública, pero el argumento no se sostiene, porque 94% de los propietarios entrevistados tenían títulos de propiedad inscritos en el registro pertinente. La titulación precaria, es decir, el derecho de tenencia no transformado aún en derecho de propiedad, se da con mayor frecuencia en los lotes de los asentamientos del INCRA de la zona. Cabe aclarar que la titulación precaria no impide comercializar estos lotes, por lo que no constituye una restricción importante a este respecto. Dicho sea de paso, estas transacciones son oficializadas mediante un simple contrato de compraventa.

Entre los entrevistados no se encontró ningún caso de titulación o tenencia de la tierra resultante de ocupaciones o invasiones, como tampoco se encontró en las aldeas visitadas. Se trata de propietarios con derechos consolidados de tenencia y de propiedad: en efecto, la mayoría (93,7%) tenía su propiedad rural más importante inscrita en el mencionado registro.

La elevada proporción de propietarios con derechos regularizados está vinculada a la presencia de dos factores: las garantías que amparan el derecho de propiedad, y el acceso al crédito agrícola. El primero se origina en la tradición jurídica del país, conforme a la cual el derecho de propiedad sobre los inmuebles se legitima en forma definitiva con la inscripción de la escritura pública en el registro de propiedad inmueble correspondiente, idea que quedó plasmada en la consigna “el que no registra no es dueño”. En cuanto al segundo factor, debe recordarse que el propietario sólo puede tener acceso al crédito si ofrece garantías reales, como la totalidad o una parte de su predio, para lo cual tiene que presentar el título de propiedad debidamente inscrito. En la zona del estudio, los pequeños propietarios agrícolas —en su mayoría antiguos poseedores de las tierras— habían recurrido al crédito agrícola al menos una vez en su vida.

c) Precio del suelo

Lo que más llama la atención en la zona examinada es la gran dispersión de los precios de las tierras libres de mejoras.⁴ Ello es atribuible a la mayor o menor distancia del predio con respecto a los centros urbanos, al agua, a las vías de comunicación y a otras facilidades, así como a la topografía del terreno y la fertilidad del suelo, aunque el primer

⁴ En esta sección no se hará referencia al mercado de arrendamiento de tierras agrícolas, por ser una práctica poco frecuente en la zona estudiada así como en el ámbito nacional. Dada su baja incidencia, no se puede siquiera hablar de que haya un mercado de arrendamiento en la zona. Por ejemplo, contrariamente a lo que ocurre con respecto a los precios de la tierra, la mayoría de los agricultores entrevistados no pudieron informar sobre el monto de los cánones de arrendamiento.

factor es, en muchos casos, el decisivo. Así, los precios de mercado más bajos —alrededor de 50 reales la hectárea— se registraron en las zonas más distantes de los principales centros urbanos, zonas cuyo acceso a las vías de comunicación era bastante precario y cuya fertilidad era más bien reducida. Ejemplo de ello son algunas zonas pedregosas de los municipios de Caraúbas y de Governador Dix-Sept Rosados.

En cambio, los mayores precios se registraron en una faja de llanura aluvial del Vale do Açu, específicamente en las zonas de topografía plana, de excelente fertilidad natural y de fácil acceso al agua de riego ubicadas en el municipio de Ipanguaçu, entre los ríos Açu y Pataxó. Para suelos de esas características, el precio de mercado debería rondar los 2.000 reales por hectárea, pero en los estudios en terreno se determinó que hubo transacciones de pequeñas propiedades a razón de 5.000 reales la hectárea.⁵

En el caso específico de la mencionada llanura aluvial, el precio de la tierra está determinado no tanto por la cercanía a los centros urbanos, sino, principalmente, por el acceso al agua de riego: en efecto, cae sistemáticamente mientras más distante esté el predio del lecho del río o del canal de riego. En los lotes más distantes, en que el agua se obtiene de pozos de hasta 12 metros de profundidad —*cacimbões*, según la denominación local—, el precio de la tierra equivale a la mitad del registrado en las zonas mejor localizadas con respecto al agua, donde llega a 1.000 reales por hectárea, siempre que el agua sea abundante y de buena calidad. Por el contrario, a poca distancia de las planicies aluviales, en las mesetas poco elevadas, generalmente arenosas y de vegetación rastrera —denominadas *tabuleiros*—, o en los bosques de difícil acceso al agua y de topografía irregular, el precio de la tierra libre de mejoras fluctuaba entre 150 y 200 reales la hectárea.

También en la zona de influencia del municipio de Mossoró, el factor decisivo del precio de la tierra es la disponibilidad de agua de riego. Sin embargo, como aquí el agua proviene en su totalidad de pozos, el precio de la tierra varía según la profundidad del pozo y la distancia que separa la propiedad de la red de energía eléctrica, dado que el agua se bombea con motores eléctricos. Por ejemplo, en la comunidad de Pau Branco, del municipio de Mossoró, se puede extraer agua abundante y de buena calidad con pozos de 80 a 100 metros, con lo que el precio de la tierra libre de mejoras se eleva a alrededor de 700 reales la hectárea. En la comunidad de Riachinho, del mismo municipio, en tierras de fertilidad y acceso a las vías de comunicación semejantes a los de la comunidad

⁵ Estas tierras fueron adquiridas por una empresa transnacional productora y exportadora de bananos, interesada en ampliar la producción en superficies continuas.

anterior, los pozos son de más de 150 metros y no siempre proporcionan agua en cantidad suficiente, por lo que el precio de la tierra libre de mejoras llega apenas a 150 reales la hectárea. Ambas comunidades disponen de energía eléctrica, están situadas en tierras planas, de buena fertilidad y próximas a carreteras pavimentadas; no obstante, difieren considerablemente en cuanto al abastecimiento de agua. Algo similar ocurre en el municipio de Baraúna, contiguo al de Mossoró, y en el de Apodi, donde las marcadas diferencias en el precio de mercado de la tierra agrícola dependen de la mayor o menor facilidad de obtener agua de riego: en las planicies, donde abunda el agua de calidad, la hectárea cuesta entre 800 y 1.000 reales; en las demás zonas, a causa de la dificultad o imposibilidad de obtener agua abundante y de buena calidad, el precio cae a 250 y 200 reales en las planicies de vegetación rala (*chapada*), y llega apenas a 140 ó 160 reales en las regiones arenosas o semiáridas noroccidentales (*sertão*).

Para los productores que tienen la agricultura como principal actividad económica, el hecho de contar o no con acceso al riego es crucial para sus condiciones de vida. Basta circular por la región, de una comunidad agrícola a otra, para darse cuenta de ello. En aquellas que no tienen agua de riego, la miseria es pavorosa; en contraste, en aquellas aldeas donde, por sus condiciones naturales, el riego es habitual, especialmente en los municipios de Mossoró y de Baraúna, el visitante se encuentra inesperadamente con una configuración socioeconómica diferenciada pero sin el grado de pobreza de las anteriores, hecho fácilmente visible en la mayor calidad de los servicios públicos y de las viviendas.

Ahora bien, en 60,6% de las propiedades estudiadas se recurría al riego. Sin embargo, este indicador debe tomarse con cautela, ya que en muchos predios la superficie irrigada correspondía a una fracción diminuta —o apenas suficiente para asegurar la supervivencia— y en condiciones bastante precarias, de la familia. Pese a ello, la calidad de vida de estas familias es superior a la de aquellas sin acceso al riego, las cuales, en épocas de sequía prolongada, deben batirse en retirada o subsistir de la caridad ajena, esto es, como se dice en la zona, se ven obligadas “a vivir de la emergencia”.

Otro factor determinante del perfil socioeconómico de la población investigada es el grado de instrucción. Por ejemplo, había muchos predios de más de 100 hectáreas cuyos propietarios vivían en condiciones precarias, a causa fundamentalmente del bajo nivel de instrucción. En contraste, en lotes de menor tamaño, explotados por propietarios con

mayor grado de educación,⁶ las mejorías eran evidentes, no sólo en lo que se refiere a la productividad agrícola, sino también a los indicadores de calidad de vida. Un aspecto característico de los productores de nivel educativo superior es el hecho de que suelen residir en los centros urbanos. En cambio, los de bajo nivel de instrucción, incluso los propietarios medianos o grandes, residen en su mayoría en el predio. Para los pocos que viven en los centros urbanos, la actividad principal es el comercio y no la agricultura.

Entre los agricultores que tenían acceso al riego y poseían un bajo nivel de instrucción superior, los que más se destacaban en cuanto al uso de tecnologías avanzadas de riego eran los más jóvenes. Los de mayor edad, con un nivel de instrucción más bajo, no mostraban mayor interés en este aspecto. Según se constató en la investigación, los agricultores de más edad o con bajo nivel de instrucción difícilmente tienen éxito con las técnicas de riego más complejas, como son las utilizadas para el cultivo del melón.

d) Necesidad de capital financiero para el riego

A partir de los antecedentes reunidos en la investigación, es posible afirmar que un pequeño agricultor —sea propietario o arrendatario— que desee dedicarse al cultivo de melón o de otro rubro de riego en la zona estudiada, tiene que desembolsar, como inversión inicial, un monto de 23.756 reales. Si no es propietario y no tiene acceso al arrendamiento, tendría que desembolsar más de 3.150 reales para la adquisición de seis hectáreas (tres hectáreas para el cultivo efectivo y las otras para barbecho), cantidad suficiente para una familia correspondiente a este estrato que se proponga dedicarse a rubros de riego. El resto del capital inicial, cerca de 88%, debe asignarse precisamente a las obras de riego. Sin embargo, el crédito que otorga el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF) se limita a 15.000 reales por hogar, cifra que resulta insuficiente para la construcción de tales obras. Puede concluirse, por lo tanto, que el PRONAF no ha podido contribuir en forma significativa, por lo limitado de los recursos que entrega a cada familia, a la difusión del riego en la zona estudiada. Por tal motivo, cabría considerarlo más bien como un programa de financiamiento para actividades agrícolas tradicionales que hacen un uso poco intensivo de capital, como el cultivo de maíz sin riego, muy difundido en el país.

En el caso del melón, el desembolso efectivo por hectárea y por cosecha, siempre y cuando el productor utilice únicamente mano de obra

⁶ Esto es especialmente visible en el caso de los propietarios que habían cursado la carrera de ingeniería agraria.

familiar, se estima en 2.450 reales. En el cultivo de maíz, dependiendo del patrón tecnológico empleado, el desembolso fluctúa entre 300 y 500 reales por hectárea, lo que confirma el mayor volumen de capital (de trabajo o de explotación) que exigen los cultivos de riego de la zona estudiada.

e) Capital humano como factor limitante del riego

Como se indicó recién, la dotación inicial de recursos financieros constituye un obstáculo para la difusión del riego entre los pequeños productores. Sin embargo, esa limitación puede ser superada, incluso en el corto plazo, mediante programas apropiados de financiamiento. Tampoco es insalvable el escollo representado por el acceso a la tierra, pues esto último es negociable en el mercado, y a un precio relativamente bajo. La restricción real para un uso más amplio del riego parece radicar, entonces, en el propio agricultor. Como se vio anteriormente, la mayoría de los pequeños productores poseen un nivel de instrucción bajo y muchos ni siquiera han ido a la escuela. Además, son por lo general de edad relativamente avanzada. Entre los hijos, los más desenvueltos han comenzado a optar por actividades no rurales. Emigran a los centros urbanos, de preferencia a los centros situados en el sudeste del país.

La agricultura de riego, y específicamente la fruticultura que se practica en la zona del estudio, exige experiencia o conocimientos que van mucho más allá de los que posee el agricultor tradicional de secano. En la fruticultura, por ejemplo, la productividad por hectárea depende de la variedad cultivada, que se modifica constantemente, de la dosificación correcta de fertilizantes y, principalmente, del control eficiente de las plagas. Para desempeñar bien esas labores, es preciso estudiar folletos técnicos y consultar permanentemente la bibliografía al respecto, todo lo cual resulta inaccesible para la mayoría de los pequeños productores tradicionales y, también, a los productores de tamaño intermedio. A ello puede atribuirse, por ejemplo, que haya propiedades de tamaño apreciable que, pese a estar ubicadas en zonas de fácil acceso al agua subterránea, no practican la fruticultura irrigada con fines de comercialización.

f) Capacidad de pago del Banco de Tierras

Queda por verificar si la agricultura de la zona estudiada puede generar flujos de renta líquida que permitan al pequeño agricultor acceder a programas de financiamiento agrícola. Para averiguarlo, se hicieron algunas simulaciones referidas al cultivo del melón y del maíz.

La metodología empleada consistió en calcular el valor presente o actual de los ingresos, lo que permitió estimar el tiempo de recuperación del capital necesario para la implantación de los cultivos. Se consideró un

horizonte temporal de 20 años, por ser éste el plazo máximo contemplado en el Programa *Banco da Terra*. La tasa de interés utilizada en la simulación fue de 6% anual, entre otras razones, porque es la que aplica dicho Programa para financiar cifras superiores a 25.000 reales.

Los rendimientos líquidos o la rentabilidad empleada para la elaboración del flujo de efectivo corresponden a los del cultivo de melón, conforme a los resultados del estudio en terreno, y a los de distintas modalidades de cultivo de maíz. Se considera que el primero es representativo de la fruticultura de riego, y el segundo, de la agricultura tradicional. En este último caso, el punto de referencia es un estudio (Bittencourt y *Banco da Terra*, 1999) en que se analizan diversas opciones de financiamiento para el cultivo de maíz en el estado de Paraná. La opción que más se aproxima a las correspondientes al cultivo de melón supone un monto de 35.000 reales, de los cuales 8.000 se destinan a la introducción de mejoras, como la construcción de la vivienda y 27.000 a la compra de 15 hectáreas. Esta última cifra es equivalente a la inversión necesaria para la implantación de una propiedad familiar destinada al cultivo de melón en la microrregión de Mossoró, aunque en este caso se adquieren sólo seis hectáreas, lo que significa que la diferencia se aplica a la construcción de la infraestructura de riego. Es decir, las condiciones son comparables en términos de un factor común, a saber, el capital inicial de 35.000 reales (véase el cuadro VIII.3).

Una vez realizado el ejercicio, se comprueba que, en el caso del melón, el capital invertido o financiado de 35.000 reales se recupera en su totalidad en 12 ó 13 años. En el del maíz, suponiendo una productividad igual a la media del estado de Paraná y una sola cosecha anual, el agricultor habrá recuperado apenas 52,8% del capital inicial al cabo de 20 años. Si se mantiene el número de cosechas anuales pero se aumenta la productividad a 100 bolsas por hectárea, al cabo de 20 años habrá recuperado 82,6% del capital invertido en la compra de la tierra. Aun intensificando el uso de la tierra, si se mantiene la productividad media del estado de Paraná en el cultivo de maíz, al finalizar el período de 20 años el agricultor no habrá recuperado todavía el capital inicial empleado en la compra de la tierra y la implantación del cultivo. El predio analizado sólo resulta viable si se aumenta simultáneamente la productividad física por unidad de superficie y el número de cosechas por año, porque en tal caso el capital de 35.000 reales se recuperaría a los 14 años de producción. Utilizando una metodología distinta, ya se había demostrado en el mencionado estudio (Bittencourt y *Banco da Terra*, 1999) que si el productor de maíz lograra un rendimiento similar al promedio del estado de Paraná, no podría cumplir con las exigencias impuestas por el Programa *Banco da Terra* para financiar la adquisición de tierras a precios de mercado.

Cuadro VIII.3
BRASIL: VALOR ACTUALIZADO DE LOS FLUJOS DE EFECTIVO PARA EL CULTIVO
DE MELÓN Y MAÍZ^a
(Reales)

Horizonte de planificación (años)	Melón	Maíz			
		64 bolsas/hectárea en una cosecha	64 bolsas/hectárea en más de una cosecha	100 bolsas/hectárea en una cosecha	100 bolsas/hectárea en más de una cosecha
1	3 770,04	1 521,23	2 282,26	2 377,36	3 566,04
2	7 326,68	2 956,35	4 435,34	4 620,15	6 930,22
3	10 682,00	4 310,23	6 466,55	6 736,99	10 103,99
4	13 847,39	5 587,48	8 382,78	8 732,07	13 098,10
5	16 833,62	6 792,44	10 190,55	10 615,16	15 922,74
6	19 650,81	7 929,19	11 895,99	12 391,66	18 587,49
7	22 308,54	9,001,59	13 504,90	14 067,60	21 101,40
8	24 815,83	10 013,29	15 022,73	15 648,68	23 473,02
9	27 181,19	10 967,73	16 454,65	17 140,26	25 710,40
10	29 412,67	11 868,14	17 805,52	18 547,42	27 821,13
11	31 517,84	12 717,59	19 079,93	19 874,92	29 812,39
12	33 503,85	13 518,95	20 282,20	21 127,29	31 690,93
13	35 377,45	14 274,95	21 416,41	22 308,76	33 463,14
14	37 144,99	14 988,16	22 486,43	23 423,36	35 135,04
15	38 812,48	15 661,00	23 495,87	24 474,87	36 712,30
16	40 385,58	16 295,76	24 448,18	25 466,86	38 200,28
17	41 869,64	16 894,58	25 346,59	26 402,69	39 604,04
18	43 269,70	17 459,51	26 194,14	27 285,56	40 928,34
19	44 590,51	17 992,46	26 993,72	28 118,45	42 177,68
20	45 838,56	18 495,25	27 748,03	28 904,20	43 356,30

Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de la investigación.

^a El monto del financiamiento es de 35.000 reales, a una tasa de interés anual de 6%.

De modo análogo, los datos disponibles permiten realizar simulaciones para determinar la capacidad de pago del productor de melón cuando se adoptan otras opciones de financiamiento. Una vez hecho el ejercicio correspondiente, se concluye, por ejemplo, que a los 8 ó 9 años se recupera el capital de 27.000 reales necesario para adquirir 6 hectáreas e instalar todo el sistema de riego. Por otra parte, si el productor ya es propietario y desea iniciar el cultivo de melón con un capital de 23.000 reales, podría recuperar esa cifra en apenas siete años y medio.

En cuanto a la pregunta principal que se pretendía responder aquí —a saber, si la no propiedad de la tierra constituía un obstáculo para el desarrollo de una región estancada que procurase iniciar un proceso de modernización—, en estas simulaciones se ha partido del supuesto de que los derechos de propiedad están definidos y establecidos desde hace mucho tiempo y, a la vez, que no existen barreras institucionales que representen costos no cuantitativos o costos explícitos de transacción

significativos. Por lo tanto, si el obstáculo no reside allí, tiene que estar en otra parte. Y, en efecto, conforme al resultado de las simulaciones, lo que impide que la región se modernice a un ritmo más rápido es la falta de capital físico, representado en este caso por las inversiones necesarias en riego, y, fundamentalmente, la falta de capital humano, factor insustituible para la incorporación de las nuevas tecnologías necesarias para producir bienes de exportación —frutas en este caso— y, también, para producir los bienes básicos para la subsistencia.

En lo que concierne al grado de funcionalidad del mercado de tierras, puede decirse que hay un precio para la tierra agrícola, pese a que en la zona investigada no se realicen muchas transacciones de tierra entre los agricultores tradicionales, pues, aun en ese caso, tienen una percepción de cuál sería su precio de mercado. Si en un momento dado no tuvieran esa percepción, es sólo cuestión de tiempo para que se enteren de cuál sería ese precio. En contraste, no sucede así en lo que concierne al arrendamiento, porque no puede decirse que esté funcionando verdaderamente un mercado explícito o implícito de ese orden.

Esto es, el precio se manifiesta como si el mercado de tierras funcionara sin impedimentos de ninguna especie. Prueba de ello son, pese al escaso número de transacciones de tierras, los distintos precios por hectárea, los cuales efectivamente captan las externalidades originadas por las diferencias de fertilidad natural, el distinto grado de accesibilidad de las propiedades y las diferencias en cuanto a disponibilidad de recursos hídricos para la irrigación.

Las simulaciones sobre la capacidad de pago del pequeño productor que solicita un crédito al Programa *Banco da Terra* para comprar en el mercado, demuestran que tal opción, en ausencia de subvenciones, resulta impracticable para los productores que trabajan con cultivos y tecnologías tradicionales. La capacidad de pago aumenta con la intensificación del uso de la tierra y el incremento concomitante del rendimiento anual por hectárea. Con todo, ello depende también del número de cosechas anuales y del patrón tecnológico utilizado. Sin embargo, por lo que se pudo verificar, la evolución tecnológica tiene un sesgo de exclusión social, ya que la agricultura que hace un uso más intensivo de tecnología exige al agricultor experiencia o conocimientos que van mucho más allá de los que poseen la mayoría de los pequeños productores.

Para que el pequeño productor tenga éxito en el cultivo del melón, es necesario que cuente con una experiencia de varios años en las técnicas de riego. Esto podría lograrlo trabajando en las empresas de la zona que cultivan productos de riego, o tras un largo período de estudios formales sobre las técnicas agrícolas avanzadas, como ocurre con los ingenieros

agrónomos, o sobre las técnicas agrícolas de nivel medio. Si esta condición no se cumple, el agricultor debería recibir asistencia técnica constante, pues de otro modo no obtendría buenos resultados con el melón u otras frutas de riego. Esto último es perfectamente posible, tal como lo demuestra la experiencia de los pequeños productores exitosos que reciben asistencia permanente de empresas locales o de técnicos de organizaciones no gubernamentales (ONG).

El resultado conjunto de las simulaciones nos lleva a una conclusión aparentemente paradójica. Aun cuando el pequeño productor sea propietario de la tierra o la compre por medio de programas de financiamiento, y aunque tenga acceso a los recursos financieros necesarios para la implantación de los cultivos, el éxito del emprendimiento quedará totalmente comprometido si no posee los conocimientos necesarios para adoptar las nuevas tecnologías. En la agricultura moderna, la tierra por sí sola no sirve de mucho como garantía del crédito, ya que su valor corresponde apenas a la décima parte del valor de las inversiones necesarias para modernizar la producción.

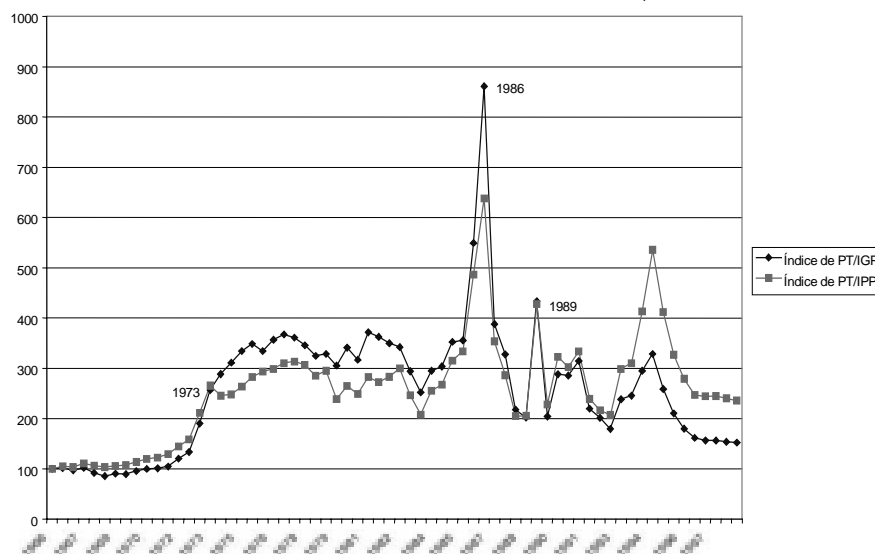
3. Sensibilidad de los precios de la tierra

Como puede verse en el gráfico VIII.3, la evolución seguida por los precios de la tierra en el período 1966-1985 muestra algunas características distintivas: i) entre 1966 y 1972, no hubo ningún cambio significativo en el precio; ii) hacia 1973 tuvo lugar un salto en la tendencia y el precio ascendió hasta situarse en un escalón superior, durante un lapso que se extendió hasta 1985; iii) las oscilaciones de corto plazo estuvieron estrechamente vinculadas a las oscilaciones macroeconómicas originadas en la lucha contra la inflación; y iv) el precio de la tierra fue sensible a las variaciones de los precios relativos de los productos y los insumos. Cabe indicar, por otra parte, que el mercado de tierras fue eficiente durante todo el período 1966-1985, pese a la restricción que representó la alta concentración de la tierra.

a) Impacto sobre la producción

El fuerte incremento que experimentó el precio de la tierra hacia 1973, estuvo determinado en parte por la concesión de créditos rurales subvencionados, dado que la tierra pasó a ser el instrumento preferido por los bancos como garantía de los préstamos.

Gráfico VIII.3
BRASIL: EVOLUCIÓN DEL PRECIO DE LA TIERRA, 1966-1998



Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de la investigación.

Nota. PT: precio de la tierra; IGP: índice general de precios; IPP: índice de precios pagados por los productores.

No obstante, el aumento del precio no afectó la producción agrícola, que exhibió una tendencia ascendente, porque el incremento parcial de los costos de producción causado por la elevación del precio de la tierra se vio más que compensado por la caída que experimentaron otros componentes de los costos de producción. En efecto, los agricultores se beneficiaron de una serie de ventajas, de naturaleza microeconómica y macroeconómica, que redundaron a la larga en ese resultado: por ejemplo, aumentó el rendimiento de la tierra, pero el factor más importante fue, quizá, la construcción de infraestructura en las zonas agrícolas, tales como carreteras, almacenes y puertos. Además, el fuerte subsidio a los combustibles redujo considerablemente el costo del transporte. Por último, el crecimiento acelerado vivido por el país en esos años, el llamado milagro brasileño, alentó la demanda de activos.

Cabe acotar que no hay indicios de que el mencionado incremento de los precios de la tierra haya sido provocado por una escasez de la oferta o por la lentitud de respuesta de los oferentes, entre ellos el Estado, o por alguna distorsión grave del mercado correspondiente.

Después del gran aumento experimentado en 1973, los precios de la tierra, como se mencionó hace un momento, se ubicaron en un peldaño más elevado, en el cual se mantuvieron durante un lapso prolongado, con leves oscilaciones que acompañaban los movimientos cíclicos de la economía brasileña y las fluctuaciones de precio de los productos agrícolas. No obstante, a partir de 1986, los precios comenzaron a oscilar en forma extraordinariamente acentuada. En algunos ciclos, el precio real de la tierra, utilizando como deflactor el índice general de precios, aumentó más que ese mismo precio cuando se utiliza como deflactor el índice de precios pagados por los productores, lo cual inducía un uso extensivo de la tierra en reemplazo del uso de otros insumos, como los fertilizantes, los agroquímicos y los pesticidas. De esa manera, la tierra terminó por desempeñar simultáneamente el papel de activo de producción y de activo financiero o reserva de valor.

Como se indicó recién, al analizar los precios medios semestrales en términos del índice general de precios, es posible advertir que el precio real de la tierra se mantuvo estable entre 1966 y 1972, subió en forma escalonada hasta el segundo semestre de 1975, y de ahí en adelante evolucionó en forma cíclica, con un mínimo en cada ciclo. Si no se consideran las alzas extraordinarias correspondientes a las perturbaciones económicas de 1986 y 1989, puede observarse una serie de procesos cíclicos, caracterizados por un ascenso y luego una caída del precio real de la tierra. A partir de 1997, los precios exhibieron cierta estabilidad, con alguna tendencia a la baja, pero sin las fluctuaciones mostradas hasta ese año.

En suma, el precio de la tierra tuvo un comportamiento similar al del precio de cualquier activo real sobre cuyo precio inciden factores externos al proceso de producción. La inestabilidad mostrada por la economía brasileña en esos años suscitó incertidumbre en cuanto a la riqueza individual, especialmente en lo concerniente a los rubros de mayor liquidez, como los activos monetarios. La consecuencia más importante de ello fue el aumento de la demanda de activos reales en los períodos de mayor turbulencia económica —por menos vulnerables a la inestabilidad de esos períodos— y, también, en los períodos de mayor tranquilidad. Estas oscilaciones de la demanda se dejaron sentir en el precio de la tierra. Algunos agentes económicos pasaron a considerar la tierra como un activo productivo, y otros, como un activo financiero o, en momentos de intensa crisis de credibilidad, como refugio de última instancia. Dada la rigidez de la oferta de tierras en el corto plazo, las oscilaciones de la demanda de tierras como reserva de valor o como activo financiero podrían explicar buena parte de las oscilaciones cíclicas del precio real de la tierra.

El comportamiento oscilante del precio de la tierra puede entenderse si se tiene en cuenta la existencia de dos fuerzas de mercado contrapuestas, que en cierto modo se neutralizaron entre sí durante el período. Por una parte, una demanda especulativa de tierras que se originó en la concentración extrema de la propiedad. Esa demanda especulativa se basó en las expectativas de los grandes propietarios acerca de sus posibilidades futuras de ganancias de capital. En los períodos de gran inestabilidad, como los que ocurrieron en varios momentos de las décadas de 1980 y 1990, los grandes propietarios redujeron la oferta de tierras con el objeto de proteger su riqueza. Sólo cuando desaparecieron los efectos más graves de la crisis económica —y sólo cuando se elevó el precio de la tierra— los terratenientes aumentaron nuevamente la oferta, con lo cual el precio volvió a caer.

Por otra parte, diversas fuerzas de mercado amortiguaron el efecto alcista provocado por la especulación, entre las cuales cabe señalar las siguientes: i) el aumento notable que experimentó en las últimas décadas la productividad agrícola, lo cual permitió incrementar la producción sin ampliar la superficie cultivada, hecho que, a su vez, frustró las expectativas de ganancias de capital de los grandes propietarios; ii) la disminución del crédito rural, con lo cual se debilitó uno de los factores que hacían aumentar la demanda de tierras, y iii) la disminución del efecto de la infraestructura sobre el precio de las tierras, pues a fines de los años ochenta gran parte de la infraestructura ya había sido construida, y había dejado de ser, por ende, una fuente de valorización de las tierras.

b) Efectos microeconómicos y macroeconómicos en el precio de la tierra

A fin de medir el impacto de las variables microeconómicas y macroeconómicas sobre el precio de la tierra, se recurrió a un modelo para realizar las pruebas pertinentes, en el cual se emplearon series estadísticas actualizadas (véase el cuadro VIII.4). El modelo, especificado en la forma log lineal, es el siguiente: $PRT = f(CRE, IPR, IPP, BRE, INF, PRO)$, donde el precio real de la tierra es la variable dependiente (PRT). Las variables independientes son el monto del crédito rural por hectárea (CRE); los precios recibidos y pagados por los agricultores, tomados en forma aislada (IPR e IPP); la brecha del producto (BRE); la tasa de inflación (INF), y un índice de productividad total (PRO). Todas las variables nominales están deflactadas según el índice general de precios.

Cuadro VIII.4
FACTORES DETERMINANTES DEL PRECIO DE LA TIERRA

Variables independientes	Coefficiente	Desviación típica	Estadígrafo <i>t</i>
Constante	-8.845911	1.879559	-4.706376
CRE	0.178032	0.103920	1.713175
IPR	1.059439	0.286286	3.700635
IPP	1.088650	0.274427	3.966988
BRE	0.495471	0.171487	2.889259
INF	0.077998	0.025880	3.013862
PRO	1.064453	0.307843	3.457786

Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de la investigación.

Nota. $R^2 = 91.5\%$; $DW = 2.74$; $F = 43.2$. El precio real de la tierra es la variable dependiente (PRT); las variables independientes son el monto del crédito rural por hectárea (CRE); los precios recibidos y pagados por los agricultores, tomados en forma aislada (IPR e IPP); la brecha del producto (BRE); la tasa de inflación (INF), y un índice de productividad total (PRO). Todas las variables nominales están deflactadas según el índice general de precios.

En general, los resultados de este ejercicio coinciden con los obtenidos en trabajos anteriores. Con excepción de la variable del crédito, cuyo efecto tiene poca significación estadística, las demás variables son estadísticamente significativas y confirman las expectativas de signo. La variable del crédito rural aparece con el signo positivo esperado y con una elasticidad relativamente baja y exhibe, además, una varianza elevada. Parte del efecto del crédito rural es captado por otras variables relacionadas con el crédito. Las principales son los precios pagados por los agricultores, que cayeron paralelamente con el crédito, y cuya inclusión en la regresión contribuyó a captar parte del efecto del crédito en esa relación de multicolinealidad entre las dos variables.

Otros autores han llegado a un resultado análogo en lo que se refiere al signo esperado para el impacto del crédito sobre el precio de la tierra, pese a que, debido al problema de la multicolinealidad, es difícil aislar tal efecto. Brandão y Resende (1989) encuentran un efecto positivo para el crédito en tres de sus cuatro especificaciones y un efecto negativo en una de ellas. Empleando una serie correspondiente al período 1966-1984, Brandão (1988) obtiene un efecto positivo y estadísticamente significativo para los siete estados en los cuales probó su modelo. Romeiro y Reydon (1994) obtuvieron un signo positivo para el crédito en los 13 modelos especificados en su estudio.

En la presente investigación se intentó medir la influencia que tienen dos factores sobre el precio de la tierra, a saber, los precios recibidos por los productos y los precios pagados por los insumos empleados en la producción. Los mejores resultados econométricos se obtuvieron al separar los precios pagados de los precios recibidos. En general, en las regresiones se utiliza la relación precio recibido/precio

pagado. Sin embargo, cada uno de estos índices capta fenómenos distintos, por lo que conviene separarlos. Según puede observarse en el cuadro VIII.4, las dos variables, el índice de precios pagados y el de precios recibidos, tienen efectos positivos sobre el precio de la tierra. Ambos resultados permiten inferir que hay una elasticidad unitaria. Pese a que es posible aceptar un signo positivo para el coeficiente de precios recibidos, no lo es en lo que concierne al coeficiente de los precios pagados. Aún más: si se comparan los precios de la tierra con los precios de los restantes insumos, puede verse que hay un efecto de sustitución entre la tierra y los demás insumos, especialmente aquellos de elevado contenido tecnológico. De esa manera, puede inferirse que el aumento de precio de esos insumos induce al agricultor a hacer un uso más extensivo de la tierra, lo que incrementa su demanda y, por ende, su precio. En otras palabras, un aumento similar de los precios de los productos y de los insumos, en lugar de tener un efecto neutro, eleva el precio de la tierra. Al tomar el índice general de precios como deflactor, el mejor resultado econométrico obtenido deja ver que este índice se convirtió en el verdadero deflactor para los agricultores, posiblemente por las dificultades de obtener información, dada la gran dispersión de precios provocada por el proceso inflacionario.

Los datos consignados en otros estudios acerca del impacto de las variaciones de precio de los productos y de los insumos sobre el precio de la tierra no son claros. Brandão (1988) obtuvo un signo negativo para la relación entre los precios recibidos y los precios pagados en seis de los siete estados que analizó, pero éstos carecían de significación estadística. Romeiro y Reydon (1994) obtuvieron un signo positivo para el coeficiente del precio recibido por el agricultor, medido por el índice general de precios, en todas las especificaciones donde aparece esa variable. El resultado de Romeiro y Reydon es congruente con los expuestos en el cuadro 4, donde la elasticidad del precio de la tierra en relación con el precio real recibido es positiva, elevada y estadísticamente significativa. Cabe observar que en el presente trabajo no se rechaza la hipótesis de que el precio recibido por el agricultor, deflactado por el índice general de precios, pueda explicar mejor las variaciones del precio de la tierra que el precio recibido por el agricultor, deflactado por el índice de precios pagados por éste.

El efecto de la brecha del producto⁷ resulta positivo, lo que confirma los pronósticos de quienes estiman que el precio de la tierra aumenta cuando se espera un período recesivo y cae cuando se espera un período de auge económico (Sayad, 1977, y Rangel, 1977). Los resultados

⁷ La brecha del producto se define como la diferencia entre el producto interno bruto (PIB) observado y el PIB potencial dividido por el PIB potencial.

del cuadro VIII.4 indican que un aumento de un punto porcentual de la brecha afecta al precio de la tierra en 0,6%.

Según se sostiene en distintos estudios, el efecto de las variaciones cíclicas de la economía sobre el precio de la tierra, reflejado en la brecha del producto, no es significativo desde el punto de vista estadístico. Brandão (1988) obtiene un efecto negativo en los estados de Paraná y Rio Grande do Sul, y positivo en los demás estados estudiados. Sólo en el estado de Espírito Santo, de escasa importancia agrícola, el efecto fue estadísticamente significativo. En Brandão y Resende (1989), la brecha del producto registra un efecto negativo en dos de los modelos estimados y un efecto positivo en otros dos modelos. Debe recordarse que es difícil captar el efecto de esta variable, dado el problema de la multicolinealidad recién mencionado.

En nuestro modelo, la variable de la productividad es un índice constituido a partir del valor de la producción agrícola evaluada a precios de 1996 y dividida por el total de hectáreas cultivadas. El efecto de la productividad sobre el precio de la tierra es positivo y significativo. La elasticidad-productividad del precio de la tierra es igual a 1. Brandão y Resende (1989) registran un efecto positivo de la productividad en sus tres modelos, pero obtienen una elasticidad menor que 1.

Teóricamente, la mayor productividad puede tener dos efectos sobre el precio de la tierra: en primer lugar, el de aumentar la rentabilidad de uso de este factor, lo cual estimula la demanda de tierra y eleva su precio. En segundo lugar, la mayor productividad libera tierras, porque las nuevas tecnologías permiten obtener los mismos resultados productivos con menos superficie. La tierra así liberada ejerce una presión a la baja sobre el precio del recurso. El resultado econométrico presentado en el cuadro 4 capta el efecto neto de ello, donde predomina el factor de rentabilidad sobre el factor de sustitución.

El poder explicativo de la regresión es elevado y llega a 92%, con muy buen ajuste. El coeficiente de Durbin Watson indica que ocurre un proceso autorregresivo de primer orden, lo cual, si bien compromete la eficiencia de los coeficientes estimados, no introduce sesgo alguno en ellos. El valor de la variable F es alto, lo que permite aceptar la validez de la regresión con un elevado nivel de significación.

El análisis de la serie de precios de la tierra registrados en Brasil desde mediados de los años sesenta, deja ver que su nivel estuvo asociado a los grandes cambios experimentados por la economía del país. El proceso de ampliación de las fronteras agrícolas recibió un impulso considerable a partir de las subvenciones estatales y la apertura de los mercados, esto último posibilitado por la construcción de obras de

infraestructura, especialmente carreteras. Todo ello redundó en un aumento del precio de la tierra. En otras palabras, las profundas transformaciones ocurridas en el período, en lo concerniente, por ejemplo, a progreso tecnológico y apertura de mercados, se tradujeron en cambios en el precio relativo de los productos y de los insumos agrícolas, cambios que favorecieron a los agricultores.

A continuación se presentará un análisis encaminado a medir⁸ el efecto ejercido por diversos factores, macroeconómicos y microeconómicos, sobre el precio de la tierra. Ya en los estudios de Brandão (1988), de Brandão y Resende (1989) y de Romeiro y Reydon, (1994), se había demostrado que los precios de la tierra son sensibles a las variables macroeconómicas —como la inflación, el tipo de interés y la brecha del producto— y a factores microeconómicos, como el crédito rural y los precios recibidos y los precios pagados por los agricultores. En la presente investigación se llegó a un resultado econométrico que apunta en igual sentido, mediante una regresión del precio real de la tierra como variable dependiente y de la brecha del producto, la tasa de inflación, el crédito rural, el índice de los precios recibidos por los productores, el índice de precios pagados por los productores y la productividad de la tierra como variables independientes.

En suma, el precio de la tierra es sensible al índice de precios recibidos y al índice de precios pagados, con signo positivo en ambos casos. En el primer caso, el efecto era el esperado, pues la mayor rentabilidad reflejada en los precios recibidos incide positivamente en el precio de la tierra. En el segundo caso, se identifica una relación de sustitución entre tierras e insumos, lo cual parece razonable, toda vez que en estos insumos están incorporadas las nuevas tecnologías, que permiten reducir la superficie utilizada. El precio de la tierra también demuestra ser sensible al crédito rural, aunque el resultado sea más incierto desde el punto de vista estadístico. Por otra parte, conforme a lo esperado, la productividad de la tierra ejerce un efecto positivo y estadísticamente significativo sobre el precio real de la tierra.

Si bien el mercado de tierras es eficiente, desde el punto de vista económico, cuando hay una fuerte correlación entre el precio de la tierra y las principales variables económicas, no es tan eficiente desde el punto de vista social. El motivo es doble. Por una parte, la elevada concentración de la propiedad y el comportamiento especulativo de los grandes propietarios implican una pérdida social, en la medida en que el valor social de la tierra no coincide con el valor que esa misma tierra tiene para

⁸ Se trata de un análisis a título meramente tentativo, habida cuenta de la precariedad de los datos sobre los precios de la tierra y el número de transacciones.

los propietarios. En segundo lugar, en el agro se da un proceso de exclusión de aquellos trabajadores que no cuentan con una dotación inicial mínima de tierra, y ello acentúa la diferencia entre la valorización privada de la tierra y su valorización social. Ahora bien, no faltan instrumentos para tratar de corregir esta distorsión. Uno de ellos es el Impuesto Territorial Rural (ITR), que fue creado con el objetivo de reducir o eliminar la demanda especulativa de tierra, ampliar su oferta y llevar su precio a un valor social correcto. Sin embargo, el ITR no ha cumplido con esos objetivos.

En el presente trabajo se ha postulado que el sector agrícola brasileño logró un crecimiento sostenido en las tres últimas décadas, pese a las crisis que ha soportado la economía del país. Esta tesis debe cotejarse con el análisis de la evolución del precio de la tierra. Pues bien, no hay indicios de que el precio relativo de la tierra haya sido perjudicial para los agricultores; muy por el contrario, les ha sido favorable durante buena parte del período, gracias a la aplicación, a lo largo de las tres últimas décadas, de diversos instrumentos combinados de política agraria, lo cual levantó una especie de muralla que protegió al sector agrícola de los impactos adversos sufridos por el resto de la economía.

4. Conclusiones

Dos razones fundamentales explican el hecho de que la evolución del sector agrícola brasileño, incluso en el contexto de un mercado de precios flexibles, haya experimentado un salto a partir de los primeros años de la década de 1980. En efecto, por esas fechas se inició en Brasil un intenso proceso de cambio tecnológico, que permitió aumentar la productividad de la tierra y, por ende, reducir la superficie utilizada, lo cual redujo los costos marginales de producción de los bienes agrícolas y disminuyó las presiones de demanda de tierra como activo, presiones que se originaban en el deseo de protegerse contra la inflación. En segundo lugar, el proceso de apertura comercial fue, por diversos motivos, beneficioso para los agricultores, toda vez que los precios de exportación experimentaron un alza gracias a la liberación de las restricciones no cuantitativas que pesaban sobre las exportaciones. De modo análogo, al propiciar un descenso progresivo de los aranceles, la apertura comercial facilitó la importación de máquinas, fertilizantes y otros insumos y servicios utilizados por los agricultores. De hecho, desde comienzos de los años noventa, con el proceso de apertura en franco funcionamiento, se afirmó el poder de compra de los agricultores.

Los motivos especulativos de la demanda de tierra fueron más evidentes durante la etapa de lucha contra la inflación, esto es, a grandes

rasgos, el período 1985-1995. Con la estabilidad económica lograda a partir de mediados de los años noventa, el comportamiento especulativo ya no reeditaría ganancias de capital para los grandes propietarios. Con ello tendió a disminuir o a desaparecer directamente la rigidez de la oferta de tierras: de hecho, desde esa fecha en adelante, el precio de la tierra mostró una tendencia declinante.

Bibliografía

- Bittencourt, Gilson Alceu y *Banco da Terra* (1999), "Análise econômica e exemplos de financiamentos", *Boletim do DESER*, edición especial, junio.
- Brandão, Antonio Salazar Pessoa (1988), "Mercado de terra e estrutura fundiária", *Os principais problemas da agricultura brasileira*, Brasília.
- Brandão, Antonio Salazar Pessoa y Gervásio Castro de Resende (1989), "Valor de arrendamento e preço de terras agrícolas no Brasil", Piracicaba, São Paulo, Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiros" (ESALQ), inédito.
- Cirne Lima, Rui (1954), *Pequena história territorial do Brasil: sesmearias e terras devolutas*, Porto Alegre, Sulina.
- Dias, Guilherme L.S. (1978), "Estrutura agrária e crescimento extensivo", tesis de Concurso de Libre docencia, São Paulo, Escuela de Economía, Negocios, Administración y Contabilidad (FEA), Universidad de São Paulo (USP), inédito.
- Junqueira, Messias (1976), *O Instituto Brasileiro de Terras Devolutas*, São Paulo, Editora Leal.
- Mendonça Lima, Rafael Augusto (1977), "Direito agrário", *Estudos*, São Paulo, Fraitas Bastos.
- Navarro, Zander (1997), *Sete teses equivocadas sobre as lutas sociais no campo, o MST e a reforma agrária*, Porto Alegre, Departamento de Sociología, Universidad Federal de Rio Grande do Sul (UFRGS).
- Rangel, I.M. (1977), "Questão agrária e agricultura", *Encontros com a civilização brasileira*, N° 7, Rio de Janeiro, enero.
- Ribeiro, Ivan de Otero (1987), *Agricultura, democracia e socialismo*, Carlos N. Coutinho y M. Beatriz de A. David (comps.), Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Romeiro, A. y B.P. Reydon (coords.) (1994), *O mercado de terras*, Rio de Janeiro, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), marzo.
- Sayad, João (1977), "Preço da "terra e mercados financeiros", *Pesquisa e planejamento econômico*, vol. 7, N° 3, diciembre.
- Sodero, Fernando P. (1968), *Direito Agrário e Reforma Agrária*, São Paulo, Livraria Legislação Brasileira.
- Suzigan, Wilson (1986), *Indústria brasileira: origem e desenvolvimento*, São Paulo, Ed. Brasiliense.

Capítulo IX

Colombia: lecciones de la reforma agraria

Álvaro Balcázar, Nelson López,
Martha Lucía Orozco,
Margarita Vega¹

Colombia es uno de los países de América Latina y el Caribe en cuya legislación más persistentemente se ha declarado, desde hace casi medio siglo, la voluntad de llevar a cabo una reforma agraria por medio de la redistribución de la tierra. Ya van más de 40 años de acumular legislación, en los cuales el Estado ha hecho sucesivamente poco o mucho por llevar a cabo la tarea. Sin embargo, los resultados no podrían ser más pobres, si se los juzga desde el punto de vista de su contribución al desarrollo rural y la promoción del progreso y el bienestar material y espiritual de los campesinos.

En este documento se pretende mostrar, en forma breve, los principales indicadores de logro de las reformas redistributivas de la propiedad rural emprendidas en el país, así como el costo que le han representado, para volcar la atención, posteriormente, sobre su eventual pertinencia.

¹ Álvaro Balcázar, Economista, Profesor del Departamento de Teoría y Política Económica de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia; Nelson López, Agrónomo; Martha Lucía Orozco, Economista, MS en Desarrollo Económico y consultora de la Corporación Colombiana Internacional y Margarida Vega, Economista.

1. La reforma agraria

En Colombia, el primer cuerpo legal del siglo XX sobre la propiedad de la tierra corresponde a la Ley 200 de 1936, conforme a cuyas disposiciones se hacía obligatoria la explotación económica de los predios, lo cual otorgaba el derecho de dominio sobre éstos. En caso contrario, los predios serían restituidos al Estado. La ley reconocía también el derecho de los trabajadores rurales al dominio de las tierras.

Esta ley contribuyó a normalizar la situación de aquellas tierras cuyos derechos de propiedad no estaban claramente definidos, al tiempo que facilitaba la adquisición de parcelas por parte de los arrendatarios y la legalización de la posesión de los colonos. En su momento, la ley fue cuestionada por estimarse que fortalecía la propiedad privada y no redistribuía las tierras, pues el Estado legalizó predios con tradición de dominio sin que éstos hubieran sido sometidos a una explotación adecuada.

Pese a ello, se la considera una ley importante, dado que la reforma agraria de 1961 la incorporó como uno de sus instrumentos básicos. De hecho, fue precisamente el concepto de extinción de dominio previsto en esa ley lo que permitió, durante el período 1961-1983, la redistribución de más de 76% de las tierras adjudicadas por el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA) (Arango, 1994).

Volviendo a la secuencia cronológica, cabe indicar que en la década de 1940, debido al déficit que exhibía la oferta de alimentos como consecuencia de la discriminación legal en contra de los contratos de aparcería, se expidió la Ley 100 de 1944, que calificaba los contratos de arrendamiento y de aparcería como de utilidad pública y ampliaba de 10 a 15 años el período para restituir al Estado los predios no explotados. Algunos analistas estimaron que esta ley constituía un retroceso, toda vez que fomentaba las relaciones de aparcería, consideradas atrasadas, e implicaba renunciar al objetivo central de la Ley 200 de 1936, consistente en transformar el latifundio ocioso en empresa capitalista (Arango, 1994). Entre los efectos de su aplicación figuran el aumento de las ventas de predios y la intensificación del ausentismo patronal.

En los años cincuenta, la violencia partidista aceleró la avalancha migratoria del campo a la ciudad y el concomitante despojo de tierras agravó los problemas jurídicos de la propiedad. El enfrentamiento armado desgastó la producción agrícola, cafetera e industrial, redujo la oferta de alimentos y generó más desempleo. En numerosas regiones, las invasiones de tierras se habían convertido en una constante, al tiempo que grupos de oposición al gobierno pugnaban en el Congreso por una reforma agraria. En 1960, dada la dimensión social de la violencia, que

cada día se tornaba más explosiva, el gobierno de la época prometió llevar adelante programas de reforma agraria.

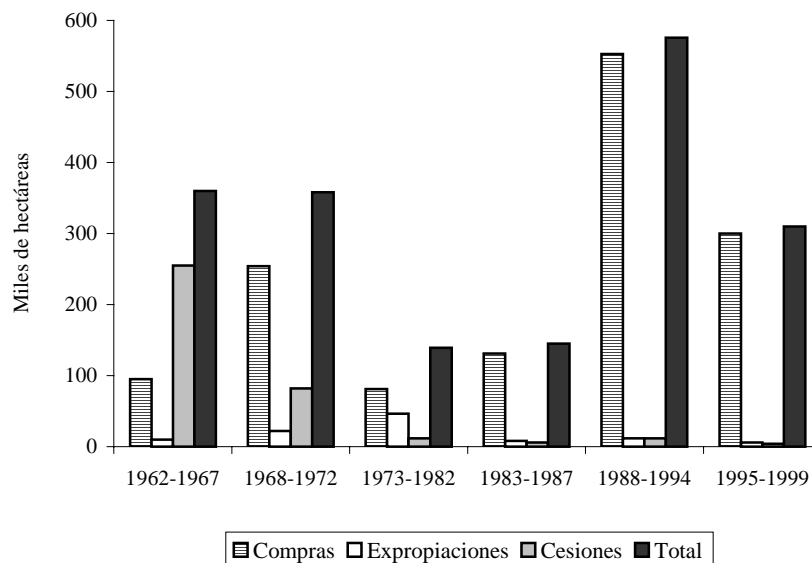
En ese contexto surgió la Ley 135 de 1961, en cuya concepción intervino el Comité Nacional Agrario, entidad creada a instancias del gobierno y formada por representantes de los partidos políticos, del Congreso, la Iglesia Católica y las Fuerzas Armadas. La iniciativa de la Alianza para el Progreso, promovida por los Estados Unidos, sirvió también para estimular la reforma agraria, pues entre sus objetivos figuraba una modificación de las condiciones del campesinado latinoamericano, sobre la base de la reestructuración de la tenencia de la tierra.

Para llevar a cabo la reforma agraria, la Ley 135 de 1961 proponía tres líneas estratégicas fundamentales: i) dotación de tierras a campesinos carentes de ellas; ii) adecuación de tierras para incorporarlas a la producción, y iii) dotación de servicios sociales básicos y de otros apoyos complementarios.

Los objetivos centrales de la ley eran: reformar la estructura social agraria, para lo cual se proponía eliminar la concentración desigual de la propiedad y su fraccionamiento antieconómico; reconstruir unidades adecuadas de explotación en zonas de minifundio y dotar de tierras a los campesinos sin tierra, dando preferencia a quienes la trabajaban personalmente; fomentar la explotación económica de tierras incultas o deficientemente utilizadas; acrecentar el volumen de la producción y elevar la productividad agropecuaria, en armonía con el desarrollo de otros sectores económicos; asegurar la conservación, defensa, mejoramiento y utilización de los recursos naturales; elevar el nivel de vida de la población campesina, mediante las disposiciones ya indicadas y el fomento de diversos servicios, y, finalmente, promover, apoyar y coordinar las organizaciones que tuviesen por objeto el mejoramiento económico, social y cultural de la población campesina.

La reforma agraria se reactivó considerablemente a partir de 1988 (véase el gráfico IX.1). En efecto, en el período 1988-1994 ingresaron cerca de 225.000 hectáreas al Fondo Nacional Agrario, 96% de las cuales correspondían a la modalidad de compra y el resto a expropiaciones y cesiones. Al mismo tiempo, el número de familias beneficiadas llegó a 33.670. Cabe consignar que entre 1962 y 1999 se adjudicó, mediante diversos mecanismos de redistribución, un total de 575.756 hectáreas (Arango, 1994).

Gráfico IX.1
COLOMBIA: RESULTADOS DE LOS PROGRAMAS DE TIERRAS, 1962-1999
(Miles de hectáreas)



Fuente: Estimaciones de CEGA, sobre la base de antecedentes de la Oficina de Planeación del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA).

Asimismo, a partir de 1988 se incrementó la titulación de baldíos; hubo una mayor atención a las comunidades indígenas, mediante la ampliación y constitución de resguardos; aumentó el apoyo a la colonización en zonas ya ocupadas, merced a la construcción de diversas obras de infraestructura vial, con aportes económicos del Ministerio de Obras Públicas y Transporte, del Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) y del Fondo Nacional de Emergencias. Igualmente, se iniciaron proyectos de fomento agrícola, en rubros tales como caucho, cacao, palma africana, frutas, de fomento pecuario, y se crearon centros de arrendamiento de maquinaria agrícola. Por otra parte, numerosas organizaciones campesinas e indígenas se beneficiaron de los recursos aportados por el Fondo Nacional de Capacitación para financiar los proyectos productivos de estas organizaciones.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos institucionales, la reactivación de la reforma agraria no arrojó grandes resultados, pues apenas se benefició a 3,8% de las familias que no poseían tierra o no la

poseían en cantidad suficiente.² Ello se debió, en gran parte, a que el Estado carecía de los recursos necesarios para cumplir con la forma de pago establecida por la ley, con lo cual quedó drásticamente limitado el avance reformista. A esa falta de fondos hay que agregar las dificultades que encontraron otras entidades estatales para coordinar los programas agrarios y aportar recursos al INCORA.

2. Acceso a la tierra por medio del mercado

Los pobres resultados del proceso de redistribución de la propiedad, las limitaciones financieras, las políticas centralizadas y poco participativas, la falta de transparencia en los procedimientos de adquisición y adjudicación de tierras y, en general, el escaso impacto de estos programas en la mitigación de la pobreza rural, movieron a las autoridades estatales a introducir cambios profundos, a partir de 1995, en el enfoque tradicional de la reforma agraria.

El principal cambio consistió en incorporar, en las políticas de redistribución, el concepto de acceso a la tierra por medio del mercado. Conforme al nuevo enfoque, el Estado, siguiendo el espíritu de la Ley 160 de 1994, entregaría una subvención a los campesinos para que éstos compraran en forma directa la tierra, al tiempo que la acción de las instituciones estatales vinculadas al agro debía orientarse, principalmente, a facilitar la negociación entre propietarios y campesinos.

Con este enfoque se pretendía reducir la intervención directa del Estado en el proceso mismo de transacción de la tierra; en lo sucesivo, su participación fundamental en la reforma agraria debía consistir en fomentar la demanda por parte de los campesinos y trabajadores rurales sin tierra. Para tal fin, se concedía a los beneficiarios una subvención equivalente a 70% del precio de la tierra; a la vez, para financiar el 30% restante, se dispusieron líneas de crédito especiales, con redescuento en el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO), operación que contaría con el respaldo del Fondo Agropecuario de Garantías. De esa manera, los campesinos interesados en la adquisición de predios podían llevar adelante, en coordinación con el INCORA, las negociaciones pertinentes con los propietarios. Cabe agregar aquí que los campesinos podían actuar en forma individual o colectiva.

Asimismo, se otorgó un subsidio, cuyo monto oscilaba entre 5% y 10% del valor de la subvención para la compra de tierras, para promover

² Según cálculos del INCORA, citados en Perry (1990), en 1989 había en Colombia 262.000 familias sin tierra y 613.000 que la poseían en cantidad insuficiente, lo que da un total de 875.000 familias.

la organización de cooperativas de beneficiarios, con el fin de que éstas les sirvieran de apoyo en lo referente a la producción y la comercialización.

En virtud de la misma Ley 160 de 1994 se creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, como mecanismo de planeación, coordinación, ejecución y evaluación de las actividades encaminadas a la prestación de los servicios relacionados con el desarrollo de la economía campesina y, al mismo tiempo, a la promoción del acceso de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra. El mencionado organismo, compuesto por seis subsistemas, quedó a cargo de las siguientes funciones: adquisición y adjudicación de tierras; organización y capacitación de los campesinos, y prestación de servicios sociales básicos en lo concerniente a aspectos tales como infraestructura física, vivienda rural, adecuación de tierras y seguridad social. Asimismo, debía prestar servicios en lo relativo a investigación, asistencia técnica, transferencia de tecnología y diversificación de cultivos; mercadeo, acopio, empaque, procesamiento y fomento agroindustrial. Por último, también debía ocuparse de la financiación de los diversos programas. Al INCORA le correspondió la tarea de coordinar las actividades de los organismos y entidades que integraban el sistema.

Además, se crearon el Consejo Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino —como órgano consultivo del Estado— y los Comités Departamentales de Desarrollo Rural y Reforma Agraria, como instancias de concertación local entre las entidades públicas y privadas y las comunidades rurales.

Por otra parte, se fijaron los lineamientos centrales para establecer zonas de reserva campesina, principalmente en las regiones de colonización reciente y de frontera agrícola, con el fin de ordenar la propiedad rural, prevenir el acaparamiento y la concentración de tierras baldías, así como contener la descomposición de la economía campesina, transformar a los beneficiarios en medianos empresarios y lograr la participación de los campesinos en las instancias de planificación y decisión.

En los primeros cinco años de funcionamiento de la política de redistribución de tierras por medio del mercado (1995-1999), ingresaron 286.939 hectáreas al Fondo Nacional Agrario y se benefició a apenas 19.397 familias, cifras que, en comparación con las del período 1988-1994, muestran una disminución apreciable de los alcances de la política redistributiva. Se redujo la inversión pública para la redistribución de tierras y no funcionó coordinadamente el crédito complementario a la subvención otorgada para la compra de tierras. Pese a las garantías ofrecidas por el Fondo Agropecuario de Garantías, prevalecieron las fallas de mercado, muchas de ellas asociadas a los problemas de información que tuvieron los bancos, particularmente en la evaluación de los riesgos

implícitos en las operaciones crediticias que llevaron a cabo con los campesinos. El sistema de reforma agraria no funcionó como tal, debido a que cada una de las entidades competentes formuló sus políticas y estableció sus prioridades en forma aislada, sin coordinarse con las demás y debido asimismo al diferente grado de descentralización y de planificación alcanzado por las distintas entidades territoriales, a todo lo cual debe agregarse la dispersión de funciones. Además, el INCORA comenzó a ejercer un mayor control sobre las negociaciones, con lo cual interfirió en su desenvolvimiento y elevó los costos de transacción, circunstancia que se tradujo a la larga en un alza desmesurada del precio de las tierras vinculadas a la reforma agraria. De esa manera, el concepto de mercado de tierras terminó por convertirse en una simple licencia que aumentó la discrecionalidad de los funcionarios del INCORA en la conducción de las negociaciones entre los propietarios y los campesinos. En definitiva, el proceso se convirtió en una caricatura de los mecanismos de mercado.

Vistos los pobres resultados de la aplicación de la Ley 160 de 1994, el gobierno nacional, por conducto del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y del INCORA, decidió realizar ajustes en el marco legal vigente y promover, conjuntamente con el Congreso de la República, la creación de instancias de participación ciudadana, con el fin de consultar la opinión de los propios interesados en la reforma agraria.

3. Revisión de los fundamentos de la reforma agraria

La necesidad de reformar la estructura agraria, como requisito para un desarrollo social, económico y político más equitativo, ha sido uno de los aspectos que han concitado mayor consenso entre quienes han estudiado los problemas del Tercer Mundo. Y aunque siempre se habla en forma retórica de la reforma agraria como una política de carácter estructural, que va más allá de la mera redistribución de la propiedad de la tierra, éste es el único elemento sobre el cual existe cierta claridad conceptual y operacional. De hecho, todos los programas de desarrollo rural que no incluyeron la redistribución de la propiedad de la tierra siempre fueron considerados como simples sustitutos de la reforma agraria.

La redistribución de la propiedad de la tierra ha sido, inequívocamente, el factor fundamental en el concepto de reforma agraria, al cual se han agregado después otros elementos, más que nada para hacer operativa la idea de integridad de la reforma, pero no para arrojar claridad conceptual sobre el problema que se debe resolver. En consecuencia, quizás sea tiempo de someter a discusión los fundamentos

teóricos de la reforma agraria, como requisito para encaminar a una sociedad como la colombiana hacia la senda del desarrollo.

Muchos de los analistas que se refieren a la situación colombiana empiezan sus ponencias con la afirmación de que, dadas las actuales condiciones técnicas y sociales de la producción, ya no tiene sentido hablar de reforma agraria en su aspecto meramente redistributivo de la propiedad. Sin embargo, inmediatamente después dicen que, por razones de conveniencia política o social, hay que insistir en tal aspecto. Es como si la redistribución de la propiedad de la tierra agrícola se hubiera convertido en una deuda histórica que debe ser cancelada de todos modos, sin importar su pertinencia en el presente.

La resistencia a abandonar ese círculo vicioso proviene, quizá, de una resistencia mayor: a saber, la renuencia a revisar y valorar en forma rigurosa la pertinencia actual de los supuestos que llevaron a postular que la redistribución de la propiedad de la tierra es condición fundamental para el desarrollo económico y social.

Conviene, entonces, examinar esos supuestos. He aquí los principales:

Primer supuesto: Los factores tradicionales de la producción son las fuentes primordiales de creación de valor y riqueza.

En muchos trabajos sobre economía agrícola se ha dado por supuesto que las energías originarias de la tierra, esto es, su fertilidad natural, eran la base de las diferencias de valor del trabajo agrícola. Es decir, se sostiene que la fertilidad natural es el factor que diferencia la productividad y la producción de los trabajadores y, por lo tanto, la principal fuente de apropiación de la riqueza generada en la agricultura. Ello era quizás bastante cierto, en el contexto mundial, hasta las dos primeras décadas del siglo XX y en Colombia, hasta fines de los años sesenta. Desde entonces, el formidable progreso tecnológico de la agricultura ha debilitado cada vez más la veracidad de esa premisa.

Actualmente, la contribución relativa de la tierra, como factor de producción, a la oferta agrícola, pesa poco y cada vez pesa menos. Lo que ha hecho y está haciendo crecer la producción agropecuaria es el progreso del conocimiento científico y tecnológico, que descubre nuevas posibilidades de aprovechar los recursos y permite contrarrestar las restricciones que imponen a la producción la escasa fertilidad natural y, en general, el conjunto de las mencionadas energías originarias del suelo y del medio ambiente natural. Gracias al avance científico y tecnológico, la productividad del trabajo agrícola depende cada vez menos de la fertilidad natural y originaria de la tierra. Suelos que hasta hace pocas décadas eran considerados malos o no aptos para la explotación, hoy son excelentes. Basta ver los cultivos de espárragos en el desierto de Perú,

donde se logran los más altos rendimientos y se producen grandes cantidades de valor por unidad de superficie y de trabajo aplicado a esos suelos naturalmente pobres.

Por consiguiente, la participación de la tierra (o sea, el valor de la renta) en el valor de la producción agropecuaria tiende a disminuir y es ya una fracción minoritaria: la renta de la tierra en Colombia representa mucho menos de 10% del valor de la producción agropecuaria y esa proporción se está reduciendo cada vez más. Si la contribución del PIB agropecuario al PIB nacional es cercana a 11%, lo anterior significa que la tierra aporta cuando mucho 1% del PIB nacional. ¿Qué poder transformador puede tener el ajuste de la propiedad de la tierra, que equivale a 1% del ingreso nacional, cuando cerca de 30% de los colombianos habitan todavía en el campo, y más de 70% de esos habitantes rurales viven en condiciones que están por debajo de la línea de pobreza?

A menos que la redistribución de la propiedad de la tierra pudiera, por sí misma, elevar la eficiencia de la producción hasta el punto de aumentar drásticamente la contribución de la agricultura al PIB nacional, es claro que el impacto de una reforma de la propiedad agraria habrá de ser apenas marginal en el medio rural, dada la magnitud de la pobreza y el atraso imperantes en él.

Segundo supuesto: La distribución de la propiedad de los factores tradicionales (entre ellos la tierra) determina la distribución del ingreso, así como la distribución del poder político y social.

Si se considera que las fuentes primordiales de creación de valor son los factores tradicionales de la producción, la distribución de la propiedad sobre éstos se vuelve fundamental en la determinación de la distribución de las rentas, de la riqueza, de la capacidad de control político y del poder social. En el mundo occidental, el poder sigue a la propiedad. En consecuencia, los terratenientes llegaron a concentrar, en las sociedades tradicionales, la riqueza, el poder político y el prestigio social.

Sin embargo, la idea de que la propiedad de la tierra constituye hoy un factor determinante, o tan siquiera importante, en la estructura de distribución de los ingresos de la nación, no resiste un análisis técnico mínimamente riguroso, pero tampoco se puede afirmar ya que es una fuente importante de poder político. La población del país se ha urbanizado, y las actividades económicas basadas en la explotación de la tierra aportan escasamente, como se dijo recién, 11% del PIB nacional, con tendencia a la baja. Más aún, las actividades rurales no agropecuarias están creciendo más de prisa que las agropecuarias: de hecho, cerca de la mitad de la fuerza de trabajo rural se ocupa hoy en actividades no

agropecuarias. Todo esto ha transformado la estructura social y ha debilitado las posibilidades de los terratenientes de ejercer control político sobre la población, pues la tierra, como factor de producción, pesa muy poco en la distribución de la renta nacional e, incluso, de las rentas rurales.³

Tercer supuesto: Como corolario del segundo supuesto, para construir democracia, equidad económica y justicia social es imprescindible redistribuir la propiedad sobre los medios tradicionales de producción (la tierra y el capital físico).

Cuando el crecimiento de la producción obedece principalmente al aumento de los factores, es decir, cuando el progreso de la productividad es muy bajo, la distribución del ingreso que se genera en un período está determinada por la distribución inicial de la propiedad de los factores. Es por eso por lo que en el pasado, la gente que heredaba la mayor riqueza seguía siendo la que acumulaba mayor riqueza y también la que más riqueza dejaba como herencia a sus descendientes. En otras palabras, cuando el progreso técnico es lento, la distribución del ingreso y la renta se hace en proporción a la distribución de la riqueza previamente acumulada. Por consiguiente, las estructuras sociales tendían a reproducirse y las posibilidades de movilidad y cambio social eran mínimas: para cambiar las estructuras sociales se requerían procesos revolucionarios que, entre otras cosas, impusieran la redistribución de los activos económicos. Las naciones que no lograron establecer instituciones que distribuyeran los activos económicos en forma más o menos equitativa, sobre todo en función del desempeño y no en función de la tradición, fueron incapaces de establecer y consolidar la democracia política para regular sus relaciones sociales.

A medida que el progreso técnico y el cambio institucional se han ido convirtiendo en las principales fuentes del crecimiento de la producción, la forma en que se distribuye el valor creado (el ingreso nacional) obedece cada vez menos a la distribución inicial de la riqueza y, por tanto, de la propiedad. Las personas que más rápidamente se enriquecen hoy no son las que más riqueza poseían ayer —ejemplo de ello es el auge de Microsoft y de las empresas situadas en Silicon Valley—, y es muy probable que las que mayor riqueza tendrán mañana no son las que hoy la poseen. En el presente, el principal factor de la distribución del ingreso es la capacidad de gestionar en forma óptima los recursos productivos, independientemente de la relación de propiedad inicial

³ Con todo, es necesario tener presente que en ciertas regiones de Colombia la estructura económica reposa sobre la producción agropecuaria, por lo que la redistribución de la tierra podría tener en ellas un efecto económico y político apreciable. Sin embargo, se trata de circunstancias eminentemente regionales y no de orden nacional.

sobre éstos. Es decir, la posesión de conocimiento y la habilidad para descubrir y aprovechar las oportunidades que ofrece la dinámica de cambio son hoy en día —y continuarán siendo— los factores más importantes en la distribución del ingreso y, desde luego, de la riqueza y el poder político: todavía es cierto en las democracias occidentales que el poder sigue a la propiedad. En este escenario, la clave de la prosperidad y de la libertad de los seres humanos está y estará cada vez más en la calidad y la cantidad de sus conocimientos. El sector rural y las actividades agrícolas y ganaderas no son una excepción a este respecto.

Cuarto supuesto: El alto precio de la tierra, originado en las distorsiones de política y en los privilegios institucionales que están asociados a la propiedad rural, impide el desarrollo de la producción agrícola.

El precio de la tierra era muy importante si la propiedad tenía que redistribuirse, como condición para utilizar productivamente el recurso. Esa importancia era doble: por una parte, el precio de la tierra era relevante en lo que concernía al costo fiscal de una reforma agraria no revolucionaria. Por otra parte, era importante también en lo concerniente a las eventuales inversiones empresariales, por lo cual un precio alto de la tierra imponía barreras para la entrada de capital en la agricultura.

En buena medida, el problema radica en que el precio de la tierra no guarda proporción con la rentabilidad de las actividades agrícolas. En consecuencia, todo lo que se hiciera para corregir esa distorsión era positivo. Con excepción de los terratenientes, la mayoría de la población consideraba necesario implantar políticas tributarias —nunca adoptadas en Colombia en forma efectiva— que penalizaran la concentración improductiva de la propiedad de la tierra.

En Colombia, a pesar de los altos precios de la tierra, hubo un ingreso progresivo de capital en la agricultura, a veces por medio de la compra de tierras (transacción de los derechos de propiedad) y otras veces por medio de diversas modalidades de contratación, como arrendamiento y formación de compañías, en virtud de las cuales sólo se transfieren derechos de uso de los servicios productivos de la tierra, sin traspaso de la propiedad. El mercado de derechos de uso ha operado únicamente en lo referente a actividades productivas e inversiones de corto plazo (cultivos transitorios), mientras que para desarrollar actividades de largo plazo, hasta ahora ha sido imprescindible la adquisición de la propiedad.⁴

La pregunta que surge es si el carácter transable de la propiedad es una condición necesaria para el desarrollo eficiente de la producción

⁴ No obstante, hay algunas excepciones, como la producción azucarera del valle de Cauca.

agropecuaria. Ninguna razón, ni teórica ni práctica, sugiere una respuesta afirmativa. El desarrollo de la producción no implica un vínculo de propiedad de la empresa o del productor con los factores de la producción. Comprar la tierra no es conveniente para la empresa agrícola, pues implica esterilizar grandes sumas de capital y distraer parte del potencial de financiamiento de las actividades creadoras de valor. El fin de la esclavitud se precipitó gracias a las ventajas que ofrecía el mercado libre referido a los servicios productivos del trabajo, por sobre las ventajas del mercado referido a los derechos de propiedad sobre las personas. Las empresas también están prefiriendo adquirir sólo los servicios productivos de los bienes de capital, tomándolos en arriendo a otras organizaciones especializadas, ejemplo de lo cual es el desarrollo del arrendamiento financiero de toda clase de infraestructuras, maquinarias y equipos.

En la agricultura, el arriendo de tierras es una práctica antigua, que está cobrando cada vez mayor vigor en el presente. Además, la renta de la tierra, a diferencia del precio de la tierra, sí refleja la rentabilidad de la producción y está determinada por ésta.

Si la transacción de los derechos de propiedad de la tierra ha dejado de ser una condición para desarrollar la producción agrícola, entonces ¿por qué en Colombia, para desarrollar actividades agropecuarias y realizar inversiones que sólo se pueden recuperar a largo plazo, sigue siendo indispensable la compra de la tierra? La respuesta correcta no se debe buscar en las distorsiones del mercado de derechos de propiedad, sino en las distorsiones y la falta de desarrollo del mercado de derechos de uso de la tierra. Habrá que buscarla también en la debilidad de las instituciones económicas y jurídicas que garantizan transparencia y seguridad a los derechos de propiedad en los procesos de intercambio. Una mala o precaria definición jurídica de esos derechos impide el desarrollo de los mercados de derechos de uso. En Colombia, por ejemplo, los contratos de arrendamiento a largo plazo son percibidos como una fuente potencial de incertidumbre sobre los derechos de ambas partes, esto es, no sólo sobre los derechos del propietario, sino también del arrendatario. Por tal razón, no se han desarrollado en el contexto de la agricultura de ciclo largo, y por eso se impone la condición de compra de la tierra para establecer cultivos permanentes. Valga señalar que las ventajas comparativas de Colombia en la producción agrícola parecen ser más claras en los cultivos permanentes.

¿Tiene sentido mantener, con el mismo enfoque de los años cincuenta, las preocupaciones sobre el mercado de la tierra en Colombia? ¿Una política tributaria discriminatoria será capaz todavía de inducir cambios en la estructura de uso de la tierra? ¿Son realmente esos elementos los más idóneos para poner en circulación los derechos de uso

de la tierra? No. Esos instrumentos pueden servir para otras finalidades, pero no para impulsar el desarrollo agrícola ni para acelerar el desarrollo productivo. Quizás podríamos ponernos de acuerdo en cuanto a las motivaciones de equidad social, en el sentido de hacer que los más ricos paguen proporcionalmente más impuestos, para financiar por la vía fiscal programas de mejoramiento y redistribución de las oportunidades a favor de los más pobres. Podemos utilizar las políticas de discriminación tributaria para eso, pero no digamos que podemos utilizarla para inducir un mejor aprovechamiento de la tierra, porque ese ya no es un resultado que podamos esperar de tales medidas. La aplicación de un impuesto específico sobre la tierra, sin corregir al mismo tiempo las fallas institucionales que tornan inseguros los derechos de propiedad en las transacciones de derechos de uso (por ejemplo, de arrendamiento), sólo contribuiría a consolidar la actual estructura de distribución de la propiedad y fomentaría sistemas extensivos de uso del suelo, como la ganadería extensiva.

Éstos fueron los supuestos que, durante muchos años, movieron a políticos socialdemócratas y a especialistas del desarrollo económico a promover reformas de la estructura de la propiedad rural, no sólo con el fin de aumentar la eficiencia económica de la agricultura, sino también de alcanzar objetivos de equidad económica y justicia social.

4. Rediseño de la estrategia de desarrollo agrícola y rural

Sin embargo, como se dijo recién, los determinantes fundamentales de la capacidad de creación y apropiación de riqueza, de poder político y de generación de valor ya no están relacionados con la distribución de la propiedad de los factores productivos, sino principalmente con la capacidad y fertilidad del conocimiento y de la mente de las personas que los utilizan y gestionan para crear valor, prosperidad y reconocimiento político y social. En casi todas las actividades económicas, el conocimiento se ha convertido en el principal medio de producción. Y la agricultura no es una excepción: hoy la fertilidad de la mente de los agricultores es mucho más importante que la fertilidad natural de las tierras que cultivan.

Con todo, el uso productivo del conocimiento requiere el acceso a los medios de producción sobre los cuales se aplica. Por consiguiente, hay que distinguir entre derechos de propiedad y derechos de uso. Ahora bien, el tipo de movilidad que es imprescindible para el uso productivo del conocimiento es el que se relaciona con los derechos de uso, lo que implica crear las instituciones o condiciones que promuevan el desarrollo de los mercados y la

movilidad de los derechos de uso de la tierra, independientemente del desarrollo de los mercados de derechos de propiedad.

Si el acceso a la propiedad ya no es el determinante principal de la capacidad de generar y apropiarse riqueza y de inducir el cambio social, es necesario reorientar la atención hacia lo que realmente importa: la distribución equitativa de la educación, la capacitación y la información, como también hacia el tipo de instituciones que facilitan el desarrollo de los mercados de derechos de uso de los factores, lo cual requiere condiciones jurídicas y económicas específicas.

A pesar de la inadvertencia de los académicos y los políticos, en el presente se están consolidando empresas agrícolas de todos los tamaños; se han extendido las transacciones de derechos por la vía de contratos, y se están desarrollando grandes organizaciones que integran a pequeños, medianos y grandes productores en complejos agroindustriales coordinados, sin modificar en modo alguno la propiedad, porque el hacerlo no mejoraría la eficiencia de la producción y el intercambio, o no rendiría beneficios económicos mutuos. Lo que se intercambia en estos proyectos es el servicio productivo de los factores, hecho que contribuye a que las empresas hagan más transparentes sus costos de producción.

Las reformas agrarias redistributivas sólo han tenido éxito en lo que dice relación con sus objetivos de equidad y de modernización institucional, cuando estuvieron precedidas o fueron uno de los frutos de procesos que rompieron en forma drástica con la estructura institucional y de poder hasta entonces prevaleciente: una guerra internacional, una revolución exitosa y otros acontecimientos de esa índole. Ninguna reforma redistributiva de la tierra llevada a cabo en condiciones de democracia formal ha rendido resultados capaces de promover el bienestar de los campesinos, la transformación del medio rural y la modernización institucional de la sociedad en su conjunto. La mayoría de las reformas agrarias de América Latina y el Caribe así lo demuestran. Más aún: es discutible si aquellas reformas redistributivas que provinieron de una revolución agraria, como en Bolivia y México, o, como en Perú, de un gobierno autoritario, favorecieron efectivamente el desarrollo rápido, estable y con equidad social. Ninguna de esas revoluciones produjo un cambio fundamental en el arreglo institucional del país; sólo redistribuyeron la tierra, sin prestar atención a las condiciones que determinan las capacidades y las oportunidades individuales de la población rural para promover su desarrollo y bienestar. Eso es lo que las diferencia en forma fundamental de las reformas agrarias exitosas llevadas a cabo, por ejemplo, en los países del este y del sudeste asiático, que forman la última generación de sociedades

industriales, en las cuales el énfasis se puso en la promoción y el desarrollo del capital humano.

Si la redistribución de la tierra ya no tiene la capacidad para aumentar significativamente los ingresos de los campesinos, ni para mejorar la distribución del ingreso y la riqueza, ni para fortalecer la participación política de los campesinos, y si en Colombia esos objetivos siguen siendo tan válidos hoy como hace 50 años, ¿por qué insistir en una estrategia equivocada? ¿Por qué no prestar atención al mejoramiento de la distribución de aquellos factores que hoy determinan el nivel de ingreso, de riqueza y de participación política de los ciudadanos? ¿Por qué no destinar los recursos y la energía a proporcionar educación y capacitación de alta calidad a los campesinos pobres, en vez de distraer esos mismos recursos en acciones de muy poco efecto en la consecución de esos objetivos? ¿Por qué distraer las energías políticas que deben aplicarse a crear un ambiente institucional apropiado para que los campesinos reciban mejor educación, muestren más iniciativa y tengan diversas opciones para acceder a los medios y factores tradicionales de producción?

No parece haber razón, entonces, para insistir en una preocupación anacrónica por la estructura de propiedad de la tierra como condición para el desarrollo de la agricultura y la ganadería. Mantener ese punto de vista en el diseño de las estrategias de desarrollo agrícola y rural es contribuir a mantener el atraso y la pobreza rural.

Es necesario superar la reforma agraria, cuando por ello se entiende, como se ha entendido en Colombia, redistribuir la propiedad de la tierra, porque los supuestos y las condiciones que justificaron ese objetivo en el pasado hoy ya no tienen validez, porque carecen de la capacidad transformadora que tuvieron antes del advenimiento de la sociedad basada en el conocimiento. Hay que esforzarse más por garantizar que los campesinos y trabajadores del campo tengan el mayor acceso posible a los conocimientos y a la información que son imprescindibles para aumentar sus capacidades y, en consecuencia, el rango de oportunidades para su desarrollo material y espiritual.

5. Conclusiones

Si se juzgara por las leyes y normas orientadas a modificar la estructura agraria que con tanta abundancia se han expedido en Colombia desde la década de 1930, daría la impresión de que en el país se ha estado persiguiendo la forma más adecuada de corregir las restricciones relacionadas con la distribución desigual e ineficiente de la tierra. Sin embargo, a juzgar por los resultados, es claro que se ha carecido de la

suficiente capacidad y voluntad política para realizar las transformaciones necesarias, pues se han escogido medios y estrategias que no permiten alcanzar los propósitos que declara la legislación. En los últimos 40 años, la reforma redistributiva de la tierra no logró cambiar ni siquiera marginalmente la estructura de la propiedad, ni la dinámica de la pobreza y la marginalidad rural, pese a haberse gastado más de 3.500 millones de dólares únicamente en el funcionamiento del INCORA.

Si bien ha faltado capacidad política para aplicar la reforma agraria, también hay que concluir que las estrategias y los medios definidos para ello fueron erróneos.

Las intenciones aparentes de la directiva política de Colombia en relación con la estructura agraria y, sobre todo, con la distribución desigual e ineficiente de la propiedad de la tierra, se han reflejado en sucesivas reformas legislativas. Hasta antes de 1960, los instrumentos legislativos se centraron fundamentalmente en la tarea de definir y aclarar los derechos de propiedad, con el fin de promover el funcionamiento eficiente de los mercados de tierras y lograr una mejor asignación productiva de la tierra. A partir de los años sesenta, ha predominado el propósito de redistribuir la propiedad por medio de la intervención directa del Estado, complementada con programas de desarrollo rural integral. La intervención estatal se ha dado en la forma de compra de predios, que luego serían entregados en parcelaciones a campesinos sin tierra; adjudicación de baldíos y titulaciones individuales y comunitarias; fomento de la colonización, y creación, delimitación y saneamiento de reservas para comunidades indígenas.

Las diferentes problemáticas rurales, así como los conflictos sociales de mayor profundidad y extensión que afronta el país, se han asociado con la concentración de la propiedad y con los anhelos de tierra de la inmensa mayoría de los campesinos. Esta percepción tiende a reforzar y a perpetuar la atención en soluciones redistributivas, como condición necesaria para el desarrollo rural y la superación de los aberrantes niveles de pobreza y marginalidad en que viven los campesinos. De esa manera, las posibilidades de tener éxito en la búsqueda de la convivencia en paz, la lucha contra la producción y el tráfico y de drogas ilícitas, y en la mitigación de los problemas ambientales, se tradujeron en el ideario intelectual en una reforma agraria redistributiva de la propiedad. Esta percepción explica en buena parte la sucesión de cambios legislativos al respecto.

En casi 40 años de reforma agraria se han alcanzado los siguientes resultados: i) Se han redistribuido por compra y por expropiación apenas 1.500.000 hectáreas. Se han titulado 15.000.000 de hectáreas de tierras baldías y se delimitaron 30.000.000 de hectáreas para resguardos

indígenas, pese a lo cual el índice de concentración de la propiedad no cambió en forma significativa dentro de la frontera agrícola. ii) Por medio de programas de redistribución se ha beneficiado a poco menos de 102.000 familias, más de la mitad de las cuales recibieron tales beneficios en los últimos 10 años; poco más de 430.000 familias han obtenido títulos de propiedad sobre predios baldíos y más de 65.000 familias de comunidades indígenas se han beneficiado con la definición y delimitación de resguardos y reservas indígenas. iii) En los programas de redistribución del INCORA, el Estado gastó algo más de 3.500 millones de dólares. En promedio, el gasto por familia beneficiada asciende a más de 35.000 dólares, y el gasto por hectárea redistribuida llega a casi 2.450 dólares. Los períodos de mayor gasto fueron precisamente aquellos en que se alcanzaron menos logros, a causa sobre todo de los costos fijos de la entidad ejecutora, cuyo tamaño no siempre se ajustó cuando disminuyeron los recursos de inversión. iv) Finalmente, en los últimos años el gasto fiscal por familia beneficiada y por hectárea redistribuida ha disminuido hasta cerca de 20.000 dólares en el primer caso y 1.300 dólares en el segundo. Ello coincide con una disminución de la estructura burocrática del INCORA y con la aplicación de políticas de adquisición de tierras que hacen hincapié en las negociaciones directas entre campesinos y propietarios.

Las familias que han sido beneficiarias no están en mejor situación que las familias testigo en cuanto a renta y calidad de vida. Ello merece ser investigado a fondo, pues parece indicar que el rendimiento social del gasto público vinculado a la redistribución de tierras ha sido mínimo.

Las circunstancias económicas e institucionales que justificaron plenamente, hasta hace pocas décadas, la necesidad de emprender una reforma agraria redistributiva han cambiado significativamente. Hoy parece más importante hacer hincapié en todo aquello que promueva las capacidades de los campesinos (capital humano) y, asimismo, en la creación de un ambiente institucional que favorezca sus posibilidades de acceder a los recursos productivos y a la tierra, aunque no necesariamente por la vía de la propiedad.

Según se desprende de la experiencia internacional, para que las reformas agrarias redistributivas logren resultados significativos en la lucha contra la pobreza y la desigualdad rural, es enteramente imprescindible introducir cambios profundos en la estructura de poder de la sociedad en su conjunto y crear condiciones institucionales para el desarrollo integral del medio rural. No basta la simple reforma redistributiva de la tierra, por radical que sea. Hay ejemplos muy ilustrativos al respecto.

Bibliografía

- Arango Restrepo, Mariano (1994), "Esquema de políticas de reforma agraria en Colombia", *Transformaciones en la estructura agraria. Ministerio de Agricultura, 80 años*, Bogotá, D.C.
- Balcázar, Alvaro (1990), "Tamaño de finca, dinámica tecnológica y rendimientos agrícolas", *Coyuntura agropecuaria*, N° 27, Cega.
- (1985), "Marco histórico general para el análisis de la política agropecuaria en Colombia", *Cuadernos de economía*, vol. 5, Bogotá, D.C., Departamento de Economía, Universidad Nacional de Colombia.
- Balcázar, Alvaro y otros (1998), *Del proteccionismo a la apertura: ¿el camino a la modernización agropecuaria y rural? Misión rural*, Bogotá, D.C., Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)/TM Editores.
- Bates, Roberts H. (1998), "The political framework for agricultural policy decisions", *International Agricultural Development*, Carl K. Eicher y John M. Staatz (comps.), Baltimore, Maryland, The John Hopkins University Press.
- Bejarano, Jesús Antonio (1989), "Enfoques recientes sobre el desarrollo del sector agropecuario", *Economía Colombiana. Revista de la Contraloría General de la República*, N° 217-218.
- (1988), "Agricultura y transformación estructural", Documento N° 02, Bogotá, D.C., Misión de Estudios del Sector Agropecuario, Departamento Nacional de Planeación (DNP), noviembre.
- Berdegúe, Julio A., Thomas Reardon y Germán Escobar (2000), "Empleo e ingreso no agrícola en América Latina y el Caribe", documento presentado en la Conferencia "Desarrollo de la economía rural y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe", Nueva Orleans, Luisiana, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), marzo.
- Binswanger, Hans P. (1998), "Agricultural and rural development: painful lessons", *International Agricultural Development*, Carl K. Eicher y John M. Staatz (comps.), Baltimore, Maryland, The Johns Hopkins University Press.
- Bonnen, James T. (1998), "Agricultural development: transforming human capital, technology, and institutions", *International Agricultural Development*, Carl K. Eicher y John M. Staatz (comps.), Baltimore, Maryland, The Johns Hopkins University Press.
- De Janvry, Alain y Elisabeth Sadoulet (1998), "Path-dependent policy reforms to rural development in Colombia", *International Agricultural Development*, Carl K. Eicher y John M. Staatz (comps.), Baltimore, Maryland, The Johns Hopkins University Press.
- (1996), *Growth, Inequality and Poverty in Latin America: A Causal Analysis, 1970-1994*, Berkeley, California, Universidad de Berkeley.
- Diago Ramírez, Miguel (1989), *Evaluación del desarrollo de asentamientos de reforma agraria*, Bogotá, D.C., Ministerio de Agricultura/Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA)/Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

- Echeverría, Rubén (2000), "Opciones de inversión en la economía rural de América Latina y el Caribe", documento presentado en la Conferencia "Desarrollo de la economía rural y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe", Nueva Orleans, Luisiana, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), marzo.
- Griffin, Kimberley, Azizur Rahman Khan y Amy Ickowitz (2000), *A Poverty and the Distribution of Land*, Riverside, California, Departamento de Economía, Universidad de California.
- INCORA (Instituto Colombiano de Reforma Agraria) (2000), *Informe de la Oficina de Planeación*, Bogotá, D.C.
- INCORA (Instituto Colombiano de Reforma Agraria)/Ministerio de Agricultura (1988), *25 años de reforma agraria*, Bogotá, D.C.
- Kalmanovitz, Salomón (1986), *Ensayos escogidos de economía colombiana*, Bogotá, D.C., Centro de Investigaciones para el Desarrollo, Universidad Nacional.
- Machado, Absalón (1994), "Tierras y reforma agraria, una mirada retrospectiva", *Transformaciones en la estructura agraria. Ministerio de Agricultura, 80 años*, Bogotá, D.C.
- North, Douglass C. (1998), "Economic performance through time", *International Agricultural Development*, Carl K. Eicher y John M. Staatz (comps.), Baltimore, Maryland, The Johns Hopkins University Press.
- Perry, Santiago (1990), "Cuatro ensayos sobre política agraria", El Áncora Editores.
- Schultz, Theodore W. (1998), "Investing in people", *International Agricultural Development*, Carl K. Eicher y John M. Staatz (comps.), Baltimore, Maryland, The Johns Hopkins University Press.
- Sen, Amartya (1999), *Desarrollo y libertad*, Buenos Aires, Editorial Planeta.
- (1998), "Food, economics and entitlements", *International Agricultural Development*, Carl K. Eicher y John M. Staatz (comps.), Baltimore, Maryland, The Johns Hopkins University Press.
- Timmer, C. Peter (1998), "The role of agriculture in Indonesia's development", *International Agricultural Development*, Carl K. Eicher y John M. Staatz (comps.), Baltimore, Maryland, The John Hopkins University Press.

Capítulo X

El mercado de tierras en Guatemala

Jaime Carrera¹

En Guatemala, el mercado de tierras se ha constituido, en los últimos años, en el principal instrumento para aumentar el acceso a la tierra de los campesinos que no la poseen o la poseen en cantidad insuficiente. En consecuencia, en el presente estudio se analiza la situación agraria del país y el contexto en que se desenvuelve el mercado de tierras, constituido por la plataforma jurídica y legal, el derecho consuetudinario practicado por los pueblos indígenas, la política pública que afecta el funcionamiento de este mercado, las instituciones ligadas a él y el esquema de regionalización del país.

El estudio se llevó a cabo entre los últimos meses de 1998 y los primeros meses de 1999. La información primaria fue recogida en terreno, por medio de una encuesta levantada en tres de las cuatro regiones en que se dividió el país para efectos del estudio. La información secundaria proviene del fideicomiso Fondo de Tierras y de entrevistas con personas conocedoras del medio nacional.

En la sección 1 se describe la situación agraria prevaleciente en el país antes de que se intensificara el recurso a mecanismos de mercado

¹ El presente estudio fue elaborado por un equipo de trabajo dirigido por Jaime Arturo Carrera C., presidente ejecutivo de la empresa JC FENIX Consultores.

para el acceso a la tierra. En la sección 2, se pasa revista a las limitaciones que ha encontrado el funcionamiento de este mercado en los últimos años. En la sección 3, se presentan los principales resultados del estudio en terreno y, finalmente, en la sección 4 se intenta una evaluación en lo económico, social y ambiental de las principales iniciativas desarrolladas en el país con vistas a agilizar el funcionamiento del mercado de tierras.

1. Situación agraria y mercado de tierras

Los orígenes de la situación agraria actual se remontan a la conquista española y a la colonización posterior, en la cual el repartimiento de la tierra y la encomienda de indios fueron los dos instrumentos más importantes para la formación de riqueza a partir de la tierra (Carrera, 1997).

Pasando ya a la situación presente, cabe consignar que la sociedad suele considerar que el Estado es, en general, el propietario de la tierra y el impulsor del sistema agrario, por lo cual da por supuesto que aquel debe repartir sus tierras en forma gratuita y espera que la adjudicación de la propiedad de la tierra esté condicionada a su posesión por el beneficiario (Morales, 1994).

Aunque no hay datos recientes acerca de la distribución de la superficie, en el último censo (1979) se muestra que 2% de las fincas más grandes del país concentraban 67% de la tierra arable, en tanto que 80% del total de las fincas sólo cubrían 10% de la tierra. Ello indica que el país registra uno de los valores más altos de concentración de la tierra en América Latina y el Caribe.

Alrededor de 1950 se inició el primer proceso de reforma agraria en el país, con la repartición de tierras a los campesinos, entre las cuales figuraban predios estatales y predios privados ociosos. Las tierras privadas serían pagadas por el Estado con la entrega de bonos. Esta reforma se detuvo violentamente cuando fue derrocado el gobierno impulsor y se instauró otro que echó pie atrás en dicho proceso.

No obstante, entre 1950 y 1980 se hicieron dos asignaciones importantes para dotar de tierras a los campesinos, en virtud de las cuales se entregaron fincas estatales en la región de la Boca Costa Sur y en la planicie costera del sur del país, regiones ambas de gran aptitud agropecuaria. En fechas más recientes, se promovió la colonización de territorios poco accesibles, situados en el norte y el norte bajo del país, regiones que cuentan con ecosistemas frágiles y condiciones poco aptas para la agricultura intensiva, pues sus suelos se prestan mejor para la explotación forestal o para constituir zonas de reserva.

De acuerdo con antecedentes del Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA), entre 1954 y 1985 se benefició a 107.728 familias campesinas con la entrega de un total de 792.540 hectáreas (Anzueto, 1996). Estos datos no incluyen a los beneficiarios de la colonización del norte, territorio en el cual había, en 1995, alrededor de 25.000 parcelas sin título, cada una con una superficie promedio de 45 hectáreas.

A comienzos del año 2000, el Fondo de Tierras informó que la depuración de expedientes para regularizar la tenencia le había permitido identificar alrededor de 55.000 títulos sin registrar, los cuales están siendo sometidos ahora al procedimiento de inscripción en el Registro General de la Propiedad (Fondo de Tierras, 2000).

Los regímenes de tenencia vigentes en el país pueden clasificarse de la siguiente manera: i) áreas protegidas, que son de propiedad estatal y con características especiales de interés público; ii) ejidos o tierras municipales reconocidas como de propiedad municipal y utilizadas para beneficio de la comunidad; iii) parcelas agrícolas y ganaderas, que son áreas entregadas por el Estado a los campesinos que se encuentran bajo la tutela del INTA; iv) tierras de propiedad privada, cuyos propietarios son entes individuales o jurídicos privados respaldados con título inscrito en el Registro General de la Propiedad o amparado en algún documento legal; v) tierras de cooperativas, las cuales gozan de personería jurídica y están facultadas para adquirir bienes inmuebles, y vi) propiedades del Estado, que corresponden a tierras que el Estado se ha reservado como patrimonio de la nación, entre las cuales figuran los terrenos baldíos.

Las tierras que se transan en los mercados formales son, fundamentalmente, las de propiedad privada, las provenientes de los procesos de reforma agraria o de colonización y aquellas que están bajo tutela del INTA y que, por medio de determinados mecanismos de transferencia de derechos, cambian de poseedor, aunque estos últimos procedimientos no siempre son muy diáfanos.

Los mercados más dinámicos se han desarrollado en las zonas de colonización constituidas por parcelas entregadas por el Estado. A causa de ese dinamismo, el precio de la tierra se cuadruplicó, entre 1970 y fines de 1980, en las zonas de El Petén y el Norte Bajo, debido especialmente a la especulación suscitada, entre otros factores, por la construcción de carreteras e infraestructura básica de servicios, así como por los planes para levantar plantas hidroeléctricas y la posibilidad de que las comunidades de desplazados por el conflicto armado retornasen a sus zonas de origen, comunidades a las cuales el Estado dotaría de tierras (Schwartz, 1990).

2. Contexto legal, institucional y económico del mercado de tierras

En Guatemala, la situación del mercado de tierras rurales es compleja. Es, además, difícil de estudiar, sobre todo por no existir datos estadísticos recientes y sistematizados al respecto, por lo cual no resulta fácil verificar algunas de las hipótesis planteadas en torno a su funcionamiento. Ello obliga a hacer estudios parciales, basados en muestras de alcance limitado desde el punto de vista temático y geográfico, y a buscar información primaria en terreno, a fin de acumular un conocimiento integrado de su realidad. Por otra parte, la violencia imperante en el país representa una restricción más, y muy seria, para la investigación, porque impide recoger datos de suficiente amplitud y transparencia, especialmente en el campo, cuyos habitantes tienen temor de brindar abiertamente información y sólo lo hacen cuando conocen a fondo a sus interlocutores.

Dicho esto, puede afirmarse, con alguna cautela, que en el presente estudio se identificaron diversas barreras para el desarrollo de un adecuado mercado de tierras. Tales barreras tienen que ver, en primer término, con el orden institucional y con los aspectos legales y normativos que fundamentan la certeza jurídica de la propiedad, a causa, especialmente, de la escasa fiabilidad del registro de la propiedad y la ausencia casi total de catastros rurales.

Esta indefinición legal incentiva el desarrollo de mercados informales, que están restringidos por lo demás al ámbito comunal y que sólo en algunos casos alcanzan mayor amplitud, hasta cubrir parte de una región. De esa manera, el juego de la oferta y la demanda circula casi exclusivamente en un entorno familiar y gremial, todo lo cual conspira para limitar aún más la información que pueda obtenerse.

La modernización del sistema de justicia no es una tarea de corto plazo. Hay en el país diversos programas y proyectos que persiguen tal objetivo, especialmente en lo referido a la revisión y actualización de los distintos códigos vigentes, cuyas disposiciones inciden, de manera directa o indirecta, en la cuestión de la propiedad de la tierra. Ya se han introducido algunas modificaciones en el Código Penal, y el Código Procesal Penal ha sido reemplazado en su totalidad, pero su perfeccionamiento y puesta en vigor requieren aún un período relativamente largo de acomodación. Los cambios en el Código Civil, que regula la propiedad, han avanzado muy poco, y sólo recientemente se

iniciaron los estudios y consultas que habrán de conducir a un consenso legislativo al respecto.²

Por otra parte, se ha procurado, con cierto éxito, modernizar y descentralizar el Registro General de la Propiedad, para agilizar los procedimientos burocráticos de inscripción y asegurar el libre acceso a la información sobre la situación legal de los inmuebles. El programa respectivo está vinculado al desarrollo de un sistema de catastro que fortalecerá el sistema de registro y otorgará mayor certeza jurídica a la propiedad de la tierra. Tal como ocurre con otros programas, los resultados de estos cambios empezarán a percibirse sólo en el mediano plazo.

El programa de modernización se está ejecutando por medio de la materialización de varios proyectos piloto en la zona de El Petén y Norte Bajo, donde el dinamismo del mercado de tierras rurales es mayor. En mayo de 1999 empezó a funcionar en esa zona una oficina de registro para recepción y entrega de documentos, solicitud de certificaciones, informes de testamentos, recepción de avisos notariales, e información y consultas electrónicas.

La descentralización y modernización del registro, al igual que el levantamiento del catastro, comienzan a extenderse a otras regiones del país: en la actualidad, se están realizando ensayos análogos en el Departamento de Chiquimula, situado en el oriente del país, en el de San Lucas Sacatepéquez, en el centro, y en el de las Verapaces, ubicado en el Norte Bajo.

Se espera que, conforme avancen estos procesos y se adviertan resultados, los actores adquieran mayor confianza en el funcionamiento del aparato jurídico y legal y muestren mayor apego al cumplimiento pleno de la ley.

Si bien ya existe un programa de trabajo al respecto, se estima que es conveniente complementarlo con programas de educación de los usuarios y de facilitación de los procedimientos administrativos, para que los agentes aprecien el valor del registro y el catastro y recurran con mayor frecuencia a los trámites respectivos. Todo ello deberá fortalecer el desarrollo del mercado de tierras rurales.

Otro elemento importante en este plano es la puesta en marcha de mecanismos de conciliación, negociación, arbitraje y solución de conflictos que permitan resolver en forma justa, rápida y oportuna los litigios vinculados a la tierra.

² Además, se está constituyendo la carrera judicial y ya se cuenta con una escuela para tales efectos. La red de juzgados se ha ampliado y mejorado. A pesar de todo, los resultados de estas iniciativas se verán únicamente en el mediano plazo.

A partir de la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera, conocido también como Acuerdos de Paz, comenzó a operar en el país la Comisión Nacional para la solución de conflictos de tierra y asistencia legal, la cual sólo ha tratado hasta ahora los casos de mayor connotación social y cultural.

Probablemente lo más apropiado sería que estas instituciones trabajaran en forma descentralizada y que los mecanismos de solución se aplicaran sólo a los casos cotidianos. Ello permitiría documentar las experiencias y generar todo un conocimiento que hiciera posible sistematizar los juicios y procedimientos, de manera de poner a disposición de los interesados los instrumentos necesarios para resolver con mayor prontitud los casos similares.

En ese sentido, el derecho consuetudinario, es decir, la costumbre jurídica o el derecho alternativo que ejercen las comunidades indígenas y ladinas tradicionales, es una rica fuente de experiencia, que debe ser aprovechada para fortalecer los mecanismos institucionales de reconocimiento de la propiedad y de transferencia de los bienes, pues ello seguramente puede contribuir al desarrollo de los mercados de tierras rurales (Stavenhagen y otros, 1988).

El derecho consuetudinario está ligado, por lo general, a la identidad étnica, dimensión que está relacionada a su vez con elementos culturales y con formas de organización social de las comunidades locales. Normalmente, esto último está íntimamente vinculado al derecho de propiedad y de posesión de la tierra, así como al uso y aprovechamiento de los recursos naturales, pero también a diversos mecanismos de administración y defensa de los intereses de las comunidades indígenas con respecto a la tierra (Papadópolo, 1995).

Lo anterior es primordial en el caso de Guatemala, dada la gran cantidad de comunidades indígenas existentes en el país, las cuales poseen por lo general tierras comunales. Ello permitiría contar con un esquema probado para crear mecanismos locales de gestión y uso de la tierra, y también para encontrar procedimientos de solución de conflictos que sean aceptables para las partes.

Es recomendable estudiar la base cultural de las prácticas consuetudinarias (Tovar, 1997) y ampliar el concepto de propiedad, para reconocer legalmente la propiedad comunal en aquellos casos en que se encuentra fuera del derecho formal guatemalteco, pues ello contribuiría a una mayor aceptación y protección de los derechos comunales de los indígenas.

En cuanto a las instituciones públicas, lo más importante a largo plazo es el trabajo que lleva a cabo el Estado en lo referente a poner en marcha una política agraria integral, que estará compuesta de seis ejes,

coordinados entre sí por una unidad técnico-jurídica. Estos ejes son el registro, el catastro, la solución de conflictos, el impuesto territorial, las inversiones rurales y el apoyo financiero por parte del Fondo de Tierras.

En cuanto a este último organismo, nacido, como se dijo, de los Acuerdos de Paz, cabe consignar que pese a tener poco más de dos años de funcionamiento, ha estado desempeñando un trabajo técnico sistemático en lo concerniente a la distribución de tierras. Con todo, deben anotarse ciertas insuficiencias en su funcionamiento, sobre todo con respecto a la magnitud de las demandas campesinas, tales como el volumen limitado de recursos destinados a financiar la compra de tierras y a sufragar los planes productivos de las fincas adquiridas, lo que permite prever que habrá dificultades para recuperar los fondos asignados a la adquisición de tierras.

El trabajo del Fondo de Tierras apunta también al fortalecimiento de la organización de los campesinos propietarios de las fincas entregadas. Se trata de una tarea compleja, delicada y de largo alcance, pero que influye decisivamente en el mayor o menor éxito de los programas. Lo anterior es importante, porque buena parte de la dinámica y la formalización del mercado de tierras rurales se está levantando sobre la base del trabajo del Fondo, que cobrará mayor vigor conforme se institucionalicen sus procedimientos.

El Fondo deberá continuar en la labor de sistematizar la información sobre el mercado de tierras, para ponerla a disposición de todos los demandantes y oferentes, y, asimismo, para uniformar sus procedimientos, coordinar la asistencia técnica, facilitar el acceso de los grupos que han adquirido tierras a los recursos financieros necesarios para la producción, e interesar a las organizaciones de cooperación privadas para complementar ese esfuerzo financiero.

Otra institución que opera en este plano es el ya mencionado Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA), cuyo trabajo reviste particular interés en lo referente a la inscripción de los títulos de propiedad. En el presente, hay una gran cantidad de títulos todavía en trámite, hecho que impide a las unidades productivas correspondientes entrar de lleno en el mercado formal de tierras, debido a la incertidumbre que ronda en torno a la propiedad de la tierra. En 1999 se dictó una nueva ley con respecto al Fondo de Tierras, en virtud de la cual se otorgaron atribuciones específicas al INTA para encarar este problema. De esa manera, los agricultores podrán obtener crédito con garantía hipotecaria y, una vez disipado el temor relativo a la propiedad de los predios, realizar inversiones de largo plazo, todo lo cual activará la formación de un mercado de venta y arrendamiento de tierras.

Finalmente, los gobiernos municipales han entrado en un proceso de descentralización y desconcentración que puede repercutir favorablemente en el desarrollo de mercados de tierras. En efecto, a los poderes locales les corresponde administrar el impuesto territorial y ocuparse, en gran medida, de todo lo relativo al ordenamiento territorial y la utilización sostenible de los recursos naturales, para lo cual es indispensable el funcionamiento de un mercado formal de tierras.

Del trabajo de planeación de los gobiernos municipales y de su visión de futuro dependerá, en parte, la posible agilización de los mercados de tierras, especialmente en lo que respecta a la facilitación de los trámites burocráticos; la entrega de información tributaria y el pago de los impuestos; la planificación de las inversiones en infraestructura local, y la dictación de normas que orienten el uso de los recursos naturales.

Una política macroeconómica clara, que fije reglas de juego estables, permite a los agentes actuar con mayor confianza con respecto al futuro, lo que redundará en un mayor dinamismo de los mercados formales de tierras. Cuando la política macroeconómica no es estable y experimenta cambios erráticos, los agentes incurren en pérdidas y se aminoran ostensiblemente el dinamismo de los mercados.

Ejemplos de ello se dan cuando la política cambiaria no es neutra, cuando se restringe el crédito y se fijan altas tasas de interés por largos períodos. Estos últimos factores han tenido particular incidencia en Guatemala en lo concerniente a frenar el desarrollo del mercado de tierras.

Como es obvio, la recomendación pertinente es, en este caso, poner en práctica políticas económicas por un período razonablemente prolongado, libres de la amenaza de cambios bruscos, los cuales suelen traducirse en incertidumbre y pérdidas para los agentes económicos.

Hay problemas también en el ámbito de la política fiscal, pues las leyes relativas al impuesto territorial han sido objeto de cambios frecuentes, aparte de que el trámite para pagarlo suele ser bastante engorroso. Lo decisivo, sin embargo, es que no se ha llegado a un consenso en la sociedad con respecto al nivel que deben alcanzar los impuestos. En este sentido, lo recomendable es elaborar leyes que, después de amplio estudio y debate, conciten el acuerdo de los principales sectores sociales. En tal sentido, es de suma importancia desarrollar programas de educación y formación para fomentar una cultura de compromiso fiscal en la sociedad.

No obstante, cabe tener presente que si se hiciera efectivo el pago de todos los impuestos y costos de transacción, el precio de la tierra se incrementaría entre 13% y 25% (Rodríguez, 1996).

La política de inversiones públicas en el agro tiene también fuerte impacto en los precios de la tierra y en ocasiones puede dar origen a operaciones especulativas. Por lo general, el precio de la tierra sube tan pronto se dan a conocer las inversiones que se pretende realizar, especialmente cuando se refieren a telecomunicaciones, vías de transporte, dotación de servicios básicos de salud y educación, instalación de energía eléctrica y agua potable, y construcción de obras de saneamiento ambiental. Ocurre algo análogo cuando, por efecto de lo anterior, se amplían los servicios que brinda el sector privado.

Por ejemplo, el Estado lanzó, hace algunos años, un programa muy activo de ampliación de la red vial y de telecomunicaciones, en virtud del cual debían invertirse alrededor de 318 millones de dólares en el período 1994-1997 (Dirección General de Caminos, 1998), hecho que incidió en el precio real de la tierra, pero también incentivó el incremento especulativo de los precios.

Los precios se han elevado incluso en aquellas áreas donde no se han ejecutado aún las obras de infraestructura anunciadas. Debido a ello, sería conveniente que el Estado y los gobiernos locales preparasen sus programas de inversión con suficiente tiempo y los diesen a conocer en forma permanente, de manera que las expectativas sean objetivas y disminuyan la especulación y el incremento desmedido del precio de la tierra.

A medida que las distintas regiones del país cuenten con vías de comunicación similares, con buenas redes de telecomunicaciones y con servicios básicos que respondan a las principales demandas de la población, cabe esperar que ceda la especulación, que las diferencias de precio respondan específicamente a las condiciones propias de la unidad productiva y que los precios de la tierra rural reflejen las condiciones objetivas de un mercado transparente.

Por otra parte, el Estado ha promovido, desde 1990, varios programas de compra de tierras, para cumplir de esa manera con los compromisos contraídos en los Acuerdos de Paz. Esta política ha influido desde un principio en los precios de la tierra.

Para fijar el monto que habrá de pagarse por las adquisiciones, se recurre a los parámetros actualmente utilizados por el Fondo de Tierras para valorar los predios y estimar su capacidad productiva y su rentabilidad. Los parámetros del Fondo se basan, a su vez, en avalúos independientes y en las indicaciones de los grupos de campesinos organizados para la compra de tierras. El Fondo los asesora en cuanto a encontrar las tierras de precio más bajo y mejor calidad, y los propios

interesados se ocupan después de llevar adelante las negociaciones con los propietarios (FONTIERRA, 2000).

Sin embargo, como los recursos son escasos, es recomendable que el sistema financiero encuentre mecanismos para flexibilizar el crédito destinado a la compra y arrendamiento de tierras con fines productivos, lo cual, como es evidente, agilizará el acceso de las personas a los mercados de tierras rurales.

3. Investigación en terreno

Para llevar a cabo el estudio en terreno, fue necesario partir de algunas hipótesis generales, entre ellas que el mercado de tierras de Guatemala está segmentado en dos sectores: uno para las pequeñas y medianas propiedades, generalmente informal, y otro más formal para las grandes propiedades. Se postuló, asimismo, que la ubicación geográfica de las propiedades desempeñaba un papel importante en lo relativo al precio y al funcionamiento del mercado respectivo, por lo cual se estimó que podía dividirse el país en cinco grandes regiones: la de El Petén y el Norte Bajo; la del Altiplano centro-occidental; la del Altiplano centro-oriental, la región de Boca Costa Sur, y la llanura costera del Pacífico.

a) Principales hallazgos

Como puede verse en los cuadros X.1, X.2 y X.3, las cifras se refieren especialmente a la cantidad de hectáreas ofrecidas y al número de oferentes, así como al precio de las propiedades ofrecidas, expresado en quetzales y en dólares por hectárea. Además, en el estudio en terreno se identificaron algunas de las principales características de las propiedades, tales como el tamaño, la infraestructura existente y su distancia con respecto a la capital. En el ámbito nacional, la oferta total se estima en alrededor de 62.000 hectáreas y en 156 el número de oferentes.

La mayor oferta de tierras, en términos de superficie, se registró en la región del Norte Bajo, con cerca de 70% de la oferta total del país, y dentro de esa región, la oferta del Departamento de Alta Verapaz representó por sí sola 39% del total nacional. La oferta de la región de Boca Costa Sur representó 26% del total nacional. La menor oferta, desde el punto de vista de la superficie, correspondió al Altiplano, con 3,53% del total del país, lo que resulta lógico si se considera que en esta región abunda el minifundio y prácticamente no hay grandes propiedades.

Cuadro X.1
GUATEMALA: PARTICIPACIÓN REGIONAL Y DEPARTAMENTAL
EN LA OFERTA DE TIERRA
(Hectáreas y porcentajes)

Región y departamentos	Superficie total	Participación por región (%)	Participación de las tres regiones (%)
Total del país	62 006		100,00
A. EL PETÉN Y NORTE BAJO	43 623	100,00	70,35
1. El Petén	9 572	21,94	15,44
2. Alta Verapaz	24 094	55,23	38,86
3. Baja Verapaz	540	1,24	0,87
4. Izabal	7 444	17,06	12,00
5. Huehuetenango	1 973	4,53	3,18
B. BOCA COSTA SUR	16 198	100,00	26,12
6. Santa Rosa	3 318	20,48	5,35
7. Chimaltenango	1 468	9,06	2,37
8. Escuintla	1 888	11,66	3,04
9. Suchitepéquez	200	1,24	0,32
10. Retalhuleu	1 070	6,61	1,73
11. Quetzaltenango	3 020	18,64	4,87
12. San Marcos	5 234	32,31	8,44
C. ALTIPLANO	2 185	100,00	3,53
13. Guatemala (San Juan Sacatepéquez)	68	3,11	0,12
14. Sacatepéquez	112	5,13	0,18
15. Chimaltenango	1 830	83,75	2,95
16. Quetzaltenango	175	8,01	0,28

Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de la investigación.

^a Departamentos con áreas territoriales en la Boca Costa Sur y el Altiplano.

Cuadro X.2
GUATEMALA: DISTRIBUCIÓN REGIONAL Y DEPARTAMENTAL DE LOS OFERENTES
(Porcentajes)

Región y departamentos	Total de oferentes	Porcentaje por región	Porcentaje de las tres regiones
Total del país	156		100,0
A. EL PETÉN Y NORTE BAJO	75	100,0	48,1
1. El Petén	12	15,9	7,7
2. Alta Verapaz	43	56,9	27,5
3. Baja Verapaz	1	1,7	0,6
4. Izabal	11	14,8	7,1
5. Huehuetenango	8	10,7	5,2
B. BOCA COSTA SUR	73	100,0	46,8
6. Santa Rosa	14	19,2	8,9
7. Chimaltenango	8	11,0	5,2
8. Escuintla	11	15,2	7,1
9. Suchitepéquez	2	2,7	1,3
10. Retalhuleu	3	3,9	1,9
11. Quetzaltenango	18	24,7	11,6
12. San Marcos	17	23,3	10,9
C. ALTIPLANO	8	100,0	5,1
13. Guatemala (San Juan Sacatepéquez)	1	12,5	0,6
14. Sacatepéquez	1	12,5	0,6
15. Chimaltenango	5	62,5	3,3
16. Quetzaltenango	1	12,5	0,6

Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de la investigación.

^a Departamentos con áreas territoriales en la Boca Costa Sur y el Altiplano.

Las fincas más extensas están en la región del Norte Bajo y El Petén, seguidas por las de la región de Boca Costa Sur y las del Altiplano, donde, como se dijo recién, predomina el minifundio.

En cuanto al uso de la tierra, en la región del Norte Bajo y El Petén la mayor parte de la superficie corresponde a bosques, seguida, en la misma proporción, por potreros y predios agrícolas. Algo parecido ocurre en la Boca Costa Sur. En el Altiplano hay una diferencia manifiesta en la distribución, pues las tierras agrícolas ocupan una superficie tres veces mayor que los potreros (la de éstos, por su parte, es ligeramente superior a la de los bosques).

Las propiedades transadas en el mercado formal son, en su mayoría, predios cubiertos básicamente por bosques, seguidas por las propiedades cubiertas por pastos (esto es, potreros) y sólo en último lugar vienen, en una proporción muy pequeña, los predios fundamentalmente agrícolas.

En las propiedades estudiadas predomina la propiedad privada, generalmente certificada por algún instrumento jurídico o legal que les reconoce la calidad de tales.

Según se pudo comprobar en terreno, en la región del Norte Bajo y El Petén se encuentran algunos de los precios más bajos del país, especialmente en el Departamento de El Petén, con un promedio de 281 dólares la hectárea; pero en la misma región se dan también algunos de los precios más altos: en el Departamento de Alta Verapaz, por ejemplo, la hectárea cuesta hasta 870 dólares y en el Departamento de Baja Verapaz el precio puede llegar a ser realmente alto: 2.860 dólares la hectárea.

El que los precios sean bajos en la región del Norte Bajo y El Petén tiene que ver con múltiples factores; por ejemplo, la dificultad de acceso al predio, la distancia que hay entre la finca y los mercados de productos, la inexistencia de cultivos y la mala calidad de la tierra para cultivar en forma intensiva y con técnicas favorables al medio ambiente. En esta región, los precios vigentes en los municipios en que hay mayor oferta son entre dos y tres veces más bajos que los vigentes en los demás municipios de la misma región y todavía más bajos que los que se registran en las otras regiones estudiadas.

En general, el precio actual está representado por el valor inicial del predio más una serie de factores, tales como el incremento de la plusvalía considerado por el propietario y el valor de las mejoras, a lo cual se agrega, a veces, un componente especulativo (véase el cuadro X.3).

Cuadro X.3
GUATEMALA: OFERTA Y PRECIO DE LA TIERRA POR REGIÓN Y DEPARTAMENTO
Y MUNICIPIOS
(Hectáreas, quetzales y dólares)

Región y departamentos	Municipio	Oferta total de tierras (hectáreas)	Precio por hectárea	
			Quetzales	Dólares
Total del país		62 006		
A. Región El Petén y Norte Bajo		43 623		
1. El Petén	1.1 San Francisco	900	2 222	352
	1.2 Santa Ana	909	3 630	574
	1.3 Dolores	450	1 778	272
	1.4 San Luis	413	2 001	317
	1.5 Sayaxché	4 860	962	152
	1.6 Poptún	2 040	1 699	269
Total Departamental		9 572	1 776	281
2. Alta Verapaz	2.1 Cobán	4 853	4 587	726
	2.2 San Cristóbal Verapaz	2 115	5 244	830
	2.3 Panzós	5 555	7 430	1 176
	2.4 Senahú	1 440	2 431	385
	2.5 San Pedro Carchá	2 183	3 730	590
	2.6 Lanquín	350	4 286	678
	2.7 Cahabón	6 608	5 797	917
	2.8 Chahal	1 350	3 704	586
	2.9 Fray Bartolomé de las Casas	180	8 533	1 350
Total departamental		24 094	5 491	869
3. Baja Verapaz	3.1 Purulhá	540	18 056	2 857
Total departamental		540	18 056	2 857
4. Izabal	4.1 El Estor	7 397	7,933	1 255
	4.2 Morales	48	3,646	577
Total departamental		7 444	7 544	1 194
5. Huehuetenango	5.1 Santa Cruz Barrillas	1 973	10 485	1 659
Total departamental		1 973	10 485	1 659
B. Región Boca Costa Sur		16 198		
6. Santa Rosa	6.1 Cuilapa	2 212	36 236	5 734
	6.2 Chiquimulilla	310	26 036	4 199
	6.3 Casillas	31	19 355	3 063
	6.4 Santa María Ixhuatán	540	1 787	282
	6.5 Pueblo Nuevos Viñas	225	32 543	5 149
Total departamental		3 318	29 699	4 700
7. Chimaltenango ^a	7.1 San Pedro Yepocapa	1 468	30 031	4 752
Total departamental		1 468	30 031	4 752
8. Escuintla	8.1 Escuintla	99	26 029	4 118
	8.2 Santa Lucía Cotzumalguapa	135	47 630	7 536
	8.3 Siquinalá	338	26 667	4 219
	8.4 Tiquisate	756	21 376	3 382
	8.5 La Gomera	21	35 715	5 651
	8.6 Guanacazapa	90	15 000	2 373
	8.7 Palín	450	25 577	4 047

(Continúa)

Cuadro X.3 (conclusión)

Región y departamentos	Municipio	Oferta total de tierras (hectáreas)	Precio por hectárea	
			Quetzales	Dólares
Total departamental		1 888	26 196	4 145
9. Suchitepequez	9.1 Mazatenango	20	20 000	3 164
	9.2 Patulul	180	17 778	2 813
Total departamental		200	18 889	2 989
10. Retalhuleu	10.1 Retalhuleu	1 070	30 029	4 751
Total departamental		1 070	30 029	4 751
11. Quetzaltenango ^a	11.1 Colomba	1 349	25 951	4 106
	11.2 El Palmar	756	33 267	5 264
	11.3 Génova	915	24 368	3 856
Total departamental		3 020	27 677	4 379
12. San Marcos	12.1 San Rafael Pie de la Cuesta	45	44 444	7 032
	12.2 Nuevo Progreso	2 715	37 084	5 868
	12.3 El Tumbador	1 981	35 632	5 638
	12.4 La Reforma	229	28 501	4 510
	12.5 Pajapita	135	22 222	3 516
Total departamental		5 234	34 927	5 526
C. Región del Altiplano		2 185		
13. Guatemala	13.1 San Juan Sacatepéquez	68	14 814	2 344
Total departamental		68	14 814	2 344
14. Sacatepéquez	14.2 Antigua Guatemala	112	68 587	10 852
Total departamental		112	68 587	10 852
15. Chimaltenango ^a	15.1 San Martín Jilotepeque	1 780	19 917	3 151
	15.2 Patzicía	50	12 800	2 025
Total departamental		1 830	18 310	2 897
16. Quetzaltenango ^a	16.1 San Juan Ostuncalco	175	5 714	904
Total departamental		175	5 714	904

Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de la investigación.

^a Departamentos con áreas territoriales en la Boca Costa Sur y el Altiplano.

En general, las diferencias de precio por hectárea entre las distintas regiones tienen que ver con los factores ya mencionados. Sin embargo, las condiciones del acceso terrestre son probablemente, en la actualidad, el factor que más influye en el precio. Ello no se refiere exclusivamente a la distancia entre la finca y los centros urbanos, sino también a las condiciones en que se hallan las vías terrestres. De hecho, las personas suelen referirse más al tiempo necesario para llegar a una finca que a la distancia, pues las vías son por lo general extremadamente dificultosas. Lo anterior se pudo verificar al establecer una relación entre precio y distancia y entre precio y tiempo para llegar a una unidad productiva. En efecto, las diferencias pueden llegar a ser de uno a tres dentro de una misma región y de uno a diez entre las distintas regiones, aunque no es posible fijarle una participación a cada uno de los factores que

contribuyen a la formación del precio, porque, entre otras cosas, cada caso constituye una situación única.

Según algunos conocedores de la materia, el hecho de que en la región de El Petén y el Norte Bajo se registren precios inferiores a los de otras regiones se debe también, hasta cierto punto, a la forma en que fueron adquiridos los predios en esa zona, pues la mayoría de los actuales propietarios pagaron al Estado precios prácticamente simbólicos por la tierra.

En el estudio en terreno no se pudo captar información con respecto al mercado de arrendamiento de tierras rurales, sencillamente porque todavía no se ha desarrollado en las regiones investigadas. En las entrevistas se mencionaron algunos casos esporádicos de arrendamiento en la región del Altiplano, pero, dadas las características de esa región, siempre se han dado dentro de un marco de informalidad.

Por el contrario, en la región de la llanura costera del Pacífico y en la planicie de la costa sur, especialmente en las zonas donde se cultiva caña de azúcar, uno de los principales productos de exportación del país, operan con mayor frecuencia mercados de arrendamiento más formales, esto es, con intervención de abogados y suscripción de contrato.

La ley permite registrar los contratos de arrendamiento cuando tienen una duración de más de un año, pero resulta muy difícil recopilar y sistematizar la información en las fuentes mismas, aparte de que la tarea demandaría mucho tiempo. Por lo demás, en las entrevistas se pudo averiguar que estos contratos rara vez se registran legalmente, sobre todo por los costos que ello implica.

Diversos indicios permiten suponer que el mercado de arrendamiento se desarrolla, en general, en estrecha relación con el cultivo de rubros comerciales, que en el caso de Guatemala corresponden sobre todo a los productos de exportación y a los productos del sector más dinámico y moderno de la agricultura.

b) Algunas sugerencias

Pueden aventurarse aquí algunas recomendaciones, que guardan relación, en general, con la necesidad de crear una base de datos, que debería mantenerse permanentemente actualizada, acerca de la oferta y la demanda de tierras rurales y acerca de los precios vigentes en las distintas regiones. Además, debe ponerse a disposición de todos los actores la mayor cantidad posible de información acerca de las principales características de los predios. Ello aumentaría la transparencia de todos los procedimientos vinculados a la compraventa de tierras y

brindaría mayor confianza a los distintos actores, que podrían así tomar decisiones fundadas.

En ese sentido, la información debe ser lo más accesible, clara y concreta posible, de manera que, en vez de confundir, cumpla realmente con su función de orientar. Se sugiere, en consecuencia, clasificarla por regiones, e incluso, si se cuenta con antecedentes detallados, por microrregiones.

Para formar la base de datos aquí propuesta, puede recurrirse de manera complementaria a otros procedimientos, por ejemplo, el de clasificar los predios según la presencia de factores que sean de real interés para los agentes, como el tamaño, la existencia de infraestructura interna, el uso actual y el uso potencial de la tierra, la existencia de cultivos permanentes y temporales, así como todos los datos que vayan mostrándose como cruciales o estratégicos conforme se desarrolla el mercado de tierras.

4. Eficiencia económica, social y ambiental

En esta sección se analizarán tres experiencias vinculadas al desarrollo agrario reciente de Guatemala, cada una de las cuales ha hecho algún aporte en lo concerniente a mejorar la eficiencia social, la eficiencia económica, o la eficiencia ambiental de la actividad agrícola. La primera experiencia está representada por el proceso de colonización, impulsado por una política específica del Estado. En virtud de ello, el Estado traspasó tierras, a precios relativamente simbólicos, a familias pobres, lo que permitió aumentar en forma considerable el número de propietarios. La segunda experiencia guarda relación con el desarrollo de un mercado de tierras en una zona donde se expandió el cultivo del café y de la caña de azúcar. La tercera alude a las compras planificadas de tierras hechas por el Estado para atender a las poblaciones que, después de haber sido desplazadas por el enfrentamiento armado, volvieron al país al término del conflicto.

La política de colonización se aplicó con mayor vigor en la región de El Petén y de Norte Bajo, en lo que se refiere al número de familias pobres que pasaron a ser propietarias o a usufructuar de tierras. No obstante, si bien ese resultado significó un progreso desde el punto de vista de la equidad social, la política de colonización no ha implicado un mejoramiento apreciable de la eficiencia económica y ambiental. En efecto, no se ha promovido el uso rentable de la tierra y los nuevos propietarios continúan con sus rubros y métodos tradicionales de producción, que apuntan más bien al autoconsumo, privilegiando el

cultivo de granos básicos y la formación de potreros y pastizales para la ganadería extensiva. La colonización permitió ampliar la frontera agrícola, pero a costa de la deforestación de la selva húmeda tropical, en ecosistemas frágiles y no aptos para la agricultura intensiva.

En cuanto a la segunda experiencia, esto es, la compra y el arrendamiento de tierras para el cultivo de productos de exportación como café y caña de azúcar, hay indicios de que ha mejorado la eficiencia social y económica, pero su impacto ambiental ha sido benéfico y adverso a la vez.

En lo referente al café, gracias al proceso de compra y arrendamiento, cerca de 40.000 pequeños agricultores se incorporaron de lleno a la actividad cafetalera, y en poco tiempo aportaron poco más de 20% de la producción total de café del país. Se aprecia aquí, por consiguiente, un mejoramiento de la eficiencia social al incrementarse el número de propietarios y de la eficiencia económica, puesto que el café resulta, en esas tierras, más rentable que los cultivos tradicionales. Y en lo ambiental también hubo efectos positivos, porque se desarrollaron formas de cultivo bajo sombra en una zona de grandes pendientes, la cual, cultivada conforme a otras modalidades, habría estado expuesta a una fuerte erosión. Además, el cultivo bajo sombra es, en esa zona, más favorable para la conservación de los recursos naturales y ambientales que otros cultivos igualmente cuidadosos del medio ambiente.³ Sin embargo, ha habido también efectos ambientales adversos, el principal de los cuales es, probablemente, la contaminación de las aguas derivada del procesamiento del grano.

La ampliación del cultivo de caña de azúcar fue una de las consecuencias de la crisis experimentada por el algodón y la ganadería, crisis que liberó vastas extensiones de tierras aptas para la caña (Mirón, 1998). La ampliación estuvo vinculada también a la globalización del mercado de azúcar, así como a la modernización del proceso productivo correspondiente. En el transcurso de una década, la producción azucarera de Guatemala se incrementó 160%, al tiempo que se expandía fuertemente también la superficie plantada.⁴

La industria ha ampliado sus plantaciones por medio de la compra o el arrendamiento de tierras, lo que ha hecho subir su valor. Además, ha integrado a plantadores independientes de todos los estratos de tamaño. Aparte del azúcar, la industria procesa y comercializa diversos

³ Información obtenida en entrevistas a técnicos en la Asociación Nacional del Café (ANACAFE).

⁴ La superficie plantada llega en la actualidad a alrededor de 170.000 hectáreas, con lo cual el azúcar se ha convertido en el segundo producto de exportación del país.

subproductos, como melaza y alcohol destilado, y ha incursionando en la generación de energía por medio de la quema del bagazo de caña.

Sin embargo, desde el punto de vista ambiental, la industria no deja de ofrecer algunos problemas: por ejemplo, el agua se destina menos al riego que al procesamiento industrial, sin el adecuado tratamiento de las aguas residuales. Tampoco se está vigilando el impacto que tienen los agroquímicos sobre el agua y los suelos. Algunos ambientalistas sostienen que la expansión de este cultivo ha provocado la pérdida de vida natural y de biodiversidad en amplias zonas del país.

La tercera experiencia guarda relación con la compra planificada de tierras, en beneficio de las poblaciones que habían sido desplazadas por el conflicto armado y que en su gran mayoría habían encontrado refugio en México. Con estas tierras se formaron unidades productivas para una parte de las personas que retornaron después del conflicto. Al comienzo, la compra y la utilización de las fincas se hicieron en forma desordenada, pero rápidamente se vio la necesidad de someter el proceso a un plan integral que tomara en cuenta las exigencias del desarrollo sostenible. De ese modo, después de estudiar diversas opciones de producción, así como las potencialidades y limitaciones de estos productores y sus familias, se propusieron varios proyectos, que fueron elevados a la consideración de una mesa de donantes, a fin de encontrar el modo de financiar su ejecución. Desde el comienzo se vio que se trataba de una posibilidad interesante, porque permitía promover un proceso productivo eficiente desde el punto de vista económico y en armonía con el uso sustentable de los recursos naturales.

En un primer momento se organizaron cinco proyectos debidamente financiados, cuatro de ellos en la región de El Petén y Norte Bajo y uno en la de Boca Costa Sur, los cuales incorporaron a un número elevado de familias (véase el cuadro X.4).

Como se indicó, las tierras se compraron en el mercado, con aportes que oscilaron entre 26.300 y 44.000 quetzales por familia (3.500 y 5.800 dólares respectivamente), pagaderos en un plazo de cinco años. Se trata de montos razonables, si se tiene en cuenta que debía llevarse a cabo también un proceso de acompañamiento técnico y de fortalecimiento de la organización campesina.

Cuadro X.4
GUATEMALA: CARACTERÍSTICAS DE LOS PROYECTOS PARA FINCAS DE RETORNADOS^a

Proyecto	Número de familias	Generación de empleo (miles de jornales anuales y número de personas)	Porcentaje de la PEA empleada y empleos por familia	Componentes técnicos y de apoyo	Financiamiento por comunidad (miles de quetzales)	Financiamiento por familia (miles de quetzales)	Producción de alimentos (miles de quintales anuales y proporción destinada al autoconsumo familiar)
Comunidad Nueva Generación Maya, Barillas Departamento de Huehuetenango	272	78 000 jornales anuales 312 personas con empleo permanente	28,3% 1,14 miembros por familia con empleo	Plantaciones forestales: 100 hectáreas Cardamomo y pimienta: 355 hectáreas Cercas de madre cacao: 10 kilómetros Granos básicos y huertas familiares Fortalecimiento de la organización y asistencia técnica	7 193,8	26,44	Maíz: 18.7 (54%) Frijol: 1,7 (63%)
Comunidad La Nueva Unión San José, Poptún. Departamento de Petén	200	90 000 jornales anuales 360 personas con empleo permanente	73,4% 1,8 miembros por familia con empleo	Plantaciones forestales: 200 hectáreas manejo de bosque natural: 1400 hectáreas cardamomo y pimienta: 500 hectáreas granos básicos y huertas familiares fortalecimiento de la organización y asistencia técnica	5 257,9	26,28	Maíz: 22,5 miles (40%) Frijol: 2,4 (50%) Arroz: 4,5 (9%)

(Continúa)

Cuadro 4 (conclusión)

Proyecto	Número de familias	Generación de empleo (miles de jornales anuales y número de personas)	Porcentaje de la PEA empleada y empleos por familia	Componentes técnicos y de apoyo	Financiamiento por comunidad (miles de quetzales)	Financiamiento por familia (miles de quetzales)	Producción de alimentos (miles de quintales anuales y proporción destinada al autoconsumo familiar)
Comunidad Santa María Tzejá, Ixcán Departamento de Quiché	182	60 000 jornales anuales 240 personas con empleo permanente	42,1% 1.31 miembros por familia con empleo	Plantaciones forestales: 167 hectáreas Cardamomo orgánico: 267 hectáreas Hule orgánico: 78 hectáreas Madre cacao: 9 hectáreas Granos básicos y huertas familiares Fortalecimiento de la organización y la asistencia técnica	5 793	31,83	Maíz: 10,4 (34%) Frijol: 1,4 (75%)
Comunidad Resurrección Balam, Fray Bartolomé. Departamento de Alta Verapaz	152	50 000 jornales anuales 200 personas con empleo permanente	51,5% 1.30 miembros por familia con empleo	Plantaciones forestales: 150 hectáreas Manejo de bosque natural: 350 hectáreas Hule: 200 hectáreas Granos básicos y huertas familiares Fortalecimiento de la organización y asistencia técnica	4 218	45,02	Maíz: 6,7 (47%) Frijol: 1,6 (63%) Arroz: 2,3 (9%)
Comunidad La Guadalupe, Santo Domingo. Departamento de Suchitepéquez	130	53 000 jornales anuales 212 personas con empleo permanente	66,8% 1.63 miembros por familia con empleo	Plantaciones forestales: 88 hectáreas Plantaciones frutales, mango: 208 hectáreas Actividades ganaderas: 1 020 cabezas Granos básicos y huertas familiares	4 218	32,44	Maíz: 16,1 (25%)

Fuente: Elaborado por los autores sobre la base del Programa de preinversión para el manejo de retornados.

^a Los proyectos están concebidos para un periodo de cinco años.

En el estudio en terreno se pudieron determinar los siguientes resultados: los proyectos permitieron entregar tierra a 916 familias, entre las cuales había 2.875 personas de entre 10 y 65 años, esto es, en edad de trabajar. En cuanto al empleo, se generó un total de 66.200 jornales, lo que equivale, en promedio, a 1.3 y 1.8 empleos por familia según cada proyecto. Por otra parte, las familias podrán producir alrededor de 40% de los granos básicos (maíz, frijol y arroz) que necesitan para su sustento.

Por otra parte, mediante los cálculos pertinentes, se estableció que era necesaria una inversión de alrededor de 4.000.000 de dólares, sin incluir el costo de la tierra, para: i) explotar en forma sostenible las unidades productivas identificadas; ii) generar empleo para una proporción variable, de entre 28% y 73%, de la oferta de mano de obra, y iii) cubrir entre 25% y 75% de las necesidades de granos básicos de la población comprometida en los proyectos. Ello significa, en definitiva, que los proyectos, pese a lo elevado de la inversión, no podrán satisfacer plenamente las necesidades de trabajo y alimentación de los beneficiarios.

5. Conclusiones

De las experiencias antes examinadas se desprende que el mercado de tierras rurales no es capaz por sí mismo de asegurar la eficiencia social, económica y ambiental. En consecuencia, para avanzar hacia ese objetivo es necesario realizar mayores estudios y hacer inversiones específicas, sobre la base de planes cuidadosamente elaborados. Dicho en términos concretos, es necesario analizar más a fondo cada uno de los procesos, de manera que la reflexión y el estudio permitan encontrar medidas que apoyen la eficiencia y el desarrollo sostenible.

Por ello es necesario, en forma complementaria, fijar reglas claras de manejo de los recursos naturales y de impacto ambiental, y abrir camino a procesos de concertación con los principales actores, a fin de hallar el modo de conciliar las exigencias ambientales y con aquellas que impone la necesidad de producir competitivamente.

Bibliografía

- ANACAFE (Asociación Nacional del Café) (1999), *Hombres de Café*, Ciudad de Guatemala.
- Anzueto, C.A. (1996), *Análisis comparativo de los Programas de Compra Venta de Tierras en Guatemala*, Ciudad de Guatemala, Fideicomiso Fondo de Tierras Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA).
- Carrera, J.A. (1997), *Institucionalidad y política ambiental. Informe sobre el desarrollo humano de Guatemala*, Ciudad de Guatemala, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Dirección General de Caminos (1998), *Avances y logros 1996-1998*, Ciudad de Guatemala.
- FONTIERRA (Fondo de Tierras) (2000), *Notas en la presentación del avance en la regularización de la tenencia de la tierra*, Ciudad de Guatemala, marzo.
- ____ (1999), *Manual operativo del Fondo de Tierras*, Ciudad de Guatemala.
- Mirón, D. (1998), *Conozca la industria azucarera en Guatemala*, Ciudad de Guatemala, Artemis.
- Morales, R. (1994), *Análisis de la Legislación Agraria Guatemalteca en el Marco de la Modernización Registral y Catastral*, proyecto PAT, Informe de Consultoría, Ciudad de Guatemala, Gobierno de Guatemala/Banco Mundial.
- Papadópolo, M. (1995), "El nuevo enfoque internacional en materia de pueblos indígenas", Serie Jurídica, Ciudad de Guatemala, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Universidad Rafael Landívar.
- Rodríguez Mahuad, A. (1996), "Impuesto y tierra", estudio elaborado para el Proyecto RUTA-BID, Ciudad de Guatemala, septiembre.
- Schwartz, Norman (1990), *Forest Society: A Social History of Petén, Guatemala*, Filadelfia, University of Pennsylvania Press.
- Stavenhagen, Rodolfo y otros (1988), *Derecho Indígena y Derechos Humanos en América Latina*, El Colegio de México/Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Tovar Gómez, M. (1997), *Perfil de los pueblos indígenas de Guatemala. Un acercamiento a la problemática, procesos y cultura milenaria de los pueblos Indígenas de Guatemala. Informe de Consultoría para el Banco Mundial*, Ciudad de Guatemala.

Capítulo XI

El mercado de tierras rurales y la posibilidad de una redistribución eficiente en Paraguay

José R. Molinas Vega¹

¿Puede un mercado de tierras rurales más dinámico, propiciar en Paraguay una mejor asignación de la tierra, para elevar así la producción agropecuaria y reducir la pobreza rural? De ser ello posible, ¿cuáles son las medidas necesarias para dinamizar el mercado de tierras en pos de ese objetivo?

Para responder, aunque sea tentativamente, estas preguntas, en el presente trabajo exploramos la situación imperante en el agro paraguayo, la legislación agraria y el funcionamiento del sector público vinculado a este ámbito. Los datos utilizados en el estudio provienen de una serie de tres encuestas agropecuarias en panel realizadas en 1991, 1994 y 1999, referidas a aproximadamente 300 unidades productivas.

La principal conclusión del estudio es que en Paraguay existe efectivamente la posibilidad de redistribuir las tierras de modo de

¹ El autor se desempeña en la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción, Asunción. En el presente trabajo, preparado en agosto de 2000, se recurre con frecuencia a los datos de una encuesta hecha en 1999. El autor desea expresar su gratitud a los funcionarios del Ministerio de Hacienda y del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), así como a Diana Fletschner, quien coordinó los trabajos en terreno, pues sin su colaboración no habría sido posible levantar la encuesta.

alcanzar, en forma simultánea, mayor eficiencia económica y mayor equidad social. Tal redistribución puede llevarse a cabo mediante el desarrollo de un mercado de tierras rurales más dinámico, en un contexto en que deben darse una serie de condiciones, como la de elevar los incentivos para la utilización productiva de la tierra, eliminar las rentas ligadas a su mera tenencia, mejorar el sistema de financiamiento agropecuario y otorgar mayores garantías jurídicas a la propiedad. Ahora bien, para instaurar un mercado de tierras que funcione de modo eficiente, es condición fundamental el logro de una concertación efectiva, de alcance nacional, entre todos los agentes involucrados en él.

Otra conclusión destacable es que la titulación de tierras no parece tener un efecto dinamizador de importancia en el desarrollo de este mercado.

El documento consta de cuatro secciones. En la sección 1, de carácter general, se presentan, en primer término, datos que dan cuenta de la relación inversa existente entre el tamaño de las fincas y la productividad de la tierra, y se enumeran las consecuencias que ello tiene en el sector rural paraguayo. Posteriormente, se evalúan los mecanismos alternativos de reasignación de tierras que pueden darse en Paraguay. En la sección 2 se describe el funcionamiento del mercado de tierras en el país, considerando el tipo y la frecuencia de las transacciones, el perfil de los participantes en el mercado y los factores determinantes del precio del suelo y la evolución de éste. La sección 3 está destinada a examinar las barreras existentes para el funcionamiento del mercado de tierras en el país. Finalmente, en la sección 4 se analizan diversas medidas de política y de reforma institucional que podrían, mediante la utilización del mercado, facilitar la redistribución de las tierras, aumentar la eficiencia económica y reducir la pobreza.

1. Antecedentes generales

a) Tamaño de las fincas y productividad de la tierra

Según han demostrado Masterson y Rao (1999) y Molinas y Masterson (1999), con estudios econométricos basados en datos del Censo Nacional Agropecuario de 1991, en Paraguay se da una clara relación inversa entre la productividad de la tierra y el tamaño de las fincas, resultado que es congruente con el de numerosos estudios al respecto.

Diversos factores están detrás de este fenómeno, entre ellos: i) el hecho de que en las fincas pequeñas se hace un uso más intensivo de la tierra (Dyer, 1996, p. 112); ii) la utilización de tecnologías que hacen un uso intensivo del trabajo, lo cual les confiere ventajas a las fincas

pequeñas con abundante mano de obra (Ghose, 1979, p. 41-42); iii) el hecho de que los pequeños productores se enfrentan en el mercado de tierras con precios efectivos mayores, lo cual también los impulsa a hacer un uso más intensivo de la mano de obra en el cultivo y en el mejoramiento de la tierra, así como a elegir rubros de mayor densidad de mano de obra y a utilizar una porción más amplia de la tierra disponible (Cornia, 1985); iv) la mayor utilización de mano de obra familiar, la cual es más eficiente que el trabajo supervisado, está más motivada que el trabajador contratado y puede a la vez vigilar su desempeño (Feder, 1985); v) la sobreexplotación de la mano de obra familiar en las fincas pequeñas, debido a que en las fincas pequeñas se aplican estrategias de diversificación distintas de las aplicadas en las fincas grandes para hacer frente a los riesgos inherentes a la agricultura, entre los cuales destacan la carencia de seguros para los cultivos y las fluctuaciones en el precio de los alimentos (Barrett, 1996, p. 197), y vi) las diferencias en la calidad del suelo, lo cual implica que en regiones con suelos de mejor calidad, las fincas tienden a ser menores debido a la mayor densidad poblacional (Carter, 1984).

En el ya citado estudio econométrico de Molinas y Masterson (1999), se probaron cinco especificaciones para examinar la relación entre tamaño de la finca e índice de productividad, y en las cinco la relación resultó negativa y estadísticamente significativa a un nivel de confianza de al menos 95%. Los modelos utilizados en el presente estudio arrojan resultados similares. En ellos se controla la medición de este parámetro por la calidad de la tierra, el número de parcelas, la seguridad de la tenencia, las características del productor primario, el porcentaje de mano de obra familiar, la ubicación de la finca, su acceso a asistencia técnica y crediticia, la utilización de técnicas de conservación del suelo y la participación o no-participación del productor en una cooperativa.

Conforme al resultado de estos modelos, la reasignación de una hectárea de tierra desde un predio de más de 1.000 hectáreas a uno de menos de 10 hectáreas aumentaría el volumen de producción agropecuaria, lo cual indica que la redistribución de la tierra puede traducirse en una mayor eficiencia productiva.

b) Redistribución en un escenario de estancamiento

La mayor eficiencia resultante de la redistribución está definida como la capacidad potencial de los nuevos receptores de tierras de mejorar su situación, aun después de haber compensado debidamente a los antiguos propietarios de la tierra.

Dada la actual situación de estancamiento económico y acelerado crecimiento de la pobreza rural en Paraguay, es crucial encontrar medios para aumentar la eficiencia del sector rural. En efecto, la economía paraguaya ha exhibido en los años noventa una inquietante retracción del PIB per cápita, acompañada de un aumento de la concentración del ingreso (Molinas, 2000; Morley y Vos, 1998). En el sector agrario, la distribución del ingreso ha empeorado aún más, y el PIB agropecuario ha crecido a una tasa inferior a la del PIB total. Como la pobreza rural suele aumentar con la concentración del ingreso y disminuir con el crecimiento económico, puede inferirse, entonces, que ésta se ha incrementado a un ritmo bastante acelerado en los años noventa.

El aumento de la pobreza rural y de la concentración de la tierra ha desatado una ola de ocupaciones por parte de los campesinos, actos que muchas veces han tenido un desenlace violento. En 1989 había en el país más de 110.000 familias campesinas sin tierra (Análisis del Mes, 1989). Ese mismo año, a partir del advenimiento del proceso de democratización, los campesinos iniciaron una campaña masiva de ocupación de tierras: entre febrero de 1989 y junio de 1996 hubo más de 200 ocupaciones, que abarcaron cerca de 600.000 hectáreas, con la participación de 40.000 familias (Molinas, 1997).

Es imperioso, entonces, encontrar algún marco institucional que facilite el acceso a la tierra a los pequeños productores.

c) Mecanismos alternativos para la redistribución de la tierra

Para ello, necesitamos primeramente dar respuesta a varias preguntas clave, tales como cuántas hectáreas habría que reasignar como meta mínima y cuál es la modalidad más eficiente de reasignación.

Podríamos considerar como meta mínima la reasignación de un número de hectáreas tal que permitiera eliminar la pobreza extrema del sector rural. Con ello aumentaría la producción, debido a la mayor productividad de la tierra en las fincas familiares, se atenuarían los conflictos, disminuirían los gastos en seguridad y se crearían mejores condiciones para la inversión. Si se acepta la hipótesis de que con un predio de 10 hectáreas, las familias campesinas podrían generar ingresos suficientes para salir de la pobreza extrema, entonces sería necesario distribuir ese número de hectáreas multiplicado por las 110.000 familias campesinas pobres que hay en Paraguay, es decir, un total de 1.100.000 hectáreas, lo cual representa cerca de 2,8% de la tierra rural del país y aproximadamente 11% de la superficie correspondiente a las

explotaciones activas de 10.000 hectáreas y más registradas en el Censo Nacional Agropecuario de 1991.²

Para constituir, mediante la reasignación de tierras, unidades de más de 10 hectáreas, existen en principio dos posibilidades: recurrir a la reforma agraria tradicional, o fortalecer aquellas instituciones necesarias para el buen funcionamiento del mercado de tierras. Esto último haría que la ventaja con que cuentan las unidades pequeñas, a saber, la mayor productividad de la tierra, se tradujese, con el tiempo, en un mayor acceso a la tierra por parte del campesinado.

En Paraguay se aplican políticas de colonización que persiguen precisamente la reasignación de tierras a los campesinos. Estas políticas están a cargo del Instituto de Bienestar Rural (IBR), el cual utiliza los instrumentos correspondientes a la reforma agraria tradicional. Entre estos instrumentos, que están debidamente regulados por la legislación vigente, figuran las expropiaciones y las compras estatales de tierra para su posterior redistribución.

La Constitución Política de 1992 autoriza la expropiación por motivos de utilidad pública o interés social, lo cual es determinado en cada caso por una ley específica (artículo 109). En el capítulo dedicado a la expropiación, el Estatuto Agrario (Ley 854) había declarado de utilidad social, sujetas a expropiación, las tierras privadas que i) no estuviesen explotadas racionalmente y fueran aptas para el establecimiento de colonias; ii) hubieran sido declaradas susceptibles de colonización; iii) sirvieran de asiento a poblaciones estables; iv) estuviesen ocupadas pacíficamente y de buena fe y fueran necesarias para solucionar un problema social;³ v) fueran necesarias para el establecimiento de áreas protegidas y colonias indígenas, y vi) tuviesen una superficie inferior al mínimo legalmente definido para una explotación racional.

Si bien la Ley 854 define qué se entiende por latifundio y por propiedad improductiva, el régimen de expropiación mediante leyes específicas para cada caso no elimina la posibilidad de que, por razones de utilidad pública o interés social, se expropien tierras que no constituyan latifundio ni sean improductivas, pues para ello basta con emitir, como establece la Constitución Política de 1992, una ley específicamente referida a ese caso concreto. El eminente jurista Hernández (1996) considera

² En promedio, las ocupaciones de terrenos han sido de 15 hectáreas por familia, por lo cual estos cálculos, basados en la asignación de 10 hectáreas por familia, pueden considerarse como moderados.

³ Este punto constituye en realidad un incentivo para la ocupación violenta, pues la posibilidad de acceder a tierras en forma permanente será la misma, tanto si la ocupación es pacífica como si no lo es, dado que tales tierras podrían ser consideradas más tarde necesarias para solucionar un problema social.

inadecuado que las leyes que autorizan la expropiación tengan igual jerarquía que las restantes, porque en tal caso cualquier garantía legal puede ser burlada, dado que el sistema jurídico paraguayo declara a todas las leyes de igual jerarquía y cada una de ellas suele incluir una frase amplia de derogación de todas las que se le opongan. Por lo tanto, Hernández sugiere modificar el actual régimen de expropiación por ley especial para cada caso, pues, según sostiene, ello suscita un sentimiento de incertidumbre en los propietarios con respecto a su propiedad.

La Ley 854 tampoco parece contar con el favor de los campesinos sin tierra y del IBR. Los campesinos estiman que se trata de un mecanismo demasiado lento, que se pone en marcha, por lo demás, sólo si ejercen una fuerte presión política. El IBR la considera una herramienta que escapa su control, pues no tiene iniciativa exclusiva sobre ella, dado que puede ser vetada y declarada inconstitucional. Además, su aplicación es incierta y de costo variable, pues los afectados suelen recurrir a la Corte Suprema de Justicia para solicitar una acción de inconstitucionalidad, la cual, en este caso específico, se resuelve por lo general en un plazo de seis meses. En consecuencia, Hernández (1996) recomienda que se dicte un solo procedimiento administrativo y una sola causal de expropiación: el tratarse de latifundios improductivos, clasificación que puede hacerse sobre la base de criterios técnicos, específicos para cada una de las distintas zonas agroecológicas.

Por otra parte, la expropiación es extremadamente ineficaz como mecanismo de reasignación de tierras. Por ejemplo, en el período 1990-1995, el Parlamento aprobó 78 leyes de expropiación referidas a ocupaciones de terrenos —más de 200 en el período—, pero sólo 18 de esas leyes entraron efectivamente en vigor (véase el cuadro XI.1).

Cuadro XI.1
PARAGUAY: LEYES GENERALES Y LEYES SOBRE EXPROPIACIÓN APROBADAS EN EL PARLAMENTO, 1990-1995

Año	Total de leyes aprobadas	Leyes sobre expropiación aprobadas	Total de proyectos vetados	Proyectos vetados sobre expropiación	Acciones de inconstitucionalidad contra leyes de expropiación	Indemnizaciones pagadas por expropiaciones
1990	115	8	10	2	6	1
1991	139	4	3	-	4	3
1992	146	11	5	-	2	7
1993	179	12	7	2	5	-
1994	217	20	11	4	7	4
1995	291	23	17	8	9	3
Total	1 087	78	53	16	33	18

Fuente: R. Hernández, "Legislación Agraria y Titulación de Tierras", Programa de Cooperación Técnica, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), octubre de 1996, inédito.

En cuanto a la compra directa de tierras por parte del IBR para su posterior reasignación, cabe destacar que este instrumento encierra tres inconvenientes importantes: i) la posibilidad de que la intermediación entre los oferentes y los demandantes sea ineficiente; ii) las mayores oportunidades de corrupción que ofrece el procedimiento, y iii) los escasos recursos de que dispone actualmente el Estado.

En cuanto a lo primero, cabe consignar que se necesita gran cantidad de información, que tampoco es fácil de obtener, para que el sector público pueda intermediar en buena forma entre los oferentes y los demandantes privados. El sector público debe conocer con precisión las preferencias de los compradores, su disponibilidad de pago, así como el precio de reserva de los vendedores, datos que son difíciles de conseguir, aparte de que su obtención supone un costo no desdeñable. La tarea se aliviaría si existiera un mercado de tierras muy activo y quedaran debidamente registrados, sin distorsiones, los precios alcanzados por la tierra en transacciones anteriores. Sin embargo, no ocurre así en la realidad actual.

En cuanto a lo segundo, el hecho de que la información sea incompleta y no del todo verificable, aumenta las posibilidades de corrupción, esto es, de que haya colusión entre los funcionarios del IBR encargados de la compra y el vendedor, tal como queda documentado en Palau y otros (1987).

En cuanto a lo tercero, los recursos de que dispone el IBR para la compra de tierras resultan exiguos frente a la necesidad de redistribuir alrededor de 1.100.000 hectáreas. En 1999, el precio promedio de la hectárea en tres departamentos representativos del espectro rural paraguayo era de aproximadamente 1.000 dólares, por lo cual el IBR necesitaría cerca de 1.100 millones de dólares para alcanzar la meta, en circunstancias de que su presupuesto en el año 2000 rondaba los 8.000.000 de dólares. Por lo demás, no es realista suponer que pueda aumentar en forma sustancial el presupuesto asignado a la compra de tierras, dada la situación de creciente déficit fiscal.

En suma, los instrumentos tradicionales de redistribución de tierras enfrentan considerables dificultades, por lo cual conviene estudiar ahora si un mercado de tierras dinámico podría desempeñar mejor esa función.

2. Funcionamiento del mercado de tierras

Para caracterizar el mercado de tierras rurales en Paraguay se consideraron los siguientes aspectos: i) el tipo de transacciones y su

frecuencia, ii) la tendencia de los precios, y iii) las características de los agentes.

En el estudio se utilizó un panel de tres encuestas levantadas en 1991, 1994 y 1999 en 300 unidades agropecuarias, situadas en los departamentos de Paraguari, San Pedro e Itapúa.⁴ En la selección de la muestra se dividió la región oriental del país en tres zonas: i) la minifundista, donde las fincas son muy pequeñas y el suelo está agotado, ii) la de colonización, donde la densidad poblacional aumentó debido a la política de colonización interna aplicada por el Estado en las décadas de 1960 y 1970, y iii) la zona fronteriza con Argentina y Brasil, donde se cultiva primordialmente, en forma mecanizada, soja y trigo, y donde vive una alta proporción de inmigrantes extranjeros. Para la selección de la muestra, se eligió un departamento en cada zona: el de Paraguari, en la zona minifundista; el de San Pedro, en la de colonización, y el de Itapúa, en la zona fronteriza. La muestra se dividió en estratos según el tamaño de la finca y se seleccionó un total de aproximadamente 100 fincas en cada departamento (véase Carter y Galeano, 1995, pp. 75-76).

a) Transacciones mercantiles y no mercantiles

Las transacciones de tierras pueden dividirse en mercantiles y no mercantiles. En las primeras, la tierra es entregada a cambio de dinero o de bienes (pago en especie), cosa que no ocurre en las segundas. Conforme a ello, consideraremos transacciones mercantiles las operaciones de compraventa, de arrendamiento y de aparcería, y transacciones no mercantiles aquellas en que la tierra es cedida gratuitamente, es prestada o legada en herencia.

De las 300 transacciones registradas en las tres encuestas mencionadas, cerca de 66% fueron transacciones mercantiles (véase los cuadros XI.2 y XI.3). Dentro de éstas, más de dos tercios fueron transacciones permanentes de compraventa. Los contratos de aparcería equivalieron a poco más de 10% de las transacciones mercantiles. En el Departamento de San Pedro no se detectaron, en ninguna de las tres encuestas, contratos de aparcería. El escaso número de contratos temporales, como los de arrendamiento y aparcería, se debe probablemente a la frecuencia de los conflictos de tierras y el temor de que los derechos de propiedad pudiesen ser disputados más tarde.

⁴ Las encuestas fueron realizadas por investigadores de la Universidad de Wisconsin, Madison, y del Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES). La serie se inició en 1991, y en 1994 se entrevistó nuevamente a las mismas personas de las 300 unidades productivas, siempre que hubiesen permanecido en la localidad original. En caso contrario se entrevistó a los productores que estuviesen trabajando, aunque fuese en forma parcial, en las parcelas. En 1999 se repitió el procedimiento.

Cuadro XI.2
PARAGUAY: TRANSACCIONES MERCANTILES Y NO MERCANTILES DE TIERRA
POR ZONA, 1991-1999

Departamentos	Mercantiles									Total
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	
Itapúa (zona fronteriza)	8	22	38	12	9	9	8	16	7	129
Paraguari (zona de minifundio)	1	5	11	2	2	1	2	5	-	29
San Pedro (zona de colonización)	4	5	12	4	3	3	2	4	1	38
Subtotal (1)	13	32	61	18	14	13	12	25	8	196
Departamentos	No mercantiles									Total
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	
Itapúa (zona fronteriza)	6	15	9	4	-	2	3	-	1	40
Paraguari (zona de minifundio)	5	19	11	1	2	2	1	1	-	42
San Pedro (zona de colonización)	2	7	7	3	-	1	1	2	-	23
Subtotal (2)	26	73	88	26	16	18	17	28	9	301
Total (1)+(2)	39	105	149	44	30	31	29	53	17	497

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de la investigación.

Cuadro XI.3
PARAGUAY: TRANSACCIONES MERCANTILES TRANSITORIAS Y TRANSACCIONES
MERCANTILES PERMANENTES, 1991-1999

Departamento	Transacciones	
	Transitorias	Permanentes
Itapúa (zona fronteriza)	55	74
Paraguari (zona de minifundio)	13	16
San Pedro (zona de colonización)	6	32
Total	74	122

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de la investigación.

Cabe consignar que consideramos como ventas por motivos relacionados directamente con el proceso productivo aquellas que tienen que ver con la baja rentabilidad del predio, así como las realizadas para comprar o tecnificar otras parcelas. Como se advierte en el cuadro XI.4, en el período 1991-1999 predominaron las ventas por motivos no directamente relacionados con el proceso productivo, con excepción de las verificadas en los departamentos de San Pedro e Itapúa en 1991.

De las aproximadamente 90 transacciones de compraventa que tuvieron lugar en el período 1991-1999, sólo 20 fueron financiadas por alguna entidad formal, y de esas 20 únicamente 5 fueron financiadas por instituciones bancarias. Cinco bancos participaron en estas operaciones,⁵ cuatro de ellos privados y uno estatal, el Banco Nacional de Fomento, que

⁵ Los plazos de financiamiento variaron entre dos y cuatro años.

financió una transacción. Ello deja ver la escasa participación de la banca privada en el financiamiento de la adquisición de tierras y la aún más escasa que le corresponde a la banca estatal, representada aquí por el Banco Nacional de Fomento.

Cuadro XI.4
PARAGUAY: MOTIVOS DE LA VENTA DE TIERRAS, 1991-1999
(Porcentajes)

	Zona fronteriza			Zona minifundista			Zona de colonización		
	Itapúa			Paraguari			San Pedro		
	1991	1994	1999	1991	1994	1999	1991	1994	1999
Motivos relacionados con el proceso productivo	53,7	14,3	15,4	30,8	-	-	60,0	20,0	-
Motivos no relacionados con el proceso productivo	35,2	57,1	30,8	69,2	85,7	80,0	33,3	40,0	100,0
No contesta/indeterminado	11,1	28,6	53,8	-	14,3	20,0	6,7	40,0	-
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de la investigación.

En las fincas encuestadas en Itapúa y Paraguari en 1994 y 1999, se pudo observar que los contratos de aparcería estipulan, por lo general, que los aparceros deben aportar más de 95% de la mano de obra en la siembra y los cuidados culturales, aproximadamente 85% de los gastos en insumos, y cerca de 85% de la mano de obra en épocas de cosecha, mientras que, en promedio, sólo retienen para sí 55% del producto (véase el cuadro XI.5).

Cuadro XI.5
PARAGUAY: CONDICIONES DE APARCERÍA, 1994-1999^a
(Porcentajes)

	Zona fronteriza		Zona minifundista		General	
	Itapúa		Paraguari		General	
	Aparcero	Dueño	Aparcero	Dueño	Aparcero	Dueño
Mano de obra	92	8	100	-	96	4
Compra de insumos	79	21	87,5	12,5	83,25	16,75
Trabajos de cosecha	89,5	10,5	81	19	85,25	14,75
Productos obtenidos	55	45	55	45	55	45

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de la investigación.

^a Condiciones promedio.

b) Perfil de los predios y de los agentes que participan en el mercado de tierras

Interesa saber cuáles son las características de los predios con mayor probabilidad de entrar en algún tipo de transacción mercantil, sean éstas temporales (contratos de arrendamiento y aparcería) o permanentes (contratos de compraventa). También interesa conocer cuál es la probabilidad, dentro de un determinado tipo de transacción mercantil—arriendo, aparecería o compraventa—, de ganar o perder el control productivo sobre la tierra.

Para determinarlo, se hizo un análisis de regresión correspondiente al período 1994-1999, cuyas variables fueron:

- **Transacciones:** variable cualitativa que adopta el valor 1 si la finca intervino, en el período considerado, en alguna transacción mercantil temporal (arriendo o aparcería); el valor 2 si intervino en una transacción mercantil permanente (compraventa), y el valor 0 si no participó en el mercado de tierras.
- **Arriendo:** variable cualitativa que adopta el valor 1 si el agente accedió al control productivo de la tierra por medio del arrendamiento; el valor -1 si perdió dicho control al darla en arrendamiento, y el valor 0 si no intervino en contratos de arrendamiento.
- **Compraventa:** variable cualitativa que adopta el valor 1 si el agente accedió al control productivo mediante la compra de tierras, el valor -1 si perdió dicho control por efecto de su venta, y el valor 0 si no intervino en operaciones de compraventa de tierras.
- **Edad del jefe:** edad del productor primario.
- **Sexo del jefe:** variable ficticia que toma el valor 1 si el productor primario es mujer y 0 si es hombre.
- **Grado de instrucción del jefe:** años de escolaridad.
- **Distancia a caminos de todo tiempo:** distancia en kilómetros al camino más cercano.
- **Porcentaje de tierras tituladas:** porcentaje de hectáreas de la finca que están tituladas.
- **Índice de calidad del suelo:** índice formado a partir de los datos pertinentes de la Dirección de Planificación del Ministerio de

Agricultura y Ganadería (MAG), referidos a los diferentes tipos de suelo de cada distrito, la superficie ocupada por cada tipo y la productividad correspondiente a cada uno de ellos. Sobre la base de esos datos, se construyó un índice de 0 a 1, donde 1 representa el tipo de suelo de mayor productividad.

- Hectáreas: número de hectáreas de la finca en 1994.
- Razón de dependencia: número de personas dependientes dividido por el número de adultos en edad de trabajar.
- Colonización: variable muda que toma el valor 1 si la finca se encuentra en el Departamento de San Pedro, y 0 en los demás casos.
- Frontera: variable muda que toma el valor 1 si la finca se encuentra en el Departamento de Itapúa, y 0 en los demás casos.
- Acceso a crédito formal: variable ficticia que toma el valor 1 si la finca obtuvo crédito de instituciones financieras formales en el último período agrícola, y 0 en los demás casos.

A partir de una regresión logit multinomial, que tiene como variable dependiente la realización o no realización de transacciones mercantiles, sean éstas temporales o permanentes, se llega a resultados que pese a no ser muy robustos, dan indicios claros de que los factores determinantes de las transacciones temporales son distintos de los correspondientes a las transacciones permanentes. Una mayor proporción de personas dependientes disminuye la probabilidad de una transacción temporal. Esto es fácil de comprender de modo intuitivo, porque la mayor cantidad de trabajadores en edad productiva constituye una clara motivación para buscar el acceso a parcelas de mayor tamaño por la vía del arrendamiento o la aparcería. En las dos especificaciones presentadas, el número de personas dependientes es la única variable estadísticamente significativa, aunque sólo a un nivel de confianza de 90% (véase el cuadro XI.6).

Las parcelas ubicadas en la zona fronteriza parecen acusar una mayor probabilidad de ser objeto de operaciones mercantiles que las ubicadas en la zona minifundista, que es nuestra base de comparación. El coeficiente de esta variable es estadísticamente distinto de 0 en tres de las cuatro ecuaciones del cuadro XI.6.

Cuadro XI.6
PARAGUAY: PARTICIPACIÓN EN EL MERCADO DE TIERRAS. REGRESIONES
LOGIT MULTINOMIALES^a

Variables explicativas	Especificación 1		Especificación 2	
	Temporales	Permanentes	Temporales	Permanentes
Acceso al crédito formal	0,48 (0,51)	0,13 (0,44)		
Edad del jefe	-0,17 (0,11)	0,06 (0,12)	-0,01 (0,02)	-0,03 ^b (0,02)
Grado de instrucción del jefe	-0,07 (0,10)	0,05 (0,09)		
Distancia a caminos de todo tiempo	0,00 (0,01)	0,00 (0,01)	-0,01 (0,01)	0,00 (0,01)
Porcentaje de tierras tituladas	-0,39 (0,47)	0,45 (0,46)	-0,41 (0,44)	0,49 (0,45)
Índice de calidad de tierra	1,47 (2,00)	-0,63 (1,75)	0,76 (1,93)	-0,46 (1,69)
Hectáreas	-0,01 (0,01)	0,02 ^c (0,01)	-0,01 (0,01)	0,02 ^c (0,01)
(Edad del jefe) 2	0,00 (0,00)	0,00 (0,00)		
Colonización	-0,44 (1,02)	1,37 ^b (0,83)	0,09 (0,96)	1,21 (0,80)
Frontera	1,27 (0,83)	1,46 ^b (0,81)	1,72 ^c (0,78)	1,35 ^b (0,76)
(Hectáreas) 2	0,00 (0,00)	-0,000055 ^c (0,00)	0,00 (0,00)	-0,00006 ^c (0,00)
Sexo del jefe	-0,62 (1,08)	-1,10 (1,10)	-0,69 (1,08)	-1,12 (1,10)
Razón de dependencia	-0,51 ^b (0,27)	-0,14 (0,22)	-0,45 ^b (0,26)	-0,13 (0,22)
Constante	2,93 (3,13)	-3,91 (3,37)	-1,34 (1,38)	-1,26 (1,26)
Log probabilidad	-181,63		-183,83	
Pseudo R2	0,12		0,11	
N=	276		276	

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de la investigación.

^a Las cifras que van entre paréntesis corresponden a errores estándar.

^b Estadísticamente significativo a un nivel de confianza de 10%.

^c Estadísticamente significativo a un nivel de confianza de 5%.

En cuanto a los otros factores determinantes de las transacciones permanentes, observamos que el tamaño de la propiedad se relaciona cuadráticamente con la probabilidad de una transacción permanente. De acuerdo con los valores de los coeficientes estimados, una propiedad de aproximadamente 170 hectáreas es la que tendría mayor probabilidad de ser objeto de una transacción de compraventa.

De igual modo, la zona de colonización parece tener mayor dinamismo que la zona minifundista en cuanto a transacciones permanentes. El coeficiente de la variable colonización es estadísticamente significativo en la especificación 1 del cuadro XI.6. Por otra parte, la edad del productor primario se asocia negativamente a la probabilidad de realizar una transacción de compraventa en la especificación 2 del mismo cuadro. Este resultado es estadísticamente significativo a un nivel de confianza de 90%.

Sin embargo, contrariamente a lo esperado, el porcentaje de superficie titulada no parece ejercer un efecto importante en la probabilidad de realizar transacciones mercantiles. Este resultado coincide con los obtenidos en el estudio de Carter y otros (1997, p. 7), donde se dice que la titulación de la tierra tiene un efecto negativo sobre la probabilidad de una transacción, sea permanente o temporal. Sin embargo, el impacto negativo no es estadísticamente distinto de cero.

Finalmente, las otras variables —distancia del predio al camino más cercano, calidad del suelo, sexo y grado de instrucción del productor primario, y acceso a créditos formales— tampoco parecen tener un impacto importante sobre la probabilidad de realizar transacciones mercantiles.

Considerando que los factores que inciden en la probabilidad de realizar transacciones temporales son distintos, tal como se consignó en el cuadro XI.6, de los que corresponden a las transacciones permanentes, en los cuadros XI.7 y XI.8 presentamos los resultados de estimaciones de modelos probit ordenados acerca de la probabilidad de que los agentes ganen o pierdan control productivo de la tierra por medio de operaciones de arriendo y por medio de operaciones de compraventa. Dado el escaso número de contratos de aparcería, no fue posible estimar separadamente un modelo referido a este tipo de transacción.

Conforme a los resultados de la especificación 1 del cuadro XI.7, los productores primarios de edad más avanzada tienden a perder control de las parcelas cuando las ponen en arriendo. Los agentes de la zona de colonización y la zona fronteriza han puesto en arriendo sus parcelas en mayor proporción que los de la zona minifundista. Las parcelas que se toman en arriendo tienden a estar ubicadas a mayor distancia de los caminos de todo tiempo y a tener suelos de mayor calidad. Todos estos resultados se basan en relaciones que son estadísticamente significativas a un nivel de confianza de 95% (véase el cuadro XI.7).

Cuadro XI.7
PARAGUAY: PROBIT ORDENADO SOBRE LA PARTICIPACIÓN EN
TRANSACCIONES DE ARRENDAMIENTO^a

VARIABLES EXPLICATIVAS	(1)	(2)	(3)
Acceso al crédito formal	0,21 (0,27)	0,19 (0,27)	
Edad del jefe	-0,04 ^c (0,01)	-0,03 (0,06)	-0,04 ^c (0,01)
Grado de instrucción del jefe	-0,03 (0,05)	-0,03 (0,05)	-0,03 (0,05)
Distancia a caminos de todo tiempo	0,02 ^c (0,01)	0,02 ^c (0,01)	0,02 ^c (0,01)
Porcentaje de tierras tituladas	-0,27 (0,26)	-0,28 (0,26)	-0,24 (0,25)
Índice de calidad de la tierra	6,55 ^c (1,29)	6,53 ^c (1,29)	6,52 ^c (1,29)
Hectáreas	0,00 (0,00)	0,00 (0,00)	0,00 (0,00)
(Edad del jefe) 2	-	0,00 (0,00)	-
Colonización	-1,19 ^b (0,51)	-1,18 ^b (0,52)	-1,16 ^b (0,51)
Frontera	-2,11 ^c (0,50)	-2,11 ^c (0,50)	-2,06 ^c (0,49)
(Hectáreas) 2	-	0,00 (0,00)	-
Sexo del jefe	-0,30 (0,48)	-0,31 (0,48)	-0,32 (0,47)
Razón de dependencia	-0,17 (0,13)	-0,17 (0,13)	-0,16 (0,13)
Corte 1	-2,74 (0,84)	-2,47 (1,82)	-2,79 (0,84)
Corte 2	1,62 (0,79)	1,89 (1,80)	1,58 (0,79)
Log probabilidad	-79,70	-79,65	-80,00
N=	276	276	276

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de la investigación.

^a La variable dependiente son los arriendos, y las cifras que van entre paréntesis corresponden a errores estándar.

^b Estadísticamente significativo a un nivel de confianza de 5%.

^c Estadísticamente significativo a un nivel de confianza de 1%.

Para los arriendos, la especificación 1 del cuadro XI.7 indica que el sexo del productor primario, la extensión de tierra que poseía al comienzo del período, el porcentaje de superficie titulada formalmente, la razón de dependencia y el acceso a créditos formales no tienen un impacto estadísticamente significativo. En la especificación 2, se analiza la

posibilidad de que la superficie poseída y la edad del productor primario se relacionen cuadráticamente con la posición neta de arrendamiento. Se observa que estas dos variables no están relacionadas cuadráticamente en una forma estadísticamente significativa. En la especificación 3 se elimina la variable de acceso a créditos formales. Se observa que los resultados que son estadísticamente significativos en la especificación 1, se mantienen de esa forma en las especificaciones 2 y 3, lo cual denota cierta robustez de los resultados. Los resultados que no eran estadísticamente significativos en la especificación 1, tampoco lo son en las otras dos especificaciones.

En el cuadro XI.8 se señalan las características fundamentales de las unidades productivas en lo concerniente a su posición de compraventa de tierras. Los resultados de la especificación 1 nos indican que los predios con suelos de mejor calidad son los que con mayor frecuencia se ponen en venta. Los predios localizados en la zona de colonización y en la zona fronteriza han sido compradores netos de tierra en mayor proporción que los de la zona minifundista. La extensión de la finca está relacionada cuadráticamente con su posición neta de compraventa. Según los datos de nuestra muestra, una finca que poseía inicialmente 330 hectáreas fue la que registró mayor probabilidad de ser compradora neta. A mayor tamaño inicial, mayor será la probabilidad de que las fincas de 330 hectáreas o menos compren más tierra. Todos estos resultados están basados, tal como en los casos anteriores, en relaciones que son estadísticamente significativas a un nivel de confianza de 95%. El examen conjunto de estos resultados nos permite concluir que, una vez que un propietario ha decidido poner su predio en venta, son los predios de mejor calidad los que con mayor probabilidad llegan efectivamente a venderse. Esta situación nos da indicios de una relativa inflexibilidad de los precios de la tierra para ajustarse a las variaciones de calidad de los suelos. Es decir, si la variación de los precios de oferta de las tierras de distinta calidad (o precios de reserva de los potenciales vendedores) es menor que la variación de la calidad de las tierras, es más probable que sólo las tierras de mayor calidad se transen efectivamente. Para las tierras de menor calidad, las reducciones en cuanto al precio serían menores que las reducciones en cuanto a la calidad. En estos casos, tendremos una mayor probabilidad de que la disposición a pagar de los compradores, dada la calidad de la tierra, no alcance el precio de reserva de los vendedores. En esa situación, los precios de oferta y demanda no coincidirían, y la transacción no se llevaría a cabo. La relativa inflexibilidad de los precios para ajustarse a las variaciones de calidad de la tierra, manteniendo todo lo demás igual, se refleja en mayor número de transacciones de compraventa para las parcelas de mejor calidad, que es precisamente lo que observamos en el cuadro XI.8.

Cuadro XI.8
PARAGUAY: PROBIT ORDENADO PARA LA PARTICIPACIÓN EN TRANSACCIONES
DE COMPRAVENTA^a

VARIABLES explicativas	(1)	(2)	(3)
Acceso al crédito formal	0,34 (0,24)	0,35 (0,23)	0,32 (0,23)
Edad del jefe	0,02 (0,05)	-0,01 (0,01)	-0,01 (0,01)
Grado de instrucción del jefe	0,04 (0,04)	0,04 (0,04)	
Distancia a caminos de todo tiempo	0,00 (0,01)	0,00 (0,01)	
Porcentaje de tierras tituladas	-0,07 (0,21)	-0,06 (0,21)	
Índice de calidad de la tierra	-3,20 ^d (0,93)	-3,17 ^d (0,93)	-3,00 ^d (0,77)
Hectáreas	0,01 ^d (0,00)	0,01 ^d (0,00)	0,01 ^d (0,00)
(Edad del jefe) 2	0,00 (0,00)		
Colonización	0,68 ^b (0,39)	0,65 (0,38)	0,59 ^c (0,26)
Frontera	0,65 ^b (0,38)	0,63 (0,37)	0,53 ^c (0,27)
(Hectáreas) 2	0,00001 ^b (0,00)	0,00 (0,00)	0,000016 ^c (0,00)
Sexo del jefe	0,22 (0,36)	0,23 (0,36)	0,22 (0,36)
Razón de dependencia	-0,13 (0,11)	-0,13 (0,11)	-0,12 (0,11)
Corte1	-2,06 (1,56)	-2,67 (0,69)	-2,86 (0,64)
Corte2	1,28 (1,56)	0,66 (0,67)	0,46 (0,60)
Log probabilidad	-121,37	-121,27	-121,76
N=	276	276	276

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de la investigación.

^a La variable dependiente es la compraventa, y las cifras que van entre paréntesis corresponden a errores estándar.

^b Estadísticamente significativo a un nivel de confianza de 10%.

^c Estadísticamente significativo a un nivel de confianza de 5%.

^d Estadísticamente significativo a un nivel de confianza de 1%.

En lo que se refiere a la compraventa, la especificación 1 del cuadro 8 señala que las demás variables —sexo, grado de instrucción y edad del productor primario, distancia del predio al camino más cercano,

porcentaje de superficie titulada formalmente, razón de dependencia y acceso a créditos formales— no tienen un impacto estadísticamente significativo en ello. En la especificación 2 se analiza la posibilidad de que la edad del productor se relacione linealmente con la posición neta de arrendamiento, pero tampoco se da aquí una asociación estadísticamente significativa. En la especificación 3, eliminamos las variables de grado de instrucción, de distancia a caminos y de porcentaje de superficie titulada, y observamos que los resultados que son estadísticamente significativos en la especificación 1, continúan siéndolo en las especificaciones 2 y 3, lo cual denota la robustez de los resultados. De igual manera, los resultados que no eran estadísticamente significativos en la especificación 1, tampoco lo son en las otras especificaciones.

c) Determinantes del precio de la tierra

Para conocer los factores que determinan el precio de la tierra rural en Paraguay, se estimó una regresión del precio por hectárea como función de las características particulares de cada parcela, entre ellas la calidad del suelo, el grado de erosión de la parcela y la infraestructura de la zona.

Según explica Rosen (1974), en cada transacción de un bien heterogéneo, como lo es la tierra rural, se determina explícitamente un precio único para el bien con todos sus atributos. Ese precio único es, según Rosen, el resultado implícito de una serie de equilibrios de mercado, relativos a cantidad y precio, para cada atributo del bien heterogéneo. Si se hace una estimación econométrica de los precios alcanzados en las transacciones como función de las características de la parcela, es posible revelar el precio sombra de mercado de cada atributo de la parcela.

Ciertamente, lo más apropiado sería utilizar los precios alcanzados en las transacciones efectivamente realizadas. Sin embargo, ello no es posible, entre otras razones, por el escaso dinamismo de las transacciones de tierra, por lo cual no hay observaciones suficientes para hacer una estimación confiable, y porque los compradores y los vendedores, amparándose en las deficiencias de los mecanismos de verificación, tienden a subdeclarar el monto de las transacciones, para evitar el pago completo de los impuestos que pesan sobre éstas. Ante tales dificultades, para aproximarnos al precio de la tierra en Paraguay, se pidió a los encuestados que estimaran el valor de sus predios, estimación que se

utilizó aquí como variable dependiente.⁶ Los resultados de las regresiones se presentan en el cuadro XI.9.

Las variables utilizadas en este modelo fueron:

Valor estimado: estimación del valor por hectárea expresado en guaraníes.

Erosión: variable que clasifica el grado de erosión de la siguiente forma: 1 = no hay erosión; 2 = hay erosión pero se puede cultivar; 3 = hay erosión y no se puede cultivar.

Título: variable ficticia que toma el valor de 1 si la parcela tiene título y el valor 0 si no lo tiene.

Cuadro XI.9
PARAGUAY: DETERMINANTES DEL PRECIO DE LA TIERRA^a

VARIABLES explicativas	(1)	(2)	(3)
Distancia a caminos de todo tiempo	-0,004 ^c (0,002)	-0,004 ^b (0,002)	-0,004 ^c (0,002)
Título	0,34 ^d (0,08)	0,33 ^d (0,09)	0,34 ^d (0,09)
Índice de calidad de tierra	0,82 ^d (0,29)	0,80 ^d (0,29)	0,83 ^d (0,28)
Hectáreas	0,0002 (0,0003)	0,0010 (0,0012)	0,0002 (0,0003)
LN (Hectáreas)			0,009 (0,028)
Erosión	-0,08 ^b (0,05)	-0,08 ^b (0,05)	-0,08 ^b (0,05)
Colonización	-0,39 ^c (0,19)	-0,39 ^c (0,19)	-0,39 ^c (0,19)
Frontera	0,37 ^d (0,13)	0,37 ^d (0,13)	0,36 ^d (0,12)
(Hectáreas) 2		-24E-06 (3.0E-06)	
Constante	13,74 ^d (0,18)	13,74 ^d (0,19)	13,72 ^d (0,1)
R2	0,46	0,46	0,46
F=	32,2	30,7	31,7
N=	272	272	272

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de la investigación.

^a La variable dependiente es el valor estimado (LN), y las cifras que van entre paréntesis corresponden a errores estándar robustos.

^b Estadísticamente significativo a un nivel de confianza de 10%.

^c Estadísticamente significativo a un nivel de confianza de 5%.

^d Estadísticamente significativo a un nivel de confianza de 1%.

⁶ Específicamente, la variable dependiente es aquí el logaritmo natural del valor estimado de la parcela.

La especificación semilogarítmica 1 del cuadro XI.9 presenta un ajuste satisfactorio. El modelo explica aproximadamente 46% de la variación de las estimaciones de precio de la tierra y un número considerable de variables explicativas son estadísticamente significativas a un nivel de confianza de 90% y más. La significación estadística de la estimación está medida con el test de White (1980) sobre heterocedasticidad.

Como era de esperar, los precios de la tierra varían positivamente con la calidad del suelo y la titulación de las parcelas, y negativamente con la distancia a los caminos y el grado de erosión de la parcela. Por cada kilómetro adicional de distancia al camino más cercano, el precio de la hectárea disminuye 0.4%.⁷ El precio por hectárea de un lote titulado es 40% superior al de otro de similares características no titulado. Ello deja ver que una campaña activa de titulación aumentaría considerablemente el valor de las fincas.

Para predios de características similares, los precios por hectárea vigentes en la zona fronteriza (Departamento de Itapúa) son superiores en 45% a los de la zona minifundista (Departamento de Paraguari), y los precios de la zona de colonización (Departamento de San Pedro) son inferiores en 32% a los vigentes en la zona minifundista. De igual modo, siempre en referencia a predios de características similares en cuanto a distancia a los caminos, calidad del suelo, seguridad jurídica, grado de erosión y tamaño, las diferencias de precio entre las distintas zonas parecen reflejar la mayor o menor distancia con respecto a los mercados, sean internos o de exportación. Por ejemplo, la zona fronteriza (departamentos de Itapúa y Alto Paraná) posee una buena infraestructura de exportación, que comprende silos y desmotadoras, y —asimismo— está cerca de las vías terrestres que conducen hacia los mercados de Argentina y Brasil. Además, está próxima a dos centros urbanos de importancia, como son Ciudad del Este y Encarnación. Esto es, la zona fronteriza tiene un acceso expedito a los centros de distribución de las exportaciones y al mercado interno de consumo, por lo cual es esperable un mayor precio de las parcelas de esta zona. La circunstancia geográfica representada por el acceso a los mercados parece explicar, también, el hecho de que las parcelas de características similares ubicadas en la zona de colonización tengan menores precios que las anteriores, por estar más distantes de los mercados urbanos de consumo y de los centros de distribución de las exportaciones.

⁷ En las especificaciones semilogarítmicas del tipo $\ln Y = \alpha + \beta X$, el signo β indica el cambio porcentual en Y debido a un cambio en X, siempre y cuando X no sea una variable ficticia, caso en el cual el cambio porcentual en Y estará dado por $e^\beta - 1$.

El tamaño de la parcela no parece tener un impacto significativo en el precio de la hectárea. En la especificación 2 del cuadro XI.9 consideramos la posibilidad de que el tamaño de la parcela se relacionase cuadráticamente con el precio de la hectárea, y en la especificación 3 consideramos la posibilidad de que esta relación fuese logarítmica. Sin embargo, en ninguna de esas especificaciones la superficie de la parcela tuvo un impacto significativo sobre el precio de la tierra. Ello parece indicar que los precios de la tierra no se ven afectados por el tamaño del predio.

En suma, ni la tenencia de títulos de propiedad, ni el tamaño del predio tienen efecto sobre el precio de la tierra.

d) Evolución del precio de la tierra

Carter y Galeano (1995) analizaron la evolución del precio real de la tierra agraria sobre la base de una serie histórica recogida en la encuesta de 1991. Con información relativa a 203 operaciones de compraventa y una vez ajustados los precios a los niveles vigentes en 1991,⁸ Carter y Galeano presentaron los valores medios del precio real de la tierra en las tres regiones consideradas. Posteriormente, por medio de una regresión semilogarítmica, estimaron las tasas anuales de valorización correspondientes al período 1950-1991, controlando por el tamaño, la titulación y el porcentaje de tamaño del lote. Los valores medios presentados por estos autores se refieren a la media incondicional de los precios de transacción en el período 1950-1991.

Para determinar la evolución seguida por los precios reales de la tierra en los años noventa, se comparó la media incondicional de los valores estimados de la hectárea en 1999 con la media incondicional de los precios de transacción del período 1950-1991, todos ellos en guaraníes de 1991. Se supone que esta última media refleja aproximadamente los valores de la tierra en 1991 (véase el cuadro XI.10).

Ciertamente, la comparación de las medias incondicionales tiene un alcance limitado. Dadas las tendencias decrecientes del precio real de la tierra en Paraguari y San Pedro, y crecientes en Itapúa durante el período 1950-1991, al considerar esta media como representativa de los precios vigentes en 1991 estamos sobrestimando la tasa de crecimiento de los precios reales en San Pedro y Paraguari, y subestimando la tasa de Itapúa. Además, las tasas de crecimiento estimadas por Carter y Galeano (1995) son el resultado de estimaciones econométricas en que se controla por el tamaño, la titulación y el porcentaje del tamaño del lote, mientras que la

⁸ Para ello se recurrió al índice de precios al consumidor.

tasa de variación de los años noventa se calculó como tasa interanual de las medias incondicionales. No obstante, a pesar de estas limitaciones, las tasas de crecimiento positivas y mayores que las del PIB agropecuario en los años noventa —que alcanzaron un promedio anual de 2,8% entre 1991 y 1998— son muy cercanas a las estimaciones de los observadores del mercado inmobiliario nacional.

Cuadro XI.10
PARAGUAY: VALORIZACIÓN REAL DEL PRECIO DE LA TIERRA POR HECTÁREA,
1950-1999^a
(Miles de guaraníes de 1991)

	Paraguari (zona minifundista)	San Pedro (zona de colonización)	Itapúa (zona fronteriza)
Precios promedio hasta 1991	811	351	1 187
Precios promedio en 1999	1 820	485	1 461
Tasas anuales de valorización			
1950-1991	-0,8	-2,1	4,3
1951-1970	-11,0	...	3,5
1970-1980	15,6	9,4	5,5
1980-1991	-11,0	-8,7	3,4
1991-1999	10,6	4,1	2,6

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de Michael R. Carter y L. Galeano, *Campesinos, tierra y mercado*, Asunción, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos/Madison, Wisconsin, Centro de Tenencia de Tierras, Universidad de Wisconsin, 1995, inédito, p. 10.

^a Los antecedentes fueron actualizados con datos de una encuesta realizada en 1999.

En efecto, en la década de 1990 parece haberse registrado un aceleramiento en la valorización de los inmuebles, a causa de:

- i) La liberalización financiera, que, al aumentar significativamente el volumen de los depósitos en el sistema y, concomitantemente, el volumen de los créditos, tuvo un impacto considerable sobre la valorización de los activos inmobiliarios. Las mismas tasaciones hechas por las instituciones financieras de los inmuebles ofrecidos como garantía del crédito presentaban una tendencia ascendente, porque el significativo incremento experimentado por los depósitos hacía necesario colocar un mayor volumen de créditos (*credit pushing*). Esto último, en conjunto con la tendencia ascendente de las tasaciones, aumentó la percepción de mayor rentabilidad de las inversiones inmobiliarias. Por ejemplo, un inmueble adquirido recientemente podía ser tasado, como garantía crediticia, en un nivel muy superior al de su precio de compra. Por efecto de la desregulación del mercado financiero, el nivel de intermediación financiera pasó de 10,5% del PIB en 1988 a 16,6% del PIB en 1993 (Carter y Galeano, 1995). Igualmente,

varias instituciones financieras, como el Banco de Inversiones del Paraguay y el Banco Paraguayo Oriental, hicieron grandes inversiones inmobiliarias como estrategia de diversificación de su cartera. La presión ascendente de los precios inmobiliarios causada por la liberalización financiera provocó, a su vez, una espiral ascendente en la rentabilidad de las inversiones inmobiliarias, a causa de la reasignación de mayores recursos a este tipo de inversión. El aumento de la rentabilidad de las inversiones inmobiliarias coincidió con una reducción de las tasas de interés pasivas del sistema financiero, lo cual aumentó aún más el atractivo que ejercían las inversiones inmobiliarias. A modo de ilustración, cabe señalar que la tasa de interés pasiva en dólares se redujo de 6,1% anual en 1991 a 3,6% en 1998 (BCP, 1999).

- ii) La sobrevaluación del tipo de cambio en los años noventa, que en el período 1990-1998 llegó a 15% (BCP, 1999), trajo consigo una tendencia ascendente en el precio de los bienes no transables con relación a los transables. Esa sobrevaluación cambiaria parece haber contribuido a acelerar la valorización de los precios inmobiliarios en los años noventa.
- iii) En las reformas tributarias introducidas con la entrada en vigencia de la Ley 125 de 1991, se concedieron amplios márgenes de exención fiscal al sector agropecuario. En la práctica, sin embargo, estas exenciones fiscales⁹ fueron aún más altas, a causa del rezago que exhibió en los años noventa la actualización de los precios de mercado de la base imponible de los inmuebles. Según se estima, la contribución tributaria del sector agropecuario no superó el 2% del total de los impuestos recaudados (Ministerio de Hacienda, 1998), mientras que su aporte al PIB superó el 25% (BCP, 1999). Esta baja presión tributaria sobre el sector agropecuario contribuyó a la valorización de los inmuebles, pues actuó como una subvención implícita a dicho sector.
- iv) Las subvenciones crediticias concedidas al sector agropecuario por la banca pública, al igual que las subvenciones fiscales implícitas, contribuyeron a la valorización de los inmuebles. En 1994, la banca oficial que financia actividades agropecuarias transfirió al sector subvenciones crediticias estimadas en 82 millones de dólares.¹⁰

⁹ Más adelante se examinarán con mayor detalle estas exenciones.

¹⁰ En 1994, el tipo de cambio promedio fue de 1.904 guaraníes por dólar.

3. Barreras institucionales en el funcionamiento del mercado de tierras

En Paraguay parece existir un margen favorable para llevar a cabo redistribuciones de tierra que aumenten la producción y disminuyan la pobreza. Sin embargo, hemos constatado que el mercado de tierras no está contribuyendo al logro de esos objetivos, debido a que su funcionamiento eficiente —en el sentido de permitir reasignaciones de tierra que aumenten la productividad promedio de este factor— se ve entorpecido por una serie de obstáculos. Entre éstos, los más importantes son:

- i) La ya mencionada presión por colocar un mayor volumen de créditos, lo cual convirtió la posesión de inmuebles en la clave para obtener crédito, por ser la propiedad inmobiliaria la garantía casi exclusiva para los préstamos de cierta envergadura. Por lo general, tales préstamos se utilizaron primordialmente en sectores no agropecuarios, con lo cual se estableció una clara disparidad entre la valorización de las tierras rurales y su verdadero potencial productivo. Este fenómeno es consecuencia del escaso desarrollo del mercado financiero paraguayo, donde los créditos hipotecarios son casi la única vía para encauzar el ahorro hacia las esferas productivas.
- ii) La falta de financiamiento en condiciones razonables para la adquisición de tierras. Para comprar tierras, los agricultores de escasos recursos suelen depender del crédito, pero, como se vio antes, la participación de la banca privada en esas operaciones fue muy baja en el período 1991-1999, y aún menor la de la banca estatal.
- iii) El hecho de que, debido a las deficiencias en la verificación del uso de los fondos, los créditos concedidos a tasas subvencionadas al sector agropecuario no siempre llegan a este sector. El sistema financiero público, en especial el Fondo Ganadero, el Banco Nacional de Fomento y el Crédito Agrícola de Habilitación (CAH), otorgó cuantiosas subvenciones al sector agropecuario, principalmente merced a la fijación de una tasa de interés inferior a la del mercado.

A manera de paréntesis, cabe especificar aquí otras características del modo de operar de la banca pública, que también recibe subvenciones, por medio de dos mecanismos principales: i) la asignación presupuestaria directa, para capitalizar a las instituciones o cubrir sus déficit operativos, y ii) la absorción del riesgo cambiario en las líneas de crédito otorgadas

por entidades extranjeras y utilizadas por la banca pública (véase el cuadro XI.11). Los créditos subvencionados que otorgan el Banco Nacional de Fomento y el Fondo Ganadero se destinan a productores agropecuarios relativamente grandes, y por lo general están respaldados por garantía hipotecaria. Como se mencionó recién, la posibilidad que brinda la tenencia de tierra de cierta extensión de conseguir créditos a tasas subvencionadas contribuye a acelerar la valorización de la tierra.

Cuadro XI.11
PARAGUAY: SUBVENCIONES TRANSFERIDAS POR LA BANCA PÚBLICA, 1992-1994
(Millones de guaraníes)

Años	BNF ^a	FG ^b	CAH ^c
1992	10 408	4 645	5 907
1993	38 514	5 097	8 850
1994	34 208	5 290	15 955
1992-1994 ^d	100 499	19 007	58 371

Fuente: Estudio D Consultores Asociados S.A., "Estimación de los subsidios recibidos y otorgados por la Banca Pública en Paraguay", Asunción, 1996, inédito.

^a BNF: Banco Nacional de Fomento.

^b FG: Fondo Ganadero.

^c CAH: Crédito Agrícola de Habilitación.

^d Los valores parciales están expresados en moneda de cada año, pero los valores del período en su conjunto han sido ajustados por el índice de precios al consumidor correspondiente a diciembre de 1994.

Volviendo a nuestra línea argumental, cabe indicar que las subvenciones consignadas en el cuadro XI.11 no incluyen la subvención oculta representada por una alta tasa de morosidad. En caso de no pago, la transferencia de recursos a los beneficiarios del crédito es aún mayor. La tasa de morosidad de banca pública está muy por encima de la del resto del sistema financiero. Por ejemplo, en 1998, la tasa de morosidad del Banco Nacional de Fomento era superior al 40%, mientras que la del sistema bancario en general ascendía a 11%. Sin embargo, lo más importante para nuestro argumento es que, dada la escasa capacidad de supervisión de la banca pública, los beneficiarios destinan a otros fines un porcentaje importante de los créditos otorgados con fines agropecuarios.

- iv) El hecho de que los impuestos que gravan al sector agropecuario sean extremadamente bajos, debido a que los valores fiscales de la tierra distan considerablemente de sus valores de mercado. Ello abarata el costo de mantener tierras improductivas y, por ende, desincentiva la producción. La Ley 125/91, la más importante en materia tributaria, señala que la tasa del impuesto inmobiliario es de 1% de la base imponible, constituida por la valuación fiscal del inmueble, la cual, en el caso de las propiedades rurales, no considera las mejoras,

edificaciones ni construcciones. Para conocer la distancia existente entre el precio de mercado de la tierra y su valor fiscal, se hizo una encuesta para comparar estos parámetros en tres departamentos de la zona de colonización: Concepción, San Pedro y Caaguazú.¹¹ En el cuadro XI.12 puede observarse que en 1996 los valores fiscales fueron, en promedio, 6,3% más bajos que los precios de mercado, y —además— que han mostrado una tendencia decreciente, toda vez que en 1998 fueron, en términos reales, 9% inferiores a los vigentes en 1993.

- v) El hecho de que la legislación agraria no se pronuncie más claramente a favor de los contratos de aparcería y arrendamiento. La ley 854/63, que estableció el Estatuto Agrario, regula el arrendamiento, la aparcería y el trabajo societario. Con relación a los contratos de arriendo, estipula que la renta no puede exceder de 12% del valor fiscal del predio arrendado, y debe abonarse contra período vencido en efectivo y por hectárea. En cuanto a los contratos de aparcería, el propietario no puede percibir más de 20% del producto, y si hay desacuerdo con respecto a la indemnización que debe pagarse al aparcerero por las mejoras que ha introducido, debe intervenir el IBR para mediar entre las partes. En el contrato de trabajo societario, donde además de la tierra se aportan implementos e insumos, el propietario no puede beneficiarse con más de 50% de la producción. En caso de venta o de colonización de las tierras, el arrendatario, el aparcerero y el trabajador societario tienen preferencia de compra por sobre otros compradores. Como se ve, la ley es, en el papel, relativamente neutral, pero el problema radica en que no es fácil de aplicar. En realidad, los contratos de aparcería y de trabajo societario se suscriben en términos muy distintos a los establecidos en la ley. Por tal motivo, la legislación nacional debería incentivar los contratos de arriendo y las modalidades de producción de riesgo compartido, lo cual facilitaría a las familias campesinas carentes de tierra acceder a ésta y contribuiría, por ese camino, al aumento de la producción y la disminución de la pobreza.

¹¹ La encuesta no tiene necesariamente representatividad en el ámbito distrital, por lo que la información obtenida es imperfecta. El sondeo fue el resultado de visitas, hechas entre junio y agosto de 1996, a 104 comunidades rurales distribuidas en 24 distritos, donde se preguntó a por lo menos cuatro lugareños cuál era el precio promedio de una hectárea sin mejoras en la comunidad, y se comparó ese valor con la base imponible de las propiedades rurales vigente ese año. Para una descripción detallada de la encuesta, véase Molinas (1998, pp. 413-431).

Cuadro XI.12
 PARAGUAY: PRECIOS DE MERCADO Y VALORES IMPONIBLES DE LA TIERRA, 1996
 (Guaraníes por hectárea y porcentajes)

	Precio informado por los lugareños (promedio)	Valor imponible	Valor imponible/precios promedio (%)
Concepción			8,0
Concepción	1 100 000	68 332	6,2
Belén	800 000	63 924	8,0
Horqueta	687 500	63 924	9,3
Yby Yau	700 000	63 504	9,1
San Pedro			4,1
San Pedro	563 461	51 145	9,1
San Estanislao	1 160 416	43 220	3,7
Yataty del Norte	1 250 000	53 350	4,3
Choré	1 916 666	43 220	2,3
Capiibary	675 000	43 220	6,4
Guayaibi	1 175 000	43 220	3,7
Caaguazú			5,7
3 de Febrero	1 242 857	47 182	3,8
Caaguazú	1 081 250	81 138	7,5
Carayaó	700 000	53 350	7,6
Cecilio Báez	800 000	47 182	5,9
Coronel Oviedo	1 950 000	81 138	4,2
J.E. Estigarribia	1 200 000	53 350	4,4
Jose D. Ocampo	2 250 000	81 138	3,6
R. A. Oviedo	650 000	47 182	7,3
R. I. 3 Corrales	700 000	81 138	11,6
Repatriación	928 125	81 138	8,7
Yhu	693 571	47 182	6,8
Promedio GENERAL			6,3

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de la investigación.

- vi) Los mandatos de arrendamiento forzoso en caso de ocupaciones y las restricciones en cuanto al desalojo de ocupantes, tampoco contribuyen a fortalecer los derechos de propiedad y al buen funcionamiento del mercado de tierras. Las operaciones de éste tienen como condición el acuerdo voluntario entre ambas partes, rasgo esencial para que una operación pueda ser considerada de mercado. Sin embargo, la legislación agraria vigente estipula, en algunas operaciones, la obligación de una de las partes de efectuar una transacción. En esta categoría entran la suerte de arrendamiento forzoso

contemplado en el código agrario (Ley 854/63) y la venta forzosa de tierras estipulada en la Ley 662/60. El arrendamiento forzoso está estipulado en los artículos 135 y 136 de la Ley 854, en los cuales se establece que quienes ocupen de forma pacífica y de buena fe inmuebles, serán considerados arrendatarios por anualidades, de modo que el propietario no podrá iniciar el trámite de desalojo ante los tribunales sin previa intervención del IBR, que debe intentar un acuerdo conciliatorio antes que el propietario pueda acudir a la justicia ordinaria. Hernández (1996, p. 29) sostiene que este arrendamiento forzoso debilita la seguridad jurídica de la propiedad rural. Los arrendamientos forzosos y las restricciones para el desalojo crean incentivos en contra del arrendamiento y otras formas de acceso diferentes de las transacciones de compraventa. En la ley 662/60, sobre parcelación proporcional de propiedades mayores, se define un mecanismo relativo a la venta forzada de tierras, en virtud del cual las propiedades de 10.000 o más hectáreas de tierra agrícola deben ser declaradas parcelables, debiendo los propietarios vender a los beneficiarios de la reforma agraria una superficie no inferior al 10% de la superficie total. Los lotes deben tener entre 20 y 200 hectáreas, y su precio será igual al valor fiscal de los lotes. La forma de pago será en cuotas anuales. Los propietarios remisos pagarán multas de entre 30% y 50% del valor de la propiedad. Hernández (1996) señala que, a pesar de que esta norma es prácticamente inconstitucional, está validada por el artículo 69 de la Ley 352/94.

- vii) La falta de reglas claras para las expropiaciones y la sensación de que cualquier ocupación puede desembocar en expropiación, bajo el argumento de solucionar un problema social, incentivan las ocupaciones, al tiempo que debilitan la seguridad jurídica sobre la propiedad de la tierra.

4. Hacia una agenda reactivadora del mercado de tierras

Si bien el mercado de tierras puede eventualmente conducir a una reasignación eficiente de la tierra, ello no ha sucedido en Paraguay. Según se ha visto en el presente estudio, son pocas las transacciones permanentes de tierra en que intervienen medianos y pequeños agricultores.

Se ha observado también que la titulación de los predios, contrariamente a lo que suele esperarse, no tiene en Paraguay un efecto dinamizador sobre el mercado de tierras. Si se pretende potenciar este mercado para lograr una reasignación eficiente, las políticas pertinentes deben orientarse hacia la reforma de las estructuras de incentivos, pues este aspecto constituye actualmente uno de los factores que están desalentando las transacciones mercantiles de tierra.

Se trata, por consiguiente, de reformas institucionales, en virtud de las cuales es preciso: i) eliminar las subvenciones ligadas más a la mera tenencia de tierras que a la producción agropecuaria; ii) aumentar la seguridad jurídica de la propiedad, a fin de que el propietario cuente con la garantía de tomar nuevamente posesión de su predio cuando lo ha entregado por medio de una transacción transitoria, como los contratos de arrendamiento y de aparcería, que en su ejercicio actual encierran el peligro de que el propietario no pueda recuperar su tierra, y iii) hacer atractivo el financiamiento para un mayor número de proyectos de colonización.

a) Eliminación de las subvenciones ligadas a la mera tenencia

Una causa importante de la concentración de la tierra es que los bienes inmobiliarios son actualmente, en Paraguay, uno de los medios más preciados de ahorro, dada la tendencia de valorización acelerada de la tierra en los años noventa. Debido a la preferencia por ahorrar en inmuebles, el precio de las unidades agropecuarias tiende a subir más allá de su potencial productivo. Ello dificulta el acceso a la tierra por la vía del mercado incluso a los agricultores eficientes, pues su producción suele no bastar para hacer frente a precios inmobiliarios que reflejan tendencias especulativas. Al mismo tiempo, resulta rentable y sostenible ahorrar en inmuebles sin producir de modo eficiente, e incluso sin producir en absoluto. Esta forma de ahorro tiene altos costos económicos y sociales, entre los cuales están la pérdida de la producción que se hubiera podido lograr con los incentivos adecuados, y el aumento de la pobreza rural, al dificultarse el acceso de los productores a la tierra por la vía del mercado.

Además, se debería corregir la acusada distorsión del sistema impositivo, dado que el sector agropecuario paraguayo aporta más de 25% al PIB total y paga menos de 2% de los impuestos totales.

La mejor forma de incrementar el aporte impositivo del sector agropecuario consiste en aumentar la base imponible del impuesto inmobiliario, de manera que tal base sea igual o parecida a los precios de mercado de la tierra, parámetros que en la actualidad ostentan un notorio desfase. Debería mantenerse el impuesto fijo de 1% como mecanismo de

actualización de la base imponible, opción preferible a otras, como la de gravar con mayores impuestos la producción o las exportaciones, lo cual desalienta la producción y desmejora la competitividad de los productos del agro paraguayo. El impuesto fijo a la tierra no causa distorsiones en el precio de los bienes; los productores, por su parte, se ven motivados para producir en mayor escala, porque en tal caso recibirían el precio total de sus productos, y —por último— con ello aumentaría el costo de la subutilización de la tierra. Esto último, a su vez, movería a los propietarios que no estén dispuestos a trabajar directamente en el campo a concertar contratos de arrendamiento y aparcería, y todo ello en conjunto se traduciría en una reactivación del mercado de tierras. Esto se facilitaría, como veremos más adelante, con el aumento de la seguridad jurídica de la propiedad. La actualización de la base imponible podría realizarse conjuntamente con una exoneración fiscal para las fincas de menos de 20 hectáreas. De no hacerse así, probablemente se encarecería en exceso la recaudación del impuesto respectivo, dados el número y la dispersión de las unidades productivas, y se aumentaría la carga impositiva del sector más pobre, el campesino. Actualmente se otorga un tratamiento preferencial a los predios de menos de cinco hectáreas, cuya tasa impositiva es de 0,5%. Con la exoneración de las fincas de menos de 20 hectáreas, las unidades fiscalizadas se reducirían en dos tercios, lo que disminuiría el costo de administración del impuesto. La referencia de la actualización deberían ser los precios de mercado, menos un margen que reflejase las expectativas de ganancia especulativa. Este margen debería disminuir de año en año, dado que los mayores impuestos a la tierra desalentarían el ahorro en activos inmobiliarios. La mayor contribución del sector agropecuario a los ingresos tributarios permitiría financiar inversiones en infraestructura y capital humano, lo cual dinamizaría aún más el sector.

Por otra parte, dado que en Paraguay no se ejerce una supervisión muy estricta en lo concerniente a la utilización de los créditos, es prácticamente imposible garantizar que los préstamos a tasas subvencionadas que se otorgan a las actividades agropecuarias se destinen efectivamente a éstas y no se desvíen, por el contrario, hacia otras actividades. Esta circunstancia se traduce en la posibilidad de recibir rentas por el solo efecto de los créditos subvencionados y, en consecuencia, tiende a valorizar en forma desmedida la propiedad rural. Como se dijo anteriormente, la reducción de tales subvenciones desaceleraría el proceso de valorización de la tierra y —al ajustar su valor a su potencial productivo— facilitaría el acceso a la tierra de los productores eficientes.

La reducción de las subvenciones crediticias, así como la actualización de la base imponible de los predios conforme a los precios

de mercado, aumentarían los recursos fiscales, los cuales podrían utilizarse, entonces, para financiar diversas iniciativas tendientes a facilitar la redistribución de la tierra por medio del mercado. Entre esas iniciativas cabe mencionar la entrega de subvenciones a los campesinos que deseen adquirir parcelas por primera vez; la formación de un fondo de seguro que los ayudase a protegerse de los choques adversos, y la inversión en infraestructura para facilitar la ejecución de proyectos de colonización privada.

b) Mayor seguridad jurídica

La seguridad de que los derechos de propiedad serán respetados es condición necesaria para el buen funcionamiento del mercado de tierras. Para que los contratos de arrendamientos y aparcería operen en forma dinámica, es preciso eliminar todo factor que amenace el dominio efectivo de la propiedad en el largo plazo, esto es, más allá del tiempo estipulado en el contrato. En una situación de crecientes conflictos de tierra, y dada la existencia de resquicios jurídicos que facilitan la pérdida involuntaria de la propiedad, la persistencia del actual marco jurídico no ayuda al funcionamiento adecuado de los contratos de arrendamiento y aparecería. El mayor dinamismo de éstos, como ya está dicho, puede contribuir a la redistribución de la tierra y la reducción de la pobreza rural. Lo más importante a este respecto no es, como suele pensarse, el acceso a la propiedad de la tierra, sino el acceso a su uso, lo cual puede lograrse mejor con el arriendo y la aparcería, y a menor costo, que con las operaciones de compraventa.

Ya esta dicho, sin embargo, que las transacciones temporales envuelven el riesgo de la pérdida de la propiedad, sobre todo en la situación actual de resquicios legales y conflictos en torno a la tierra, por lo cual podrían acarrear costos mayores que los beneficios que generen. Por lo tanto, si aumenta la confianza en lo concerniente al respeto de la propiedad, se estarán creando mejores condiciones para alentar las transacciones temporales.

Por todo lo anterior, parece necesario, en primer lugar, reducir la probabilidad de que cualquier ocupación desemboque en expropiación bajo el argumento de que con ello se soluciona un problema social. En este sentido, cabe seguir las sugerencias del jurista Hernández (1996), que señala la necesidad de modificar el actual régimen de expropiación por ley especial para cada caso. Recomienda, por consiguiente, que se dicte un solo procedimiento administrativo y se estipule una sola causal de expropiación: la de tratarse de latifundios improductivos. La clasificación de un predio en esta categoría debe basarse en criterios técnicos, ajustados, además, a las características de cada zona.

En segundo lugar, debe eliminarse el arrendamiento forzoso dispuesto por la Ley 854/63. En caso de ocupaciones pacíficas, el arriendo forzoso socava la seguridad jurídica y envía señales que desalientan la suscripción de contratos temporales.

Y, en tercer lugar, debería incentivarse la concertación de contratos de arrendamiento y aparcería, pues ello encierra la posibilidad, dada la subutilización de la tierra en las grandes fincas, de aumentar la producción y disminuir la pobreza.

c) Fomento de los programas de colonización privada

Otra de las condiciones necesarias para una redistribución eficiente es la puesta en marcha de políticas públicas que tiendan a la diversificación productiva de las unidades campesinas, diversificación que debería volcarse hacia el cultivo de rubros rentables. Los programas de colonización privada suponen la competitividad de la economía campesina. Creemos que ya está demostrado que hay una relación inversa entre productividad y tamaño de la finca. Y aunque no podemos asegurar que esa relación inversa siga aún vigente, en 1999, todo indica que la economía campesina debe tener la posibilidad de trabajar en rubros rentables, a fin de ganar en competitividad, acumular activos y poder después comprar tierra en el mercado.

Suponiendo que haya rubros agrícolas de rentabilidad suficiente, que permitan a las unidades familiares realizar su potencial productivo, sería necesario fortalecer la asistencia crediticia para los pequeños productores, a fin de reducir las restricciones que pudieran ir en desmedro de su competitividad. En el presente, cerca de 66% de las unidades agropecuarias no tienen acceso al crédito, cobertura que podría ampliarse significativamente si se lograra comprometer la participación del sector financiero privado en dicha tarea. Ello se facilitaría si se creara un registro que detallase la historia del cumplimiento de las obligaciones crediticias de los pequeños productores. Un registro de este tipo serviría para la evaluación del crédito y también representaría un incentivo para el cumplimiento de las obligaciones, porque la reputación en tal sentido pasaría a tener mayor trascendencia económica.

De lograrse una mayor participación del sector financiero formal privado en el financiamiento productivo, la banca pública, hoy dedicada casi exclusivamente al financiamiento de los procesos productivos anuales, podría reasignar una mayor porción de su cartera al financiamiento de largo plazo para la compra de inmuebles, hecho que, como se dijo, facilitaría la ejecución de programas de colonización privados.

Con una economía campesina competitiva y con un financiamiento hipotecario de largo plazo, estarían dadas las condiciones para que los proyectos privados de colonización resultasen atractivos. El IBR debería fomentar estas iniciativas, convirtiéndose en un diseminador de información, en un soporte técnico para quienes quieran explorar este tipo de emprendimientos, y en un facilitador de las relaciones de los campesinos con el resto del sector público.

Las medidas tendientes a dinamizar el mercado de tierras rendirán mayores frutos si se llevan a cabo en forma coordinada y, en lo posible, concertada. La eliminación de las subvenciones y de las concesiones tributarias provocaría una baja de los precios de la tierra, que hasta ahora han incluido las expectativas de valorización acelerada de los predios. Además, al aumentar el costo de la subutilización de la tierra, probablemente aumentaría su oferta en el mercado y el precio tendería a bajar. Es posible que esta situación despierte un fuerte rechazo de los terratenientes, que podría atenuarse mediante la mejora de los servicios de apoyo e infraestructura y de una campaña tendiente a corregir las deficiencias de la legislación, a fin de garantizar la seguridad jurídica de la propiedad y reducir las ocupaciones de tierra. Las organizaciones campesinas deberían participar en esta campaña, respaldando la disminución de las ocupaciones y propiciando al mismo tiempo el acceso a la tierra por otras vías, como el aumento de los contratos temporales y la intensificación de los programas de colonización.

Bibliografía

- Análisis del Mes* (1989), "Servicio de Consultoría Informativa, Base", Asunción, varios números.
- Barrett, Christopher (1996), "On price risk and the inverse farm size-productivity relationship", *Journal of Development Economics*, vol. 51, N° 2, diciembre.
- BCP (Banco Central del Paraguay) (1999), *Informe de coyuntura económica*, Asunción, abril.
- ____ (1998), *Informe económico*, Asunción, primer trimestre.
- Byiringiro, Fidele y Thomas Reardon (1996), "Farm productivity in Rwanda: effects of farm size, erosion, and soil conservation investments", *Agricultural Economics*, vol. 15.
- Carter, Michael R. (1984), "Identification of the Inverse Relationship between Farm Size and Productivity: A Analysis of Peasant Agricultural Production", *Oxford Economic Papers*, vol. 36.
- Carter, Michael R. y L. Galeano (1995), *Campesinos, tierra y mercado*, Asunción, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES)/Madison, Wisconsin, Centro de Tenencia de Tierras, Universidad de Wisconsin.
- Carter, Michael R. y otros (1997), "Does Land Titling Activate a Productivity: Promoting Land Market? Evidence from Rural Paraguay", Madison, Wisconsin, Universidad de Wisconsin, inédito.
- Cornia, Giovanni Andrea (1985) "Farm size, land yields and the agricultural production function: an analysis for fifteen developing countries", *World Development*, vol. 13, N° 4.
- DGEEC (Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos) (1999), *Encuesta de Hogares*, Asunción.
- ____ (1993), *Censo Nacional de Viviendas 1992*, Asunción.
- Dietze, R. y otros (1993), *Voces y pistas para un desarrollo sostenible*, Proyecto "Planificación del Uso de la Tierra", Asunción, Dirección General de Planificación (DGP), Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)/Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ).
- Dyer, G. (1996), "Output per acer and size of holding: the logic of peasant agriculture under semi-feudalism", *Journal of Peasant Studies*, vol. 24, N° 1/2.
- Estudio D Consultores Asociados (1996), "Estimación de los subsidios recibidos y otorgados por la Banca Pública en Paraguay", Asunción, inédito.
- Feder, Gershon (1985), "Relation between farm size and farm productivity: the role fo family labour, supervision and credit constraints", *Journal of Development Economics*, vol. 18.
- Fondo de Desarrollo Campesino (1999), *MEMORIA 1993-1998*, Asunción.
- Frisvold, George B. (1994), "Does supervision matter? Some hypothesis tests using Indian farm-level data", *Journal of Development Economics*, vol. 43, N° 2.
- Ganuzza, Enrique y otros (1998), *Política macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe*, Madrid, Mundi-Prensa Libros.
- Ghose, A.K. (1979), "Farm size and land productivity in Indian agriculture: a reappraisal", *Journal of Development Studies*, vol. 16, N° 1.

- Gibson, Bill y José R. Molinas (1998), "La liberalización y crisis financieras en Paraguay: un modelo computable de equilibrio general dinámico", *El Trimestre Económico*.
- González, R. (1997), "El Gobierno y la clase política abandonan a los campesinos", *Diario ACB Color*, 11 de marzo.
- Hernández, R. (1996), "Legislación Agraria y Titulación de Tierras", Programa de Cooperación Técnica, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), octubre, inédito.
- Informativo Campesino* (s/f), "Centro de Documentación y Estudios: Área Sociogremial", Asunción, varios números.
- MAG (Ministerio de Agricultura y Ganadería) (1993), *Censo Agropecuario Nacional, 1991*, Asunción.
- Masterson, Thomas y J. Mohan Rao (1999), "Determinants of Agricultural Productivity in Paraguay", Asunción, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Ministerio de Hacienda, inédito.
- Ministerio de Hacienda (1998), *Lineamientos de Política Fiscal*, Asunción, inédito.
- Molinas, José R. (2000), "¿Liberalización económica con sesgo urbano en Paraguay?: microsimulaciones del efecto de los cambios en el mercado laboral sobre la distribución del ingreso y pobreza", documento presentado en el Vigésimosegundo Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA) (Miami, Florida, 16 al 18 de marzo).
- (1998), "The impact of inequality, social capital, gender, and external assistance on local-level cooperation", *World Development*, vol. 26, N° 3.
- (1997), "Rethinking Rural Development: Making Peasant Organizations Work", Tesis Doctoral, Amherst, Massachusetts, Departamento de Economía, Universidad de Massachusetts, septiembre.
- Molinas, José R. y Thomas Masterson (1999), "El mercado de tierras rurales en Paraguay: situación actual y perspectivas", Santiago de Chile, Unidad de Desarrollo Agrícola, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Morley, Samuel y Rob Vos (1998), "Poverty and dualistic growth in Paraguay", *Política macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe*, Enrique Ganuza y otros (comps.), Madrid, Mundi-Prensa Libros.
- Newell, Andrew y otros (1997), "Farm Size and the Intensity of Land use in Gujarat", *Oxford Economic Papers*, vol. 49, N° 2.
- Palan, Tomás y María Victoria Heikel (1987), "Los campesinos, el Estado y las empresas en la frontera agrícola", PISPAZ.
- Ocampos, G. y otros (1993), *Política de desarrollo Rural, Propuesta de Política Económica*, Asunción, Centro Paraguayo para la Promoción de la Libertad Económica y de la Justicia Social (CEPPRO).
- Rosen, Sherwin (1974), "Hedonic prices and implicit markets: product differentiation in perfect competition", *Journal of Political Economy*, vol. 82, N° 1.
- White, Halbert (1980), "A Heteroskedasticity-consistent covariance matrix estimator and a direct test for Heteroskedasticity", *Econometrica*, vol. 48.

Capítulo XII

Mercado de tierras y desarrollo agrario en Perú: reflexiones en torno a una investigación

Eduardo Zegarra M.¹

La década de 1990 fue un período de profundos cambios normativos e institucionales para la agricultura peruana. Hasta fines de los años ochenta, la política agraria se sustentaba en la intervención estatal en lo relativo a oferta de crédito, insumos y servicios agropecuarios, así como en lo concerniente al manejo administrativo de las importaciones de alimentos. Con esos instrumentos de política se intentaba compensar, en general de manera insuficiente e ineficiente, a un sector agrario que había quedado sistemáticamente excluido de los beneficios del modelo de crecimiento mediante sustitución de importaciones, en un contexto de predominio de los intereses urbanos e industriales. Asimismo, la estructura agraria parecía haber quedado congelada por las disposiciones de la reforma agraria de los años setenta, cuyos principios habían sido consagrados constitucionalmente en 1969.

En esas condiciones se iniciaron, en los años noventa, las reformas liberales del agro peruano, dentro de las cuales aparecía como eje central la reforma del mercado de tierras. Hacia mediados de los años noventa, el

¹ Consultor de la Unidad de Desarrollo Agrícola de la CEPAL e integrante del Instituto APOYO, Lima, Perú.

Estado había dejado de intervenir activamente en las esferas antes mencionadas y se había aprobado una nueva legislación que hacía posible el funcionamiento pleno de ese mercado en casi todo el territorio nacional, con excepción, no explícita, de las tierras comunales y las áreas protegidas. Acompañando esos cambios, y con apoyo financiero externo, el Estado inició un ambicioso programa de titulación y registro de tierras, gracias al cual se ha regularizado catastral y legalmente cerca de un millón de títulos.

Por el momento, debido a la falta de estadísticas que permitan analizar la situación anterior y posterior a las reformas, es difícil evaluar el impacto de tales cambios en el desempeño económico de la agricultura peruana. El último censo agropecuario data de 1994, año en que recién empezaban a aplicarse las reformas de mercado. Por otra parte, las encuestas de hogares, por las propias características de la muestra, no permiten determinar si ha habido cambios estructurales en lo relativo a tenencia, propiedad y eficiencia de las unidades agropecuarias.

Tomando en cuenta estas limitaciones, es posible analizar lo que podría denominarse el funcionamiento estático, es decir, en un punto del tiempo, del mercado de tierras. Y aunque este análisis muestra limitaciones evidentes en cuanto a precisar el impacto del mercado de tierras en la estructura agraria, puede ser de utilidad para el diseño de políticas públicas orientadas a mejorar el funcionamiento de dicho mercado en distintos contextos. Es lo que se hizo en un trabajo anterior (Zegarra, 1999a y 1999b), basado en tres estudios en terreno, cuyos principales resultados resumimos en el presente artículo.

En la sección 1 del artículo se presenta, a grandes rasgos, el enfoque de la teoría económica sobre el mercado de tierras, haciendo hincapié en los desarrollos más modernos de la economía de la información y el análisis institucional. En la sección 2 se plantean algunas preguntas con respecto al desarrollo agrario peruano y al rol del mercado de tierras. Posteriormente se resumen los principales hallazgos del estudio antes citado, en lo que se refiere al análisis institucional (sección 3) y al análisis económico (sección 4). La sección 5 contiene algunas recomendaciones generales de política y en la última se describen las limitaciones que presenta el mercado de tierras para desempeñarse como eje de la política de desarrollo agrario en Perú.

1. Teoría económica y mercado de tierras

Desde sus inicios, la ciencia económica ha considerado la tierra como un factor especial, que debe distinguirse claramente de los otros dos

factores fundamentales de la producción: el capital y el trabajo. Los fisiócratas, probablemente los primeros economistas, veían a la tierra como el único factor productivo generador de valor, en una época en que gran parte del funcionamiento económico estaba basado en las actividades agropecuarias. Esta visión sería cuestionada por los economistas clásicos, como Smith, Ricardo y Marx, para quienes la única fuente de valor era el trabajo, en una época de creciente importancia de los intereses urbanos e industriales.

David Ricardo fue el primer gran economista que concibió una teoría coherente sobre el papel económico que desempeñaban la tierra y sus propietarios en una economía capitalista en proceso de industrialización (Sraffa, 1959). Para Ricardo, la tierra disponible para producir alimentos es un factor fijo, con distintas calidades. A medida que aumenta la demanda de alimentos, crece la economía, y es preciso entonces incorporar a la producción tierras de peor calidad, cuya productividad marginal es menor, lo cual eleva la renta de la tierra recibida por los propietarios. En un contexto donde el ingreso total se divide entre la renta de la tierra, los pagos a la mano de obra, con salarios fijos y las ganancias, el aumento relativo de la renta sólo puede darse con una caída relativa de las ganancias. Según Ricardo, el principal freno para el desarrollo industrial radica en la disputa que se entabla entre los terratenientes y los capitalistas por la repartición de los excedentes.

Si bien las predicciones de Ricardo sobre el estancamiento capitalista no se cumplieron, su análisis del precio de la tierra, basado en la productividad marginal, se ha mantenido como el eje central de la teoría económica moderna al respecto. En un mercado de tierras en pleno funcionamiento, el precio de equilibrio de la tierra tenderá a reflejar, en el caso de las operaciones de compraventa, el valor presente de la renta esperada de la tierra, o, en el caso de las operaciones de arrendamiento, tenderá simplemente a reflejar la renta esperada en el período actual.

Puede decirse que la teoría marginalista de la tierra fue, hasta principios de la década de 1960, la herramienta básica del análisis sobre la materia. Sin embargo, los economistas neoclásicos no consideraron en su verdadera magnitud los problemas de información y de costos de transacción envueltos en el funcionamiento de los mercados en general y del mercado de tierras en particular. A lo más, algunos de ellos, como Coase (1960), aceptaban la importancia que revestía el tener derechos de propiedad claramente establecidos para lograr la mayor eficiencia posible, pero eludían el problema representado por el hecho de que no siempre es viable establecer derechos privados, especialmente con respecto a algunos recursos ligados a la tierra, como los pastizales, el agua y los bosques.

Sin embargo, de las experiencias con los mercados de tierras, fuesen en los países desarrollados o en los países en desarrollo, se desprendía cada vez con mayor contundencia que éste era un mercado sumamente especial, bastante sensible al marco institucional y a los problemas de información, donde se daban múltiples tipos de arreglos contractuales distintos de la compraventa y la renta fija. Gran parte de las transacciones de tierras no se verifican en lo que los economistas llaman mercado competitivo, sino que tienen lugar conforme a arreglos más complejos y diversos, como la aparcería, mecanismo que era poco entendido por los economistas neoclásicos, más allá de denunciar su ineficiencia marshalliana. Asimismo, se empezó a reconocer que las múltiples formas comunales de la propiedad de la tierra no eran equivalentes a acceso libre, sino más bien respuestas a problemas económicos y a fallas muy concretas de los mercados de aseguramiento.

Como consecuencia del nuevo panorama, se produjo un cambio decisivo en la teoría económica, hacia lo que podría llamarse un enfoque de las instituciones y la economía de la información. Con este nuevo enfoque se pretendía entender los múltiples arreglos contractuales a que se recurre para el intercambio de bienes y servicios cuando hay información asimétrica o imperfecta, o cuando existen problemas de incentivos entre oferentes y demandantes. Es ya clásico el análisis de selección adversa de Akerloff (1970), conforme al cual los vendedores diferencian la calidad del producto, mientras que los compradores no lo hacen. Este problema puede incluso hacer que el mercado no sea viable o colapse, situación que podría explicar los serios problemas que han encontrado numerosos países en desarrollo para la creación de una serie de mercados.

Este cambio teórico ha significado una especie de revolución en lo concerniente al análisis de los mercados agrarios en general y, en particular, de los mercados de tierra y de otros factores. Dentro de este nuevo enfoque, los arreglos institucionales son entendidos como sistemas de reglas públicas que determinan qué intercambios pueden darse entre los individuos, así como el sistema de incentivos que se establece entre ellos (Hoff, Braverman y Stiglitz, 1991). De esa manera, el enfoque se orienta a comprender las consecuencias de estos arreglos institucionales en cuanto a la eficiencia y equidad de la asignación de los recursos, así como a entender de qué modo responden estos arreglos frente a cambios en las oportunidades.

En lo referente al análisis del mercado de tierras, el nuevo paradigma obliga a tomar en consideración una serie de nuevos elementos de análisis. Por ejemplo, i) no es posible entender el funcionamiento del mercado de tierras independientemente de los

problemas que se presentan en otros mercados, como el de determinados factores y el de aseguramiento; ii) el propio mercado de tierras puede verse afectado por problemas de información y altos costos de transacción, y iii) es preciso entender el rol de las instituciones locales que regulan el acceso a los distintos factores, entre ellos la tierra, así como el rol de la política pública orientada hacia el sector. En la sección 4 se volverá sobre estas tres consideraciones, pero antes se presentarán algunos rasgos del debate agrario que ha tenido lugar, desde hace ya mucho tiempo, en Perú.

2. Preguntas iniciales sobre el mercado de tierras en Perú

En Perú, el debate agrario tiene una larga tradición, que en su versión moderna se inició con las contribuciones seminales de Mariátegui y Haya de la Torre en la década de 1920. Ambos autores intentaron comprender el problema agrario de Perú desde una perspectiva modernizante, pero teniendo en cuenta las particularidades históricas provenientes de la convivencia conflictiva entre grandes latifundios y comunidades campesinas. Ninguno de los dos fue indiferente al papel cada vez mayor del sector moderno de la agricultura peruana, orientado hacia las exportaciones de productos como algodón y azúcar.

Hacia principios de los años sesenta, se había concitado en los círculos intelectuales urbanos de Perú cierto consenso acerca de la necesidad de realizar una reforma agraria, la cual debía redistribuir las tierras del latifundio a los campesinos sin tierra o a las comunidades indígenas con derechos ancestrales, especialmente aquellas que viven en la sierra. Después de algunos intentos fallidos de reforma durante el primer gobierno del presidente Belaúnde, el gobierno militar del general Velasco iniciaría, hacia fines de los años sesenta, una de las reformas agrarias más radicales e integrales de América Latina y el Caribe. No sólo se expropiaron los latifundios serranos, sino también la mayor parte de las haciendas modernas de la costa, que funcionaban sobre la base de mano de obra asalariada y un personal permanente de técnicos y obreros, haciendas que serían convertidas en cooperativas agrarias de producción.

Este proceso provocó un profundo cambio en las condiciones de producción y acceso a la tierra. Según estimaciones de Escobal, Torero y Saavedra (1999), entre los años sesenta y los años noventa la reforma de la distribución de la tierra estandarizada redujo el coeficiente de Gini de 0.91 —uno de los más altos del mundo— a 0.63. En general, la reforma agraria tuvo éxito en su objetivo distributivo, pero fracasó en el intento de crear cooperativas de pequeños productores que funcionasen como unidades

de producción eficientes, por lo cual el sector reformado se disgregaría paulatinamente en el curso de la década de 1980, hasta llegar a no ser más que una enorme masa de parceleros con propiedades de menos de cinco hectáreas cada uno.

La ley de reforma agraria impuso una serie de restricciones al libre funcionamiento del mercado de tierras. Estas restricciones hicieron tan costosas las transacciones, que éstas tendieron a realizarse al margen del mercado formal, como puede comprobarse en los datos referidos a los años setenta de la Encuesta de Hogares Rurales de 1984 (Chaquilla, 1990). Si bien durante la década de 1980 se adoptaron algunas medidas para promover una mayor flexibilidad del mercado de tierras, sólo en los años noventa llegaría a aprobarse todo un nuevo marco normativo, mediante el Decreto Ley 653 de 1991 y la Ley 26.505 de 1995, que abrirían legalmente el mercado de tierras en el país.

En los años noventa se introdujeron profundas reformas en el mercado de tierras, que han tenido, y seguirán teniendo, considerable impacto sobre el funcionamiento económico del sector agropecuario en su conjunto. En el caso de la tierra, los cambios normativos estuvieron acompañados de un ambicioso programa de catastro, titulación y registro, orientado a regularizar la propiedad de la tierra en la costa y en algunas zonas muy reducidas de la sierra y la selva, áreas en que se esperaban los mayores impactos del funcionamiento del mercado de tierras.

Sin embargo, a diferencia de los acalorados y amplios debates que se habían suscitado a propósito de la reforma agraria, el debate sobre las reformas del mercado de tierras ha tenido en general un tono menor. En un primer momento, la discusión se centró en el posible impacto de la apertura del mercado en el funcionamiento de las comunidades campesinas, principalmente de aquellas ubicadas en la sierra sur del país. La titulación de tierras en las zonas comunales, en especial de aquellas situadas en la costa, también ha sido materia de controversia, aunque hasta el momento no hay mucha claridad en las esferas públicas acerca de la factibilidad de privatizar y titular esas tierras, dada la resistencia que la idea ha provocado en muchas directivas comunales.²

Por otra parte, no parece haber mayor preocupación en las esferas públicas en cuanto al posible impacto de la apertura del mercado de tierras en la economía campesina, es decir, aquella formada por pequeñas unidades que destinan gran parte de su producción a la subsistencia. Ello obedece al hecho de que las mayores limitaciones que presenta este sector no guardan relación con el mercado de tierras, sino más bien con la enorme presión demográfica ejercida sobre el recurso, particularmente en

² Véanse, al respecto, Glave (1997), y Kervyn (1992).

la sierra. No obstante, dado el alto grado de fragmentación de los predios campesinos, hay quienes piensan que el funcionamiento de un mercado de tierras podría tener un efecto favorable, en el sentido de desencadenar un proceso de concentración que permitiría una modernización más acelerada del sector campesino.

Otra pregunta importante acerca del posible impacto del mercado de tierras se refiere al futuro del amplio sector de pequeños agricultores costeros (parceleros), que se vieron particularmente afectados en los años noventa por la interrupción del crédito público y la violenta caída de los precios reales de los productos agropecuarios (Zegarra, 1997). Se pensaba que, con la apertura del mercado, una amplia franja de los parceleros costeros perdería sus tierras, lo cual permitiría el ingreso de nuevos actores a la agricultura más moderna. Aunque no hay datos suficientes para responder esta pregunta, existen indicios de que, en algunas zonas específicas, un número reducido de parceleros han sido efectivamente desplazados de sus tierras.

Puede decirse, en general, que aunque la apertura del mercado de tierras rurales verificada en los años noventa ha cambiado las reglas de juego del agro, aún no se observan cambios drásticos en la estructura agraria ni en los procesos productivos, en el sentido de una modernización. La estructura productiva y de propiedad de la agricultura peruana de fines de los años noventa no parece diferir mucho de la de fines de los años ochenta, por lo cual cabe preguntarse si el mercado de tierras ha desempeñado realmente algún rol en cuanto a transformar los procesos económicos fundamentales. Se volverá sobre ello en la última sección del artículo.

3. Análisis del marco institucional

a) La evolución de la legislación sobre la tierra

En las tres últimas décadas, el régimen jurídico de la tierra ha exhibido una clara tendencia hacia la desregulación. De la situación imperante a partir de fines de los años setenta, caracterizada por la intervención del Estado en la transformación radical de la estructura agraria y la vigencia del respectivo marco regulador (Ley de Reforma Agraria, Decreto Ley 17.716 de 1969), se pasó finalmente, en el curso de los años noventa, a un régimen prácticamente liberal en cuanto a la propiedad de la tierra (Ley de Tierras 26.505 de 1995).

En conjunto, la reforma agraria significó la expropiación de 30% de las tierras agrícolas y de los pastos naturales del país y, asimismo,

de 1.700.000 cabezas de ganado, principalmente en las zonas de pastos naturales.

La legislación agraria de aquella época introdujo múltiples restricciones en el funcionamiento del mercado de tierras, especialmente al establecer como principio rector del proceso la conducción directa de la tierra. Además, las tierras adjudicadas no podían ser transadas libremente por sus conductores si no se pagaba antes la deuda agraria contraída con el Estado; asimismo, estaban prohibidas las diversas modalidades de arrendamiento, al ser tipificadas como formas de conducción indirecta de la tierra. En suma, el funcionamiento del mercado formal de tierras estuvo fuertemente limitado por disposiciones legales y administrativas.

A partir de la década de 1980, se desaceleró el proceso de expropiación, hasta prácticamente extinguirse durante el gobierno de Alan García. Destaca, en ese período, el proceso de parcelación de las ex cooperativas agrarias, agobiadas por la grave crisis económica y por serios problemas de gestión y manejo empresarial. Asimismo, en 1987 se aprobó una nueva ley de comunidades campesinas, encaminada a otorgar diversos beneficios a estas formas de propiedad y a iniciar un proceso ordenado de titulación y registro de las tierras comunales.

A principios de los años noventa, la situación agraria era ya muy distinta de la que había prevalecido en la década de 1970, con la desaparición formal de gran parte del agro asociativo y el surgimiento de nuevos actores sociales, entre ellos los parceleros. La consigna de esta nueva etapa era el fin de la reforma agraria y el inicio de un régimen que favoreciera el pleno funcionamiento del mercado como mecanismo de asignación de la tierra. Es, por ende, una etapa en que la propiedad, con pleno dominio sobre la tierra, adquiere preeminencia y en que se procura otorgar la mayor seguridad jurídica posible a los propietarios individuales.

Actualmente rige en el país la Ley 26.505, aprobada por el Congreso de la República en 1995, en virtud de la cual se establece un régimen libre para la propiedad de las tierras agrarias en general y se garantiza a toda persona, natural o jurídica, nacional o extranjera, el acceso a la propiedad de la tierra.

Con esta ley se consolidó la tendencia a tratar a la tierra como una mercancía igual a cualquier otro bien que esté en el mercado. Se privilegió la propiedad privada sobre la tierra, y se redujo el rol del Estado al de garante de tales derechos. Por último, quedó derogado todo el régimen anterior asociado a la reforma agraria.

Las nuevas disposiciones cambiaron también las reglas de asignación de las tierras eriazas, que son de propiedad estatal, lo cual

perjudicó a los inversionistas que habían basado sus decisiones en las normas anteriores. De modo análogo, la ley modificó las reglas relativas a las tierras comunales y su uso. En este caso, se procuró facilitar el proceso de individualización de la propiedad comunal, especialmente en lo que respecta a las comunidades costeñas, muchas de las cuales eran propietarias de extensas zonas de tierras eriazas. Con ello se pretendía ampliar la escasa oferta de tierras en el mercado de la costa, zona de mayor potencial económico que otras regiones agrícolas del país.

b) Evolución reciente de la formalización de la propiedad de la tierra

En el III Censo Agropecuario (1994) se determinó que en el país había 5.700.000 parcelas o predios agrícolas, cifra que superaba con creces los 2.000.000 de predios pronosticados en todas las estimaciones anteriores. Esta realidad modificaba profundamente el cuadro en que debían operar los organismos públicos encargados de la formalización de la propiedad.

En el censo se les preguntó a los agricultores sobre la situación jurídica de sus parcelas. De sus respuestas pudo desprenderse que 41,2% de los predios eran de propiedad individual, es decir, tenían el título formal correspondiente; 53,5% eran de posesión individual, esto es, carecían de título formal, y 2,3% de los predios estaban en arrendamiento. De los agricultores que declararon tener título de propiedad individual, sólo 41,3% dijeron tener registrado el título, lo que significa que aproximadamente 900.000 de las 5.700.000 parcelas del país, es decir, sólo 17%, estaban dentro del sistema formal de propiedad, debidamente inscritas en el registro público.

Con respecto a las tierras de las comunidades campesinas y nativas, se estima que cerca de 1.400.000 parcelas, 23,5% del total nacional, son manejadas por comuneros. Estos predios, por definición, no están inscritos en el registro público, aunque podrían estarlo en el futuro de acuerdo con la nueva normativa.

Considerando las comunidades campesinas como personas jurídicas, se estima que 2.990 de las 5.640 comunidades del país, es decir, 53%, tenían título registrado; 1.128 comunidades (20%) tenían título sin registrar, y 1.523 comunidades (27%) no tenían título. En cuanto a las comunidades nativas, ubicadas básicamente en la selva, 61% de las 1.192 existentes tenían título registrado, 12% tenían título sin registrar y 27% carecían de título. Estas cifras indican que, en 1994, había aún en el país un fuerte atraso en la formalización de los títulos comunales, pues

2.650 comunidades campesinas y 465 comunidades nativas estaban todavía a la espera de la formalización de su propiedad comunal.

c) Estrategia de formalización de la propiedad rural

Los organismos estatales encargados de formalizar la propiedad rural son actualmente el Ministerio de Agricultura, por intermedio del Programa Especial de Titulación de Tierras (PETT), y la Superintendencia Nacional de Registros Públicos, que trabajan en forma complementaria dentro del marco del programa general concebido para ese objetivo, el Programa de Titulación y Registro de Tierras (PTRT), que está financiado por el BID.

La regularización empezó a adquirir mayor presencia política en el curso de los años noventa, a medida que se profundizaban las reformas estructurales de libre mercado. Sin embargo, pronto se comenzó a advertir que la tarea era mucho más compleja de lo que se suponía, cuando las autoridades fueron descubriendo la real envergadura del problema de la informalidad rural, que afecta, según se estima, a 80% de los predios.

En una primera etapa, que se podría llamar de reforma parcial, la prioridad estuvo puesta en terminar con el proceso de reforma agraria y regularizar la propiedad de los parceleros, cuyos predios se habían formado a partir de la disolución de las empresas asociativas, que estaban ubicadas mayoritariamente en la costa. Se estimaba que cerca de 100.000 empresas asociativas tenían problemas de titulación y registro.

La segunda etapa, que podríamos llamar de reforma integral, se inició con la promulgación, en 1995, de una nueva ley de tierras, cuyo propósito general era el de crear un solo marco jurídico y político para las tierras rurales, basado explícitamente en el pleno funcionamiento del mercado. En esta etapa se procuró introducir mecanismos de mercado no sólo en las áreas reformadas, sino también en las extensas zonas eriazas y de pastizales manejadas por comunidades campesinas en todo el país.

En esta segunda etapa se avanzó con mayor lentitud que en la primera en la ejecución de las nuevas disposiciones, dado que esta vez se trataba de transformar las condiciones de explotación y acceso a la tierra en todo el territorio nacional, de enorme heterogeneidad en lo que se refiere a las formas de tenencia y al desarrollo agrícola mismo.

Se estima que, entre 1993 y 1997, el PTRT formalizó la situación, con entrega de títulos registrados, de cerca de 250.000 predios rurales. En 1994 había 970.000 predios registrados (17% del total nacional), y en 1998 se alcanzó una cifra de aproximadamente 1.200.000 predios (21,4%).

Quedaban, en consecuencia, casi 4.500.000 predios en condiciones de informalidad. Según se estima, entre 1998 y 1999 se regularizó la situación de casi 1.000.000 de predios, cifra que constituía la meta reformulada del programa.

En las tierras comunales, el progreso fue mucho más lento. Una de las funciones del PETT consiste en regularizar la propiedad comunal, en conformidad con los criterios de la Ley de Deslinde y Titulación de Comunidades de 1987. En la práctica, sin embargo, el PETT se ha limitado a deslindar y demarcar tierras comunales, e incluso sólo en el caso de aquellas comunidades que son originarias y no están en disputa con otras. Así, en 1995 y 1996 se deslindaron o demarcaron las tierras de aproximadamente 1.100 comunidades campesinas y de 96 comunidades nativas, pero falta todavía emitir los títulos respectivos e inscribirlos en los registros públicos.

d) Funcionamiento institucional del mercado de tierras en tres localidades

Como se indicó al comienzo del presente artículo, la investigación comprendió la realización de tres estudios en terreno, en el Valle del Colca, en el Valle de Piura, y en el Valle de Ica, a fin de analizar en cada caso el funcionamiento del mercado de tierras.

En lo que respecta al Valle del Colca, puede decirse que en la zona opera una suerte de mercado de tierras informal, en el sentido de que en las transacciones no se recurre a documentos de propiedad legalmente reconocidos. De esa manera, el mercado opera fundamentalmente por medio de la llamada escritura imperfecta, documento que es firmado por las partes y sus testigos frente al juez de paz de cada distrito, que es la autoridad local encargada de resolver conflictos o atender asuntos que no requieran la intervención del aparato judicial de mayor rango. Por ende, el juez de paz se convierte en una figura central de las transacciones de tierra.

La transacción procede del modo siguiente: las partes llenan ante el juez de paz una ficha donde quedan consignados los límites y linderos del predio —es decir, se estipula cuáles son los predios colindantes—, el precio al que desean transar y la extensión estimada de la parcela. Aunque se requieren documentos que prueben la propiedad del vendedor, éste puede presentar dos testigos que la avalen en caso de no tenerlos.

En el estudio en terreno también se prestó atención al problema de las tierras comunales. Para ello entrevistamos a los dirigentes de la comunidad de Cabanaconde, una de las más importantes en la zona. En la

entrevista, el propio presidente de la comunidad nos manifestó que estaban en proceso de disolverla, a fin de obtener títulos individuales de propiedad por intermedio del PETT, aunque éste no había dado aún indicaciones claras acerca de cómo debía hacerse el trámite ni acerca del costo que implicaba.

Por otra parte, los organismos públicos competentes habían iniciado el proceso de saneamiento físico (catastro) del valle, utilizando para ello fotografías aéreas. Sin embargo, todavía no había comenzado el procedimiento de formalización de la propiedad rural, aunque había indicios de que se pondría prontamente en marcha.

En la provincia de Piura también hay un alto grado de informalidad. Los resultados del estudio en terreno indican que incluso en zonas donde no predomina la propiedad comunal, como en el Valle del Chira, la mitad de las parcelas no tenían títulos registrados en 1997. De ello puede colegirse que ninguna de las dos etapas del trabajo del PETT ha tenido mucho impacto en lo que a regularización se refiere.

En Piura, la cuestión de la propiedad comunal ocupa un lugar prominente dentro de la agenda política del gobierno. Incluso en el proceso de discusión de la nueva ley de tierras, fueron los dirigentes de las comunidades piuranas, en especial los de Catacaos, los que más firmemente se opusieron a las disposiciones que apuntaban a facilitar la titulación individual de las parcelas de los comuneros.

En el estudio en terreno se preguntó a estos últimos qué opinaban acerca de la posibilidad de recibir títulos individuales con plenos derechos de propiedad y la respuesta fue mayoritariamente favorable: 82% se pronunciaron a favor y sólo 16% en contra (el resto no respondió). Sin embargo, cabe consignar que la mayoría de los que se pronunciaron a favor considera que la mayor ventaja de la titulación individual es la posibilidad de conseguir crédito formal, algo que difícilmente pueden obtener en las actuales condiciones, dada la escasa asistencia que presta el sistema financiero a las actividades agrícolas.

En la provincia de Ica, de acuerdo con los resultados de nuestra encuesta, el proceso de formalización de la propiedad no se ha distribuido de forma pareja en el valle, pues el grado de formalización de la zona alta y el área de Villacurí es claramente inferior al de las zonas restantes.

Nuestros resultados indican también que el proceso de titulación y registro se aceleró entre 1995 y 1997. Dos factores parecen haber incidido en ello: el trabajo de las brigadas del PETT, y la condición impuesta por la Caja Municipal de Ica y otras entidades crediticias, en el sentido de que sólo se otorgarían créditos a los parceleros y pequeños agricultores del valle que tuviesen títulos de propiedad debidamente registrados.

e) Resumen y recomendaciones sobre el marco institucional

El marco institucional en que se desenvuelve el mercado de tierras en Perú ha experimentado importantes cambios en las últimas tres décadas, con un acentuado viraje desde la reforma agraria de los años setenta —que intentó limitar el funcionamiento del mercado de tierras y congelar la estructura agraria— hacia el proceso integral de desregulación de la propiedad privada individual sobre la tierra, proceso que comenzó a manifestarse desde fines de los años ochenta y que fue posteriormente consagrado por la Constitución Política de 1993 y la Ley 26.505 de 1995.

Sin embargo, el mercado de tierras rurales no tiene aún un marco institucional adecuado, debido principalmente a la alta informalidad de la propiedad rural. Las actuales políticas no han podido lidiar todavía en forma integral con este problema, en parte por su enorme dificultad, y en parte por las limitaciones de la legislación y de la estrategia de formalización seguida por los organismos competentes.

En lo que concierne a la legislación, las leyes promulgadas hasta la fecha no han sido suficientes para solucionar problemas básicos de titulación y registro, especialmente en las tierras comunales. La ley más importante, la 26.505 de 1995, aún no ha sido reglamentada en aspectos tan fundamentales como el impuesto a la gran propiedad o la titulación individual en las comunidades campesinas, lo cual crea inseguridad jurídica en los inversionistas potenciales. Tampoco ha sido reglamentada la ley específica para las comunidades costeñas, por lo cual todavía no hay ni un solo ejemplo de titulación individual de tierras comunales.

Esta situación pudo comprobarse en los estudios de caso. En el Valle del Colca, las diversas comunidades muestran gran interés por la titulación individual, pero los organismos públicos declaran que no pueden actuar en las zonas comunales por carecer del marco jurídico apropiado. Por otra parte, el complejo problema de la propiedad en los llamados condominios de la zona ganadera requiere una evaluación especial, a fin de poder enfrentarlo de acuerdo con sus propias características.

Por otra parte, la situación de las tierras comunales de Piura parece más complicada aún que la de las otras zonas, por existir serios conflictos internos entre los comuneros y por las expectativas que ha despertado en muchos de ellos la posibilidad de acceder a la propiedad de la tierra. Creemos que el problema amerita un tratamiento jurídico y político especial.

En el estudio en terreno se pudo constatar que los problemas de formalización de la propiedad comunal, aparte de su complejidad, son

por lo general específicos de cada zona, por lo cual sería deseable crear instrumentos jurídicos y políticos más flexibles, capaces de adaptarse a la situación particular de cada localidad.

Otro problema vinculado a la legislación tiene que ver con los denuncios de terrenos eriazos, pues se han cambiado las reglas respectivas y se ha perjudicado con ello a los inversionistas. El mecanismo de la subasta de los terrenos eriazos, aunque en apariencia más transparente que los denuncios, no ha demostrado aún su eficacia y sería deseable hacer una evaluación específica de este problema.

Aún se observa una enorme dispersión en materia de la legislación agraria. Muchas de las disposiciones que se emiten en la actualidad apuntan a solucionar problemas aislados y de corto plazo, especialmente en lo relativo a titulación y registro. Es evidente que se requiere un esfuerzo de sistematización del conjunto de la legislación, con el fin de elaborar un marco jurídico más coherente.

Existe amplio consenso entre los especialistas acerca de la necesidad de hacer obligatoria la inscripción de la propiedad rural en los registros pertinentes, paso que exigiría modificar algunas normas del Código Civil. Por otra parte, es necesario institucionalizar el catastro rural y dotarlo de mecanismos permanentes de actualización, pues se trata de un instrumento fundamental para el adecuado funcionamiento del mercado de tierras. Un marco normativo especial de esta materia facilitaría el proceso de institucionalización.

Por otra parte, si bien se han verificado progresos notorios en la estrategia seguida por los organismos públicos, pensamos que son aún insuficientes para cambiar el panorama de informalidad de la propiedad rural, que en los últimos años ha disminuido apenas de 83% a 79% de los predios totales del país. Inquieta que en un valle de tanta importancia agrícola como Piura la formalización de la propiedad haya avanzado tan poco, incluso en tierras no comunales. Esto representa un obstáculo para el buen funcionamiento del mercado de tierras y para el acceso al crédito de los agricultores más pobres.

Es evidente, también, que la formalización de la propiedad rural requiere mayores recursos y un fuerte énfasis en la preparación técnica y jurídica de los brigadistas del PETT, cuyo desempeño, por esas mismas carencias, deja algo que desear. El solo hecho de formalizar la propiedad no asegura por sí solo que mejore la situación de los agricultores; para esto último se requiere un esfuerzo adicional del PETT. Por eso, el pobre desempeño de algunos de sus brigadistas puede incluso perjudicar los intereses de los agricultores.

Se ha mencionado que existe bastante resistencia en los organismos públicos para enfrentar los problemas planteados por la titulación y registro de los predios pertenecientes a las comunidades campesinas de la sierra y la selva. Pese a disponer de diversos instrumentos jurídicos para intervenir en este plano, los organismos públicos han preferido adoptar una actitud de abstención frente a los conflictos entre las comunidades, por lo cual muchas de éstas no cuentan aún con títulos saneados y registrados. En numerosos casos, es necesario solucionar primero los conflictos internos y sólo después ocuparse de la titulación individual de las tierras comunales.

4. Análisis económico del mercado de tierras

a) Formas de acceso a la tierra e importancia del mercado

Han prevalecido en Perú diversas formas de acceder a la tierra, cuya gravitación ha cambiado con el tiempo. Las formas administrativas de acceso (reforma agraria, denuncios y colonización) han sido muy importantes en las últimas tres décadas, especialmente en la costa y la selva. No obstante, si en los años setenta el acento recaía en la redistribución de la tierra, hoy se prefiere atraer inversionistas a las tierras eriazas de la costa, de mayor potencial económico.

Por otra parte, las formas intrafamiliares de acceso (herencia) también han cumplido y seguirán cumpliendo un rol considerable a este respecto, especialmente en la agricultura más tradicional de la sierra. Asimismo, las comunidades campesinas y nativas siguen siendo instituciones fundamentales para el acceso a tierras de pastoreo, tierras eriazas, y tierras de bajo valor o no divisibles. En conjunto, estos mecanismos no mercantiles de acceso a la tierra continúan siendo cruciales y demandan investigación específica complementaria.

El mercado de tierras ha sido importante, aunque no predominante, en cuanto mecanismo de acceso a la tierra, importancia que se manifestó incluso durante la etapa en que pesaban mayores restricciones legales para su funcionamiento, el período de la reforma agraria. Por otra parte, del análisis realizado en el presente estudio acerca del comportamiento de este mercado en el período 1976-1983, puede concluirse, entre otras cosas, que no hay cabalmente ni un mercado nacional, ni mercados regionales de tierras rurales, de modo que es preciso descender hasta las localidades o distritos para encontrar mercados de este tipo y comprender su mecanismo.

A continuación se examinará la situación del mercado de tierras en los tres valles estudiados anteriormente, pero ahora desde un punto de vista económico, con el propósito de determinar cuáles son los factores que influyen en el precio de la tierra.

b) Los estudios de caso desde un punto de vista económico

A juzgar por la situación que se da en el Valle del Colca en lo referente al mercado de tierras, los precios reales parecen sensibles a cambios de cierta envergadura en el plano económico y en el correspondiente a la infraestructura existente en la zona. En efecto, últimamente se ha invertido la tendencia declinante que habían exhibido desde hace tres décadas los precios reales de la tierra, hecho en que parecen haber influido dos fenómenos: el mejoramiento de la infraestructura de transporte y de riego, y los cambios demográficos recientes, específicamente las migraciones desde el Valle de Colca hacia otras regiones.

Sin embargo, si se hace un análisis más detallado de las transacciones de tierra y del patrón de acumulación de tierras seguido por los agricultores, parece posible concluir, aunque con cierta cautela, que el aumento de tamaño de los predios no ha derivado fundamentalmente de la compra de tierras, sino más bien de la herencia, que en esta zona continúa siendo la principal forma de acceso. Ello deja ver que el mercado de tierras no podría por sí solo desencadenar un proceso de aumento de tamaño de los predios, al menos en las actuales circunstancias, por lo cual, si se plantea el aumento de tamaño como un objetivo de política, sería preciso considerar opciones distintas del mercado.

Por otra parte, la extrema fragmentación de la propiedad tiende a afectar las posibilidades de acumulación de las familias, especialmente de las más jóvenes, que se ven obligadas a adquirir varias pequeñas parcelas distantes entre sí para alcanzar un tamaño mínimo de explotación.

No fue posible profundizar en la dinámica del mercado de tierras en las zonas ganaderas, pero hay creciente preocupación por la sostenibilidad de las estrategias de acumulación de campos de pastoreo aplicadas por las familias campesinas. En consecuencia, valdría la pena analizar el papel que podrían desempeñar los llamados condominios en las posibilidades de acumulación de estas familias.

Por otra parte, en la situación del Valle de Piura han influido fuertemente la reforma agraria y el hecho de que la posterior parcelación de las cooperativas haya ocurrido un poco más tarde que en los otros valles estudiados, por lo cual el mercado de tierras se halla aquí en una etapa del todo incipiente, con escasas transacciones y muy poca

información sobre precios. En suma, la experiencia de mercado de los parceleros de Piura es todavía más escasa que en las otras regiones, lo cual parece reflejarse en el hecho de que no asignen un precio a la tierra, sino más bien una valoración subjetiva.

En las tres zonas estudiadas se pudo constatar que la falta de crédito y la falta de agua son factores gravitantes en cuanto a la posibilidad de explotar la tierra y, por ende, son determinantes también de su valorización, ya que en este parámetro suelen influir el acceso al agua y el tamaño de los predios.³

Cabe destacar que en los últimos años, como se pudo determinar en la encuesta, los precios de la tierra han mostrado notorias oscilaciones, las cuales están directamente ligadas a la rentabilidad agraria y al efecto de las condiciones climáticas. Debido a los grandes daños causados en 1998 por el fenómeno de El Niño, es posible que en la temporada 1998-1999 aumente en forma apreciable la oferta de tierras de los agricultores que resultaron más perjudicados por el fenómeno.

Asimismo, la encuesta permitió tomar conocimiento de que algunas grandes empresas agropecuarias han hecho compras masivas de tierra a los parceleros, gracias a lo cual han acumulado ya vastas extensiones. Estas compras parecen haber sido más frecuentes en áreas con graves problemas de agua, deficiencia que eleva los costos de producción y deja casi sin posibilidades de cultivar a los pequeños productores, los cuales, por otra parte, no pueden recurrir al crédito formal para solucionar el problema mediante la construcción de canales o la perforación de pozos. La presencia de intermediarios locales parece haber facilitado estas transacciones. Es posible que estas compras masivas se repitan en el futuro próximo, a causa de los fenómenos climáticos adversos de 1998.

Por su parte, el mercado de arrendamiento aparece hasta ahora como una opción marginal de acceso a la tierra para los agricultores de todo tipo y las empresas agroindustriales. No obstante, los convenios de arrendamiento operan de un modo extremadamente informal, pues se basan sobre todo en la confianza entre las partes. Ello suele acarrear problemas, que son particularmente graves en el caso de las relaciones entre agroindustrias y pequeños agricultores, lo cual podría afectar seriamente la suscripción de convenios de este tipo en el futuro próximo. Además, los contratos son por lo general de muy corto plazo, hecho que dificulta el establecimiento de relaciones estables entre arrendatarios y propietarios.

³ El tamaño del predio es un indicador indirecto del acceso al crédito y de su costo.

En el Valle de Ica, pese al alto grado de formalización de la propiedad rural, el mercado de tierras no exhibe aún mucho dinamismo. En la encuesta se pudo comprobar que hay una gran diferencia entre el valor (subjetivo) que el agricultor atribuye a su predio y el que atribuye a los de sus vecinos, lo cual indica la presencia de serias trabas para el funcionamiento de aquel. Sin embargo, cuando se eliminan hipotéticamente las restricciones crediticias para la compra de tierras, las valoraciones tienden a igualarse, hecho que sugiere que las fallas del mercado de crédito inciden en el funcionamiento del mercado de tierras por el lado de la demanda. Los agricultores con predios de menor tamaño que desean comprar tierras son los más afectados por el racionamiento crediticio de largo plazo.

En la encuesta se constató, asimismo, que en la valoración de las tierras ubicadas en las cercanías de la ciudad de Ica influyen distintos factores, ligados en especial a la expansión urbana y a las mayores expectativas de precio que ello genera. Este efecto se encontró en un subgrupo de agricultores, no representativo del conjunto, que viven en la zona media del valle, esto es, cerca de la ciudad.

Otro hallazgo importante hace referencia al rol de transición que parece estar desempeñando el mercado de arrendamiento con respecto al de tierras, pues los arrendadores muestran una mayor disposición a vender sus tierras en el corto plazo. Ello indica, al mismo tiempo, que quienes desean vender sus predios no están recibiendo ofertas que les parezcan aceptables, por lo que, por el momento, prefieren dar sus predios en arriendo. Una mayor fluidez del mercado de compraventa reduciría la gravitación del mercado de arrendamiento como mecanismo de transición.

Los cánones de arrendamiento reflejan primariamente la presencia o ausencia de ciertos factores productivos, fundamentalmente el agua, sobre todo allí donde escasea el recurso. En las entrevistas se comprobó que había un número apreciable de ingenieros agrónomos entre los arrendatarios, lo que parece indicar que el grado de educación desempeña algún papel a este respecto.

Al analizar el ingreso, se comprobó que los agricultores no racionados en el mercado de crédito y con pozos para extraer agua de riego obtienen economías de escala crecientes. El cultivo del espárrago aparece como generador de economías de escala crecientes, tanto por la fuerte inversión inicial requerida, como por las exigencias técnicas que imponen el manejo del cultivo, la manipulación después de la cosecha y la comercialización. Ello indica que hay una marcada tendencia hacia la concentración de tierras, en el mediano y largo plazo, por parte de las unidades productivas de espárragos.

Por el contrario, los pequeños productores y parceleros racionados en el mercado de crédito no parecen presentar economías de escala crecientes, aunque quizás sí economías constantes. Sin embargo, este grupo valora la tierra no sólo por el ingreso neto esperado, sino también porque otorga mayor seguridad de empleo familia. En este sentido, cabe pensar que estos agricultores tenderán, en el largo plazo, a refugiarse en unidades aún más pequeñas, pero de alto valor para ellos en términos de empleo y seguridad alimentaria.

Finalmente, la mayoría de los agricultores piensa dejar sus tierras en herencia a todos los hijos que estén dispuestos a seguir en la actividad. No se percibió gran preocupación por la fragmentación de la propiedad que ello puede acarrear.

c) Recomendaciones de política

El mercado de tierras en el Valle del Colca, junto con adolecer de serias limitaciones institucionales, especialmente en las zonas ganaderas, enfrenta el problema de la gran fragmentación de las propiedades. Ello implica que las estrategias de acumulación de tierras deben sustentarse en la adquisición de un elevado número de parcelas dispersas, incluso más allá de lo necesario para la reducción del riesgo climático. Este efecto puede limitar las posibilidades de acumulación de los agricultores, especialmente de los más jóvenes, y afectar a la vez el desarrollo económico de la zona.

A nuestro juicio, el actual funcionamiento del mercado de tierras local es insuficiente para enfrentar este problema, por lo cual es preciso concebir políticas que incluyan un esquema de consolidación de las propiedades, sobre la base del consenso social y la amplia participación de las organizaciones locales.

Por otra parte, en Piura no existen aún las bases económicas e institucionales necesarias para activar plenamente, y de manera significativa, las transacciones de compraventa. Se observó una gran heterogeneidad en la valoración subjetiva de la tierra, probablemente asociada a la falta de información y experiencia de los agricultores con respecto al mercado de tierras.

El mercado de arrendamiento, por su parte, presenta algunas deficiencias que podrían corregirse, con relativa facilidad, mediante la aplicación de nuevas políticas públicas. Una de esas fallas consiste en que los contratos suelen ser de muy corto plazo, pero hay también problemas de confianza mutua e informalidad, especialmente en el caso de los contratos entre empresas agroindustriales y pequeños agricultores,

factores que podrían ser decididamente perjudiciales en un contexto de alta incertidumbre.

En consecuencia, sería conveniente crear en Piura un marco normativo especial para este tipo de transacciones, en el cual se combinaran la necesidad de promover la eficiencia de corto plazo con la de preservar la confianza mutua en las transacciones de largo plazo.

Finalmente, el estudio del Valle de Ica deja ver que el mercado de tierras local parece estar fuertemente afectado por fallas en los mercados de crédito de corto y de largo plazo. En el primer caso, las dificultades en el acceso al crédito de capital de trabajo reducen el ingreso esperado de la tierra y, por ende, el valor de mercado de ésta. En el segundo, la falta de instrumentos financieros que faciliten el funcionamiento del mercado de tierras limita la demanda de tierras, incluso en el corto plazo.

Debido a ello, como se acaba de mencionar, el mercado de arrendamiento está desempeñando un rol de transición: aquellos agricultores que desean vender sus tierras pero no reciben ofertas de compra que les parezcan aceptables, arriendan la tierra para generar ingresos. Asimismo, muchos compradores potenciales más eficientes desde el punto de vista productivo, como los profesionales de la agronomía, deben ingresar a la actividad por medio del arriendo. Como es evidente, se trata de una situación subóptima para la sociedad, en la medida en que su predominio impide una mayor inversión en las tierras arrendadas.

De este análisis se desprende una conclusión importante en lo que concierne a políticas públicas. En efecto, hay en el Valle de Ica una veta promisoría para el establecimiento de instrumentos financieros, de largo plazo, destinados a la compra de tierras. En las actuales condiciones del país, el mercado financiero privado no parece estar dispuesto a crear este tipo de instrumentos, por lo cual cabe estudiar la posibilidad de que el Estado promoviera o administrase un esquema nacional o por regiones en tal sentido. Con un mayor acceso al financiamiento para la compra de tierras, mejoraría el funcionamiento del mercado respectivo en la zona de Ica, circunstancia que aumentaría su eficiencia y, si es administrado correctamente, la equidad con que opera.

En definitiva, los estudios de caso indican que hay áreas específicas en donde pueden aplicarse diversas políticas públicas, lo cual podría contribuir a que el mercado mejorase en eficiencia y equidad. Entre estas políticas cabe enumerar las siguientes: por ejemplo, planes de consolidación en el Valle del Colca; un marco jurídico estable para el mercado de arriendos en Piura, y la promoción de instrumentos financieros para la compra de tierras en Ica. Evidentemente, todavía es

necesario examinar los beneficios y los costos potenciales, en el plano local y regional, que supondría la intervención en estas áreas, que aparecen desde ya como las más prometedoras.

5. Mercado de tierras en el ámbito nacional

Los tres valles estudiados muestran algunas particularidades que, con las debidas precauciones, podrían hacerse extensivas al conjunto del país.

El examen del Valle de Colca demuestra que uno de los mayores problemas de la agricultura serrana es el predominio creciente del minifundio. Ahora bien, pese a lo limitado de nuestro estudio, parece posible sostener que el mercado de tierras no está en condiciones, por sí solo, de solucionar el problema del minifundio, debido a los altos costos de transacción que ello supone. Por lo tanto, sería recomendable que el Estado financiasse estudios para definir el tamaño mínimo que deben tener los predios, en cada zona, para ser económicamente viables; estudios que a la vez permitirían elaborar planes regionales y locales de consolidación de predios, sobre la base de incentivos de mercado y administrativos.

Por otra parte, los problemas que presenta el mercado de arrendamiento en Piura se dan en muchas otras zonas del país, circunstancia que exige dictar una nueva normativa acerca de los contratos de arriendo y aparcería, con el fin de mejorar su funcionamiento. En la medida en que las partes tengan mayor seguridad con respecto a sus contratos, aumentará la eficiencia económica de este mercado.

Finalmente, del estudio de las tres zonas se desprende que la aplicación de políticas de financiamiento de corto y largo plazo para la agricultura podría tener efectos beneficiosos en el funcionamiento de los mercados de tierras. En primer lugar, ello daría a los pequeños agricultores mayor acceso al crédito, y esto a su vez les permitiría valorizar sus propiedades y no verse en la necesidad de vender por desesperación o falta de cobertura de riesgo. Asimismo, un mayor acceso a instrumentos financieros de largo plazo aumenta las posibilidades de que los agricultores, cualquiera que sea el tamaño del predio, adquieran tierras en el mercado. Por último, si se aplican correctamente, estas políticas deberían aumentar la eficiencia y equidad del mercado de tierras.

6. Desarrollo agrario y mercado de tierras: reflexiones finales

Pocos economistas podrían sostener que no hay una relación positiva entre crecimiento del producto agrario y reforma del mercado de tierras, aunque el orden causal pueda ser motivo de controversia. Prácticamente todos esperarían que el mercado, tal como postula la teoría, asignara en mejor forma el recurso y propiciara el crecimiento del sector agrario.

Para que el mercado se dinamice, esto es, para que haya más transacciones comerciales, es necesario que aumenten, conjuntamente o por separado, la oferta y la demanda de productos agrarios. Ello exige, como condición necesaria, que aumente la rentabilidad agraria. Sin embargo, la apertura plena de los mercados agrarios ha coincidido, en Perú, con un claro deterioro de aquella, especialmente en el caso de la producción orientada hacia el mercado interno. Ello ha ocurrido en un contexto de apertura comercial, eliminación del crédito agrario estatal y de serios problemas de competitividad en los rubros tradicionales y no tradicionales de exportación. Como resultado de todos estos fenómenos, el sector ha perdido dinamismo y el precio de los bienes agropecuarios está muy por debajo del indispensable para obtener algo de rentabilidad.

Las reformas no han tenido grandes efectos en la agricultura tradicional, básicamente orientada hacia la subsistencia, pues la falta de títulos de propiedad o de acceso al crédito no constituye un obstáculo serio para la eventual modernización de este segmento, ni siquiera allí donde predominan las comunidades campesinas. El problema aquí es de otro tipo: la excesiva presión demográfica sobre la tierra y la nula productividad marginal del trabajo.

En consecuencia, creemos que es esencial retomar el debate sobre el desarrollo agrario desde una perspectiva más amplia que la representada por las reformas del mercado de tierras. Existe ya amplio consenso en el sentido de que algunas de estas reformas fueron necesarias, pero no han sido suficientes para aumentar el bienestar de la población. Es preciso dar paso a una nueva generación de políticas, que tome en consideración todas aquellas restricciones y posibilidades soslayadas por las políticas de los años noventa.

En el presente, la economía del desarrollo hace hincapié en el rol de la información, para explicar por qué los mercados, en determinadas circunstancias, son incapaces por sí solos de generar crecimiento y cambios estructurales. Es probable que algunas de las nociones de los

modelos de comercio internacional, en un marco de fallas de mercado, nos ayuden a entender por qué la apertura comercial indiscriminada ha dejado a la agricultura peruana sin posibilidades de crecer y de modificarse a fondo en el mediano plazo.

Por otra parte, es claro que la mayoría de los mercados agrarios, especialmente los de factores, no funcionan en forma satisfactoria. La oferta de crédito para la agricultura es un ejemplo de ello. Debido a los problemas de selección adversa y riesgo moral presentes en toda actividad productiva, el crédito debe estar sometido, en general, a un severo racionamiento. En consecuencia, cabe imaginar lo que ese racionamiento significa para un sector de resultados tan inciertos como es la agricultura. No había que ser muy sagaz para prever que el término del crédito agrario estatal no podía ni podrá ser sustituido plenamente por la oferta de los bancos comerciales.

Otros mercados vinculados al agro presentan también serias deficiencias, entre ellos el de servicios de asistencia técnica, a causa, por ejemplo, de una oferta tecnológica que no siempre se ajusta a los requisitos de la agricultura peruana, y de una demanda reducida y dispersa. No es fácil crear un mercado eficiente de este tipo de servicios, pero es claro que su ausencia limita las posibilidades de cambio tecnológico en la agricultura.

Los problemas específicos del mercado de tierras, sobre el cual se ha volcado hasta ahora el grueso de las políticas agrarias, aparecen en la actualidad como secundarios. Se trata de un mercado que presenta altos costos de transacción, debidos a la naturaleza misma del bien a transar y a las fallas de información. Es costoso conocer con precisión el potencial productivo de la tierra, como también resulta costoso medirla, subdividirla, titularla y registrarla. Sin embargo, dado que estos costos son fijos, la única manera de enfrentarlos de manera eficaz es por medio de una demanda de tierras mucho más dinámica, lo cual requiere una sola cosa: mayor rentabilidad agraria. Sólo en esas condiciones los costos fijos de transacción serán solventables, y el mercado de tierras empezará a operar de modo más eficiente.

Las reformas estructurales de la agricultura peruana no sólo han soslayado olímpicamente estas limitaciones de los mercados, sino que han pasado por alto también algunas oportunidades de cambio que en su momento se mostraban como promisorias. No se ha hecho en Perú una reforma del Estado que permitiese a la agricultura contar con personal idóneo, capaz de solucionar los complejos problemas de sanidad, asistencia técnica y crédito que impiden un mejor desenvolvimiento del sector.

Por otra parte, en el país se ha prestado poco apoyo, por no decir ninguno, a la investigación básica y aplicada relativa a la agricultura, factor indispensable para la elaboración de políticas públicas acertadas. El Estado ha hecho intervenciones masivas en el agro, incurriendo en enormes gastos, sin contar con información acerca de los procesos sociales y económicos subyacentes. Por ello, la mayoría de las políticas sectoriales han tenido un impacto limitado y han servido más que nada para perpetuar relaciones clientelistas entre el Estado y los productores agropecuarios.

El balance de las reformas de mercado introducidas en los años noventa no ha sido muy positivo, no tanto por sus propios problemas de ejecución, que los hay, sino por la carencia de un modelo de crecimiento económico que permitiera aumentar la demanda y la oferta de productos agropecuarios de manera sostenible, elemento clave para dinamizar el mercado de tierras. Es fundamental concebir y poner en práctica un nuevo programa de políticas, que tomen en cuenta las restricciones del agro peruano, así como sus verdaderas posibilidades de crecimiento y transformación.

Bibliografía

- Akerloff, George (1970), "The market for lemons: quality uncertainty and the market mechanism", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 84, pp. 488-500.
- Coase, Ronald (1960), "The problem of social cost", *Journal of Law and Economics*, 3 (October), pp. 1-44, Reprinted in R. H. Coase (1988), *The firm, the market, and the law*, Chicago, University of Chicago Press, pp. 95-156.
- Chaquilla, Oscar (1990), "El mercado de tierras agrícolas", *Debate Agrario*, N° 8, Lima, Centro Peruano de Estudios (CEPES), enero-marzo.
- Escobal, Javier, Máximo Torero y Jaime Saavedra (1999), *Los activos de los pobres en el Perú*, Lima, Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).
- Glave, Manuel (1997), "Mercado de tierras y desarrollo rural en el Perú", Documento de Discusión, Lima, Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).
- Hoff, Karla, Avishay Braverman y Joseph E. Stiglitz (1991), *The Economics of Rural Organization*, Oxford University Press.
- Kervyn, Bruno (1992), "Mercado de Tierras: argumentos para un debate", Cuadernos de Trabajo, N° 1, Lima, Seminario Permanente de Investigadores Agrarios (SEPIA).
- Sraffa, Piero (1959), "Obras y correspondencia de David Ricardo", México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Zegarra, Eduardo (1999a), *El mercado de tierras rurales en el Perú: Volumen I: Análisis institucional*, serie Desarrollo productivo, N° 63 (LC/L.1278-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.51.
- ____ (1999b), *El mercado de tierras rurales en el Perú: Volumen II: Análisis económico*, serie Desarrollo productivo, N° 63 (LC/L.1278/Add.1-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.52.
- ____ (1997), "Mercado de tierras y exclusión social en el agro costeño", *Debate Agrario*, N° 25, Lima, Centro Peruano de Estudios (CEPES).

Capítulo XIII

República Dominicana: determinantes legales e institucionales del mercado de tierras rurales

Ángela Tejada de Walter
Soraya Peralta Bidó¹

En República Dominicana no existen mecanismos idóneos ni recursos para realizar un trabajo de investigación, recopilación y análisis de datos sobre la situación de la propiedad de la tierra rural, por lo que no se ha podido organizar la información relativa al mercado de tierras rurales.

Por consiguiente, en el presente informe las autoras se limitan a caracterizar el cuadro legal e institucional de la tenencia de la tierra, para llegar a ciertas conclusiones sobre el funcionamiento del mercado de tierras rurales. Para estos fines, se parte del contexto socioeconómico y jurídico del país; se pondera el régimen legal que regula los derechos sobre la propiedad territorial y el acceso de los pobladores rurales a la tenencia de la tierra; se analiza el sistema de asignación de tierras rurales dentro del contexto general de la reforma agraria; se evalúa la situación actual de los procesos de formalización de la propiedad de la tierra, así como los límites legales e institucionales del proceso de registro y titulación; se pasa revista al aprovechamiento de los sistemas crediticios a

¹ Los autores son consultoras de la Unidad de Desarrollo Agrícola de la CEPAL.

favor del desenvolvimiento general de la economía rural, y, por último, se presentan los retos que el país deberá enfrentar para propiciar un mercado de tierras rurales funcional.

Se tomaron en cuenta antecedentes obtenidos por las autoras en estudios y consultorías legales realizados para la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), en dos proyectos llevados a cabo en dos importantes zonas del país: el proyecto “Manejo racional de bosques secos”, realizado en un área que reúne siete provincias de la región suroeste del país, y el proyecto “Protección y manejo de los recursos naturales de la cuenca alta del río Yaque del norte”, realizado en la zona central de la región norte. Para recabar la opinión de las instituciones o sectores involucrados, se consultó a autoridades del Instituto Agrario Dominicano, del Tribunal Superior de Tierras y de la Dirección General del Catastro Nacional.

1. Tenencia de la tierra

En República Dominicana, las tierras son de propiedad de particulares (personas físicas o morales de carácter privado) o del Estado. De particulares, cuando se les ha reconocido legalmente un derecho de propiedad y han inscrito ese derecho en el Registro de Títulos de la Propiedad Inmobiliaria correspondiente, que emite un certificado de título, luego de haber agotado los procedimientos instituidos por la Ley de Registro de Tierras N° 1542. En el segundo caso, las tierras son del Estado, sus municipios o sus instituciones autónomas o descentralizadas, porque es el propietario originario de todas las tierras que no son reclamadas conforme al principio instituido por la Ley de Registro de Tierras, o porque las ha captado de los particulares en ejecución de la Ley de Cuota Parte N° 126 de 1980, o porque las ha obtenido por el procedimiento de expropiación por causa de utilidad pública, previsto en la Ley N° 344 de 1943 y sus modificaciones.

Según un estudio de Del Rosario y Yunén (1992), los campesinos ocupan predios pequeños, utilizan fuerza de trabajo familiar y ocasionalmente asalariada, su producción está orientada al consumo familiar y al mercado, y a pesar de ocupar tierras marginales, son los mayores productores de alimentos del país. En cambio, las unidades no campesinas son de tamaño grande (latifundios ganaderos, plantaciones y agroempresas), regidas por un patrón de maximización de los beneficios, dedicadas al monocultivo o a la ganadería extensiva, ocupan las tierras llanas y de mayor calidad y utilizan fundamentalmente mano de obra asalariada.

Según estimaciones recientes, alrededor de 50% de los predios del país carecen de títulos de propiedad, es decir, de derechos formalizados sobre la tierra. La población rural vive en condiciones difíciles, a causa de una serie de factores socioeconómicos, legales y políticos, tales como altos niveles de pobreza y analfabetismo, agricultura minifundista y de supervivencia, carencia de infraestructura adecuada, ausencia de políticas de incentivos, altos costos y complicados procedimientos legales para la titulación definitiva de la tierra.

En la mayoría de los países de América Latina y el Caribe se está dando especial prioridad al desarrollo de programas de titulación de tierras. De modo análogo, en República Dominicana, en reconocimiento de la relevancia de la materia, se ha iniciado recientemente un programa de titulación definitiva para beneficiar a los parceleros de la reforma agraria que viven en tierras que son de propiedad del Instituto Agrario Dominicano o del Estado y que hayan cultivado tales predios durante más de cinco años. Como se verá más adelante, las tierras que serán tituladas de forma definitiva en el sector reformado representan un bajo porcentaje con relación a las tierras no sujetas a este régimen, las cuales no han sido objeto de atención en ninguno de los programas de los últimos gobiernos. No se han definido políticas sobre la importancia de la tenencia de la tierra y la necesidad de asegurar derechos sobre ella, como una forma de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes rurales.

2. Acceso a la propiedad de la tierra

En el país, el acceso a la tenencia de la tierra presenta diferentes modalidades, dependiendo de que su ubicación sea rural o urbana. La oferta y la demanda de tierras urbanas o rurales operan en mercados muy diferenciados uno del otro, con procedimientos, formalidades, participantes y variables económicas, políticas, sociales y legales que son característicos de cada uno de ellos, aunque no excluyentes. Según dispone el Código Civil, los diferentes modos de adquirir la propiedad de la tierra son: apertura de sucesiones, compraventa, testamentos, donación entre vivos y adjudicaciones con motivo de un procedimiento. En la zona rural, los modos más comunes de acceder a la tenencia de tierras son: la herencia, la compraventa, la ocupación y la reforma agraria.

El acceso a la tenencia de tierra urbana no será objeto de este estudio. No obstante, se tomarán en consideración los procedimientos, formalidades e instituciones que entran en juego para la formalización del derecho de propiedad y la titulación definitiva de tierras urbanas

conforme al régimen jurídico vigente en el país, pues son igualmente aplicables a las tierras rurales.

a) Herencia

En el campo dominicano predomina el acceso a la tierra por medio de la apertura de sucesiones (herencia). La transferencia de la tierra de generación en generación se hace, en un alto porcentaje, sin la intervención de documentos —esto es, sin certificado de título, acto de venta ante notario público o un juez de paz de la jurisdicción del inmueble o de los contratantes, o ante el alcalde pedáneo de su jurisdicción—, ya que el derecho de propiedad así reclamado se fundamenta en la posesión pacífica, pública e ininterrumpida de más de 5, 10 ó 20 años de los causantes. Así, los herederos de estos causantes —como sus continuadores jurídicos— tendrían que alegar prescripción adquisitiva ante el Tribunal Superior de Tierras para obtener el saneamiento de los derechos de propiedad a su favor y el posterior registro de éstos.

b) Compraventa

En la zona rural, la compraventa constituye también uno de los principales modos de adquirir el derecho de propiedad sobre la tierra. La compraventa de tierras tituladas representa un porcentaje poco significativo de las transacciones que se dan en el mercado de tierras rurales. Como buena parte de las tierras carecen de título, lo que en realidad se vende es el derecho de posesión, de uso y usufructo, así como las mejoras que se hayan levantando en el terreno. En su gran mayoría, las tierras son de propiedad estatal o privada y, al no tener títulos válidos, no es posible efectuar una transferencia real de derechos de propiedad.

Aunque la transferencia de la propiedad por medio de contratos consensuales de palabra ha ido desapareciendo, en el campo no se ha perdido aún del todo esta costumbre. En un estudio de Tejada de Walter y Peralta (1998), 10% de los entrevistados dijeron haber adquirido sus tierras por contratos de palabra, y 43% afirmó no tener ningún tipo de documento que avalara su derecho de propiedad.

c) Ocupación de tierras

Según diversos analistas, la necesidad de supervivencia es el principal motivo de ocupación o invasión de tierras de propiedad privada o estatal por particulares, efectuada la mayoría de las veces de manera pacífica. Entre 15% y 17% de la superficie del país se encuentra afectada

por esta forma de acceso a la tierra. Con ello se vulnera de manera considerable el derecho de propiedad privada, ocasionando inseguridad jurídica al propietario legítimo. Los conflictos que se establecen entre ocupantes y propietarios suelen traer como consecuencia la intervención del Estado, a objeto de resolver esas diferencias.

Dependiendo del número de familias involucradas en la ocupación y de la presión social que ejerzan, el Estado se ve comprometido a intervenir, con mayor razón si las tierras pueden ser expropiadas, por lo cual debe finalmente incorporarlas, en muchas ocasiones, a los planes de la reforma agraria. En situaciones como éstas, los procesos de desalojo resultan largos y a veces infructuosos. Los titulares legítimos observan entre tanto cómo se deprecian sus propiedades en el mercado de tierras.

Cuando las tierras ocupadas son terrenos no registrados, esto es, sin certificados de título, los ocupantes pueden demostrar que poseen esos terrenos, sea porque los cultivan, los destinan a un uso lucrativo o los tienen cercados, sea porque exhiben algún otro elemento que sirva para probar su dominio, o porque sus nombres figuran como reclamantes en un plano catastral de la Dirección General de Mensuras Catastrales. En este último caso, el ocupante tiene el derecho de reclamar ante el Tribunal Superior de Tierras la adjudicación de esos derechos por usucapión o prescripción adquisitiva,² para iniciar a partir de ese instante el procedimiento de saneamiento catastral. En la práctica, sin embargo, este procedimiento casi nunca se inicia.

d) Reforma agraria

En este caso, el parcelero accede a la tierra cuando el Instituto Agrario Dominicano le hace entrega del certificado de asignación provisional, el cual no le concede derechos de propiedad sobre las tierras asignadas, sino un derecho de uso y usufructo para explotarlas de manera limitada. En consecuencia, el documento, como dice su nombre, no constituye un título definitivo de propiedad, oponible a terceros en justicia, sino un certificado de dependencia del Instituto, que es el verdadero propietario de las tierras. La entrega de este certificado constituye un acto administrativo sin cobertura legal, en virtud del cual el beneficiario disfruta del terreno, pero no puede oponer sus derechos a terceros por la vía judicial, aunque sí puede hacerlo por intermedio del

² El término usucapión designa la prescripción adquisitiva y, en especial, la prescripción de 10 y 20 años para los inmuebles. De esa manera, se dice que un inmueble u otros derechos reales son adquiridos por prescripción adquisitiva o usucapión cuando, una vez transcurrido cierto tiempo, el poseedor reclama derechos de propiedad, los cuales le serán concedidos siempre que demuestre una posesión prolongada, pública e ininterrumpida en los términos y plazos determinados por la ley.

Instituto Agrario Dominicano, que es, en principio, el poseedor del derecho de propiedad.

En su artículo 38, la Ley de Reforma Agraria dispone que la distribución de parcelas se hará mediante contratos de venta condicionales, donde el precio, el período de pago y las condiciones serán determinados por el Instituto Agrario Dominicano y sus reglamentos. En la práctica, la distribución de parcelas se hace mediante asentamientos concedidos en forma gratuita. Para adjudicar tierras a los beneficiarios, esta ley tomaba como base, en una primera etapa, la explotación individual del terreno. Posteriormente se introdujeron los sistemas colectivos (1972) y asociativos (1985). En los tres casos, la unidad de asignación es la parcela, y de ahí que a los beneficiarios se los denomine parceleros.

En la actualidad operan dos tipos de asentamientos: el individual y el asociativo. Conforme al primero, el Estado, basándose en la Ley de Reforma Agraria, entrega una parcela a un individuo. El asentamiento asociativo, por su parte, es una especie de híbrido entre el asentamiento individual y el colectivo. Estos últimos correspondían a un sistema de explotación dispuesto por la reforma agraria, a partir de 1972, para las zonas arroceras, donde los servicios de crédito, mecanización, mantenimiento de canales y comercialización se mantuvieron de manera colectiva, mientras se individualizaba el trabajo manual, al igual que la distribución de excedentes. Los títulos asociativos comenzaron a otorgarse a partir de 1981. Este proceso resultó favorable para el desarrollo de empresas autogestionarias en algunos proyectos del Instituto Agrario Dominicano, como el proyecto Ysura, que se ejecuta en la ciudad de Azua, y el proyecto de manejo racional de los bosques secos, ejecutado con el apoyo de la GTZ.

3. Mercado de tierras

El sistema de información catastral no cumple con los requisitos elementales de eficiencia, ni con los procedimientos idóneos para el saneamiento y registro de la propiedad inmobiliaria.

Debido a esas trabas, las transacciones de tierras rurales se llevan a cabo en la forma de convenios verbales o contratos sencillos de compraventa, que pocas veces son certificados por funcionarios públicos, por lo cual se las califica de informales. Dado el alto porcentaje de tierras no tituladas en la zona rural, no podría hablarse de un mercado de tierras propiamente tal, ya que, como se indicó, lo que se vende no es la propiedad misma sino los derechos de posesión u ocupación, de uso y

usufructo, o los derechos sobre las mejoras que se construyen en terrenos cuya situación legal aún no ha sido depurada y saneada a favor de particulares o del Estado.

Las transacciones relativas a la propiedad territorial se desarrollan, en su mayor parte, por medio de transferencias no formales. Las tierras que se adquieren por herencia o por compraventa se transfieren, en un alto porcentaje, de manera irregular, sin la intervención de documentos que validen la operación. Gran parte de esas tierras no están tituladas a favor de los causantes o de los vendedores que operan en el mercado respectivo, o son tierras de propiedad de particulares o del Estado, ocupadas de manera pacífica o violenta.

Cuando las tierras son adquiridas a través de la reforma agraria, los beneficiarios no son propietarios legítimos de ellas. La Ley de Reforma Agraria prohíbe vender las parcelas asignadas, por considerarlas intransferibles, de modo tal que las operaciones que se hagan con ellas son nulas y no surten efectos jurídicos. El Instituto Agrario Dominicano está facultado para recuperar las tierras asignadas si se las utiliza en contravención de lo que establece la ley.

Por otra parte, los dueños de predios pequeños y los parceleros de la reforma agraria están afectados por serias limitaciones económicas, algunas de las cuales tienen que ver precisamente con el carácter inseguro de su propiedad sobre la tierra, lo cual queda ilustrado muy particularmente por los problemas que encuentran para obtener crédito.

Algunas de las dificultades de los servicios financieros rurales obedecen a la naturaleza especial de la economía rural: sus componentes son heterogéneos y están geográficamente dispersos; las transacciones son numerosas, a veces de muy pequeño monto, y los riesgos son elevados. En consecuencia, la banca privada sólo ofrece financiamiento a aquellos productores agropecuarios que puedan demostrar derechos de propiedad no controvertidos. Cuatro establecimientos públicos, el Banco Agrícola de la República Dominicana, el Banco de Reservas, el Banco Central de la República Dominicana y el Banco de Desarrollo Agropecuario, otorgan financiamiento a los medianos y grandes productores agropecuarios, pero sólo el primero de ellos entrega préstamos a los parceleros de la reforma agraria. En 1997, los bancos privados prestaron un total de 37.755 millones de pesos para financiar a diversos sectores de la economía, de los cuales sólo 2.945 millones de pesos, esto es, 7,8 % del total, se destinaron al sector agropecuario en su conjunto. Este porcentaje fue menor que el de 1993 (13%), 1994 (13%), 1995 (11%) y 1996 (7,9%), lo que evidencia una tasa decreciente en los montos desembolsados para el sector agropecuario (Banco Central de la República Dominicana, 1998b).

No se dispone de cifras estadísticas totales sobre las instituciones de menor cuantía que constituyen el sector financiero informal.

Como se acaba de mencionar, el Banco Agrícola de la República Dominicana³ es la única institución crediticia que presta a los parceleros de la reforma agraria, a condición de presentar el certificado de asignación provisional que les otorga el Instituto Agrario Dominicano y de poner como garantía la cosecha y los equipos. Sin embargo, en el manual de políticas y normas de esta institución, revisado en agosto de 1998, sólo aparecen como beneficiarios de créditos para el sector reformado los asentamientos asociativos, a los cuales se les exige, además de la documentación de incorporación legal, los estados financieros del último ejercicio económico, y una carta de solicitud de préstamo emitida por el Instituto Agrario Dominicano. Además, los parceleros individuales tienen que demostrar solvencia moral y económica para ser objeto de créditos.

Otro problema vinculado a los beneficiarios de la reforma agraria es la baja tasa de recuperación de los préstamos; de hecho, como puede verse en el cuadro XIII.1, la tasa de recuperación fue directamente negativa en todo el período 1988-1997. Por disposición legal, estos déficit son cubiertos por el Estado, con fondos que se cargan al presupuesto de la nación. Además, en muchas ocasiones estas deudas son condonadas, de modo que el Estado se convierte por esa vía en fuente de subvenciones para este sector.

Cuadro XIII.1
REPÚBLICA DOMINICANA: PRÉSTAMOS OTORGADOS A LOS BENEFICIARIOS DE LA REFORMA AGRARIA Y MONTO RECUPERADO, 1988-1997
(Millones de pesos y porcentajes)

Años	Préstamos formalizados	Tasa de crecimiento (%)	Monto desembolsado (1)	Tasa de crecimiento (%)	Monto recuperado (2)	Tasa de crecimiento (%)	Diferencia (1-2)
1988	208.6	-	155.5	-	95.8	-	(57.8)
1989	271.0	29,9	229.8	49,7	137.0	43,0	(92.8)
1990	255.1	(5,9)	235.0	2,3	162.9	18,9	(72.1)
1991	321.9	26,2	321.7	36,9	239.2	46,8	(82.5)
1992	594.3	84,6	548.3	70,4	332.7	39,1	(215.6)
1993	635.1	6,9	539.8	(1,6)	347.5	4,4	(192.3)
1994	721.4	13,6	621.7	15,2	417.8	20,2	(203.9)
1995	501.7	(30,5)	475.9	(23,5)	392.7	(6,0)	(83.2)
1996	437.3	(12,8)	332.6	(30,1)	223.5	(43,1)	(109.1)
1997	482.2	10,3	413.4	24,3	327.9	46,7	(85.5)

Fuente: Banco Agrícola de la República Dominicana, *Cifras del Banco Agrícola*, Vol. 2, Santo Domingo, Dirección de Planificación, Sección de Estadísticas, junio de 1998.

³ Esta institución canaliza más de 50% de los créditos totales otorgados a la actividad agropecuaria nacional.

El segmento agropecuario que posee títulos de propiedad se beneficia de tasas de interés preferenciales, que en 1999, por ejemplo, oscilaron entre 18% y 23%. Por el contrario, los pequeños productores sin título no pueden obtener créditos en el mercado formal, porque no son objeto de crédito para las entidades financieras correspondientes.

En la práctica, los pequeños productores ven disminuir cada vez más sus posibilidades de acceder a las fuentes de crédito. Consiguen préstamos con particulares a tasas de interés extremadamente altas, que pueden llegar hasta un 150% anual. De esa manera, suelen perder sus tierras cuando la cosecha es mala, cuando bajan los precios del mercado o se presentan fenómenos naturales adversos (Tejada de Walter y Peralta, 1998).

4. Formalización de la propiedad inmobiliaria rural

a) Procedimientos

Hay que distinguir aquellas tierras que son adquiridas conforme a las modalidades establecidas en el Código Civil, de aquellas que son adquiridas por el procedimiento de asignación de parcelas instituido por la Ley de Reforma Agraria.

En el primer caso, las tierras pueden estar registradas (tituladas) a nombre de particulares o del Estado,⁴ o pueden ser terrenos no registrados (no titulados). En este último caso, puede presentarse la siguiente gama: terrenos no mensurados; terrenos mensurados pero no saneados; terrenos donde se ha iniciado el proceso de saneamiento catastral con decisión pendiente de fallo; terrenos con sentencia de adjudicación pero sin planos definitivos, y terrenos provistos de decretos de registro que no han sido transcritos para que se pueda expedir el certificado de título correspondiente.

b) Tierras no registradas

Toda persona física o jurídica que adquiera la propiedad de un bien inmueble no titulado debe, para formalizar sus derechos sobre las tierras adquiridas, solicitar un auto de concesión de prioridad, que autorice la mensura del saneamiento catastral y la designación del tribunal de jurisdicción original correspondiente para que conozca en audiencia pública el saneamiento.

⁴ Ello comprende las tierras registradas a nombre de las instituciones autónomas del Estado o los municipios.

El reclamante o demandante debe demostrar, por certificación del alcalde pedáneo de su localidad, que es poseedor del inmueble cuyo saneamiento solicita, o que ha adquirido dicha posesión por acto de compraventa, a fin de que el Tribunal Superior de Tierras depure los derechos y los adjudique a quienes puedan demostrar derechos de propiedad por posesión de más de 5, 10 ó 20 años según el caso, por usucapión o prescripción adquisitiva, por venta, por herencia u otros.

Para que el tribunal de jurisdicción original designado por auto del Tribunal Superior de Tierras pueda conocer en audiencia el saneamiento catastral, es necesario que se cumpla con una fase previa a la mensura, fase que comprende la publicación del aviso de mensura en un periódico de circulación nacional con 20 días de antelación a la ejecución de la mensura, para que todo interesado pueda participar en ella o pueda objetarla si así lo estima conveniente.

c) Tierras del sector reformado

En el caso de los parceleros asentados por la reforma agraria, es suficiente con que el Instituto Agrario Dominicano disponga la autorización para que el registro de títulos correspondiente inscriba el derecho de propiedad a nombre del parcelero, una vez que sus expedientes hayan sido depurados por la comisión provincial de titulación del sector reformado.

5. Costos de transacción

Para las operaciones inmobiliarias rurales que envuelven derechos titulados entre particulares, relacionadas con cesiones o traspasos, el fisco cobra por concepto de impuestos un porcentaje del valor declarado del inmueble. A esto se agregan otros costos por sellos de valores, todo lo cual eleva considerablemente el costo de las transacciones. Y cuando se trata de transmisión por herencia, la ley pertinente establece el pago de impuestos según categorías de parentela, gravámenes que van desde 1% hasta 32% del valor de los bienes muebles e inmuebles declarados.

Por otra parte, cuando los campesinos deciden formalizar o registrar los derechos de propiedad sobre sus tierras, el trámite de saneamiento les resulta muy costoso, porque deben contratar un agrimensor que les mida la tierra y diseñe los planos catastrales, el cual cobra entre 10 y 60 pesos⁵ por tarea medida, y deben contratar asimismo un abogado que los asista legalmente, el cual, conforme a la ley sobre la

⁵ En febrero de 2000, el tipo de cambio era de 6,1 pesos por dólar.

materia, puede cobrar honorarios en naturaleza (en tierras) de hasta 30% de las tierras reclamadas. A estos costos deben agregarse los traslados del campo a la ciudad para asistir a las audiencias, que pueden ser reenviadas varias veces por motivos diversos, además de los gastos de transferencia y de los otros gastos misceláneos que envuelve el proceso.

En el sector reformado, el procedimiento de asignación de las parcelas no representa costo alguno para el parcelero. La misma Ley de Reforma Agraria establece que los certificados de título (títulos definitivos) serán expedidos a favor de los asentados de la reforma libres de todo impuesto. Esta disposición quedó ratificada en el decreto por el cual se creó la Comisión de Titulación de la reforma agraria. No obstante, estas disposiciones favorecen únicamente a una porción muy pequeña de la población campesina. En efecto, la formalización del derecho de propiedad no supone costo alguno sólo para 3% de las personas que viven en tierras adquiridas en virtud de la reforma agraria. El resto de la población campesina, si quiere tener derechos titulados, debe realizar todas las operaciones antes descritas y cubrir todos los costos correspondientes.

6. Proyectos para mejorar la tenencia y valoración de la tierra⁶

a) Proyecto de bosques secos

El bosque seco abarca las zonas del suroeste del país no aptas para el cultivo de secano⁷ y sin posibilidades de riego. Cubre aproximadamente 500.000 hectáreas, donde habitan alrededor de 18.000 familias, cuya subsistencia depende en buena medida de la comercialización de los productos del bosque.

La fase inicial de ejecución del proyecto, de aproximadamente cinco años, estuvo destinada a la recuperación de los bosques de la zona. Durante esa etapa, sus moradores debieron abstenerse de cortar madera de árboles vivos y extraer sólo la madera muerta. Ello se llevó a cabo conforme a criterios de conservación de suelos y de combate contra la degradación y erosión del hábitat de animales y plantas silvestres, para propiciar la retención de agua e inducir otros efectos positivos sobre el medio ambiente en general.

⁶ Los proyectos aquí descritos corresponden a dos estudios de caso cuya ejecución contó con el auspicio de la GTZ.

⁷ Secano: tierra sin riego, con bancos de arena a flor de agua.

Las asociaciones de campesinos del bosque seco formaron la Federación de Productores del Bosque Seco del Suroeste, cuyas actividades son financiadas con las cuotas que recibe de las asociaciones que la integran. La existencia de esta federación aporta diversos beneficios al Estado, en la forma de pago de impuestos anuales, la presencia de guardianes que vigilan el manejo de los recursos naturales y la coordinación y supervisión de proyectos comunitarios en colaboración con el Instituto Agrario Dominicano.

Como en todo el país, la distribución de la tierra en el área del proyecto se caracteriza por la polarización entre latifundio y minifundio. Hay en ella tierras a nombre del Estado o sus dependencias, a nombre del Instituto Agrario Dominicano o de particulares y también predios no registrados. Además, se ha desarrollado en ella un creciente mercado informal de tierra, en el cual se verifican variadas modalidades de compraventa. Los habitantes venden los derechos sobre la propiedad, pese a que los predios no han sido objeto del saneamiento correspondiente por parte del Tribunal Superior de Tierras, ni del traspaso definitivo del título de propiedad por parte del Instituto Agrario Dominicano.

Puede decirse, en general, que entre los moradores del bosque prevalece un sentimiento de inseguridad con respecto a la propiedad de los predios. Ello se manifestó en los precarios resultados de los esfuerzos organizativos del proyecto en sus primeros años, esfuerzos que tendían a constituir un bosque capaz de cumplir múltiples funciones, lo cual se traduciría en un aumento de su valor comercial en el futuro. Por tal razón, se debió buscar una forma de otorgar garantías a los productores, que les aseguraran el uso de la tierra y, con ello, el derecho exclusivo de aprovechamiento de los bosques que habían explotado tradicionalmente. Ahora bien, como la formalización del derecho de propiedad es un procedimiento costoso y muy lento, se optó por una solución que estuviese dentro del marco de la reforma agraria y del Instituto Agrario Dominicano, como órgano rector de ésta. De ese modo, desde 1996, los encargados del proyecto han gestionado por ese conducto el registro formal de los derechos de propiedad de las asociaciones de productores del bosque seco. La entrega de los títulos definitivos se obtiene mediante una certificación que emite el Instituto Agrario Dominicano al órgano registrador de títulos. Por esa vía, las tierras correspondientes a los asentamientos asociativos del proyecto, originalmente inscritas a nombre del Instituto Agrario Dominicano o del Estado, son transferidas a las asociaciones.

Aunque los títulos de propiedad entregados hasta el momento sólo contemplan a parceleros individuales, la comisión encargada del proyecto fue instruida por el Instituto Agrario Dominicano para conocer de la situación legal de las tierras entregadas a los asentamientos, con la

finalidad de presentar los resultados al Poder Ejecutivo y transferir a las asociaciones los derechos de propiedad definitivos, sin que éstas tuviesen que cumplir con el requisito de cinco años de posesión que contempla la ley.

Hasta ahora, el Instituto Agrario Dominicano ha entregado a las asociaciones del bosque seco 167.276 hectáreas, lo que representa aproximadamente 27% de toda la tierra distribuida en el país por la reforma agraria. Ello ha beneficiado a 33.209 personas, entre campesinos y familiares.

Esta conmutación en la tenencia de tierra produjo un cambio notable en la actitud del campesino con respecto a su medio ambiente natural y productivo, pues ahora manifiesta un interés mucho mayor en la protección del bosque, su manejo y explotación racional. En las comunidades del área del proyecto se puede observar una disminución del característico paternalismo rural, así como importantes niveles de autogestión y autoorganización. Se aprecia en los campesinos un sentimiento más elevado de autoestima cuando expresan su opinión y defienden sus intereses. El campesino parece estar consciente de que al explotar el bosque con métodos adecuados realiza una labor valiosa. De depredadores que eran, se han convertido ahora en guardianes del bosque y garantes de la supervivencia de su comunidad, en un ambiente que estaba al borde del colapso y que, gracias a su trabajo, se ha regenerado ostensiblemente. Las mujeres toman parte en todos los procesos, lo que ha significado una mejoría de su situación, pues ahora se manifiestan como personas con derechos iguales a los de los hombres y como fuente de apoyo para el progreso de las comunidades. Están plenamente integradas a las actividades del proyecto, y muchas de ellas se han organizado en asociaciones de productoras del bosque seco.

b) Proyecto de la cuenca alta del río Yaque del norte

Este proyecto fue concebido para sanear, rehabilitar y manejar en forma sostenible los bosques y las tierras de uso agropecuario de esa cuenca. Por su intermedio, se entregan subvenciones a grupos de pequeños, medianos y grandes productores, para que inviertan en reforestación, manejo de bosques, diversificación agropecuaria, rehabilitación de cultivos y uso sostenible de los recursos naturales. El proyecto está dirigido fundamentalmente a propietarios privados y familias con derecho al uso de la tierra. El acceso al proyecto depende, entre otros requisitos, de que sean propietarios de tierras y puedan mostrar algún documento que los acredite como tales. En consecuencia, para llevar adelante el programa, fue necesario determinar los derechos de propiedad de las comunidades beneficiarias.

Para tales efectos, se entrevistó a un grupo de habitantes de las zonas montañosas del Cibao, en un total de 945 parcelas, gracias a lo cual se tuvo un panorama general de la tenencia de la tierra en estas zonas. La actividad agrícola es limitada. Del total de tierras ocupadas, sólo 38% se trabajan efectivamente como unidades agrícolas. La tierra se obtiene en lo fundamental por compra (48%) o herencia (35%); el resto corresponde a otras modalidades de adquisición. El arrendamiento no representa ningún papel importante en esta región, toda vez que alcanzaba a 0,01% de las propiedades. Apenas 1,7% de las parcelas estudiadas provenían de la reforma agraria, mientras que 15% de éstas correspondían a propietarios privados o a ocupaciones de tierras del Estado. El 95% de los encuestados eran pequeños y medianos agricultores, aunque en estas categorías se incluyó a aquellos propietarios que no trabajaban sus tierras y a aquellos que, siendo propietarios, se dedicaban a actividades no agrícolas.

En lo que concierne al derecho de propiedad, las 945 parcelas se distribuían de la siguiente manera: 9,6% estaban tituladas, y 33% estaban amparadas por contratos de compraventa bajo firma privada o legalizadas con la firma de una autoridad. El 10% de las parcelas habían sido adquiridas mediante contratos de palabra, esto es, sin intervención de documentos. Alrededor de 45% no tenían ningún tipo de documento que permitiese comprobar el derecho de propiedad o de usufructo. En total, alrededor de 55% de las parcelas estudiadas carecían de documentos, por lo cual los encuestados, para demostrar sus derechos de propiedad ante el Tribunal Superior de Tierras y obtener la titulación de sus predios, tenían que recurrir a la declaración de testigos y a la presentación de certificados de posesión expedidas por el alcalde pedáneo de su localidad.

El 55% de los entrevistados declararon tener más de 20 años de posesión u ocupación ininterrumpida, pacífica, pública y notoria, que es el requisito para solicitar la prescripción adquisitiva, esto es, para reclamar ante el Tribunal Superior de Tierras derechos de propiedad conforme al procedimiento instituido por la Ley de Registro de Tierras. Sin embargo, alrededor de 16% de los entrevistados dijeron haber tenido o tener en la actualidad conflictos legales relativos al derecho de propiedad de la tierra.

Dado el alto porcentaje de parcelas no registradas (90%), se recomendó iniciar un programa de titulación predial por comunidades, con la finalidad de garantizar la inversión y contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de los grupos que participaban en el programa. La etapa siguiente del proyecto apuntaba a definir la situación legal de las tierras y a crear una estructura de apoyo, formada por abogados,

funcionarios paralegales, agrimensores y técnicos, que contribuyera a hacer viable el programa.

Tomando como base un promedio de 2.3 personas por familia beneficiaria del proyecto, el costo de la titulación de las tierras osciló en torno a 2.965 dólares por persona. En el caso del 70% de los pequeños y medianos propietarios, ese monto sobrepasaba el valor de sus tierras o representaba una parte importante de éste. En consecuencia, en algunos casos se entregaron subsidios para cubrir los costos y, en otros, se procedió a eliminar la exigencia de tener legalizada la propiedad de la tierra para participar en el proyecto.

7. Consideraciones finales

La falta de títulos de propiedad limita la participación de los campesinos en un sistema abierto de mercado, les impide ser objeto de crédito y, por tanto, elevar la productividad de sus tierras. Para obtener un certificado de título que les dé seguridad jurídica, deben cumplir con procedimientos muy complejos y de alto costo.

En el sector reformado, el campesino es beneficiario de la tierra en forma gratuita. No obstante, el certificado de asignación provisional que lo convierte en parcelero no constituye un verdadero título de propiedad, sino que sólo le da derecho al uso y usufructo de la tierra.

Por disposición gubernamental, se está llevando a cabo un programa de titulación definitiva a favor de los parceleros de la reforma agraria que tengan hasta cinco años de asentamiento. Hasta marzo de 2000, se habían entregado 1.299 títulos definitivos a igual número de beneficiarios, lo que representa sólo 1,3% de los 99.415 campesinos que han recibido parcelas en toda la historia de la reforma agraria.

En el plano institucional, cabe indicar que el Tribunal Superior de Tierras, los tribunales de jurisdicción original y los registros de títulos acusan una serie de deficiencias, como planta física deteriorada; archivos sin organización adecuada de los expedientes; carencia de técnicas modernas para archivar o recopilar datos; insuficiencia de material gastable; precariedad en los servicios de información; tardanza de años en el dictamen de fallos, y número insuficiente de jueces y tribunales de tierras de jurisdicción original y superior.

A su vez, en el sector reformado se presentan fallas de diversa índole, muchas de ellas referidas a la forma inadecuada en que se han llevado a cabo las actividades que preceden al asentamiento de los parceleros, tales como la habilitación de las tierras; la dotación de

infraestructura productiva y de servicios sociales; la selección apropiada de los beneficiarios, y la falta de provisión de servicios de apoyo a la producción, como el crédito y la asistencia técnica.

Para que el Instituto Agrario Dominicano retome sus objetivos originales, parece urgente reestructurar su organización. Hasta la fecha, el Instituto ha entregado títulos definitivos a un pequeño número de parceleros asentados, a causa más que nada del inadecuado proceso de asignación de parcelas. Tampoco lleva un inventario de las tierras captadas y distribuidas por la reforma agraria. Ha realizado asentamientos en tierras con certificado de título a su nombre y otros con certificado de título a nombre del Estado. Por otra parte, no se ha terminado en ellas con los procedimientos de cesión, pago o indemnización al propietario, ni ejecutado la transferencia de las tierras captadas por la ley de cuota parte, o expropiadas por la ley de latifundio.

La Dirección General del Catastro Nacional no cumple con las funciones que le confirió la Ley 317. El país no cuenta con un sistema de información catastral que provea a los usuarios del mercado de tierras de datos fehacientes y actualizados sobre el nombre de los propietarios de las parcelas y el valor, la calidad, la ubicación y otros datos que las identifiquen.

Para mejorar las condiciones materiales de vida del campesinado, constituido en su gran mayoría por pequeños y medianos propietarios de tierras no tituladas, es necesario poner en marcha programas de corto, mediano y largo plazo, destinados en primer término a combatir la pobreza en que siempre ha estado sumido este segmento de la población, programas que supongan la aplicación en forma integral de sistemas educativos, de salud y de fuentes de crédito ubicados en la zona rural o cerca de ésta. También es necesario, entre otras cosas, organizar servicios de asistencia técnica agrícola o agropecuaria, como una forma de elevar la capacidad de autogestión de los campesinos y la productividad de la tierra, de tal modo que los ingresos así generados les permitan cubrir eventualmente los costos del procedimiento de titulación definitiva de sus tierras e insertarse, de ese modo, en los mercados de tierras formales, con el consecuente acceso a las fuentes de crédito que antes les estaban cerradas.

La Jurisdicción de Tierras es la repartición con menores recursos del Poder Judicial y la que más críticas y denuncias públicas ha recibido en los últimos años, por la corrupción imperante en todos sus niveles y por el servicio deficiente que ofrece a los usuarios del mercado de tierras, a causa, entre otros males, de sus procedimientos obsoletos, su personal insuficientemente capacitado y el deterioro de sus plantas físicas.

Dada la seguridad jurídica que ofrece el debido registro de los derechos de propiedad, y dada la importancia económica que ello reviste, el Banco Mundial, el BID y otras instituciones financieras crediticias internacionales han manifestado particular interés en este aspecto. El BID, por ejemplo, ha aportado cuantiosas partidas para financiar un proyecto de modernización de la Jurisdicción de Tierras. El proyecto, sin embargo, deja de lado la reorganización de la Dirección General del Catastro Nacional, por no constituir una dependencia de la Jurisdicción de Tierras.

Esta dicho ya que alrededor de 50% de los predios del país no están titulados, lo que hacer ver hasta qué punto es vital, para el funcionamiento del mercado de tierras, el disponer de un sistema moderno y actualizado de información catastral. El trabajo de la Dirección General del Catastro Nacional no resulta suficiente para la magnitud de la tarea. A lo anterior hay que agregar que no se cuenta con información actualizada con respecto al otro 50% de los predios, es decir, aquellos que tienen el título de propiedad correspondiente, porque los organismos públicos competentes no disponen de los recursos necesarios para cumplir con esa función, contemplada por lo demás en la propia ley.

Finalmente, debido a su costo, la legalización de los predios queda fuera del alcance de la gran mayoría de los pequeños y medianos propietarios. Los escasos proyectos de titulación predial auspiciados por organismos internacionales están enfocados en áreas específicas del país. La seguridad jurídica sobre la tierra es un componente vital para el éxito de los emprendimientos productivos, como forma de garantizar las inversiones que se hagan en las tierras asignadas a los campesinos.

Bibliografía

- Alvarez, A. (1996), "Estudio sobre la Ley de Tierras", segunda edición, *Colección Estudios Jurídicos*, N° 3, Santo Domingo.
- Alvarez, R. (1998), "Situación de las mujeres rurales Dominicanas", *El Listín Diario*, 18 de junio.
- Banco Agrícola de la República Dominicana (1998), *Cifras del Banco Agrícola, Vol. 2*, Santo Domingo, Dirección de Planificación, Sección de Estadísticas, junio.
- Banco Central de la República Dominicana (2000), *Informe de la economía Dominicana, enero-diciembre 1999*, Santo Domingo, febrero.
- (1999), *Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares Octubre 1997-Septiembre 1998. Tomo IV*, Santo Domingo, Departamento de Cuentas Nacionales y Estadísticas Económicas, julio.
- (1998a), *Informe de la economía Dominicana, 1997*, Santo Domingo, Departamento de Cuentas Nacionales y Estadísticas Económicas, febrero.
- (1998b), *Boletín trimestral. Enero-marzo, 1998*, vol. 3, N° 1, 2 y 3, Santo Domingo, Departamento de Cuentas Nacionales y Estadísticas Económicas.
- (1996), *Principales indicadores económicos*, vol. 5, N° 8-11, Santo Domingo, Departamento de Cuentas Nacionales y Estadísticas Económicas, agosto-noviembre.
- Cedeño, Dr. Víctor Livio (1975), "La cuestión agraria", *Colección Popular Isabel Jiménez*, Santo Domingo.
- Código Civil de la República Dominicana (1980), *Leyes que lo modifican y complementan. Cuarta Edición*, Santo Domingo, Editora Taller.
- Código Tributario de la República Dominicana, 1992.
- Comisión Nacional de Titulación para la Reforma Agraria (1998), "Decreto N° 144-98 dictado por el Poder Ejecutivo en fecha 27 de Abril de 1998", Santo Domingo.
- Comisionado para la Reforma y Modernización de la Justicia (1997), "Recomendaciones para la Reforma a la Ley de Tierras y otras disposiciones legales relacionadas", *Colección Forum Permanente*, Primera Edición, Agenda IV, Santo Domingo, 21 y 22 de febrero.
- Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (1996), *Plataforma de Acción. Declaración de Beijing (Beijing, 4 al 15 de septiembre de 1995)*, Centro de Investigación para la Acción Femenina (CIPAF)/Ministerio de Planificación y Política Económica/Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP).
- Da Silva, Dr. Leonardo (1997), "Experiencias del BID en Programas de Titulación de Tierras", ponencia presentada en el Seminario Internacional para una Política de Titulación de Tierras en República Dominicana (Santo Domingo, 6 al 8 de junio) auspiciado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)/SRI/Junta Agroempresarial Dominicana (JAD).
- Del Rosario, Pedro Juan y Rafael Yunén (1992), "Los fenómenos migratorios relacionados con los cambios tecnológicos en la agricultura dominicana", *Revista Población y Desarrollo*, N° 2, Santo Domingo, Asociación Dominicana Pro Bienestar de la Familia (PROFAMILIA).

Tercera parte

Situación actual del mercado de tierras agrícolas

Capítulo XIV

Obstáculos en la activación de los mercados de tierras de la región

Pedro Tejo¹

En el presente capítulo se intentará aislar aquellos elementos comunes que hay en los 13 capítulos anteriores, esto es, los 6 análisis temáticos y los 7 estudios de caso. Como se desprende de su lectura, los artículos cubren prácticamente la totalidad de los problemas que enfrentan los países de la región en lo que concierne a desarrollar mercados de tierras agrícolas, con el propósito fundamental de convertirlos en un medio para dar acceso a la tierra a los pequeños agricultores. Y en todos ellos se descubre, independientemente de las naturales diferencias de enfoque que puedan existir entre los distintos autores, la presencia de ciertos factores coincidentes, en lo que se refiere tanto al diagnóstico de los problemas actuales como a su posible solución.

En cuanto a lo primero, las coincidencias se refieren básicamente a tres aspectos: primero, la determinación de los obstáculos específicos que impiden el pleno desarrollo del mercado de tierras en la región; segundo, la atención que debe prestarse al desarrollo de otros mercados, distintos del de tierras, pero íntimamente ligados a éste y esenciales

¹ Oficial de Asuntos Económicos de la Unidad de Desarrollo Agrícola de la CEPAL, diciembre de 2002.

para su buen funcionamiento, y, tercero, la crítica fundada que se dirige a los instrumentos que se han utilizado hasta ahora para poner en marcha este mercado.

En el plano de las conclusiones y recomendaciones, las coincidencias se dan en torno a cinco ideas fundamentales. Primero, sin desmerecer la importancia del mercado de tierras, los autores tienden a verlo no como el factor único y decisivo para el acceso de los campesinos a la tierra, sino más bien como un instrumento que debe necesariamente complementarse con otros para el logro de ese objetivo. En segundo lugar, los mercados tienen fortalezas y debilidades en las diferentes situaciones y momentos analizados. No todas aprovechables o superables en el corto o mediano plazo. La tarea, entonces, puede ser una de largo aliento. En tercer lugar, el mercado de tierras debe examinarse en un contexto más amplio, que incluya no sólo el aspecto ya mencionado, esto es, su relación estrictamente económica con otros mercados, sino también toda la dimensión constituida por las instituciones legales, jurídicas y políticas que rodean su funcionamiento, dentro de las cuales ocupa un lugar central la cuestión de los derechos de propiedad. El comportamiento de la tierra como recurso productivo no depende únicamente de factores económicos, esto es, de aquellos que entran en la esfera del mercado propiamente tal, por lo cual es preciso tomar en cuenta todos los procesos que de algún modo intervienen en la producción agropecuaria y en las transacciones correspondientes. En cuarto lugar, en estrecha relación con lo anterior, debe distinguirse claramente entre el acceso a la propiedad de la tierra y el acceso a su uso. El acceso a la propiedad no es la única forma de elevar la eficiencia productiva y avanzar en el plano de la equidad social. Más que centrar todos los esfuerzos en la redistribución de la propiedad, es necesario propiciar el desarrollo, por ejemplo, de los contratos de arrendamiento, como forma específica de mercado de derechos de uso del recurso. Esto último requiere condiciones institucionales y económicas particulares, inexistentes en muchos países de la región. En consecuencia, hay aquí un conjunto de tareas de largo plazo que es preciso acometer. En quinto lugar, la tierra misma, como recurso físico, tiene cada vez menor incidencia en la generación de riqueza. Ello depende cada vez más del conocimiento, de la tecnología y de la capacidad para gestionar en mejor forma los recursos productivos, con independencia de la relación de propiedad inicial. De ello se desprende otra tarea de envergadura para los países de América Latina y el Caribe: la incorporación en todos los planos del medio rural de conocimientos especializados y de tecnologías ajustadas a las particularidades de cada país o región.

El presente capítulo está dividido en tres secciones, donde se examinarán con mayor detalle los puntos recién expuestos.

1. Desarrollo del mercado de tierras

El proyecto CEPAL/GTZ en que se enmarca la presente investigación plantea la exigencia explícita de comprobar si el funcionamiento del mercado de tierras ha sido suficiente, en América Latina y el Caribe, para lograr una mayor eficiencia de la producción y una mayor equidad en el mundo rural. En otras palabras, si el mercado de tierras se ha constituido en un aliciente para el crecimiento agrícola y la incorporación de nuevas tecnologías, y si la apropiación de la tierra por ese medio ha sido beneficiosa desde el punto de vista social.

Como ya se indicó, la respuesta casi unánime de los 13 estudios precedentes es que el mercado no basta por sí solo para alcanzar tales propósitos, al menos dentro de la realidad de la región, por lo cual es necesaria la intervención de otras esferas que actúen como complemento del mercado. En lo que sigue se pasará revista, sucesivamente, al modo en que se fundamenta esa respuesta en lo que concierne a la eficiencia, la equidad y la necesidad de acciones complementarias.

a) Eficiencia de la producción

En los estudios de caso se destaca el hecho de que los mercados de tierras de la región han operado, por varias razones, de modo imperfecto. Conspiraron en tal sentido elementos tales como el carácter incierto de los derechos de propiedad; el elevado costo de las transacciones y de la propia tierra; el predominio de las explotaciones pequeñas; la política macroeconómica adoptada, no siempre favorable para el agro, así como las condiciones económicas adversas que enfrentó la agricultura de la región en los años noventa, y, por último, muy especialmente, la debilidad de las instituciones ligadas al mercado de tierras.

Derechos de propiedad poco definidos, no claramente exclusivos y transferibles, difícilmente enajenables y poco resguardados

Como se sostiene en varios estudios de caso, la titulación que acredita la propiedad ha sido insuficiente o no está actualizada. A partir de los años sesenta se aplicó, en muchos países de la región, una reforma agraria que restó flexibilidad al mercado de tierras, dado que, en general, excepto la reforma de la reforma de México y los resquicios a la reforma agraria de Perú, quedó prohibido comercializar las parcelas procedentes de la reforma. Por otra parte, a diferencia de lo que ocurre en los países desarrollados, los derechos de propiedad no siempre están garantizados jurídicamente en América Latina y el Caribe, hecho que también contribuyó a limitar el número de transacciones de tierra.

Costos de transacción elevados y procedimientos de transferencia complejos

Se estima que el Estado fomenta el mercado de tierras cuando los costos para catastro e inscripción de los títulos de propiedad son inferiores al 5% del valor de la tierra. Si los costos superan ese límite y llegan a 10%, se desarrolla un mercado informal paralelo, que lleva a una división de los precios en precios reales y precios declarados. Un sistema eficaz de administración de tierras es, entonces, aquel que reduce al mínimo necesario los costos de tiempo y dinero de la titulación, requisito que pocas veces se cumple en los países estudiados.

Ejemplo de dificultad en el procedimiento de transferencia o titulación complejo es el que se da en República Dominicana, cuando los campesinos tratan de formalizar o registrar los derechos de propiedad sobre sus tierras, pues en tales casos deben iniciar una serie de trámites engorrosos y caros: deben contratar a un agrimensor que mida el predio y diseñe los planos catastrales, y a un abogado para que los asista legalmente, los cuales suelen cobrarles honorarios sumamente elevados, de hasta 30% de las tierras reclamadas. A esos costos hay que agregar los traslados del campo a la ciudad para asistir varias veces a las audiencias, además de los gastos de transferencia y otros misceláneos que envuelve el proceso.

Distorsiones en el precio de la tierra

Según se comprueba en los estudios de caso, el precio de mercado de los predios resulta excesivo para un vasto sector de la población rural interesada en adquirir tierra. Además, el crédito tiene un costo demasiado alto para sus posibilidades de pago y las obligaciones correspondientes superan por lo general el flujo de ingresos generado por aquélla. En tales circunstancias, y de no mediar subvenciones, el productor no puede cumplir con tales obligaciones. Idealmente, el valor de la tierra debería ser equivalente al valor actual de la renta agrícola, capitalizando al costo de oportunidad del capital.

Las dificultades de acceso a la tierra no surgen únicamente de lo excesivo de su precio o del costo del crédito, pues el valor de la tierra no está determinado sólo por el uso productivo del recurso, sino también por toda la utilidad adicional que proviene de su posesión. En efecto, la tenencia de la tierra sirve, además, como defensa frente a la inflación, como garantía para la obtención de crédito, como medio para la percepción de subvenciones o exenciones tributarias, y como fuente de poder.

También distorsiona el precio de la tierra un elemento externo, pues su posesión otorga derechos de uso del agua. Las subvenciones

estatales y la formación de infraestructura asociados al uso del agua están capitalizadas en el valor de la tierra, lo cual incide finalmente en su precio de mercado. Por ejemplo, en la Provincia de La Rioja, Argentina, el mercado de aguas tiene preponderancia por sobre el mercado de tierras. La tierra sin posibilidades de riego prácticamente carece de valor comercial. Sin embargo, el impacto ejercido por el acceso al agua sobre el valor de la tierra es difícil de medir, lo cual abre una nueva posibilidad de distorsión de los precios.

Dificultades para optimizar el funcionamiento de las explotaciones en función del tamaño

Los argumentos a favor de una distribución más igualitaria de la tierra se basan en la premisa que considera que existe una relación inversa entre el tamaño de la explotación y la productividad de la tierra, respaldada por la evaluación empírica de los estudios. No obstante que deductivamente esta hipótesis podría ser poco clara en un entorno tecnológico acelerado y de avance en materia de mecanización.

Específicamente en el estudio de Paraguay se indican algunos factores que podrían producir una relación inversa favorable entre el tamaño de la finca y la productividad de la tierra. Al optimizar el tamaño de la explotación existiría: i) un mayor uso de la tierra e intensidad de cultivos, ii) ausencia de tecnologías ahorradoras de trabajo, lo cual le confiere ventajas a las fincas pequeñas con abundante mano de obra, iii) pequeños productores enfrentando el mercado de tierras a precios efectivos mayores, lo cual incentiva a los mismos a utilizar mano de obra más intensivamente por cada cultivo, así como a utilizar mano de obra para mejorar la tierra, también a elegir cultivos más intensivos en mano de obra y a utilizar más de su tierra disponible, iv) una mayor utilización de mano de obra familiar, que es más eficiente que el trabajo supervisado y está más motivada que el trabajo contratado y puede supervisar al contratado, v) una estrategia de diversificación distinta entre las pequeñas y las grandes fincas de los riesgos inherentes en la agricultura, esto implica que la carencia de seguros de cultivo y los riesgos de fluctuación en los precios de alimentos resultarían en una sobre-explotación de la mano de obra familiar en las fincas pequeñas, y vi) grandes diferencias en calidad del suelo, que implicaría que en regiones con mejor calidad del suelo, las fincas tiendan a ser de un tamaño menor, debido a la mayor densidad poblacional en torno a ellas. Los resultados econométricos sobre esta relación inversa en Paraguay, señalan que en las especificaciones alternativas ensayadas, la relación entre tamaño de la finca y el índice de productividad de la tierra es negativa y estadísticamente significativa al menos al 95% de confianza.

Políticas macroeconómicas que distorsionan los precios de la tierra

La inflación crea una demanda real de tierras en su carácter de valor de resguardo e impulsa el precio de la tierra al alza. La sobrevaluación de los tipos de cambio ejerce una presión a la baja de los precios de la tierra por el lado de la demanda, al reducir la rentabilidad de las actividades agropecuarias. Los subsidios estatales otorgados a las labores agropecuarias generan una mayor demanda por tierras y, en consecuencia, un alza del precio de la tierra. La inversión pública en infraestructura y riego afecta la rentabilidad agrícola y tiende a incrementar el valor de la tierra en zonas específicas y, por lo tanto, el precio en esos mercados de compraventa. La liberalización financiera, por ejemplo, en Paraguay, aumentó significativamente el volumen de créditos y éstos la valorización de los activos inmobiliarios ofrecidos como garantía, en la medida que ascendía la necesidad en el sistema de colocar créditos. El aumento de la rentabilidad en inversiones inmobiliarias coincidió con una reducción de las tasas de interés pasivas, lo cual aumentó aún más la atracción por las inversiones inmobiliarias.

Influencia de las condiciones económicas generales

En los estudios de caso se presta especial atención a las repercusiones que tuvo en el sector agropecuario regional el cambio de las condiciones económicas generales. La apertura plena de los mercados agrarios coincidió con un claro deterioro de la rentabilidad de la agricultura, especialmente para los productores orientados al mercado interno, pero también para los exportadores enfrentados a una masiva apertura comercial, eliminación del crédito agrario estatal y serios problemas de competitividad. El resultado ha sido un sector poco dinámico, con precios de la producción muy por debajo de lo que los agricultores esperaban para obtener algo de rentabilidad.

Debilidad institucional

Como se dijo al comienzo, los mercados de tierras operan dentro de un contexto jurídico y legal, el cual ha experimentado diversos cambios en la región en el curso de las últimas décadas. De particular relevancia a este respecto han sido las reformas constitucionales impulsadas en varios países de la región, en virtud de las cuales se reconocen los derechos ancestrales de los pueblos indígenas sobre los territorios en que habitan. Sin embargo, pese a sus buenas intenciones, estas reformas han resultado hasta ahora de difícil ejecución, entre otras cosas, porque no se han creado las instituciones capaces de llevarlas a la práctica.

De particular relevancia resultan en este sentido las reformas constitucionales impulsadas en Panamá (1971), Brasil (1988), Colombia

(1991), El Salvador (1992), Guatemala (1992), México (1992), Paraguay (1992), Perú (1993), Argentina (1994), Bolivia (1994) y Ecuador (1994, 1998), reconociendo a los indígenas sus derechos individuales y/o colectivos, pero que han resultado hasta ahora de muy escasa y difícil implementación. A pesar de la demanda de los indígenas por una protección jurídica de las tierras que ancestralmente les pertenecían así como por los recursos naturales de agua, bosques, fauna, y otros recursos que hay en ellas, junto al acceso a nuevas tierras requeridas para su desarrollo material y cultural.

En el estudio de Guatemala se señala que una de las principales dificultades que se lograron identificar para alcanzar el desarrollo de un adecuado mercado de tierras tiene que ver con el orden institucional, con los temas legales y normativos que fundamentan la certeza jurídica sobre la propiedad de la tierra. Especialmente en la fiabilidad en el funcionamiento del registro de la propiedad y la falta casi total de un catastro rural. El otro elemento importante de orden jurídico se refiere a la aplicación de la justicia y a la puesta en marcha de mecanismos de conciliación, negociación, arbitraje y resolución de conflictos que permiten resolver procesos en forma justa, rápida y oportuna.

En Paraguay, los principales obstáculos apuntan precisamente a las deficiencias institucionales existente en la economía. La posesión de inmuebles es la clave del acceso a los recursos financieros, al ser la garantía casi exclusiva a préstamos de cierta envergadura. Estos préstamos se utilizan primordialmente en sectores no agropecuarios. La estructura impositiva extremadamente baja en el sector agropecuario, basados en valores fiscales de la tierra muy alejados de sus valores de mercado, no provee los adecuados incentivos a la producción, abaratando el costo de mantener tierras improductivas. Existen en la legislación sesgos muy marcados en contra de contratos de arrendamientos, aparcería y trabajos societario. La regulación impuesta en cuanto a los términos de contrato no parece aplicable en forma práctica. Los mandatos de arrendamientos forzosos en caso de ocupaciones y las restricciones al desalojo de ocupantes, tampoco contribuyen a fortalecer los derechos de propiedad y al buen funcionamiento del mercado de tierras. La falta de reglas claras para las expropiaciones y una sensación de que cualquier ocupación puede desembocar en expropiación bajo el argumento de solucionar un problema social, incentivan las ocupaciones al tiempo de deteriorar la seguridad jurídica con relación a la propiedad de la tierra.

En Perú la ley más importante, la 26.505 de 1995, aún no ha sido reglamentada en aspectos fundamentales como el impuesto a la gran propiedad o la titulación individual en comunidades campesinas, lo cual crea inseguridad jurídica en los potenciales inversionistas. Asimismo, la

ley específica para comunidades costeñas tampoco ha sido reglamentada, con lo cual no se ha podido avanzar en este ámbito, donde aún no se cuenta con un solo ejemplo de titulación individual de tierras comunales. Es evidente que se requiere en el país un esfuerzo de sistematización del conjunto de la legislación existente para generar un marco jurídico más coherente.

El sistema catastral de la República Dominicana no es operativo. Esto se debe, principalmente, a una debilidad general en la aplicación de las leyes existentes y a la dispersión de las competencias institucionales. El Tribunal Superior de Tierras, los Tribunales de Jurisdicción Original y los Registros de Títulos del país, acusan las siguientes deficiencias: plantas físicas deterioradas, archivos con desorganización de los expedientes por falta de técnicas modernas para archivar y/o recopilar datos e informaciones, insuficiencia de material gastable, precariedades en los servicios de información, tardanzas por largos años en el dictamen de fallos, insuficiencia de Jueces y Tribunales de Tierras. Sólo muy recientemente se promulgó la Ley N° 267/98, que crea Tribunales Superiores de Tierras en cuatro Departamentos Judiciales del país.

b) Equidad en el medio rural

Para una gran proporción de los agricultores medianos y pequeños, especialmente los más pobres, el funcionamiento del mercado de tierras ha adolecido de fallas que no les han permitido superar su precaria inserción productiva. Tres son las principales deficiencias citadas en los estudios de caso a este respecto: i) los proyectos encaminados a propiciar su acceso a la tierra no siempre eran viables desde el punto de vista económico, sea porque los suelos eran de mala calidad o porque, incluso siendo buenos, no aseguraban ingresos que permitiesen pagar la deuda contraída por la compra de la tierra; ii) no hubo complementación suficiente entre el mercado de tierras y los restantes mercados, como los de agua, tecnología, insumos o crédito; y iii) las políticas aplicadas carecieron de la flexibilidad imprescindible para ajustarse a las necesidades particulares de los diversos grupos demandantes, empresarios, pequeños agricultores, trabajadores sin tierra o indígenas.

Por otra parte, como se dice en el estudio relativo a la necesidad de rejuvenecer la población rural, los jóvenes y los adultos mayores, sobre todo los menos favorecidos, son los que sufren más directamente las consecuencias de estas fallas. Los primeros se van a la ciudad en parte porque se topan con vallas que les impiden insertarse en la vida productiva del campo, la principal de las cuales es la dificultad de acceder a la tierra. La población mayor se apega a la tierra, entre otras cosas

porque no hay en la región sistemas previsionales que garanticen pensiones o jubilaciones dignas.

Por último, la pobreza y la indigencia características de América Latina y el Caribe se concentran en mayor proporción en el medio rural. Vastos sectores campesinos viven acosados por la necesidad de la mera supervivencia, lo cual constituye una de las principales causas de las ocupaciones ilegales de predios privados o estatales.

c) Acciones complementarias requeridas

En la región, el mercado comenzó a operar plenamente como mecanismo de redistribución de la tierra recién en la década de 1980. El proceso se halla aún lejos de haberse completado, es decir, de haber alcanzado una etapa en que predomine la propiedad privada sobre la tierra, con total seguridad jurídica para los propietarios. Para ello es esencial, entre otras cosas, que se desarrollen los mercados conexos, que forman el contexto en que se enmarca el primero, como los de servicios de asistencia técnica, seguros, créditos y otros. Ello exige, como se indicó al comienzo de este capítulo, un largo esfuerzo complementario. En el mismo sentido, también es imprescindible que el Estado deponga la actitud prescindente que ha adoptado en el último tiempo e intervenga de modo más activo, por ejemplo, en la constitución de un entorno legal que fortalezca los derechos de propiedad y en la creación de las instituciones indispensables para garantizar el ejercicio efectivo de esos derechos.

No puede decirse que en la región no se hayan emprendido acciones complementarias para agilizar los mercados de tierras. Una de ellas fue el intento de reformar los derechos de propiedad. Con ello se pretendía aumentar la seguridad de estos derechos y la posibilidad de transferirlos libremente, esto es, de poner las tierras en el mercado. Al asegurar los derechos de propiedad, es decir, al disminuir las posibilidades de expropiación de la tierra, aumentarían conjuntamente la disposición del sistema financiero formal a suministrar crédito y la del propietario a invertir. Ello fortalecería asimismo la especialización, dado que el productor podría proyectar con mayor tranquilidad sus actividades futuras.

Una vez más, sin embargo, hay que decir que estos intentos no alcanzaron plenamente su propósito. Las restricciones de capital que pesan sobre los pequeños productores, así como su falta de acceso a los mercados de crédito, ciertamente no contribuyeron a que éstos pudiesen comprar tierras. La reforma de los derechos de propiedad no siempre se tradujo en una mayor inversión que favoreciese a la gran masa del

campesinado. Si bien aumentó la inversión pública y privada, los fondos se asignaron sólo a aquellas actividades comerciales más rentables, esto es, beneficiaron de modo casi exclusivo a los grandes agricultores, con lo cual se intensificó el grado de concentración de la tierra. Estos elementos definen, en su conjunto, toda una dimensión en la que será necesario trabajar en el futuro.

Sin embargo, también se sostiene en los estudios de caso que la concesión de títulos de propiedad no asegura la tenencia de la tierra, pues ello carece de eficacia si el Estado no construye un dispositivo para la solución de conflictos. Los pequeños productores, en incluso sus organizaciones, tienen escaso poder de negociación frente a los grandes propietarios, hecho que hace indispensable la instauración de estos dispositivos. En Brasil, por ejemplo, como se advierte en los artículos pertinentes, se ha llevado a cabo una reforma agraria asistida por el mercado, en cuyos procedimientos se ha incorporado a árbitros para que diriman en los casos de conflicto entre los terratenientes y los campesinos interesados en adquirir predios. Tal incorporación implica admitir que el acceso a la tierra por medio del mercado no siempre es, pese a lo que dice su nombre, una transacción netamente mercantil. La experiencia brasileña debe servir de modelo para otras intervenciones en igual sentido.

2. Problemas fundamentales del mercado de tierras

Varios aspectos destacan, en este plano, en los estudios de caso: a saber, que el mercado de tierras de la región ha operado en forma fragmentaria y que en la mayoría de los casos ha tenido el efecto de acentuar el grado de concentración de la propiedad; segundo, que una gran proporción de las transacciones de tierras tuvo un carácter más bien informal, y, tercero, que las instituciones que debieron haber respaldado su funcionamiento fueron débiles y poco eficaces. Ello no obsta para que los autores se declaren, en general, partidarios del mercado de tierras, si bien —como se dijo antes— lo ven sobre todo como un instrumento que debe ir acompañado de otros instrumentos y dimensiones, igualmente indispensables, para ser eficaz, como todo lo relativo a la esfera política, social e institucional en que se desenvuelve.

Como también se indicó anteriormente, la eficacia de los mercados es mayor o menor según las circunstancias, y no todas sus debilidades pueden ser superadas en lo inmediato. Tal es una de las grandes lecciones contenidas en estos estudios, pues con esa perspectiva habría que trabajar en el futuro para robustecer los mercados de tierras en la región. La estrategia de desarrollo de estos mercados debería depender de los problemas concretos que es preciso solucionar en un determinado

momento histórico, considerando en cada caso el tiempo de maduración de las diversas iniciativas.

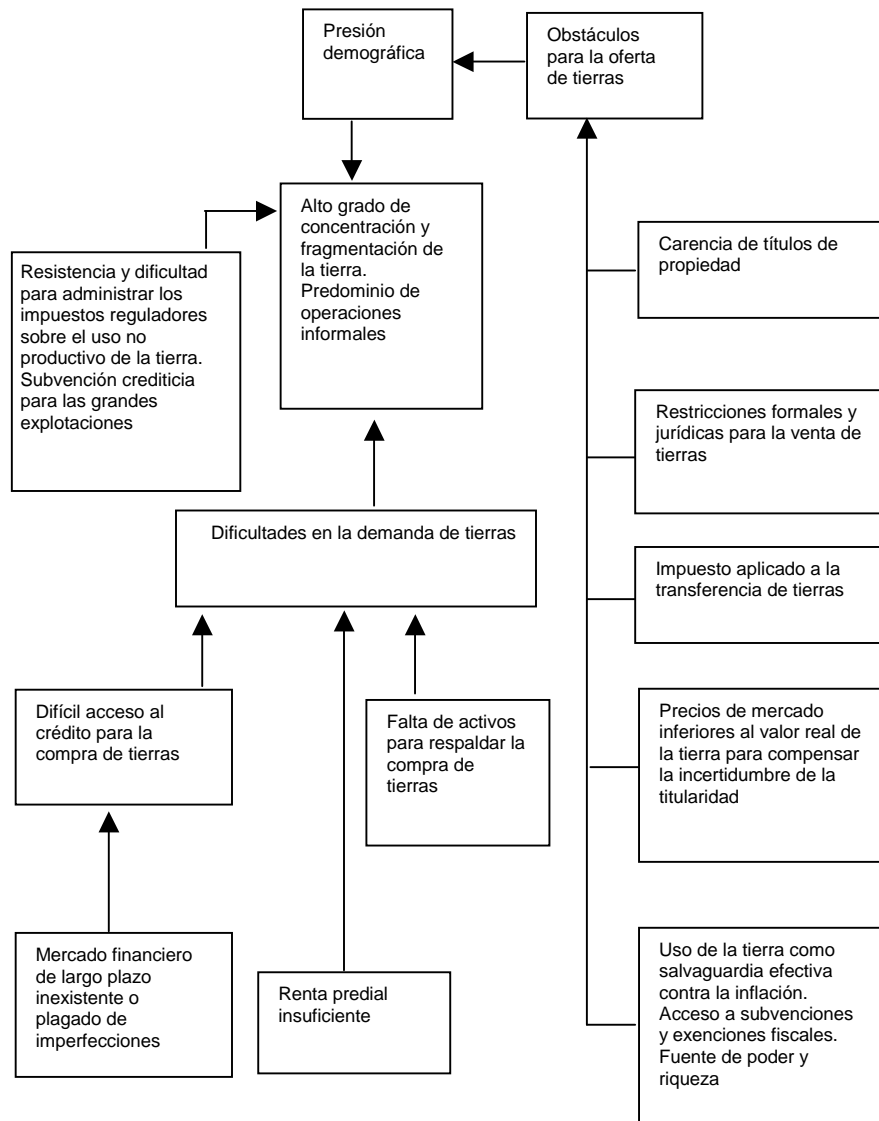
a) Funcionamiento de las transacciones de tierras

Como bien se sabe, el intento de redistribuir la tierra por medio de las modalidades tradicionales de reforma agraria no ha sido del todo logrado en la región. Posteriormente se ha procurado llegar a igual fin por medio del mercado, pero el problema subsiste, lo cual pone en entredicho, también, este último intento.

Hay una clara coincidencia en los estudios de caso con respecto a las causas de este resultado. Entre los factores que más incidieron en ello (véase el diagrama XIV.1) figuran los siguientes: i) los múltiples obstáculos que limitaron la oferta de tierras en el mercado; ii) al mismo tiempo, las limitaciones experimentadas por la demanda de tierras, por efecto de la falta de crédito y la imposibilidad en que se vieron numerosos agentes de generar un flujo de ingresos suficientes para adquirir tierras; iii) la ausencia de políticas públicas reguladoras o la ineficacia de aquellas que se adoptaron, en lo referido a la aplicación de impuestos sobre el uso no productivo de la tierra; y iv) la presión demográfica ejercida sobre la tierra, que condujo a una fragmentación extrema de los predios y atentó contra las posibilidades de acumulación de los campesinos.

Dadas las dificultades del mercado de compraventa, tampoco se potenció el mercado de arrendamiento, cuyo funcionamiento está libre de algunas de las trabas que encuentra el primero: por ejemplo, los costos de transacción del arrendamiento son bastante más bajos que los de la compraventa, y la falta de recursos financieros no representa una limitación tan grave para acceder al uso de la tierra. Sin embargo, aparte de que inciden en él algunos de los obstáculos del primero, como la falta de titulación de las propiedades, el mercado de arrendamiento está restringido en ciertos países cuando el predio ha sido asignado por la vía de la reforma agraria o de determinados procesos de colonización. Además, los convenios respectivos suelen exhibir un alto grado de informalidad, pues se basan más en la confianza entre las partes que en la suscripción de contratos formales, y son por lo general de muy corto plazo, hecho que dificulta a las partes el establecimiento de condiciones estables. Como resultado de todo ello, el mercado de arrendamiento no ha llegado a desempeñar todavía un papel importante en la región, pese a que, por las características recién mencionadas, podría ser una opción interesante de acceso al recurso para diversos tipos de agricultores y empresas agroindustriales.

Diagrama XIV.1
 OBSTÁCULOS, DIFICULTADES Y REGULACIONES EN EL MERCADO DE
 COMPRAVENTA DE TIERRAS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



b) Resultados

En el estudio de Paraguay se aprecia una concentración y fragmentación importante de la tierra. Entre las causas del aumento de la concentración de la tierra se encuentra la existencia de subsidios crediticios a quienes poseen extensiones relativamente grandes de tierras. La mayor fragmentación de las pequeñas fincas familiares se debe al rápido crecimiento demográfico del sector rural. Hubo, no obstante, razones para no subdividir. Entre ellas los elevados precios de la regularización y el tamaño de los predios, que al ser subdivididos no hacían posible el sustento del productor y su familia.

En Argentina, el estudio de la región de La Rioja indica que la oferta de tierras es mínima porque las unidades ya son tan pequeñas que no permiten ningún uso económicamente rentable y ecológicamente sostenible. Además, en este grupo de actores el arraigo con respecto a la tierra es muy fuerte, por lo que sólo se desprenden de la tierra en caso de necesidades muy extremas y por lo menos un miembro de la familia se queda en la finca.

En Guatemala el estudio referido al altiplano, indica que el mercado formal de tierras es muy poco dinámico y tiene más limitaciones para su desarrollo que en otras regiones. Esto se debe a la concentración de la población y al minifundio excesivo presente en esa región.

El mercado de tierras en el valle del Colca en el estudio de Perú, indica que junto con adolecer de serias limitaciones institucionales, especialmente en las zonas ganaderas, este mercado enfrenta el reto de la gran fragmentación de las propiedades rurales. Este problema implica que las estrategias de acumulación de tierras deben sustentarse en la adquisición de un elevado número de parcelas dispersas, aun más allá de lo necesario para reducir el riesgo climático. Este procedimiento se estima muy limitante para los agricultores, especialmente para los más jóvenes que manifiestan desconfianza respecto a las reales posibilidades que tienen de participar en el desarrollo económico de la zona. Se indica en el estudio que éste podría ser el caso en que el mercado de tierras por sí mismo no resuelve el problema y sería recomendable que el Estado financiara estudios que revelen los tamaños mínimos económicamente viables por zonas y que permitan elaborar planes regionales y locales de consolidación de tierras con base a incentivos tanto administrativos como de mercado.

En el caso de la agricultura tradicional del Perú, básicamente orientada a la subsistencia y ubicada en las zonas de la sierra y partes de la selva, las reformas del mercado no parecen haber tenido mayor relevancia, en la medida que para este sector temas como la propiedad de

la tierra o el acceso al crédito no son una restricción seria para su modernización, ni siquiera en el caso de zonas donde predominan las comunidades campesinas. Aquí el problema es de otro tipo: existe demasiada presión demográfica sobre la tierra y la productividad marginal del trabajo es probablemente cercana a cero.

En los estudios de Argentina resalta también la informalidad que alcanza el mercado de tierras. Los pasos y procesos que tienen que ver con la regularización y transferencia de la tierra llevan de alguna manera a una informalidad diferenciada en: i) informalidad producida por fallas o faltas en el sistema administrativo estatal, es decir, una informalidad donde el productor no tiene opción de actuar de otra forma; y ii) informalidad causada por los productores, en general por el incumplimiento de la obligación de registrar las transacciones de compraventa que realizan. Hay un predominio amplio de la primera forma de informalidad sobre la segunda. Así las transacciones informales se crean y evolucionan en relación directa a los elevados costos de transacción que predominan en estos mercados. A la informalidad del mercado de compraventa de tierras se agregó la informalidad existente en los mercados de arrendamiento y de crédito.

En Perú se pusieron en marcha ambiciosos programas de titulación y registro de tierras, tendientes a disminuir la informalidad de la tenencia de la tierra. La formalización de la propiedad rural empezó a adquirir mayor relevancia en la agenda política de la presente década a medida que las reformas estructurales de libre mercado se fueron profundizando en el país. Sin embargo, el reto fue adquiriendo mayor complejidad a medida que las autoridades fueron descubriendo la real envergadura del problema de la informalidad rural en el país. Se estima que ésta afectaba a cerca del 80% del universo de los predios rurales. En el transcurso de los años noventa, aplicando estos programas especiales, se logró entregar títulos a predios rurales y aumentar la titularidad sólo marginalmente de 17% a 22% del total de los predios del país.

De acuerdo al estudio de República Dominicana lo que se vende en el mercado de tierras es el derecho de uso y usufructo de la misma y las mejoras levantadas en el terreno. Alrededor de la mitad de los predios existentes en el país, donde predomina la propiedad estatal, funcionan sin títulos de propiedad, es decir, careciendo de derechos formales de propiedad.

En los estudios de Brasil se demuestra que la capacidad real de pago —en ausencia de subsidios—, resulta impracticable para los productores que adoptan cultivos y tecnologías tradicionales. Un crédito solicitado al programa del Banco de Tierras agrícola para comprar tierra a través del mercado se recupera en 12 ó 13 años, si el cultivo es de riego.

El agricultor recupera apenas el 53% del valor financiado a los 20 años de producción, si ésta se trata de un cultivo tradicional. La capacidad de pago aumenta con la intensificación del uso de la tierra y con el incremento concomitante del rendimiento anual por hectárea. Con todo, esto depende del número de cosechas anuales y del patrón tecnológico utilizado. De hecho, un pequeño agricultor que se dedica a la producción de maíz, en el estado de Paraná, foco del estudio, con rendimientos similares a los promedios del Estado, si optara por comprar la tierra necesaria, no podría cumplir con las exigencias impuestas por el Banco de Tierras para financiar la adquisición de tierras, a los precios vigentes en el mercado.

El crédito agrario estatal, como lo indica el estudio de Perú, fue sustituido sólo marginalmente por la oferta de los bancos comerciales. Se argumenta que siendo el crédito un servicio en donde existen claros problemas de selección adversa y riesgo moral con un severo racionamiento, para la agricultura, más riesgosa y dispersa que cualquier otra actividad, el acceso ha sido aquí aún más restrictivo. Consecuentemente, el sector bancario privado sólo ofreció financiamiento al sector agropecuario que no mostraba controversia en los derechos de propiedad. Los desembolsos del sector financiero hacia el sector agropecuario después del derrumbe del crédito estatal fue decreciente en la década de los años noventa, llegando a representar no más del 8% del total de la cartera de préstamos del sistema.

Esta tendencia declinante en el financiamiento es también aplicable a los resultados del estudio de la República Dominicana. Sólo el sector agropecuario con títulos de propiedad se benefició al recibir tasas de interés privilegiadas. Los pequeños productores sin títulos no fueron objeto de crédito para las entidades crediticias. Éstos recurrieron al mercado informal de crédito y en la mayoría de los casos a altísimas tasas de interés. La pérdida de sus tierras fue inevitable, cuando sobrevinieron las malas cosechas o bajaron los precios o se presentaron fenómenos naturales.

3. Cuestionamiento de las políticas relativas a la propiedad de la tierra

Cabe una tercera aproximación al contenido de los estudios, esta vez de carácter más teórico. Como se ha dicho, la conclusión general que parece desprenderse de los estudios es que el problema del acceso a la tierra no se puede resolver recurriendo sólo al mercado. Para ello, son fundamentales los arreglos institucionales. Las reformas de política basadas en principios económicos no tendrán éxito a menos que estén acompañadas o precedidas

por esfuerzos tendientes a mejorar la capacidad institucional en el gobierno, el sistema legal y las organizaciones no gubernamentales (ONG).

A continuación se verá el papel que, según se dice en la mayoría de los estudios, debería corresponderles a las instituciones y, en segundo lugar, las críticas dirigidas contra la preeminencia otorgada hasta ahora a la propiedad de la tierra y a la tierra misma como factor productivo.

a) Participación de las instituciones

Se ha hecho mención ya a la importancia que reviste el marco institucional en que se desenvuelve el mercado de tierras y a las deficiencias que muestra la región en ese plano. Es un aspecto en que insisten todos los autores del presente libro: hay una ardua tarea por delante en lo que se refiere a la constitución de instituciones legales, jurídicas y políticas apropiadas para ese fin. Por ello, aquí se llamará la atención sobre algunas facetas particulares de ese marco.

El comportamiento de los mercados depende de factores cuantitativos, pero también de factores cualitativos, de los cuales precisamente no se ocupa el propio mercado. En consecuencia, se requieren otros procedimientos, legales, políticos o de arbitraje, para tasar esos valores cualitativos y compararlos entre sí. Ello tiene particular incidencia en el caso del precio de la tierra, por ser éste un recurso sumamente peculiar: la tierra es un bien heterogéneo como pocos; no hay, en realidad, dos parcelas iguales, pues incluso si tienen el mismo tamaño, difieren obviamente en cuanto a ubicación, pero también en lo que tiene que ver con la calidad del suelo, el acceso al agua y otros elementos. Por tanto, el precio de la tierra es una medida de valor bastante relativa, lo cual es válido en toda circunstancia, independientemente de las distorsiones específicas que exhiben los precios de la tierra en la región. Por eso, es necesario actuar con otros mecanismos, no provistos por el propio mercado, para comparar las alternativas cualitativamente diferentes que se presentan. Por ejemplo, para dirimir los conflictos de tierras es preciso hacer comparaciones cualitativas y tomar decisiones de igual índole. Lo mismo ocurre si se consideran los problemas de distribución, eficiencia y equidad vinculados a la tierra. A modo de ejemplo, pueden citarse aquí dos problemas que suelen presentarse en el funcionamiento del mercado de tierras: primero, el problema representado por la necesidad de internalizar las externalidades asociadas al uso de la tierra, esto es, de distribuir sus costos y beneficios entre diversos individuos, grupos sociales y actividades económicas distintas de la agricultura. Segundo, el problema del mercado de agua asociado al de tierras: en efecto, si bien es muy probable que estos mercados funcionen bien en el contexto de un solo sector económico o de un solo

tipo de uso del agua, como podría ser el que se da en la agricultura, la experiencia indica que por lo general fracasan en contextos intersectoriales y en el caso de las cuencas de ríos, donde se dan relaciones mucho más complejas entre usos y usuarios del agua.

En suma, ello hace ver, una vez más, la necesidad de instituciones encargadas específicamente de intervenir en la dilucidación de estos problemas, terreno en el cual la región presenta aún claras deficiencias.

b) Preeminencia de la propiedad de la tierra y de ésta como factor productivo

Se formula que el acceso a la propiedad ya no es el determinante principal en la capacidad de generar y apropiar riqueza. Tampoco del cambio social. Se afirma que es necesario i) reorientar la atención a lo que realmente importa: la distribución equitativa de la educación, la capacitación y la información, y ii) fortalecer las instituciones que faciliten el desarrollo de los mercados de derechos de uso de los factores, que requieren de condiciones jurídicas y económicas apropiadas, más que centrar todos los esfuerzos exclusivamente en el desarrollo del mercado de los derechos de propiedad.

Así, el conjunto de los resultados obtenidos lleva a una conclusión aparentemente paradójica. Ya sea que el pequeño productor sea propietario de la tierra o la adquiera a través de los programas de financiamiento y que asimismo tenga acceso a los recursos financieros necesarios para la implantación de los cultivos y cuente con infraestructuras adecuadas, el éxito del esfuerzo realizado podrá quedar totalmente comprometido en el caso del agricultor que no posea los conocimientos necesarios para la adopción de las nuevas tecnologías imperantes. En esta agricultura moderna, la tierra en forma aislada no serviría de mucho, ya que corresponderá apenas a una décima parte de las inversiones necesarias para ampliar la producción.

Contribución relativa de la tierra al proceso productivo

El progreso técnico en la agricultura ha debilitado el papel que en el pasado jugaba la tierra como factor productivo. Las nuevas oportunidades de aprovechamiento de los recursos han permitido contrarrestar la escasez de fertilidad y potenciar las condiciones naturales del suelo. A modo de ejemplo, en los estudios se hace referencia a la experiencia de Perú en la producción de espárragos: "Suelos que hace pocas décadas eran considerados "malos" o inadecuados para la explotación agrícola, hoy son excelentes. Basta con ver los cultivos de espárragos en suelos del desierto de Perú, donde se logran las más altas

productividades en ese cultivo y se producen grandes cantidades de valor por unidad de superficie y trabajo aplicados a esos suelos”.

Así, según lo indica el estudio de Colombia, el poder transformador de los ajustes en la propiedad de la tierra es mínimo. La participación de la tierra en el valor de la producción agropecuaria de ese país ha tendido a disminuir y ya es una fracción minoritaria. La renta de la tierra representa mucho menos del 10% del valor de la producción agropecuaria y si la contribución del PIB agropecuario es cercana a 11%, esto significa que la tierra contribuye cuando mucho en un 1% al valor del PIB total.

Entonces, la agricultura no es una excepción. En ella, el principal factor que está determinando la distribución del ingreso es cada vez más la habilidad y capacidad desarrollada para gestionar en forma superior los recursos productivos, incluso, independientemente de la relación de propiedad inicial de los mismos.

En consecuencia, esta constatación estaría dando un giro a las características del problema. En el pasado, cuando el progreso técnico era lento, la distribución del ingreso y la renta se hacía en proporción a la distribución de la riqueza acumulada en la forma de posesión de tierras. Pero en el presente, la clave de la prosperidad estaría en la calidad y cantidad de los conocimientos incorporados a la generación de valor agregado.

El estudio de Brasil refuerza esta percepción y agrega un fenómeno adicional: la profundización de la heterogeneidad que se agudiza a partir de estos hechos en la agricultura de la región. De acuerdo a lo que se pudo verificar —se indica—, la evolución tecnológica tiene un sesgo de exclusión social, ya que la agricultura de mayor densidad de tecnología exige al agricultor conocimientos o experiencia que van mucho más allá de los que poseen la mayoría de los pequeños productores. En el caso de la fruticultura de riego que se analizó en este estudio, el éxito del pequeño productor en la producción de melón, por ejemplo, supondría que cuenta con una experiencia de varios años en las técnicas de riego. Esto podría lograrlo trabajando en las empresas de la región que cultivan productos de riego o tras un largo período de estudios formales sobre técnicas agrícolas, como es el caso de los ingenieros agrónomos o, incluso, de las técnicas agrícolas de nivel medio. De lo contrario, para que el agricultor tenga éxito en el cultivo del melón, o en la fruticultura de riego en general, tendrá que recibir asistencia técnica continua. La experiencia demuestra que esto es posible, como ocurre con los pequeños productores exitosos, que reciben asistencia de las empresas locales o de técnicos provenientes de las organizaciones no gubernamentales.

Otros estudios como el de Perú y también Brasil ayudan a dimensionar este fenómeno. En el primero, se constata que la generación

de un activo eficiente acompañado de un mercado de servicios de asistencia técnica no es una tarea sencilla y su ausencia, en la práctica, ha limitado claramente las posibilidades de cambio tecnológico en la agricultura. En el segundo, se muestra que los cambios de productividad que introduce el proceso tecnológico han provocado alzas en el precio de la tierra. En efecto, desde una perspectiva teórica existen dos resultados posibles de la productividad sobre el precio de la tierra. En primer lugar, la mayor productividad aumenta la rentabilidad de uso de ese factor y esa mayor rentabilidad estimula la demanda de la tierra y aumenta su precio. En segundo lugar, la mayor productividad libera tierras porque la nueva tecnología permite utilizar menos tierras. La tierra liberada ejerce una presión a la baja del precio de este recurso. El resultado econométrico presentado en el estudio de Brasil capta el efecto neto, predominando el factor de rentabilidad sobre el factor de sustitución.

Importancia del mercado de los derechos de uso

La respuesta a los problemas de la tierra no se debe buscar solamente en las distorsiones del mercado de derechos de propiedad sino también en las distorsiones y la falta de desarrollo del mercado de derechos de uso de la tierra. Ambos están interrelacionados, pues una mala o precaria definición jurídica de la propiedad impide el desarrollo de los mercados de derechos de uso. La claridad de los derechos de uso facilitaría la existencia de contratos de arrendamiento, reducirían la incertidumbre y flexibilizarían la estructura productiva, al optimizar, por ejemplo, la elección entre agriculturas de ciclo corto y ciclo largo.

Según la visión del estudio de Colombia, los derechos de propiedad de la tierra han dejado de ser una condición necesaria para el desarrollo de la producción agrícola. Comprar tierra no siempre es la mejor opción para una empresa agrícola. Implicaría inmovilizar capital y distraer recursos financieros de otras actividades creadoras de valor. Los cálculos que fueron realizados con algunas de las muestras utilizadas por los estudios indican que cuando el precio de la tierra resultó elevado, éste no logra fácilmente ser consistente con la rentabilidad de las actividades agrícolas. Las empresas están prefiriendo adquirir sólo los servicios productivos de los bienes de capital, tomándolos en arriendo a otras organizaciones especializadas. Un ejemplo es el desarrollo del arrendamiento financiero de toda clase de infraestructuras, maquinarias y equipos. Al realizar inversiones que sólo se pueden recuperar a largo plazo, la compra de las tierras sigue siendo indispensable, pero si existen derechos de uso definidos, la reacción es a prescindir de estas compras.

Lo que se destaca en los casos de producciones agropecuarias exitosas es la consolidación de empresas agrícolas de todos los tamaños,

también la extensión de las transacciones de derechos por la vía de contratos y el desarrollo de grandes organizaciones que integran a pequeños, medianos y grandes productores con complejos agroindustriales. No se altera la propiedad, lo que se intercambia en forma voluntaria es el servicio productivo de los factores.

En el estudio de Argentina en el caso de La Rioja, se relata que existen en la provincia empresas de servicios que ofrecen a la venta grandes extensiones de tierras con títulos perfectos, proyectos de inversión y trabajos incluidos, aptos para la obtención de exenciones impositivas y franquicias fiscales. En muchos casos estas empresas, y no los propietarios de la tierra, son quienes las colocan en el mercado. Como las mismas empresas cuentan con agrimensores y abogados, los costos para regularizar los títulos de propiedad son para ellas mucho menores que los costos de regularización de un particular. Normalmente la misma empresa de servicios o la inmobiliaria busca los antecedentes catastrales de los terrenos y averiguan qué propietarios venden y a qué precio. Después se hace el estudio de aptitud de suelo, de agua y la regularización de la tierra. También existen inmobiliarias que ofrecen tierras con o sin paquete tecnológico.

Con los resultados de este mismo estudio se puede hacer un contrapunto cuando se señala que la falta de un mercado de tierras ahora en los Valles Calchaquíes en Argentina afecta la productividad y los bajos ingresos de los pequeños productores. Como una gran parte de la tierra no llega a la venta, sino solamente a cesión de derechos de uso, los pequeños productores y los propietarios no invierten en las tierras. En algunas localidades se da, por ejemplo, el caso de que mucha agua del turno de riego se pierde porque los productores usan solamente el agua necesaria para el riego de sus cultivos y no almacenan el agua restante, ya que las mejoras sobre el predio alquilado quedarían en manos del propietario al término del contrato. Para los medieros y aparceros no es rentable hacer esta inversión porque los contratos son muy cortos. Para fomentar las inversiones en mejoras productivas por parte de los arrendatarios haría falta por parte del gobierno fomentar la fijación de plazos más largos y el control respectivo para los contratos de arrendamiento y aparcería rural. En la actualidad no existen restricciones en el plazo y las condiciones pactadas entre las partes. Otras experiencias internacionales demuestran que con derechos de uso seguros por 5 años o más, el contratista aplicaría métodos de conservación y la realización de mejoras de suelo e inversiones en la captación de agua para riego, como si fuera su propia parcela.