

34861

# Acceso a la tierra, desarrollo y reducción de la pobreza

*Klaus Deininger*

SERIE DESARROLLO PARA TODOS BANCO MUNDIAL

7



# Acceso a la tierra, desarrollo y reducción de la pobreza

*Klaus Deininger*

Título original en inglés  
*Land Reform Revisited*  
Development for All Series

Copyright © 2005 by  
Banco Internacional de Reconstrucción  
y Fomento / Banco Mundial  
1818 H Street, NW  
Washington, DC 20433  
Teléfono: 202-473-1000  
Internet: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)  
E-mail: [feedback@worldbank.org](mailto:feedback@worldbank.org)

*Acceso a la tierra,  
desarrollo y reducción de la pobreza.*  
(Versión abreviada)  
Copyright © 2005 Banco Mundial

The findings, interpretations, and conclusions expressed herein are those of the author(s) and do not necessarily reflect the views of the Board of Executive Directors of the World Bank or the governments they represent.

The World Bank does not guarantee the accuracy of the data included in this work. The boundaries, colors, denominations, and other information shown on any map in this work do not imply any judgement on the part of the World Bank concerning the legal status of any territory or the endorsement or acceptance of such boundaries.

Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresados en este libro corresponden a su autor (o autores) y no reflejan necesariamente los puntos de vista de las directivas del Banco Mundial ni de los gobiernos representados.

El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos incluidos en esta obra. Las fronteras, colores, nombres y demás información expuesta en cualquier mapa del presente documento no implican ningún juicio por parte del Banco Mundial sobre la condición jurídica de ningún territorio, como tampoco el respaldo o aceptación de tales fronteras.

Publicado originalmente por el Banco Mundial en inglés como: *Land Reform Revisited.*  
*Development for All Series.*

La traducción al castellano fue realizada por Alfaomega Colombiana, que es responsable de la precisión de la misma. En caso de discrepancias prima el idioma original.

Para esta edición:

© 2005 Banco Banco Mundial en coedición con  
Alfaomega Colombiana,  
Calle 106A N° 22-56,  
Bogotá, Colombia.  
[www.alfaomega.com.co](http://www.alfaomega.com.co)

Todos los derechos reservados

ISBN 958-682-544-2 (Colección)  
ISBN 958-682-585-X (Volumen)

*Traducción al castellano*  
Teresa Niño Torres

*Diseño*  
Camila Cesarino Costa

*Fotografía de cubierta*  
Archivo fotográfico  
del Banco Mundial

*Fotografías de interior:*  
Archivo fotográfico  
del Banco Mundial  
K. Deininger (Págs. 10 y 43)  
IFAD/R. Grossman (Pág. 59)

*Edición y diagramación*  
Alfaomega Colombiana, S.A.

*Impresión y encuadernación*  
Cargraphics S.A.  
Avenida El Dorado N° 90-10, Bogotá

*Impreso y hecho en Colombia*  
Printed and made in Colombia

## CONTENIDO

- 4 | EL AUTOR
- 5 | Por qué son relevantes la tierra y los derechos de propiedad
- 9 | Cuáles son los beneficios de instituciones agrarias efectivas
- 13 | Por qué es importante el acceso equitativo a la tierra
- 18 | Cómo evolucionan las instituciones de derechos de propiedad
- 21 | Cómo hacer más seguros los derechos de propiedad
- 32 | Es importante quién posea la tierra
- 36 | Cómo asegurar el uso efectivo de la tierra
- 45 | Cómo aprovechar oportunidades del mercado
- 56 | Qué decir sobre las reformas agrarias
- 61 | Conclusión
- 62 | LECTURAS RECOMENDADAS
- 63 | GLOSARIO - PUBLICACIONES RELACIONADAS
- 64 | SERIE DESARROLLO PARA TODOS

## EL AUTOR

KLAUS DEININGER es Economista principal del Área de Desarrollo Rural del grupo de Desarrollo Económico. Ha publicado ampliamente sobre políticas de tierras, mercados de tierras y reforma agraria, y su impacto en la productividad agrícola; la tenencia de la tierra y su impacto en la inversión, incluyendo la sostenibilidad ambiental; el ingreso y la desigualdad y la relación con la reducción de la pobreza y el crecimiento; y sobre la evaluación de proyectos específicos de intervención. Tiene un PhD en Economía Aplicada de la Universidad de Minnesota, un MA en Economía Agrícola de la Universidad de Berlín y un MA en Teología de la Universidad de Bonn.

## Por qué son relevantes la tierra y los derechos de propiedad

Pocos expertos disienten en cuanto a que políticas inapropiadas de tierras pueden constituir una seria limitación para el desarrollo económico y social: en muchos países, una tenencia insegura de la tierra, regulaciones desactualizadas e instituciones agrarias lentas o disfuncionales, constriñen la inversión privada, minan el buen gobierno y reducen la capacidad del gobierno local de aumentar los impuestos.

Distribuciones muy asimétricas de la propiedad de la tierra y patrones de acceso a ésta que discriminan entre los pudientes y los desposeídos, o según género o etnia, limitan el campo para que mecanismos descentralizados (mercado) conduzcan a los mejores usos de la tierra, restringen las oportunidades económicas para los grupos en desventaja, y a menudo fomentan el conflicto social. Esto reduce la productividad y, si se combina con falta de acceso a oportunidades económicas, puede sobrevenir una violencia más generalizada. Unos cuantos ejemplos demuestran que estos problemas están lejos de ser triviales y que pueden afectar significativamente el desempeño económico.

**Clima de inversión.** Montar o expandir una empresa exige un espacio físico como la tierra. Sistemas de administración de tierras no transparentes, corruptos o sencillamente ineficientes, constituyen un gran cuello de botella que, en muchos países, hace que para los pequeños y los nuevos empresarios sea más costoso transformar buenas ideas en empresas económicamente viables. En encuestas de clima de inversión, el acceso a la tierra resultó ser el principal obstáculo para dirigir y expandir negocios, para el 57% de las empresas entrevistadas en Etiopía, el 35% de las entrevistadas en Bangladesh y alrededor del 25% tanto de las de Tanzania como de las de

En encuestas de clima de inversión, el acceso a la tierra resultó ser el principal obstáculo para dirigir y expandir negocios.

Kenia.

**Acceso a los mercados de crédito.** Instituciones y mercados de tierras funcionales ayudan al uso de títulos de tierras fácilmente transferibles, en la medida en que una garantía reduce el costo que tiene para los empresarios el acceso a crédito, contribuyendo de ese modo al desarrollo de los sistemas financieros. Incluso en países desarrollados, más de dos tercios de los préstamos a pequeñas empresas se respaldan con tierras y propiedad raíz. En Europa oriental y central la titulación formal de tierras, especialmente en áreas urbanas y suburbanas, ayudó a poner en marcha los mercados hipotecarios que ahora representan una gran parte del total de préstamos.

**Ingresos para los gobiernos locales.** Con el desarrollo económico, el aumento en la demanda, conjuntamente con inversión pública en infraestructura y vías, tienden a incrementarse los valores de la tierra. No obstante, en muchos casos la ausencia de mecanismos funcionales para gravar las tierras limita la capacidad de la sociedad de beneficiarse de ello, especialmente a través del gobierno local. Como consecuencia, grandes porciones de las ganancias pueden disiparse en conflictos, terminar convertidas en sobornos, o alimentar la adquisición especulativa de tierras y distorsionar el funciona-



miento de los mercados.

**Red de seguridad social.** La tierra es importante en el desarrollo económico y en la reducción de la pobreza; el acceso incluso a pequeños lotes para cultivar alimentos puede mejorar enormemente la seguridad y la calidad alimentarias. El ejemplo de China ilustra que el acceso generalizado a la tierra puede proveer una red básica de seguridad social, a menudo a un costo muy inferior al de programas gubernamentales alternativos. Puede afirmarse que tener asegurada la subsistencia básica permite a los hogares asumir mayores riesgos en proyectos no agrícolas, lo que habilita al gobierno para gastar recursos en proveer infraestructura productiva que eleve el crecimiento, en vez de gastarlos en redes de seguridad.

La tierra es importante en el desarrollo económico y en la reducción de la pobreza; el acceso incluso a pequeños lotes para cultivar alimentos puede mejorar enormemente la seguridad y la calidad alimentarias.

**Conflicto y guerra civil.** Una cantidad sorprendentemente grande de conflictos armados en todo el mundo –por ejemplo en Afganistán, Camboya, Colombia, Costa de Marfil, Nicaragua, Ruanda, Sudán y Zimbabue– tiene sus raíces en disputas sobre propiedad de la tierra. No resolver rápidamente los conflictos de tierras no sólo puede tener efectos devastadores en materia de equidad, sino que además puede conducir a una escalada mayor, posiblemente a través de intereses políticos que se apropian de esos conflictos y los usan para promover sus propios fines. En el mismo sentido, la resolución rápida, decisiva y justa de los conflictos sobre tierras en situaciones posconflicto, es crucial para proveer una base para la recuperación económica sostenida, como han sido los casos de Mozambique y Vietnam.

**Responsabilidad y transparencia.** La capacidad de los líderes y las autoridades locales para controlar la tierra, tradicionalmente ha sido una fuente primordial de poder político y económico. En muchos países en desarrollo, más de la mitad de la riqueza de los hogares está en la tierra y en bienes inmuebles asociados a ella. Si el sistema para administrar una parte tan significativa de la riqueza nacional es visto como corrupto, con exceso de personal y no digno

de crédito, será difícil mantener la confianza en el gobierno de la ley y en la competencia del Estado. Mejoras, incluso incrementales, en la administración de la tierra (siempre que se las adopte dentro de un marco estratégico general), pueden contribuir de manera importante a una reforma general de servicios públicos y a un mejor gobierno.

Esto implica que los derechos de propiedad de la tierra son fundamentales para el crecimiento y para la reducción de la pobreza en muchos aspectos. Sin embargo, puesto que en todas partes tales derechos han evolucionado con el transcurso de mucho tiempo, tienden a ser complejos y específicos de cada localidad; de hecho, los arreglos institucionales más “apropiados” tienden a ser diferentes en áreas urbanas densamente pobladas que en terrenos semiáridos que son utilizados principalmente por ganaderos. Al mismo tiempo, dadas las vastas extensiones que hay que cubrir y la cantidad de actores involucrados, los cambios en los sistemas de derechos de propiedad suponen una visión y un esfuerzo sostenido en el largo plazo. Además pueden ser políticamente sensibles, debido al gran

**Dadas las vastas extensiones que hay que cubrir y la cantidad de actores involucrados, los cambios en los sistemas de derechos de propiedad suponen una visión y un esfuerzo sostenido en el largo plazo.**

número de grupos de interés y de posibles intereses creados que entran en juego. Esto significa que es crucial tener una clara comprensión de los principios subyacentes y de la experiencia de otros países en la implementación de políticas de tipos similares.

El objetivo de este libro es mejorar dicha comprensión. En primer lugar señalamos por qué la tierra y los arreglos de derechos de propiedad son cruciales para el crecimiento y para la reducción de la pobreza; en seguida revisamos por qué, pese a su importancia, los sistemas de derechos de propiedad suelen estar organizados de una manera que perjudica la economía en general, al igual que a los pobres, y luego discutimos las implicaciones para la política pública sobre seguridad de los derechos de tierras, la facilitación del uso efectivo de ésta y del acceso a la tierra a través tanto de los mercados como de otros

## Cuáles son los beneficios de instituciones agrarias efectivas

El argumento clave en favor de derechos de propiedad seguros es obvio: a menos que los derechos de propiedad sean seguros, nadie estará dispuesto a acometer las inversiones necesarias para incrementar la productividad, o bien, la necesidad de gastar simultáneamente recursos significativos en asegurar los derechos de propiedad pondrá tal inversión fuera del alcance de los pobres y limitará los prospectos de crecimiento de las pequeñas y medianas empresas.

Similarmente, tener un sistema formalizado que facilite transferir a bajo costo derechos de propiedad de ciertos activos, facilita el desarrollo de mercados impersonales, como de hipotecas, que proveen una oportunidad para un intercambio económico muy mejorado. Puesto que en las economías tanto en desarrollo como desarrolladas la tierra y los bienes inmuebles asociados representan la porción más grande de la riqueza de los hogares, obviamente los derechos de propiedad de la tierra serán una consideración clave a este respecto.

En muchos países del mundo en desarrollo, la tenencia insegura de la tierra impide que grandes partes de la población obtengan los beneficios económicos y no económicos de

los bienes que poseen. Los beneficios clave asociados con derechos de propiedad más seguros son: mayores incentivos para la inversión, carácter transferible de la tierra, mejor acceso al mercado de crédito, manejo más sostenible de los recursos, e independencia con respecto a la interferencia discrecional de los burócratas. Por ejemplo, más del 50% de la población suburbana de África y más del 40% de la de Asia viven en condiciones de tenencia informal y, por consigu-

En muchos países del mundo en desarrollo, la tenencia insegura de la tierra impide que grandes partes de la población obtengan los beneficios económicos y no económicos de los bienes que poseen.

iente, tienen derechos de propiedad sumamente inseguros. Aunque no se cuenta con las cifras respectivas para las áreas rurales, hay reportes de que muchos usuarios campesinos hacen inversiones considerables en la tierra como una forma de establecer su propiedad legítima de la misma, y de incrementar la seguridad de la tenencia. Esto ilustra no solamente que la seguridad de la tenencia es altamente valorada, sino también que en muchos contextos los sistemas existentes de administración territorial pueden no proveer tenencia segura. Aquí discutiremos primero los beneficios económicos y luego los no económicos de una tenencia más segura.



El primer beneficio de una mayor seguridad de la tenencia, el cual puede medirse fácilmente, es el incremento de los incentivos de inversión para los usuarios de la tierra. Algunos estudios han reportado una duplicación de la inversión, e informan que el valor de la tierra cuya tenencia es más segura está entre el 30 y el 80% por encima del de la tierra que tiene mayor probabilidad de perderse. El carácter transferible de la tierra incrementará muchísimo este efecto, cosa que será especialmente importante en situaciones en las que se haya ensanchado el campo para transacciones de tierras entre menos y más productivos productores, por ejemplo, debido a un mayor desarrollo de la economía no agraria y a la migración rural-urbana. Mayores niveles de seguridad de la tenencia –no necesariamente titulación formal– reducirán también el tiempo y los recursos que los individuos tengan que gastar en tratar de asegurar sus derechos de tierras, lo que les permitirá invertir estos recursos en otras cosas. Por ejemplo, en Perú la formalización de los derechos de tierras incrementó en más del 50% la oferta de fuerza laboral en el mercado.

**Entre los beneficios de la tenencia segura de la tierra están incentivos de inversión, facilidad de transferencia, y mejor funcionamiento de los mercados de crédito.**

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

Mientras que dirigir los esfuerzos destinados a incrementar la seguridad de la tenencia para los pobres automáticamente conducirá a

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

**Transferir derechos de propiedad a comunidades nativas, puede permitirles a éstas manejar mejor esos recursos.**

Garantizar la seguridad de la tenencia de la tierra será particularmente relevante para grupos que hayan sido tradicionalmente discriminados. Por ejemplo, hay fuertes evidencias de que un mayor control de los bienes del hogar por parte de la mujer lle-

vará a mayores niveles de gasto en educación, salud y alimentación de los hijos, lo que quiere decir que se justificará prestar atención a los derechos de la mujer. Similarmente, aun cuando la significación de la tierra para los nativos y los pastores de ganados va más allá de la economía, incluso su impacto económico frecuentemente ha sido subestimado. Transferir derechos de propiedad a comunidades nativas, especialmente si se combina con asistencia técnica, puede permitirles a éstas manejar mejor esos recursos o derivar mayores beneficios de los recursos asociados con su tierra. Como quiera que sea, negligencias en la implementación de programas para hacer más seguros los derechos de propiedad, a menudo se han traducido en que tales derechos “secundarios” no fueran reconocidos e incluso que fueran extinguidos, o en que individuos poderosos pudieran usar su acceso privilegiado a información y a organismos del Estado para apoderarse de grandes extensiones de tierra. La experiencia demuestra que semejantes resultados son malos no solamente para la equidad sino también para el crecimiento. Antes de discutirlos, revisaremos la importancia del acceso equitativo a la tierra y de la propiedad de la misma.

## Por qué es importante el acceso equitativo a la tierra

Para la mayoría de la gente de los países en desarrollo, la tierra no sólo es un activo muy importante sino también el recurso primario para la generación de un medio de vida y un vehículo importante para invertir, acumular riqueza y transferirla de una generación a otra. La tierra es, asimismo, un elemento clave de la riqueza de los hogares. Por ejemplo, en Uganda representa entre el 50 y el 60% de la dotación de activos de las familias más pobres.

Debido a que en muchos países en desarrollo constituye una gran parte del portafolio de activos de la gente pobre otorgarles derechos seguros de propiedad de la tierra que ya poseen, puede incrementar enormemente la riqueza neta de los pobres. Al permitirles hacer uso productivo de su capacidad laboral, la propiedad de la tierra los hace menos dependientes del trabajo asalariado, reduciendo así su vulnerabilidad a calamidades, y reduciendo también el campo para la discriminación por género, raza u otras características.

Dado el papel clave de la tierra como un determinante del acceso a oportunidades económicas, la forma en que se definan los derechos a la tierra, en que familias y empresarios puedan obtener la propiedad o posesión de la misma, y en que los conflictos relativos a ella se resuelvan a través de medios formales o informales, tendrán efectos sociales y económicos de largo alcance. Esto influirá en varios factores decisivos, a saber: a) la capacidad de las familias para producir lo necesario para su subsistencia y para generar un superávit comercializable, b) su estatus social y económico y a menudo su identidad colectiva, c) su incentivo para invertir y para usar la tierra de una

Numerosos estudios muestran que una distribución equitativa de la tierra tiene ventajas en términos de productividad, facilita el intercambio de tierras, e incrementa la capacidad de la gente de acceder a oportunidades económicas más amplias.



manera sostenible, y d) su capacidad para autoasegurarse y/o para acceder a mercados financieros. Por esta razón, investigadores y profesionales del desarrollo han reconocido desde hace tiempo que proporcionar a los pobres acceso a la tierra y mejorar su capacidad para hacer uso efectivo de la tierra que ocupan, es esencial para reducir la pobreza y empoderar a los pobres y a las comunidades.

Numerosos estudios muestran que una distribución equitativa de la tierra tiene ventajas en términos de productividad, facilita el intercambio de tierras, e incrementa la capacidad de la gente de acceder a oportunidades económicas más amplias. En términos de productividad, en la mayoría de los casos las fincas pequeñas operadas por familias son más eficientes que las grandes que dependen de fuerza laboral asalariada, porque tienen mayores incentivos para trabajar duro y para hacer inversiones invisibles en la tierra que operan. Al reducir significativamente los costos de transacción en los mercados de tierras, una estructura de parcelas pequeñas también aumenta la oportunidad de transferencias de tierra que mejoren la productividad. Finalmente, la forma en que esté distribuida la tierra afectará el acceso a oportunidades económicas más amplias. En un ambiente caracterizado por una tenencia muy desigual de la tierra, los terratenientes tienen un monopolio efectivo de la fuerza laboral, lo mismo que de la producción, lo que hace menos gratificante la acumulación de capital humano, además del hecho de que una alta concentración de la tierra reduce los incentivos para la provisión de bienes públicos tales como infraestructura o irrigación, o bien, in-

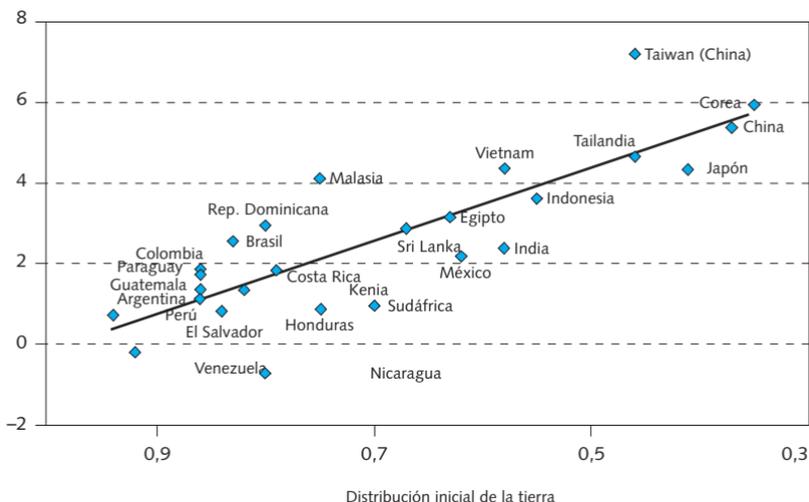
clina la provisión de esos servicios en una dirección que sea más útil para los terratenientes.

El gráfico 1 muestra que de 1960 a 2000, los países que tenían una distribución más igualitaria de la tierra tendieron a caracterizarse por mayores niveles de crecimiento económico.

Una comparación de Colombia y Costa Rica, por una parte, y El Salvador y Guatemala por la otra, ilustra esta relación a nivel de países, así como los múltiples canales a través de los cuales puede materializarse el impacto de una distribución desigual sobre el crecimiento. Estos países comparten una historia colonial común, lengua, religión, clima, topografía, dotación de factores y tecnología, pero

**GRÁFICO 1**  
DISTRIBUCIÓN INICIAL DE LA TIERRA Y CRECIMIENTO ECONÓMICO  
PAÍSES SELECCIONADOS

Crecimiento promedio del PIB, 1960-2000 (porcentaje)



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

FUENTE: Cálculos de los autores basados en datos del Banco Mundial, Deininger y Squire (1997).

como consecuencia de su muy diferente nivel de concentración de la tierra respondieron de formas muy distintas al auge del café en el siglo **xix**. En El Salvador y Guatemala, los grandes terratenientes se apoyaban en un régimen laboral represivo y el gran aumento de la demanda de café llevó a la expropiación de tierras, particularmente de comunidades indígenas y nativas, y a la concentración masiva de la tierra. Los salarios de subsistencia desalentaron la acumulación de capital humano. En contraste, Colombia y Costa Rica tenían propiedades de pequeña escala y la élite dependía del comercio más que de la agricultura a gran escala, así que el resultado del auge fue el surgimiento de una economía cafetera de pequeños propietarios. No es de sorprender que estos diferentes enfoques y políticas tuvieran efectos que van mucho más allá de lo puramente económico: los países que dependían de una estructura de producción de pequeños propietarios alcanzaron más pronto un gobierno democrático y sus tasas de alfabetismo y otros indicadores de desarrollo humano fueron muy superiores a los de los países dominados por grandes terratenientes (*ver cuadro 1*).

Esto, conjuntamente con el resultado —que se repite en muchos estudios— de que las pequeñas fincas operadas por familias son por lo menos tan productivas como las grandes que funcionan a base



**CUADRO 1****IMPACTO DE LA DISTRIBUCIÓN DE LA PROPIEDAD DE LA TIERRA EN CUATRO PAÍSES LATINOAMERICANOS**

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

PIB= Producto interno bruto

PPA= Paridad de poder adquisitivo

FUENTE: Nugent y Robinson (2002).

de trabajadores asalariados, y veces mucho más que éstas, sugiere que es poco o ninguno el trueque entre equidad y eficiencia. Más importante aún es que, en tanto que muchos países latinoamericanos demuestran que fincas grandes y aparentemente “eficientes” no bastan para fomentar el crecimiento, los ejemplos de China y Vietnam, donde el rápido crecimiento de la economía rural ha sido la base para la reducción sostenida de la pobreza a lo largo de varias décadas, confirman que, siempre que las demás condiciones sean apropiadas, una estructura de tenencia de la tierra basada en unidades pequeñas pero distribuidas igualitariamente, es deseable no solamente desde la perspectiva de la equidad sino también desde la del crecimiento.

## Cómo evolucionan las instituciones de derechos de propiedad

Si son considerables los beneficios de tener un sistema eficiente de administración territorial y una distribución bastante equitativa del acceso a la tierra, ¿por qué muchos países se caracterizan por tener instituciones muy ineficientes o por la ausencia de equidad en la asignación de la tierra? La respuesta a esta pregunta tiene que ver con la falta de desarrollo de las instituciones de derechos de propiedad necesarias para un desarrollo de base general, o con perturbaciones causadas por intervenciones externas, a menudo de naturaleza colonial. En ambos casos, tales distorsiones han generado intereses creados que no se han dejado eliminar.

En el curso del desarrollo, virtualmente en todas las sociedades la necesidad de sostener poblaciones más grandes en una extensión territorial dada, requiere inversiones en la tierra que es más probable que los cultivadores hagan si los derechos sobre la misma son más seguros. Hay abundantes evidencias que indican que la necesidad de estimular tales inversiones ha llevado a sociedades de todas partes del mundo a desarrollar innovaciones institucionales que con frecuencia han puesto en movimiento un ciclo virtuoso de mayor población y sucesivamente mayor inversión en la tierra, crecimiento económico y mayor bienestar para todos. Al mismo

La imposición de derechos de propiedad de la tierra por fuerzas externas o por caciques locales, ha afectado la naturaleza de tales derechos en muchos países en desarrollo del mundo.

tiempo, otros ejemplos demuestran que no desarrollar las instituciones que respondan a estas demandas ha conducido a conflictos y luchas generalizados, lo cual ha minado la capacidad productiva de las sociedades y frecuentemente ha creado un ciclo vicioso de baja productividad, pobreza y conflicto por un bien cada vez más reducido.



Además de esta perspectiva evolutiva, la imposición de derechos de propiedad de tierras por parte de fuerzas externas o de caciques locales ha afectado la naturaleza de tales derechos en muchos países en desarrollo del mundo. La meta de una intervención de esa naturaleza era obtener superávits de poblaciones locales de pequeños

propietarios o forzar a pequeños propietarios independientes a convertirse en trabajadores asalariados, impidiéndoles adquirir derechos independientes de tenencia de tierras. Para hacerlo, se usaba una diversidad de mecanismos, a menudo respaldados por distorsiones en otros mercados. No es de sorprender que una tal imposición de derechos perturbara frecuentemente la evolución de los derechos de tierras como respuesta al crecimiento demográfico, o que, cooptando instituciones locales o cambiando la forma en que éstas funcionaban, implicara enormes cambios en la manera de asignar y manejar la tierra a nivel local.

Como consecuencia, los arreglos encontrados en muchos países a menudo no son óptimos ni desde la perspectiva económica ni desde la social. Por ejemplo, en África, la inmensa mayoría del área de tenencia de la tierra es operada según arreglos de tenencia consuetudinarios que, hasta muy recientemente, permanecían por fuera del dominio de la ley. En Europa oriental, las estructuras de producción colectiva no han contribuido al crecimiento rural. En América Latina y partes de Asia, la propiedad y el acceso a los bienes, altamente desiguales, han dificultado establecer patrones de crecimiento que incluyan verdaderamente a los pobres y eviten así que el crecimiento ensanche las desigualdades preexistentes. Pese a esas desventajas, arreglos de derechos de propiedad socialmente

**En América Latina la desigual propiedad y acceso a los bienes, han dificultado establecer patrones de crecimiento que incluyan verdaderamente a los pobres.**

subóptimos y económicamente ineficientes con frecuencia han sido extraordinariamente difíciles de erradicar. De hecho, los cambios de gran alcance en las relaciones de tenencia de la tierra generalmente han estado confinados a transiciones históricas de primer orden, tales como revueltas (Bolivia), revoluciones (Chile, China, Cuba, El Salvador, México, Nicaragua, Rusia), grandes guerras (Europa central y oriental después de la Segunda Guerra Mundial y después de la Guerra Fría), y gobierno colonial (India oriental, Kenia, Mozambique, Vietnam y Zimbabue).

Para entender por qué estas reformas fueron efectivas en algunos casos, pero lo fueron mucho menos en otros, revisamos enseguida principios clave y experiencias de implementación.

## Cómo hacer más seguros los derechos de propiedad

Es necesario que los derechos de propiedad de tierras tengan un horizonte suficientemente amplio para constituir incentivos para la inversión, y que sean definidos de tal manera que los haga fáciles de observar, hacer respetar e intercambiar. Es necesario que sean administrados y hechos cumplir por parte de instituciones que tengan respaldo legal y legitimidad social, y que sean accesibles y rindan cuentas a los titulares de derechos de propiedad. Aun en el caso de derechos de propiedad de tierras que sean asignados a un grupo, tienen que ser claros los derechos y deberes de los individuos pertenecientes a ese grupo y la forma en que ellos puedan modificarse y vayan a hacerse cumplir.

Finalmente, dado que la precisión con la que se definan los derechos de propiedad generalmente se incrementará en concordancia con el aumento del valor de los recursos, es necesario que las instituciones que administran esos derechos sean suficientemente flexibles para evolucionar a lo largo del tiempo en respuesta a requerimientos cambiantes. Aquí identificamos primero las características deseables de los derechos de propiedad de tierras, luego discutimos cuándo y cómo pueden implementarse en la práctica las medidas para incrementar la seguridad de los derechos de propiedad, y por último revisamos las evidencias de los beneficios de dichas medidas.

### Características deseables de los derechos de propiedad de tierras

**Duración.** Puesto que uno de los principales propósitos de los derechos de propiedad es facilitar la inversión, es necesario que la duración para la cual se conceden tales derechos concuerde como mínimo con el marco de tiempo durante el cual puedan cosecharse los retornos de posibles inversiones. Es claro que esto depende del

potencial para inversiones, el cual es mayor en áreas urbanas que en rurales. Si bien los derechos de propiedad a término indefinido son la mejor opción, una alternativa posible es conceder derechos de largo plazo que puedan renovarse automáticamente. Dadas las coberturas de largo tiempo involucradas, se justifica particularmente prestar atención a la forma en que esos derechos puedan heredarse, atención que frecuentemente ha demostrado ser esencial para elevar la capacidad de la mujer para controlar la tierra por su propia cuenta.

**Modalidades de demarcación y transferencia.** Los derechos de propiedad de tierras deben definirse de manera que los haga fáciles de identificar e intercambiar a un costo que sea bajo, pero que guarde proporción con el valor de la tierra en cuestión. Cuando el valor de la tierra es limitado, generalmente basta con mecanismos de bajo costo para la identificación de fronteras, tales como marcas (setos, ríos, árboles) que sean reconocidas por la comunidad, mientras que recursos de mayor valor requerirán medios de demarcación

**El arreglo óptimo de derechos de propiedad de tierras no es estático; por el contrario, tiende a evolucionar con el desarrollo económico.**

más precisos y costosos. De forma similar, donde la tierra es relativamente abundante y las transacciones no son frecuentes, mecanismos de bajo costo para registrar las transacciones, como la atestiguación por parte de personas

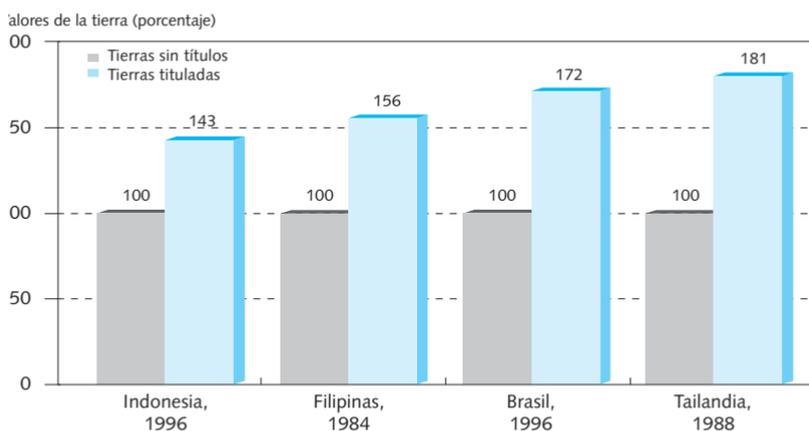
mayores de la comunidad, resultan apropiados. En cuanto las transacciones se tornan más frecuentes y empiezan a traspasar las fronteras de la comunidad local y el parentesco, normalmente se adoptan mecanismos más formales.

**Instituciones para el cumplimiento forzoso.** La ventaja clave de los derechos formales de propiedad, en comparación con los informales, es que aquellos que tienen derechos formales pueden recurrir al poder del Estado para hacer cumplir sus derechos. Para que esto sea factible, las instituciones involucradas tienen que disfrutar de respaldo legal y de legitimidad social, incluida su responsabilidad ante la población local y su accesibilidad para esta población. Sin embargo en muchos países, especialmente en África, la brecha entre legalidad y legitimidad ha sido una fuente mayor de fricciones. En numerosos

países africanos más del 90% de la tierra todavía está por fuera del sistema legal existente. El no dar respaldo legal a las instituciones de administración de tierras que disfrutaban de legitimidad social, puede minar la capacidad de éstas para servirse de cualquier otra cosa distinta de mecanismos informales para hacer cumplir los derechos. En contraste, instituciones que son legales pero que no disfrutaban de reconocimiento social pueden no hacer gran diferencia en la vida de la gente común, y por tanto a menudo han demostrado ser altamente inoperantes. Aunar legalidad y legitimidad es un reto de primer orden para la política, y que no puede resolverse en abstracto.

**Sujeto de derechos.** El que sea más apropiado otorgar derechos de propiedad a individuos o a un grupo, depende fundamentalmente de la naturaleza del recurso y de los arreglos sociales existentes. Los derechos grupales serán más apropiados en situaciones caracterizadas por economías de escala en el manejo de recursos, o en caso de existir externalidades que puedan manejarse a nivel del grupo más no del individuo. La propiedad grupal suele adoptarse también en situaciones en las que el riesgo es alto y los mercados de seguros son imperfectos, o cuando el recurso en cuestión es abundante y es baja la

**GRÁFICO 2**  
IMPACTO DEL ESTATUS DE TITULADA SOBRE LOS VALORES DE LA TIERRA  
Países y años seleccionados

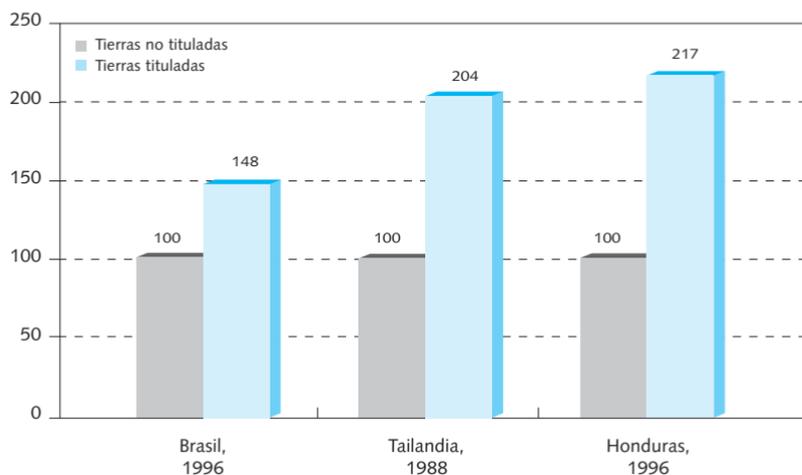


FUENTE: Feder (2002).

### GRÁFICO 3

#### IMPACTO DEL ESTATUS DE TIERRA TITULADA SOBRE LA INVERSIÓN Países y años seleccionados

Inversión (porcentaje)

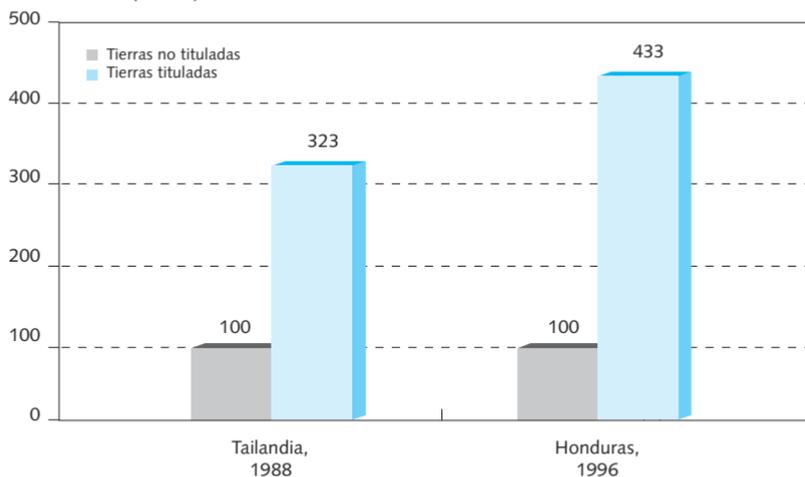


FUENTE: Feder (2002).

### GRÁFICO 4

#### IMPACTO DEL ESTATUS DE TIERRA TITULADA SOBRE EL ACCESO A CRÉDITO Países y años seleccionados

Acceso a crédito (porcentaje)



FUENTE: Feder (2002).

ganancia de cualquier inversión relacionada con la tierra que los individuos puedan acometer por su propia cuenta. Pero incluso si estas condiciones son válidas, los derechos grupales serán la opción adecuada solamente si el grupo al que se le asignan tiene una definición clara de sus miembros, si las responsabilidades de los individuos dentro del grupo están bien identificadas, si hay mecanismos disponibles de manejo interno y cumplimiento –por ejemplo, la imposición de sanciones–, y si hay una clara comprensión de las formas en que pueden tomarse decisiones para modificar las reglas del juego.

**Naturaleza dinámica.** El arreglo óptimo de derechos de propiedad de tierras no es estático; por el contrario, tiende a evolucionar con el desarrollo económico. Por ejemplo, el progreso técnico reduce el riesgo de fracaso de las cosechas mientras que, al mismo tiempo, incrementa el retorno potencial de las inversiones; el desarrollo de la economía no agraria proporciona acceso a corrientes de ingreso más predecibles; y el mayor acceso a infraestructura física reduce no solamente el riesgo, sino también el costo de otorgar públicamente derechos de propiedad. Así, con el desarrollo económico frecuentemente se observa un cambio hacia formas más individualizadas de derechos de propiedad. Las instituciones que administran y aseguran los derechos de propiedad deben diseñarse de tal manera que tengan la flexibilidad necesaria para responder a esas demandas y que asegure a la vez la adhesión a un proceso bien definido, transparente y responsable, y que los derechos de las minorías y de grupos con menos poder de voz no sean ignorados ni eliminados sin la debida compensación.



**Preocupaciones relativas a la equidad.** Para evitar consecuencias indeseables desde el punto de vista de la equidad, será necesario que las instituciones que manejan los derechos territoriales sean capaces de reinterpretar con autoridad tradiciones y normas sociales, y que lo hagan de manera que protejan a los pobres y vulnerables del abuso de sus derechos por parte de quienes tienen poder político y recursos económicos. Esto requiere atención a provisiones legales que

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

El caso de Lituania no solamente ilustra el campo para poner en funcionamiento sistemas descentralizados y temporales que luego puedan ser absorbidos en un marco más unificado, sino que además demuestra que hacer tal cosa proporciona beneficios tangibles por los cuales los propietarios están dispuestos a pagar. Las autoridades de pueblo registraron derechos de propiedad y de uso, estableciendo un registro catastral temporal por persona, de dueños de tierras al nivel del pueblo. Un sistema integrado, por parcelas, a cargo de la Agencia Nacional de Catastro, integrará estos registros y finalmente tomará su lugar.

Mientras que el registro inicial se basa en esbozos de mapas con un bajo nivel de precisión, se requerirán encuestas más detalladas para posteriores transacciones comerciales, cuando se disponga del dinero para pagarlas. Lo que se espera es que esto

ayude a hacer que el registro se autofinancie.

El progreso relativamente rápido se facilitó con el establecimiento del Departamento Único de Manejo de Tierras que tenía jurisdicción sobre tierras rurales, urbanas y forestales. La estructura era altamente descentralizada, con oficinas de registro en cada municipalidad, y la primera prioridad de las unidades administrativas que llevaban a cabo las tareas técnicas era el imperativo económico de transferir rápidamente la propiedad a la tierra antes que maximizar la precisión técnica.

Agentes del sector privado, incluidos supervisores, corredores de finca raíz y peritos, ayudaron a que el progreso fuera rápido. Virtualmente todos los agricultores tienen ahora un documento oficial que certifica sus derechos de propiedad de la tierra, y más de dos tercios pagaron por ello, en promedio, un tercio del salario mensual. ■

pueden eliminar instantáneamente derechos tradicionales o los derechos de grupos específicos, como mujeres o pastores de ganados. Aun cuando haya una base legal y reglamentaria vigente, será importante tener mecanismos operativos para poner en práctica las leyes de manera que protejan a los miembros vulnerables de la

sociedad y que impidan la eliminación de derechos secundarios. En todo esto es necesario tener presente que incluso alteraciones aparentemente simples del régimen de derechos de propiedad estarán afectadas por factores no solamente económicos sino también políticos, tanto al nivel nacional como al local.

## Cuándo y cómo intervenir

Lo dicho significa que los gobiernos tienen un papel clave que jugar en la provisión de tenencia segura para los propietarios y los usuarios de la tierra. Si bien hay muchas situaciones en las que la titulación formal es el arreglo más apropiado, la experiencia indica que dicho arreglo no siempre es necesario y que a menudo no es una condición suficiente para el uso óptimo del recurso tierra. El objetivo de proveer seguridad de la tenencia para el largo plazo, administrada de una forma económicamente eficiente a través de instituciones que combinen legalidad con legitimidad social, puede alcanzarse de diversas maneras, las cuales pueden diferir incluso de una región a otra dentro del mismo país, dependiendo de la situación.

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

**Tierra del Estado.** Los ocupantes de tierras del Estado a menudo han hecho esfuerzos considerables por incrementar su nivel de seguridad, en algunos casos mediante inversiones significativas, pero suelen permanecer vulnerables a amenazas de desalojo. Debido a sus limitados derechos, generalmente no pueden hacer uso completo de la tierra que ocupan. Consecuentemente, es importante darles derechos legales y regularizar su posesión, así como asegurar que haya los medios apropiados para resolver conflictos. En muchas situaciones, consideraciones políticas o de otro tipo pueden impedir que se otorguen derechos completos de propiedad privada. Si las instituciones existentes pueden comprometerse creíblemente con contratos de arrendamiento, dar a los usuarios derechos de arrendamiento a largo plazo, seguros y transferibles, permitirá hacer efectiva la mayoría, si

**De no existir registros previos, o cuando éstos sean incompatibles o estén desactualizados, un registro sistemático de primera vez, con amplia publicidad y asistencia legal, es una forma efectiva de incrementar la seguridad de la tenencia.**

no todos los beneficios de inversión asociados con mayores niveles de seguridad de la tenencia. En estos casos, el reconocimiento de ocupación pacífica de largo plazo, de buena fe (posesión adversa) y el otorgamiento de arrendamiento de tierras a largo plazo con provisiones para su renovación automática, será la opción más deseable. Si los arrendamientos

concedidos por instituciones estatales no son creíbles, puede requerirse la total privatización para dar a los usuarios suficiente seguridad de la tenencia y los beneficios asociados a ella. Un indicador de limitada credibilidad de los arrendamientos es que incluso habiendo fuerte demanda efectiva de crédito, las instituciones financieras no aceptan como garantía bienes en arrendamiento a largo plazo.

**Titulación individual.** Allí donde, una vez considerados los argumentos presentados anteriormente, la opción escogida sean los títulos de propiedad formales e individuales, hacerlo será sostenible solamente si las instituciones de administración territorial responsables de la demarcación de límites, el registro y la tenencia de libros, la adjudicación de derechos y la resolución de conflictos, son capaces de hacerlo a un costo que sea inferior a los beneficios percibidos por los poseedores de títulos. Si estas instituciones no están

funcionando bien, están mal coordinadas y son ineficientes o corruptas, los costos de transacción se elevarán y de ese modo el nivel de las transacciones se reducirá por debajo de lo que sería socialmente óptimo y en muchos casos excluirá completamente a los pobres. En el caso extremo, la falta de claridad sobre quién es responsable de áreas específicas o la lucha interna entre instituciones, se ha convertido en una fuente importante de inseguridad que ha minado el valor y la autoridad de los títulos o certificados de propiedad de la tierra que se han distribuido. En tales situaciones, la reforma institucional, y una mejor coordinación dentro del gobierno y con el sector privado, será un prerrequisito para la capacidad del Estado de garantizar y hacer respetar efectivamente derechos de propiedad.

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

Normalmente, el que la intervención sea deseable es visible por la demanda implícita o explícita de niveles más altos de seguridad de la tenencia, por parte de los hogares. En Nicaragua, donde muchos hogares ya tenían documentos informales, hubo una demanda significativa de certificados registrados y formales, particularmente de

**La titulación individual será sostenible solamente si las instituciones de administración territorial son capaces de hacerlo a un costo que sea inferior a los beneficios percibidos por los poseedores de títulos.**

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

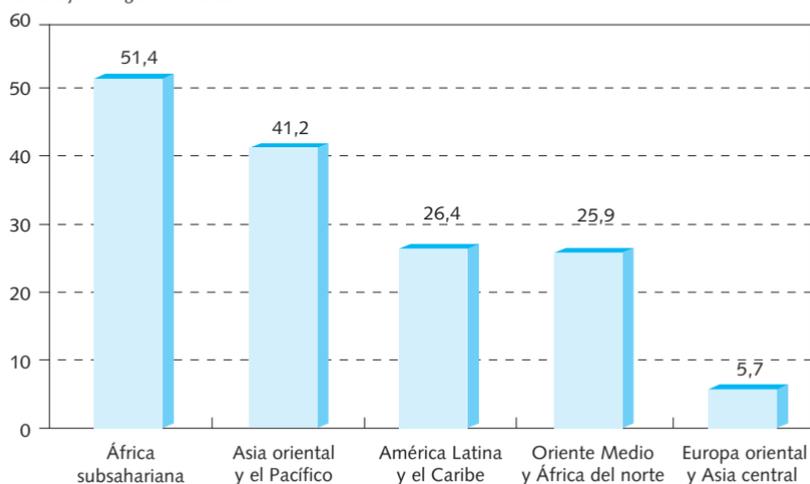
Para que el sistema de libre tenencia en Namibia cubriera los asentamientos urbanos existentes se requerirían más de 20 años, incluso si se dispusiera del conocimiento, la experticia y el equipo técnico para ello. La falta de todos estos factores implica la necesidad de un modelo de sistema de registro de tierras que pueda mejorarse a lo largo del tiempo. Para este fin, se dieron permisos de ocupación para las porciones planeadas de áreas urbanas, pero sin que éstas pudieran hipotecarse, subarrendarse ni transferirse de ninguna otra manera sin permiso. La expansión urbana incrementa la demanda de tierras con servicios para propósitos residenciales y empresariales. Al mismo tiempo, los elevados costos de planeación y desarrollo de tierras, en especial con altos estándares de infraestructura, hacen que la tierra en estas áreas sea, en general, imposible de sufragar para los pobres. Esto, conjuntamente con la falta de supervisores y de otros técnicos expertos, hace lento el proceso y estimula el crecimiento de asentamientos informales.

Para atender a esto se desarrolló un sistema de registro paralelo que proporciona una forma inferior de título, denominada *título de iniciación*, que garantiza la ocupación perpetua de un sitio dentro de una manzana sin identificar la ubicación exacta de ese sitio dentro de la manzana. También da la posibilidad de transferir los derechos de ocupación de acuerdo con costumbres o normas (estatutos) desarrolladas por el grupo que ocupa el sitio, pero no la de hipotecar este derecho. Un segundo título, denominado *título de tenencia de tierra*, agrega la facultad de hipotecar la tierra. En ambos casos la manzana completa es registrada en propiedad de libre tenencia por la oficina central de registro, en tanto que los derechos específicos de ocupación en el sitio se registran sólo localmente a nivel de distrito. Aunque problemas institucionales han desacelerado la implementación, los observadores consideran que ésta es una opción prometedora para extender rápidamente la seguridad de la tenencia a grandes cantidades de gente pobre en circunstancias en las que los recursos técnicos y humanos son limitados. ■

FUENTE: Juma y Christensen (2001).

## GRÁFICO 5 OCUPACIÓN INFORMAL DE TIERRAS EN ÁREAS URBANAS, POR REGIÓN

Porcentaje de hogares existentes



FUENTE: Ángel (2000).

los pobres, quienes no contaban con otros canales para incrementar su seguridad. En Zambia, pese a la abundancia de tierra, casi el 50% de los agricultores expresaron que preferirían que su tenencia de la tierra fuera más segura, sobre bases informales, y estarían dispuestos a pagar por ello. Encuestas cualitativas en áreas urbanas también han demostrado que entre los hogares hay una alta demanda de seguridad contra desalojo, aunque no necesariamente de derechos de propiedad formales. Hay, asimismo, muchos casos en los que, a fin de incrementar su seguridad de la tenencia, la gente hace inversiones significativas en demarcación de límites, siembra de árboles, construcción de casas o cobertizos, para así señalar derechos implícitos. Las evidencias más comprensivas de esto provienen de Etiopía, donde, en respuesta a la inseguridad de la tenencia, los hogares deciden hacer inversiones visibles, como árboles, en tanto que se abstienen de inversiones más productivas pero menos visibles, tales como la creación y la rehabilitación de terrazas.

## Es importante quién posea la tierra

Asegurar la tenencia de la tierra será particularmente relevante para grupos que hayan sido tradicionalmente discriminados. Por ejemplo, la atención a los derechos de la mujer estará justificada allí donde las mujeres sean las principales cultivadoras, donde la emigración sea alta, donde el control de las actividades productivas sea diferenciado por género, o donde la mortalidad de adultos, unida a la falta de regulaciones claras sobre herencia, puedan minar los medios de vida de la mujer en caso de muerte de su marido.

En este contexto, la falta de claridad de las regulaciones sobre herencia pueden sumarse a la tensión de mujeres y niños que ya enfrentan la muerte del principal aportante del pan familiar. En Uganda son mucho mayores las probabilidades de que las viudas se involucren en conflictos por tierras, pero también esos conflictos tienden a reducir fuertemente la productividad agrícola y a tensionar el tejido social a

**Dar derechos de tierras a las mujeres... ayuda a financiar la formación de capital humano y físico para mayor bienestar y mayor crecimiento económico para la siguiente generación.**

tal punto que en algunos casos los jefes han rechazado reglas de herencia tradicionales, en favor de estas viudas.

La importancia de prestar particular atención a los derechos de la mujer a la propiedad se ve reforzada por las fuertes

evidencias que sugieren que la forma en la que estén distribuidos los bienes dentro del hogar afectará los patrones de gasto. El mayor control de los bienes por parte de la mujer suele traducirse en mayores niveles de gasto en educación, salud y alimentación de los hijos. Como quiera que sea, los esfuerzos por mejorar los derechos de propiedad de la mujer tienden a ir en contra de normas sociales tradicionales y, por tanto, es posible que tengan que enfrentar niveles significativos de resistencia. Para lograr una regulación efectiva, tres áreas ameritan particular atención:

**Reforma sobre herencia.** En muchas sociedades, cuando un hombre muere, la propiedad no se transfiere automáticamente a su esposa ni a sus hijas, lo que significa que por lo menos la mitad de la sociedad queda desprotegida al enfrentar tal deceso. Para efectos de igualdad y de crecimiento futuro, dentro de los sistemas formales y tradicionales es crucial extender la herencia a la mujer. Puesto que asegurar a la mujer derechos de herencia igualitarios afectará también la forma en que ella pueda utilizar la propiedad durante la vida del esposo (por ejemplo, como garantía para un crédito destinado a financiar su microempresa), esto puede poner en marcha un cambio social general.

**Protección constitucional.** Para asegurar que la mujer pueda beneficiarse de derechos territoriales seguros, varios países han hallado útil aclarar a nivel constitucional los principios de equidad, especificando nítidamente que tales provisiones anularán otras provisiones legales, por ejemplo, del derecho consuetudinario, como se ha hecho en Mozambique, Nigeria y Sudáfrica, donde las enmiendas estipulan que no es posible sobreseer los derechos de tierras de la mujer mediante otras provisiones legales, aunque sean incluso del derecho consuetudinario.



**Reforma procedimental.** En una cantidad sorprendentemente grande de casos, problemas procedimentales como la falta de espacio suficiente para incluir el nombre de la esposa en los documentos de registro para la titulación conjunta de tierras, han reducido el campo para lograr mayor igualdad de género. Atender a ellos, sobre todo si se combina con regulaciones para tener establecida la figura de registro conjunto de propiedad de tierras, puede tener un impacto significativo sobre el mejoramiento de la equidad de género.

**Defensa pública.** La igualdad constitucional ante un magistrado es una cosa; la autoridad patriarcal en el pueblo es otra, y los procedimientos prácticos y las costumbres pueden seguir discriminando, explícita o implícitamente, a la mujer. El reconocimiento del hecho de que los regímenes consuetudinarios pueden jugar un papel útil no significa la aceptación ciega de un estatus secundario de la mujer, la cual suele traducirse en evidentes pérdidas de bienestar. Para que las provisiones legales sean efectivas, se necesitarán defensores públicos para ayudar a las mujeres a hacer frente a las exigencias prácticas de asegurar derechos de tierras aquí y ahora, mediante

**El reconocimiento del hecho de que los regímenes consuetudinarios pueden jugar un papel útil no significa la aceptación ciega de un estatus secundario de la mujer.**

procesos de educación y creación de capacidad, para hacer a las mujeres conscientes de sus derechos.

De manera similar, aun cuando lo que la tierra significa para los pueblos nativos y los pastores de ganados va mucho más allá de la simple economía, a menudo se ha subestimado incluso su relevancia económica. La transferencia de derechos de propiedad a las comunidades nativas, especialmente si se combina con asistencia técnica, puede permitirles manejar mejor esos derechos o derivar mayores beneficios de los recursos asociados con su tierra. En cuanto a los pastores de ganado, distintos países han desarrollado enfoques prometedores de la tenencia y el manejo de recursos, que reconocen el papel central de la movilidad y del manejo de riesgos a escala ecológica, los cuales pueden trascender las fronteras tradicionales.



En un intento por mejorar la igualdad de género, países latino-americanos y asiáticos han adoptado varias prácticas innovadoras. La igualdad explícita entre derechos de tierras del hombre y de la mujer es garantizada por Nicaragua (desde 1981), Brasil (1988), Costa Rica (1990), Honduras (1991), Colombia (1994), Bolivia (1996), República Dominicana (1998) y Guatemala (1999). La adjudicación y/o titulación conjunta de tierras a las parejas es

una exigencia en Colombia (desde 1988), Costa Rica (1990), Nicaragua (1993), Perú (1997, únicamente para parejas casadas), República Dominicana (1998), Ecuador (1999), Guatemala (1999) y Brasil (2001, opcional desde 1988), y ha sido propuesta en El Salvador y Honduras. Es más, Chile, Colombia y Nicaragua dan prioridad y cobran menos derechos a las mujeres cabeza de hogar en intervenciones relacionadas con la tierra. ■

FUENTE: Deere y León (2001).

# Cómo asegurar el uso efectivo de la tierra

## Tributación predial

La carencia de los gobiernos locales de fuentes adecuadas de ingresos propios no solamente puede afectar su viabilidad financiera sino también limitar su capacidad de respuesta y su responsabilidad ante la población local. Los impuestos prediales incrementan los incentivos para el uso efectivo de la tierra de una forma que, en términos de infraestructura para hacerlos cumplir, es menos exigente que las medidas de regulación. Otras ventajas de los mismos son que: a) causan distorsiones mínimas y son menos regresivos que los impuestos sobre el consumo, los cuales normalmente perjudican a los pobres; b) desestimulan la acumulación especulativa y estimulan el uso más intensivo de la tierra, y c) fortalecen el vínculo de responsabilidad entre los gobiernos locales y sus electores, lo que eleva la disciplina fiscal a nivel local y hace que los propietarios de tierras paguen por lo menos por parte de los beneficios que perciben de las inversiones del gobierno local. Un mayor énfasis en los impuestos prediales puede tener un impacto significativo sobre los incentivos

**Un mayor énfasis en los impuestos prediales puede tener un impacto significativo sobre los incentivos para el uso efectivo de la tierra, sobre los ingresos del gobierno local, y sobre el tipo y el nivel de los servicios públicos que se presten.**

para el uso efectivo de la tierra, sobre los ingresos del gobierno local, sobre el tipo y el nivel de los servicios públicos que se presten, y sobre el gobierno.

En los años noventa los impuestos sobre tierras y propiedades representaron el 40% del total de impuestos subnacionales en los países en desarrollo y el 35% en los industrializados. Desde hace mucho tiempo se han identificado los impuestos prediales como una fuente de ingresos propios para los gobiernos locales, que está asociada con distorsiones mínimas y al mismo tiempo puede estimular el uso más intensivo de la tierra. Aun cuando el grado en que se usan los impuestos prediales varía mucho de un país a otro, en general los

ingresos efectivos están muy por debajo de su potencial. Las razones de esto son, entre otras, deficientes estructuras de incentivos, negligencia en aspectos relacionados con evaluación, administración tributaria y fijación de tasas tributarias, además de la dificultad política de tener impuestos prediales significativos.

La alta visibilidad de los impuestos prediales suele utilizarse como argumento en contra de los esfuerzos por introducirlos, especialmente en situaciones en las que los terratenientes todavía esgrimen considerable poder político. No obstante, cuando los gobiernos locales son democráticamente elegidos, se cuenta con respaldo administrativo a los diferentes aspectos de la recaudación de impuestos, y las políticas generales estimulan la responsabilidad fiscal a nivel local, la visibilidad puede no ser problema, dado que los impuestos prediales pueden tener un impacto significativo sobre los incentivos para el uso efectivo de la tierra, los tipos y niveles de servicios públicos que se presten, y el ejercicio del gobierno en general, y contribuir a un mejor acoplamiento entre la descentralización de responsabilidades y las fuentes de ingresos para los niveles inferiores de gobierno.

**Las regulaciones del uso de la tierra deben basarse en una discusión amplia y bien informada sobre los costos y beneficios asociados y sobre la capacidad de las respectivas instituciones de desempeñar esas funciones reguladoras.**

## **Regulaciones del uso de la tierra y zonificación**

Los gobiernos tienen un papel claro que jugar en asegurar que no se destruyan los recursos que representan valores y beneficios sociales y culturales, como son paisajes, biodiversidad y sitios históricos. Asegurar que estos objetivos puedan cumplirse comienza con derechos de propiedad seguros, pero implica también la adopción de regulaciones específicas de zonificación, como las que estimulan el manejo prudente de los recursos naturales. Para asegurar que ayuden a lograr los objetivos en vez de fomentar la búsqueda de rentas, las regulaciones del uso de la tierra deben basarse en una discusión amplia y bien informada sobre los costos y beneficios

asociados y sobre la capacidad de las respectivas instituciones de desempeñar esas funciones reguladoras. Deben establecerse sobre la base de una evaluación clara de la capacidad necesaria para implementarlas, los costos de hacerlo y la forma en que se vayan a distribuir tanto los costos como los beneficios. Independientemente de su falta de capacidad administrativa, muchos países dependen desproporcionadamente de un enfoque regulador, a menudo con el resultado de estimular un comportamiento discrecional. También, el deseo de imponer regulaciones globalmente uniformes con frecuencia ha impedido prestarles suficiente atención a los mecanismos que permitirían a las comunidades locales enfrentar las externalidades de una manera más descentralizada y mucho menos costosa. Una delegación gradual de la responsabilidad de regulación del uso de la tierra a los gobiernos locales, siempre que vaya acompañada de la creación de capacidad, podría constituir una contribución significativa a los esfuerzos tendientes a una descentralización más efectiva. Intentos de planeación del uso de la tierra que comienzan con mecanismos por los cuales las comunidades locales asumen los costos y obtienen los beneficios, también pueden contribuir significativamente a una descentralización más efectiva.

## Delegación del control de tierras del Estado

Si bien la intervención pública puede justificarse en situaciones en que las externalidades impidan que las partes privadas evalúen adecuadamente los costos y beneficios sociales de su acción, los gobiernos suelen intervenir en casos en los que no hay justificación

**Los gobiernos deben tener el derecho de adquisición forzosa de tierras, con indemnización, para beneficio público general.**

para ello (la concesión de tierras a “inversionistas estratégicos”). Los gobiernos deben tener el derecho de adquisición forzosa de tierras, con indemnización, para beneficio público general. Al mismo

tiempo, la forma en que los gobiernos de muchos países en desarrollo ejercen este derecho, especialmente para la expansión urbana, mina la seguridad de la tenencia y, puesto que a menudo pagan poca o ninguna indemnización, tiene impactos negativos sobre la equidad.

En numerosos casos, la anticipación de una expropiación sin indemnización ha llevado a los propietarios de tierras a vender sus terrenos en mercados informales de precios bajos, de tal modo que no solamente los fuerza a ellos a deshacerse de un bien clave a una fracción de su valor real, sino que además estimula el desarrollo no planeado y la dispersión urbana, que hacen que la subsecuente prestación de servicios por parte del gobierno sea más difícil y más costosa.

Aun en casos en los que existen fallas del mercado, el no apreciar la posibilidad de una falla gubernamental igualmente seria ha llevado a muchos gobiernos a asumir la propiedad y el manejo de grandes extensiones de tierra que permanecen indefinidamente a su nombre o bajo su administración. Aunque en principio la propiedad del Estado sobre tierras no impide el otorgamiento de arrendamientos seguros y a largo plazo a individuos, lo que permitiría a los empresarios hacer las inversiones necesarias para incrementar la productividad de la tierra, en la práctica es problemática. Provisiones legales poco claras, procedimientos largos y poco transparentes, y una limitada capacidad de los gobiernos para cumplir compromisos a largo plazo, incrementan la inseguridad de la tenencia, reducen los incentivos para la inversión y crean obstáculos para el uso productivo de la tierra. En la medida en que la tierra del Estado no se use óptimamente, la transferencia de la propiedad o de los derechos de uso de la misma al sector privado podría mejorar el uso de la tierra, incrementar los ingresos del gobierno y minimizar la corrupción potencial. En áreas suburbanas, terrenos de alto potencial suelen permanecer desocupados dado que la inversión en ellos está sujeta a papeleo burocrático, procesos de asignación no transparentes y corrupción. La privatización de esas tierras podría no solamente producir cantidades significativas de recursos para los gobiernos locales, sino también incrementar la inversión y la efectividad del uso de la tierra. Si los terrenos públicos han sido ocupados de buena fe y por largo tiempo por gente pobre,

**Provisiones legales poco claras, procedimientos largos y poco transparentes, y una limitada capacidad de los gobiernos para cumplir compromisos a largo plazo, incrementan la inseguridad de la tenencia, reducen los incentivos para la inversión y crean obstáculos para el uso productivo de la tierra.**



y si han sido objeto de mejoras significativas, esos derechos deben reconocerse y formalizarse a un costo nominal, para evitar resultados negativos en términos de equidad. En los casos en que tierras estatales de alto potencial estén desocupadas, especialmente en áreas urbanas, la opción es ofrecerlas en subasta al mejor postor, con provisiones para que el dinero de la venta se use para indemnizar a los propietarios originales o para proporcionar tierra y servicios a los pobres de las áreas marginales a mucho menor costo.

Cuando la capacidad administrativa es limitada, resulta particularmente importante que se puedan obtener derechos legalmente reconocidos, aun cuando la ocupación pacífica y de buena fe no pueda documentarse formalmente sino únicamente por la evidencia real. En Mozambique, por ejemplo, provisiones legales en favor de la posesión adversa dan seguridad inmediata a los ocupantes,

independientemente de la limitada capacidad del gobierno para supervisar y registrar esos derechos. Inversionistas externos que quieren obtener tierras no ocupadas tienen que negociar con las comunidades vecinas, proceso éste que efectivamente puede evitar rapiña de tierras y asegurar al mismo tiempo que las comunidades locales deriven beneficios netos de tales inversiones.

## El continuo desafío de la propiedad del Estado

Aunque la incidencia de tierras estatales ineficientemente manejadas es particularmente grande en las economías de transición de Europa oriental, de ninguna manera se limita a ellas.

- ◆ En Estonia, cerca del 75% de la tierra sigue siendo de propiedad del Estado y se está utilizando a base de arrendamientos a corto plazo, lo cual es incompatible con la transformación estructural necesaria.
- ◆ En la República Checa, 800.000 hectáreas siguen siendo del Estado y la privatización va avanzando lentamente.
- ◆ En la República Eslovaca casi todas las cooperativas continúan operando como antes y su área promedio es de 2.000 hectáreas.
- ◆ La propiedad de las tierras de antiguas fincas estatales sigue siendo un problema en Polonia,

donde menos del 10% de la tierra es privada, cerca del 70% de las tierras administradas por el grupo empresarial APA está arrendado, y 1,1 millones de hectáreas permanecen baldías.

- ◆ El Rumania alrededor de 1,7 millones de hectáreas de tierra cultivable de alta calidad siguen siendo administradas por fincas del Estado. Una ley de 1999 eliminó la incertidumbre relativa a la propiedad, que había bloqueado el progreso, pero aún falta implementarla totalmente.
- ◆ En Croacia la privatización de las estructuras colectivas que quedan es lenta debido a su tamaño y a la complejidad de los procedimientos de privatización.

Las fincas estatales siguen constituyendo gran parte del paisaje de África occidental y del norte. ■

FUENTE: Deere y León (2001).

## Reducción de la incidencia e impacto de los conflictos relacionados con la tierra

La creciente escasez de tierra frente a altas tasas de crecimiento demográfico, posiblemente al tiempo con un legado histórico de discriminación y de acceso altamente desigual a la tierra, significa que muchos conflictos históricos y contemporáneos tienen sus raíces en luchas por la tierra. Esto sugiere un papel especial para la política de tierras en muchas situaciones posconflicto. Políticas dirigidas a atender de una manera legítima reclamaciones de tierras por parte de mujeres y de refugiados, a usar la tierra como parte de una estrategia para brindar oportunidades económicas para soldados desmovilizados, y a resolver conflictos y reclamaciones que se traslapen, incrementarán muchísimo el campo para la reconciliación posconflicto y la recuperación rápida del sector productivo, clave para el crecimiento económico subsecuente. La falla en poner en funcionamiento los mecanismos necesarios puede mantener los conflictos en estado de irritación, ya sea abierta o subrepticamente, con elevados costos sociales y económicos especialmente debido a que, a medida que pasa el tiempo, las transacciones subsecuentes

**En la medida en que la tierra del Estado no se use óptimamente, la transferencia de la propiedad o de los derechos de uso de la misma al sector privado podría mejorar el uso de la tierra, incrementar los ingresos del gobierno y minimizar la corrupción potencial.**

conducen a la multiplicación del número de conflictos, cosa que puede tener como resultado la inseguridad generalizada de la tenencia de la tierra.

Un gran número de ejemplos ilustra que conflictos incluso comparativamente “menores” por la tierra pueden reducir significativamente la productividad y también la equidad, dado que esto tiende a afectar de manera desproporcionada a los pobres.

Tales conflictos son probables en situaciones de rápida transición demográfica o económica. En esos casos, instituciones existentes tienen que tener la autoridad y la legitimidad para reinterpretar las reglas y por esa vía evitar que conflictos relativamente menores evolucionen hasta convertirse en confrontación a gran escala. En vez de abrir canales paralelos para la resolución de conflictos, cosa

que a menudo ha contribuido más a incrementar que a reducir los conflictos relacionados con la tierra, puede ser preferible aprovechar instituciones informales que tengan legitimidad social y que puedan enfrentar los conflictos a bajo costo.

Mecanismos socialmente aceptados y de bajo costo para el manejo y la resolución de conflictos de manera que minimice su impacto socialmente perturbador y reductor de la inversión, y que evite que lleguen a convertirse en confrontaciones a gran escala, tienden a ser cada vez más importantes, especialmente en África. El papel del Estado es promover sistemas que garanticen a los individuos la seguridad de la tenencia, la cual incrementa la productividad de la tierra y los ingresos de quienes dependen de ella. La individualización de los derechos de tierras es el arreglo más eficiente en muchas circunstancias. No obstante, en ciertos casos, como los de grupos nativos, pastores de ganados y agricultores marginales, la definición de derechos de propiedad a nivel de grupo, conjuntamente con un proceso para ajustar el sistema de derechos de propiedad a circunstancias cambiantes siempre que sea necesario, puede ayudar a reducir significativamente el peligro de invasión por parte de terceros y dar a la vez suficiente seguridad a los individuos. Siempre que los grupos puedan decidir internamente acerca del acceso de

los individuos al recurso y de otros aspectos, luego de tener condiciones básicas que sean representativas y transparentes, asegurar los derechos de propiedad puede contribuir a un manejo mejorado de la tierra y más sostenible, así como a un acceso más equitativo a los recursos productivos.



**Conflictos incluso comparativamente “menores” por la tierra pueden reducir significativamente la productividad y también la equidad, dado que esto tiende a afectar de manera desproporcionada a los pobres.**

## Cómo aprovechar oportunidades del mercado

Las transacciones territoriales pueden jugar un papel importante al permitir el acceso a la tierra a aquellos que, siendo productivos, carecen de ella o tienen muy poca. Los mercados de tierras también facilitan el intercambio en esa área a medida que se desarrolla la economía ajena al agro y, donde existen las condiciones para hacerlo, proveen una base para el uso de la tierra como garantía en los mercados crediticios.

Imperfecciones y distorsiones de política en el mercado de capitales han impedido en muchos casos que los mercados de venta de tierras contribuyan a incrementar los niveles de productividad o a reducir la pobreza. Esto ha llevado a algunos observadores a asumir una posición negativa sobre cualquier tipo de actividad del mercado de tierras y a respaldar la intervención gubernamental, pese a la considerable capacidad de los mercados de arrendamiento y a las evidencias de limitada efectividad de la intervención del gobierno en tales mercados.

### Principios

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

y posiblemente, en una etapa posterior, hagan la transición a la propiedad de la tierra.

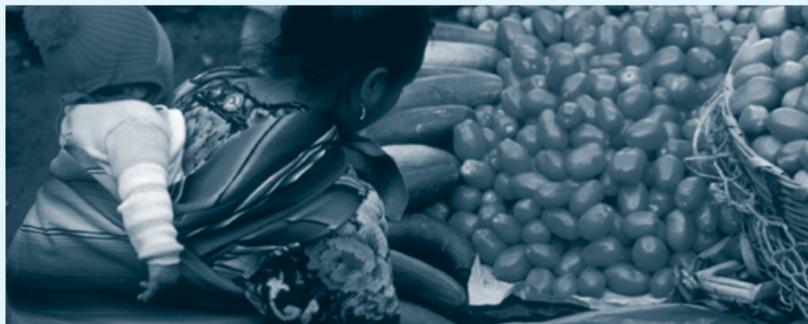
La importancia de la seguridad de la tenencia para los mercados de arrendamiento es ilustrada por el hecho de que donde la tenencia es percibida como insegura, es improbable que se realicen contratos a largo plazo. De hecho, la tenencia relativamente insegura ha sido señalada como una de las razones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

El impacto de los contratos de arrendamiento sobre el bienestar depende de los términos del contrato, los cuales a su vez se ven afectados por las opciones externas abiertas particularmente para la parte más débil. Los esfuerzos por expandir la gama de opciones disponibles para los titulares, por ejemplo, vía el acceso a infraestructura y mercados laborales no agrícolas, es probable que tengan un impacto más benéfico sobre los resultados del mercado de arrendamiento de tierras y sobre la productividad rural, que prohibir ciertas opciones.

**El arrendamiento de tierras es un medio más flexible y versátil que las ventas, para transferir tierra de productores menos productivos a otros más productivos.**

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

La actividad en los mercados de venta de tierras dependerá de las expectativas de los participantes con respecto a las futuras variaciones



### La reforma mexicana del “ejido” en 1992 ilustra dos cosas:

- ◆ Primero, muestra que los derechos grupales pueden ser consistentes con la tenencia segura de la tierra para los individuos, y que pueden hacer más responsables a las instituciones.
- ◆ En segundo lugar, ilustra que aún sin derechos completos de propiedad, mejorar el funcionamiento de los mercados puede incrementar significativamente la actividad del mercado de tierras y el acceso de productores más eficientes a la tierra.

### Los cambios legales para reconocer la tenencia grupal consistieron en tres elementos principales:

- ◆ Se elevó el estatus del *ejido* reconociendo la personería jurídica del mismo e invistiendo a la asam-

blea general de la facultad de regular asuntos internos, incluida la creación de empresas de riesgos compartidos con el sector privado y la regulación de la propiedad de la tierra dentro del *ejido*. Se estableció un marco procedimental, incluidas reglas para la toma de decisiones.

- ◆ Se liberalizaron los mercados de tierras y las transacciones de arrendamiento de tierras, y se permitió la venta de tierras dentro del *ejido*.
- ◆ Los *ejidos* podían someterse a un programa voluntario de regulación de la tierra que ayudó a establecer y demarcar los límites de la tierra comunal. Con una mayoría del 75%, la asamblea del *ejido* podía decidir qué tierras comunales debían parcelarse para los individuos ▶

y cuáles debían conservarse en propiedad común, o si a los propietarios de tierras miembros del *ejido* se les debería permitir hacer la transición hacia un régimen de propiedad privada. En todos los casos los hogares recibieron certificados que documentan su parte de la tierra.

Los estudios muestran que esta mayor transparencia llevó a incrementos en la actividad del mercado de arrendamientos y del bienestar de los hogares y a un mejor gobierno sin las ventas de “realización” que muchos de los críticos iniciales del programa habían temido. ■

---

FUENTE: Banco Mundial (2002a).

de precios, lo que crea potencial para burbujas de precios no justificadas por el valor productivo subyacente, así como una tendencia hacia la adquisición especulativa de tierras por parte del acaudalado que prevé ganancias importantes de capital. Las evidencias históricas muestran también que en ambientes de riesgo en que los pequeños propietarios no tienen acceso a mercados de crédito, puede presentarse la venta de tierras a cualquier precio por parte del pobre, con el consecuente impacto negativo sobre la equidad y la eficiencia. El impacto de esas ventas de urgencia se magnifica por el hecho de que, como sucede en la mayoría de las áreas rurales, cuando los mercados de venta de tierras son magros, los precios de la tierra pueden fluctuar considerablemente con el tiempo. Altos costos de transacción asociados con la venta de tierras, los cuales frecuentemente son incrementados aún más por intervención del gobierno, pueden resultar en la segmentación de esos mercados, lo que hace que ciertos estratos negocien únicamente entre ellos o que las ventas se mantengan enteramente informales. Todos estos factores hacen que la adquisición de tierras por parte de los pobres, a través del mercado de venta de tierras sea difícil y que, como consecuencia, el potencial para una redistribución territorial que eleve la productividad a través de los mercados de ventas tienda a ser muy limitado. Un breve repaso de las evidencias empíricas de diversas regiones ilustra cuán variados y positivos pueden ser los impactos de los mercados de tierras.

## La experiencia de distintos países

**Países industrializados y Europa oriental.** El hecho de que en algunos países industrializados los mercados de arrendamiento cubran más del 70% de la tierra cultivada, ilustra que esos arreglos están lejos de ser arcaicos. Efectivamente, debido a los menores requerimientos de capital, muchos productores prefieren tomar tierras en arriendo en vez de comprarlas. En la mayoría de los países desarrollados, los mercados de arrendamiento que funcionan muy bien permiten a las familias entrar en contratos a largo plazo que no parecen reducir los incentivos de inversión. Esto no sólo demuestra la flexibilidad del arrendamiento de tierras, sino que también destaca que la seguridad de la tenencia a largo plazo es decisiva para lograr tales resultados.

En países de Europa oriental y en la Comunidad de Estados Independientes (cei), el arrendamiento de tierras fue particularmente importante en las fases iniciales de la transición a una economía de mercados, y continúa siendo relevante para facilitar el acceso de

**El potencial para mercados de arrendamiento es particularmente alto en los lugares donde se les restituyeron sus tierras a propietarios originales que no tenían intenciones de trabajar en agricultura.**

productores jóvenes a la tierra y para consolidar tenencias operativas en situaciones en las que la estructura de la propiedad está altamente fragmentada. El potencial para mercados de arrendamiento es particularmente alto en los lugares donde se les restituyeron sus tierras a propietarios originales que no tenían intenciones de trabajar en agricultura, pero donde la incertidumbre macroeconómica y mercados financieros superficiales frenaron el desarrollo de los mercados de venta de tierras. Asimismo, el arrendamiento de tierras es importante para lograr consolidación basada en el mercado en países que distribuyeron parcelas extremadamente pequeñas. Sin embargo, los arrendamientos a largo plazo no son comunes en Europa oriental ni en la cei debido a la inseguridad de la tenencia. Si bien el arrendamiento a corto plazo de tierras públicas se aplica ampliamente para privatizar tierras en explotación de propiedad de los gobiernos locales, tal arreglo puede resultar su-

mamente ineficiente debido a que la necesidad de renovación periódica de los contratos estimula la búsqueda de rentas y mina los incentivos para inversiones a largo plazo.

**CUADRO 2**  
**PARTICIPACIÓN DE TIERRAS DE PROPIEDAD PRIVADA**  
Países seleccionados de ECO y la CEI, 1990 y 2000

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

— Insignificante (0,2).

a. Cifra para 1997.

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

FUENTES: Csaki y Kray (2001); Csaki y Nucifora (2002).

**África.** Los mercados de arrendamiento, incluidas transacciones a largo plazo que en muchos aspectos equivalen a ventas, son sumamente activos en África occidental, aun cuando sigan siendo primordialmente informales. Las transferencias de tierras son más limitadas en África oriental y del sur, donde la política colonial las dejó por fuera de la ley por largo tiempo. Estudios recientes sugieren que de todas maneras la actividad en los mercados de arrendamiento puede incrementarse relativamente rápido una vez que existan las oportunidades para embarcarse en esa actividad. En la mayoría de las situaciones empíricas, los mercados de arrendamiento mejoraron la eficiencia al igual que la equidad, y las evidencias en Etiopía indican que las restricciones a la operación de mercados de arrendamiento también tienden a minar el surgimiento de empresas no agrarias. La eliminación de las restricciones contra la operación de mercados de arrendamiento podría, entonces, constituir una contribución crucial no sólo para mejorar la utilización de la tierra, sino también para el desarrollo acelerado de la economía rural en general.



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

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

**La evidencia de los países del sureste asiático ilustra que pueden desarrollarse rápidamente mercados activos en derechos de uso, a medida que aumente la disponibilidad de fuerza laboral no agrícola.**

Muchos países asiáticos antes colectivizados han abierto sólo recientemente mercados para derechos de uso a largo plazo. Las evidencias

disponibles sugieren que, en vista de las dotaciones iniciales tan iguales, esos mercados ayudarán a mejorar tanto la equidad como la eficiencia. Los mercados de venta de tierras en Asia, en la franja suburbana, están sujetos a una diversidad de restricciones. Por ejemplo, en muchos sectores de esa franja restricciones a la conversión de tierras de cultivo en predios urbanos limitan la disponibilidad de esas tierras para asentamientos y generan precios elevados que pueden hacer que la tierra quede fuera del alcance de grandes partes de la población. Se reporta que la amenaza gubernamental de expropiación sin compensación, conduce a un gran número de ventas informales por parte de individuos que ven en esas ventas la oportunidad de recuperar al menos una pequeña parte del valor real de sus tierras.

**América Latina.** En América Latina, derechos de propiedad débiles y una historia de restricciones al arrendamiento de tierras, hacen que los mercados de arrendamiento sean menos efectivos de lo que podría esperarse en vista de la desigual distribución de la propiedad de la tierra en la región. Aunque las evidencias sugieren que el arrendamiento de tierras es más efectivo que los programas gubernamentales para que la tierra tenga un uso productivo, la percepción de que los derechos de propiedad son débiles e inseguros, unida a elevados costos de transacción, en muchos países continúa limitando el campo para el intercambio, en particular para contratos a largo plazo. Como consecuencia, los mercados se mantienen segmentados

**En América Latina, derechos de propiedad débiles y una historia de restricciones al arrendamiento de tierras, hacen que los mercados de arrendamiento sean menos efectivos de lo que podría esperarse.**

y escasos, y a menudo las transacciones se limitan a parientes cercanos, donde el cumplimiento forzoso es fácil.

Pese a que la liberalización macroeconómica llevó a una caída significativa de los precios de la tierra durante la década del noventa, los resultados esperados en términos de mayor actividad del mercado de tierras sólo se han materializado parcialmente. Incluso donde los mercados de ventas son activos, suelen estar altamente segmentados en el sentido de que grandes y pequeños propietarios negocian entre los de su misma

categoría, pero rara vez se producen negociaciones entre productores de diferentes tamaños. Esos resultados de la liberalización del mercado de tierras eran de esperarse en una situación en que la confianza en los derechos de propiedad es todavía baja, en que los mercados de capital son imperfectos y en que los costos de transacción son altos. Esto respalda la hipótesis de que los solos mercados de tierras no pueden igualar de manera sostenible la distribución de la propiedad de la tierra y ayudar así a superar las dificultades estructurales que afectan a las áreas rurales de la región.

**Con pocas excepciones en el caso de cambio estructural rápido, imponer restricciones al mercado de venta es poco recomendable como herramienta efectiva de política.**

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

Los contratos de arrendamiento a corto plazo sólo proporcionan limitados incentivos para que los usuarios hagan inversiones relacionadas con la tierra. Para que contratos a más largo plazo sean factibles, es decisivo contar con derechos territoriales de larga duración y con altos niveles de seguridad de la tenencia, y encontrar formas de garantizar esa seguridad de la tenencia es un asunto clave de política. Otra limitación de los mercados de arrendamiento de tierras ha sido la imposición de topes de renta o la concesión de derechos implícitos de propiedad a los arrendatarios. Si bien la regulación efectivamente implementada de la tenencia puede beneficiar a los

arrendatarios asentados, es costosa y por tanto puede no ser una forma eficiente de transferir recursos a los pobres, ni siquiera en el corto plazo. En un plazo más largo, las restricciones de tenencia reducirán la oferta de tierra disponible para el mercado de arrendamientos y minará la inversión, perjudicando directamente a los pobres. Las evidencias de países que han eliminado tales restricciones sugieren que hacerlo no solamente puede mejorar el acceso a la tierra vía los mercados de arrendamiento, sino que puede también incrementar la participación de los hogares en el mercado laboral no agrario y, al reducir el poder discrecional de los burócratas, puede también mejorar el gobierno. Un asunto clave de política es entonces cómo secuenciar la eliminación de esas restricciones de manera que no mine la equidad y, en particular, que proteja a los arrendatarios actuales.



Las imperfecciones del mercado de crédito van a afectar el funcionamiento de los mercados de ventas y pueden conducir a situaciones en las que, en un mundo hipotético de implementación perfecta, la intervención gubernamental podría conducir a resultados que mejorarían la eficiencia y la equidad. Sin embargo, la implementación de tales intervenciones ha demostrado ser excesivamente difícil en la práctica. En la gran mayoría de los casos, las restricciones a los mercados de ventas han minado la seguridad de la tenencia y han terminado dejando las cosas peor de lo que estaban al principio. Las restricciones impuestas por una autoridad central sobre el carácter transferible de las tierras, generalmente han limitado el acceso a crédito y a menudo no han logrado más que llevar esas transacciones a la informalidad. Excepto en situaciones de rápida transición económica, es improbable que se justifiquen. En comparación con instituciones del gobierno central, las comunidades locales son probablemente más

embargo, la implementación de tales intervenciones ha demostrado ser excesivamente difícil en la práctica. En la gran mayoría de los casos, las restricciones a los mercados de ventas han minado la seguridad de la tenencia y han terminado dejando las cosas peor de lo que estaban al principio. Las restricciones impuestas por una autoridad central sobre el carácter transferible de las tierras, generalmente han limitado el acceso a crédito y a menudo no han logrado más que llevar esas transacciones a la informalidad. Excepto en situaciones de rápida transición económica, es improbable que se justifiquen. En comparación con instituciones del gobierno central, las comunidades locales son probablemente más

capaces de apreciar los costos de limitar la posibilidad de transferir tierras a terceros o los beneficios de eliminar esas restricciones. En la medida en que las decisiones de esa naturaleza se logren de una manera transparente y puedan hacerse cumplir, permitir que las comunidades decidan si conservar o eliminar las restricciones a las transacciones de tierras con terceros que generalmente caracterizan los sistemas consuetudinarios de tenencia de tierras, puede ser más efectivo que imponer restricciones centrales que es imposible hacer cumplir.

La experiencia indica que las restricciones a la venta de tierras rara vez evitan las ventas de urgencia que hacen los pobres ante necesidades desesperadas, y que su único efecto es llevar tales ventas a la clandestinidad y posiblemente permitir que burócratas del gobierno cobren sobornos por hacerse los ciegos. Incluso en entornos de alto riesgo en los que las ventas de urgencia constituyen un peligro real de dejar sin tierra a los pobres, será más efectivo proveer medios alternativos de aseguramiento que prohibir por ley la venta de tierras. Los topes a la propiedad de tierras generalmente no han sido efectivos como medio para facilitar la división de grandes fincas, y en cambio han conducido a trámites excesivos, falsas subdivisiones y corrupción. Donde esos topes han sido bajos, aparentemente han tenido un impacto negativo sobre la inversión y sobre la capacidad de los dueños de tierras de acceder a crédito, como en

Filipinas. Topes suficientemente altos pueden ayudar a limitar la adquisición especulativa de tierras, cosa que puede ser relevante en algunos países de la *cei*, pero la experiencia en otros países ilustra que, a menos que los topes sean implementados rápida y vigorosamente, los dueños de tierras tienden a encontrar formas de obviarlos. Esto, junto con el hecho de que dichos topes pueden estar asociados con otros efectos secundarios indeseables, sugiere que en los casos en que la distribución altamente desigual de la propiedad de la tierra sea un problema, puede convenir una intervención más directa.

**En entornos de alto riesgo en los que las ventas de urgencia constituyen un peligro real de dejar sin tierra a los pobres, será más efectivo proveer medios alternativos de aseguramiento que prohibir por ley la venta de tierras.**

## Qué decir sobre las reformas agrarias

Donde la extrema desigualdad en la distribución de tierras y la subutilización de vastas extensiones de tierra productiva coexisten con una profunda pobreza rural, puede argumentarse, tanto políticamente como desde una perspectiva económica, la necesidad de medidas redistributivas que incrementen el acceso de los pobres a la tierra. Dicho argumento se fortalece por el hecho de que en muchos países la distribución actual de la propiedad de la tierra tiene sus orígenes más en políticas discriminatorias que en fuerzas del mercado. Ciertamente la experiencia demuestra el impacto potencial, y también las dificultades, de las reformas agrarias.

**La experiencia demuestra el impacto potencial, y también las dificultades, de la reforma agraria.**

En Japón, Corea y Taiwan, esa reforma ayudó a mejorar la productividad y creó el escenario para un incremento impresionante del desarrollo no agrario. En India, la abolición de intermediarios ha sido muy exitosa, aunque, con pocas excepciones, la implementación de topes a la propiedad de tierras y de leyes para proteger a los arrendatarios fue poco entusiasta. De todos modos, allí donde se implementaron seriamente, las medidas legislativas de reforma agraria ayudaron a mejorar la productividad e incluso pueden haber ayudado a reducir la pobreza. En Filipinas, reformas agrarias iniciales que beneficiaron a más de medio millón de hogares, y tecnología de revolución verde, mejoraron el bienestar de las familias e incrementaron la inversión y la acumulación de capital humano. En países africanos como Kenia y Zimbabue, reformas inmediatamente posteriores a la independencia fueron muy efectivas pero pronto abandonadas por razones políticas. Asimismo, en América Latina, donde el potencial para la reforma debió ser altísimo, dada la gran desigualdad en la propiedad de la tierra, las políticas en este sentido con frecuencia no vivieron para cumplir su promesa.

**CUADRO 3****EXTENSIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE LAS REFORMAS AGRARIAS**

Economías y años seleccionados

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

— Insignificante (0,2).

a. Cifra para 1997.

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

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

¿Cuáles fueron las razones subyacentes a tan decepcionante desempeño? Una primera razón fue no haber visto la reforma agraria primordialmente como un esfuerzo para la reducción de la pobreza y no haber identificado al grupo objetivo en comparación con otros programas diseñados para lograr la misma meta. Esto hizo que a menudo los burócratas apuntaran a áreas de alta productividad corriente, en vez de concentrarse en áreas de alto potencial, incrementando de ese modo el costo de adquisición de la tierra y reduciendo al mismo tiempo el potencial para un impacto sostenido sobre la

productividad. El prospecto de ganar acceso a propiedades valiosas, en vez de tener que pensar en la equidad para desarrollar un pedazo de tierra, minó las propiedades de autodirección del programa, haciendo que la selección de beneficiarios con frecuencia se tornara sumamente politizada. Finalmente, en vez de ver el respaldo público a la reforma como un catalizador para transferir bienes productivos a los pobres de una manera que complemente otros mecanismos del mercado y ajenos a él (o que los regule cuando sea del caso), el primero a menudo fue considerado como un medio para reemplazar a estos últimos.

Una segunda razón del poco éxito fue el limitado enfoque de la productividad, ya que a menudo las reformas agrarias tuvieron sus raíces en la ideología colectivista o en un ideal de agricultura “comercial” de tiempo completo que guardaba poca relación con las realidades de los pobres y que no reconocía que las fincas productivas emergen de la acumulación de experiencia y capital a largo plazo, ni que los pobres obtienen sus medios de vida de varias fuentes. Esto, combinado con la negligencia frente a requerimientos de infraestructura no agraria, en muchos casos condujo a elevadas tasas de deserción y redujo el campo para la realización cabal de los beneficios potenciales en términos de productividad, que podrían haberse obtenido de la reforma.

Finalmente, por diversas razones, muchos esfuerzos tradicionales de reforma agraria no proveyeron a los beneficiarios derechos seguros a largo plazo, lo que minó una de las justificaciones clave de esas reformas, por ejemplo, el hecho de que los pequeños agricultores tienden más a hacer inversiones intensivas en mano de obra o a usar la tierra como garantía para créditos. En efecto, incluso en casos en los que el impacto inmediato de las reformas fue positivo, derechos de propiedad limitados pueden disminuir progresivamente la capacidad de los beneficiarios de hacer el mejor uso de su tierra.

Nuevos modelos de reforma agraria “impulsados por la comunidad” se proponen responder a estos desafíos de distintas formas. Éstos apuntan al grupo de los paupérrimos (trabajadores y aparce-



ros sin tierra) para quienes la reforma agraria probablemente sea la forma más apropiada de salir de la pobreza, según lo evidencia su elección de la reforma en vez de otros programas gubernamentales que persiguen el mismo objetivo; crean incentivos para buscar tierra subutilizada que pueda adquirirse a bajo costo y, dado que hay un tope para la cantidad de recursos que pueden obtenerse, propiamente se autodirigen a su población objetivo. Son implementados de una manera muy descentralizada y, en vez de perseguir exclusividad, estimulan el uso de mercados de arrendamiento y otros mecanismos para acceder a la tierra, como en Colombia, lo que permite al gobierno concentrar recursos escasos en aspectos que las imperfecciones del mercado afectan especialmente, tales como la transición de arrendatario a propietario. A la vez que no se proponen reemplazar programas tradicionales, sí pueden ayudar a que éstos sean más efectivos, como en Brasil, donde el uso de un programa impulsado por la comunidad ayudó a reducir significativamente el costo de un programa de expropiación con indemnización, o en Andhra Pradesh (India), donde el apoyo a los carentes de tierra dentro de un programa similar ayuda a superar algunos de los escapes y debilidades en la ejecución de la legislación existente.

Estos nuevos modelos de reforma agraria también reconocen que la reducción sostenida de la pobreza es imposible sin incrementar la productividad del uso de la tierra. Para maximizar el impacto de la reforma en términos de productividad, incluyen entrenamiento extensivo de beneficiarios potenciales, elaboración de planes agrícolas (incluidas inversiones complementarias) y presupuestos de cultivos

antes de dar acceso a la tierra. Puesto que están estrechamente coordinados con los esfuerzos de los gobiernos locales, con respaldo de ong y del sector privado, dichos planes no sólo responden a las oportunidades, la tecnología y los mercados disponibles, sino que además se benefician de infraestructura pública complementaria a nivel local, acceso a tecnología y campo para la inversión a largo plazo.

Por último, en vez de empoderar a los burócratas y crear potencial para negocios no transparentes, los nuevos modelos de reforma agraria dan a los beneficiarios derechos completos de propiedad sobre la tierra recibida, dejándolos así en posición de decidir cómo utilizarla. Esto significa que incluso en las muchas situaciones en las cuales, quizá como resultado de esfuerzos incompletos de reforma acometidos en el pasado, dos partes (frecuentemente un ex terrateniente y un arrendatario) tienen reclamaciones sobre el mismo pedazo de tierra, pueden abrir oportunidades de negociación, lo cual

**Nuevos modelos de reforma agraria apuntan a los pobres para quienes el acceso a la tierra sea la forma más apropiada de salir de la pobreza, buscan tierra subutilizada, operan de una manera descentralizada y reconocen que la reducción sostenida de la pobreza es imposible sin incrementar la productividad del uso de la tierra.**

se está discutiendo en Bengala occidental (India) como un mecanismo para hacer sostenibles los logros de una reforma agraria pasada.

Lo anterior ilustra que hay cabida para la reforma agraria, pero que los gobiernos tienen más probabilidades de responder a estos desafíos si usan los mecanismos a su disposición en concertación y con el objetivo de maxi-

mizar las sinergias entre ellos. Esto implica también la necesidad de integrar la reforma sobre tierras al contexto general de políticas económicas y sociales tendientes al desarrollo y a la reducción de la pobreza, y de implementar los programas de una manera descentralizada, con máxima participación de los beneficiarios potenciales y por lo menos algún elemento de concesión. Dada la continua relevancia del problema, el debate político frecuentemente acalorado que lo rodea y la falta de evidencias cuantitativas sobre algunos enfoques más recientes, es particularmente importante la evaluación rigurosa, abierta y participativa de las experiencias sobre la marcha.

## Conclusión

**Las políticas de tierras tratan aspectos estructurales que, en el largo plazo, es necesario abordar para que las oportunidades que abren los cambios de política general beneficien a la gran mayoría de los pobres.**

Las medidas para incrementar la seguridad de la tenencia de la tierra, reducir los costos de transacción por derechos territoriales, establecer un marco regulador destinado a evitar externalidades indeseables, y para que la distribución de la propiedad de la tierra se acerque a lo que es socialmente deseable y económicamente eficiente, trascienden las fronteras institucionales tradicionales.

Puesto que las responsabilidades a menudo están dispersas entre entidades del medio ambiente, reforma sobre tierras y planeación urbana, muchos de los cuales no tienen una gran capacidad, será esencial tener una visión de largo plazo e incluir los asuntos agrarios en el marco de una estrategia de desarrollo que tenga respaldo general, con apoyo y coordinada por un alto nivel político. El grado en que se logren las metas debe verificarse tanto independientemente como en conjunto con lo alcanzado por otros programas gubernamentales dirigidos a la reducción de la pobreza y al desarrollo económico.

Además de trascender las fronteras institucionales, los asuntos de política de tierras son complejos, específicos de cada país, por naturaleza de largo plazo y con frecuencia políticamente controvertidos. Consecuentemente será decisivo prestar atención a los aspectos relacionados con la secuencia y la economía política de cualesquiera de las reformas. Si bien intervenciones específicas en el área de política de tierras pueden dejar mejor librada a la sociedad, pueden ser desafiadas por intereses creados que derivan beneficios del *statu quo*. Para que las reformas sean factibles, será esencial un diálogo abierto y amplio sobre política, pilotos cuidadosamente escogidos y evaluados, y compartir experiencias entre países; esto también puede ayudar a crear capacidad local para formular e implementar la política.

## LECTURAS RECOMENDADAS

- Ángel, S. 2000. *Housing Policy Matters: A Global Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Bardhan, P., S. Bowles y H. Gintis. 2000. "Wealth Inequality, Wealth Constraints and Economic Performance." En Atkinson, A. B. y F. Bourguignon, eds., *Handbook of income distribution*. Amsterdam: North-Holland.
- Bird, R. M. 2004. *International handbook of land and property taxation Cheltenham, R.U. y Northampton, Mass.: Elgar*.
- Brits, A. M., C. Grant y T. Burns. 2003. *Comparative Study of Land Administration Systems: Critical issues and future Challenges*, Wollongong NSW, Land Equity.
- De Janvry, A., G. Gordillo, J. P. Platteau y E. Sadoulet. 2001. *Access to Land, Rural Poverty, and Public Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Toulmin, C. y J. Quan. 2000. *Evolving Land Rights and Policy in Sub-Saharan Africa*. Londres: Department for International Development, IIED y NRI.
- De Soto, H. 2000. *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere else*. Nueva York: Basic Books.
- Deininger, K. y R. Castagnini. "Incidence and Impact of Land Conflict in Uganda." *Journal of Economic Behavior and Organization (en preparación)*.
- Deininger, K., G. Feder, G. Gordillo de Anda y P. Munro-Faure. 2003. "Land Policy to facilitate Growth and Poverty Reduction". *Land Reform, Land Settlement, and Cooperatives*, 11 (3): 5-18 (edición especial para Políticas de Tierras para el Desarrollo y Reducción de la Pobreza).
- Deininger, K. y L. Squire. 1998. "New Ways of Looking at Old Issues: Inequality and Growth." *Journal of Development Economics* 57 (2): 259-87.
- Nugent, J. B. y J. A. Robinson. 2002. "Are Endowments Fate?" Documento de Trabajo CEPR 3206. Londres.
- Otsuka, K. 2001. *Land Tenure and Natural Resource Management: A Comparative Study of Agrarian Communities in Asia and Africa*. Baltimore y Londres: Johns Hopkins University Press for the International Food Policy Research Institute.
- UN-Habitat. 2003. *Handbook on Best Practices, Security of Tenure and Access to Land. Implementation of the Habitat Agenda*. Nairobi: UN-Habitat, Land and Tenure Section.

## GLOSARIO

*Clima de inversión:* Entorno favorable a la creación y desarrollo de nuevas empresas.

*Demarcación de tierras:* Los derechos de propiedad de tierras deben definirse de manera que los haga fáciles de identificar e intercambiar a un costo que sea bajo, pero que guarde proporción con el valor de la tierra en cuestión.

*Duración de derechos de propiedad:* Es el tiempo por el cual se concede un derecho de posesión, que debe ser como mínimo un período suficiente en el cual se pueden cosechar los retornos de posibles inversiones.

*Ejido:* En México, parcela o unidad agrícola establecida por la ley, no menor de diez hectáreas.

*Tierra del Estado:* Son las tierras de las cuales el Estado es el propietario; en este caso los ocupantes están permanentemente amenazados de desalojo y generalmente no pueden hacer uso completo de la tierra que ocupan.

*Título de iniciación:* Sistema de registro que proporciona una forma de título que garantiza la ocupación perpetua de un sitio dentro de una manzana, sin identificar la ubicación exacta de ese sitio dentro de ella.

*Titulación individual:* Otorgamiento de títulos de propiedad formales e individuales.

*Título de tenencia de tierra:* Sistema de registro que coincide con las características de iniciación, pero agrega la facultad de hipotecar la tierra.

## PUBLICACIONES RELACIONADAS



### *Políticas de tierras y reducción de la pobreza*

A Policy Research Report.

Por: Klaus Deininger

Informe original: *Land Policy for Growth and Poverty Reduction*, 2004.

Por: Klaus Deininger

ISBN 0-8213-5048-X

Primera edición en castellano: 2004  
Coedición Banco Mundial, Alfaomega  
ISBN: 958-682-519-1

Para ordenar este libro favor solicitarlo a:

World Bank Publications

P.O. BOX 960 - Herndon,

VA 20172-0960, USA

Teléfono: +1 (703) 661 1580

Fax: +1 (703) 661 1501

e-mail: [books@worldbank.org](mailto:books@worldbank.org)

[www.worldbank.org/publications](http://www.worldbank.org/publications)

Para ordenar este libro en castellano, favor solicitarlo a:

Alfaomega Colombiana S.A.,

Calle 106A n° 22-56,

PBX: (571) 619 7677

Bogotá, Colombia.

e-mail: [sciente@alfaomega.com.co](mailto:sciente@alfaomega.com.co)

[www.alfaomega.com.co](http://www.alfaomega.com.co)

## SERIE DESARROLLO PARA TODOS

1. *La desigualdad en América Latina. ¿Rompiendo con la historia?*  
Francisco H.G. Ferreira
2. *Agricultura, comercio y desarrollo. Multilateralismo vs. proteccionismo.*  
John D. Nash
3. *Se buscan buenos empleos. Los mercados laborales en América Latina.*  
Carmen Pagés y Rita Funaro
4. *El desafío global de los conflictos locales.*  
Paul Collier
5. *Las nuevas fronteras de América Latina.*  
Robert Devlin, Antonio Estevadeordal y Ernesto Stein
6. *¿Puede la globalización beneficiar a todo el mundo?*  
David Dollar
7. *Acceso a la tierra, desarrollo y reducción de la pobreza.*  
Klaus Deininger
8. *El crecimiento económico en América latina.*  
Guillermo Perry
9. *Cerrar la brecha en educación y tecnología.*  
Indermit S. Gill, J. Luis Guasch, William F. Maloney,  
Guillermo Perry y Norbert Schady
10. *Globalización y pobreza.*  
Ian A. Goldin y Kenneth A. Reinert
11. *Un mejor clima de inversión para todos.*  
Warrick Smith
12. *El futuro de la seguridad social en América Latina.*  
Indermit Gill, Truman Packard y Juan Yermo

El objetivo de la serie **Desarrollo para Todos** es poner a disposición de formadores de opinión, dirigentes públicos y privados, estudiantes y académicos, los resultados y discusiones en torno a tópicos clave de la agenda actual de los países en desarrollo en los foros multilaterales: globalización, desigualdad, integración económica, empleo, comercio internacional y proteccionismo, pensiones y clima de inversión, entre otros. Todos los materiales han sido escritos y presentados para permitir que personas no expertas en el tema puedan leerlos fácilmente, aunque tienen como base los más complejos y recientes informes e investigaciones tanto del Banco Mundial como del BID.

Políticas inapropiadas de tierras pueden ser una limitación para el desarrollo económico y social: la tenencia insegura, regulaciones desactualizadas e instituciones agrarias disfuncionales, constriñen la inversión privada, minan el buen gobierno e impiden al gobierno local aumentar impuestos; distribuciones desiguales de la propiedad y del acceso a la tierra, han limitado las oportunidades económicas de los más pobres y fomentado el conflicto social y la violencia.

Aquí se explica por qué las pérdidas causadas por políticas inadecuadas de tierras han sido significativas, y se señalan acciones clave de políticas, instituciones, marco regulatorio e infraestructura necesarios para aprovechar el potencial de uno de los activos más importantes para un crecimiento económico y social amplio y que reduzca la pobreza.

