

REVISTA

*de la,*

**C E P A L**

NUMERO 58

ABRIL 1996

SANTIAGO DE CHILE

GERT ROSENTHAL

*Director*

EUGENIO LAHERA

*Secretario Técnico*

NACIONES UNIDAS

S U M A R I O

<b>Aníbal Pinto Santa Cruz</b>	<b>7</b>
<i>Gert Rosenthal</i>	
<b>Los paradigmas de la política social en América Latina</b>	<b>9</b>
<i>Rolando Franco</i>	
<b>Virtudes y limitaciones de los mapas censales de carencias críticas</b>	<b>23</b>
<i>Rubén Kaztman</i>	
<b>Centroamérica: inflación y estabilización en la crisis y poscrisis</b>	<b>33</b>
<i>Hubert Escaith, Claudia Schatan</i>	
<b>El Estado, la empresa y la restauración del paradigma neoclásico</b>	<b>51</b>
<i>A. Barros de Castro</i>	
<b>Globalización y pérdida de autonomía de las autoridades fiscales, bancarias y monetarias</b>	<b>63</b>
<i>Juan Carlos Lerda</i>	
<b>El contexto macroeconómico y la inversión: América Latina a partir de 1980</b>	<b>79</b>
<i>Graciela Moguillansky</i>	
<b>Los derechos de propiedad y el mercado de la tierra rural en América Latina</b>	<b>95</b>
<i>Frank Vogelgesang</i>	
<b>México: Plan y coyuntura</b>	<b>115</b>
<i>David Ibarra</i>	
<b>Comercio exterior y medio ambiente: experiencias en tres sectores exportadores chilenos</b>	<b>129</b>
<i>Imme Scholz</i>	
<b>El desafío competitivo para la industria brasileña</b>	<b>145</b>
<i>João Carlos Ferraz, David Kupfer, Lia Hagenauer</i>	
<b>Indicadores de la política fiscal: diseño y aplicaciones para Chile</b>	<b>175</b>
<i>Ricardo Mariner</i>	
<b>La CEPAL y la sociología del desarrollo</b>	<b>191</b>
<i>Enzo Faletto</i>	
<b>Orientaciones para los colaboradores de la Revista de la CEPAL</b>	<b>205</b>

# Los derechos de propiedad *y el mercado de la tierra* rural en América Latina

**Frank Vogelgesang**

*Oficial Asociado  
de Asuntos Económicos,  
Unidad de Desarrollo Agrícola,  
División de Desarrollo  
Productivo y Empresarial,  
CEPAL, Santiago de Chile.*

La distribución de la tierra en América Latina se caracteriza por una notable asimetría. A pesar de que han surgido estructuras modernas en algunas regiones, junto a un número reducido de extensas propiedades se encuentra un gran número de unidades pequeñas, situación que desde hace tiempo se considera indeseable por razones de equidad y eficiencia. El tema sigue ocupando un lugar preferente en la agenda política. La frustración causada por los resultados de las reformas realizadas en el pasado con fines redistributivos ha llevado a las autoridades a buscar otras alternativas. En los últimos años, la atención se ha centrado en el derecho de propiedad y las transacciones que se efectúan a través de los mecanismos del mercado. En este artículo se sostiene que el análisis del tema desde una perspectiva institucional es muy valioso. El propósito del autor no es dar soluciones concretas, sino ayudar a entender, por ejemplo, cómo se realizan actualmente las transacciones en el medio rural; qué papel desempeñan los costos de transacción e instituciones como los derechos de propiedad, entre otros, y qué influencia pueden tener las externalidades. En el artículo se insiste en la imposibilidad de analizar el funcionamiento de los mercados de tierras rurales en un marco neoclásico convencional. La economía rural se caracteriza por mercados imperfectos, acceso desigual a la información e incertidumbre. Además, el comportamiento económico suele responder a la lógica intrínseca de la agricultura campesina, que difiere notablemente de la forma en que opera la agricultura comercial. Ningún régimen de derechos de propiedad tiene validez universal. De hecho, la variedad de los parámetros económicos y su constante evolución da origen a una amplia gama de instituciones agrícolas. Para formular políticas eficaces hay que tener presente la complejidad de los mercados de tierras rurales. En este artículo se pretende contribuir a una mayor comprensión del tema, por lo que, después de exponer los fundamentos teóricos, se describen en términos generales los instrumentos de política viables y se presentan algunos estudios de casos.

## I

## Introducción: Reforma del mercado de tierras versus reforma agraria

En las zonas rurales la tierra cumple una función económica de enorme importancia. No sólo es el principal factor de producción, sino también la fuente de empleo más importante y la mayor depositaria de la riqueza personal. Por lo tanto, en las sociedades rurales la posición social y las relaciones de poder generalmente las determina en gran medida la estructura de la tenencia de la tierra. Aunque ésta suele ser aún la situación que prevalece en América Latina, ya se ha iniciado un evidente proceso de modernización en la región. Gracias al surgimiento de la agroindustria y de explotaciones agrícolas modernas bien administradas y en su mayoría de tamaño mediano, la polarización en la distribución de la tierra ya no es tan rígida como lo fue en el pasado.

Sin embargo, la distribución de este recurso de vital importancia en la región sigue siendo muy inequitativa, aun si tenemos en cuenta que "en el análisis económico la reunión de todas las propiedades agrícolas, contando los acres, vulnera todas las leyes de la agregación estadística" (Schultz, 1953, p. 141).<sup>\*</sup> Mientras, por una parte, en las grandes propiedades existen amplias superficies no explotadas o subutilizadas, una gran proporción de la población rural lucha por el acceso a la tierra, lo que aún ahora sigue provocando disturbios.<sup>1</sup> Además, el deterioro del medio ambiente producido por los campesinos que atraviesan la frágil frontera ecológica en búsqueda de tierras se ha convertido en un motivo de inquietud.

De ahí que no hayan cesado las demandas de re-

forma del sesgado sistema de tenencia de la tierra, que por lo general se basan en consideraciones de equidad, de eficiencia o en ambas. En el primer caso, cabe la posibilidad de que no se apliquen criterios objetivos en tanto que en el segundo no se tienen elementos de análisis bien definidos.

En lo que respecta a la eficiencia, el argumento utilizado en favor de una distribución más equitativa de la tierra en la mayoría de las publicaciones sobre el tema se basa en el supuesto de que hay una relación sistemática entre el tamaño de las unidades agrícolas y la productividad. El análisis de esta "relación inversa" puede ser complejo e incluso confuso en algunos casos. Algunos autores ni siquiera consideran que exista tal relación, otros han sostenido que la supuesta correlación entre tamaño y productividad no se ha definido correctamente. De ser así, la relación observada respondería simplemente al hecho de que en las zonas donde la fertilidad de los suelos es alta el crecimiento de la población es más rápido, lo que conduce a la subdivisión de la tierra en unidades de alta productividad, o concentración cualitativa, por decirlo así. (Jonakin y Carter, 1987).

Por lo general, las hipótesis formuladas para explicar esta relación inversa se basan en las diferencias de salarios entre las unidades agrícolas pequeñas y las explotaciones comerciales, debido a la lógica económica intrínseca de las unidades campesinas (Schejtman, 1980), o bien se centran en las deficiencias de los mercados contingentes de trabajo o crédito. La relación inversa también se ha atribuido a las deseconomías de escala que se producen en las explotaciones agrícolas comerciales de gran tamaño, como por ejemplo, el mayor costo de la supervisión de los trabajadores.

Según otros autores, es probable que la relación inversa observada en estos estudios sea mucho menor en la práctica. Feder (1994) propone la aplicación de tres criterios para demostrar empíricamente la existencia de una relación entre tamaño y productividad:

i) se debe distinguir entre la *posesión* de una unidad, caso en el que los efectos de la limitación del capital son más importantes, y la *operación*, caso en el que destacan los gastos de supervisión. También hay

D El autor agradece las valiosas sugerencias de sus colegas de la CEPAL, de Alejandro Schejtman de la FAO y de Carl Bauer de la Universidad de Berkeley, California, de visita en Chile.

<sup>1</sup> Por ejemplo, el 9 de agosto, en un estado de Brasil que limita con Bolivia, diez personas murieron en un enfrentamiento. Alrededor de 500 campesinos sin tierra que habían ocupado parte de una enorme hacienda resistieron los intentos de desalojo de un grupo de policías, y el incidente terminó en un tiroteo. Según se ha informado, 36 personas perdieron la vida en 379 enfrentamientos similares a lo largo de 1994. Se puede considerar que los enfrentamientos por posesión de tierras son la principal causa de conflictos violentos en el interior de Brasil.

\* Todas las citas en este artículo han sido traducidas del inglés con excepción de la que aparece en la p. 111, que es una cita textual.

que tomar en cuenta cuántos miembros de la familia pueden trabajar como supervisores;

ii) para efectos de los datos censales sobre la productividad total de los factores, en lugar del rendimiento hay que utilizar como indicador de eficiencia las utilidades de la explotación agrícola descontado el costo del trabajo familiar;

iii) deben hacerse ajustes por concepto de la calidad de la tierra.

Los autores consideran probable que la magnitud de la relación inversa calculada empíricamente podría reducirse si se aplicaran estos criterios, aunque no desaparecería por completo.

No está del todo claro si se seguiría dando una relación inversa en un contexto de acelerados cambios tecnológicos y adelantos mecánicos. Sea como sea, todos los criterios mencionados contribuyen a sentar una base teórica para el concepto de relación inversa, que ha quedado ampliamente demostrada en muchos estudios empíricos. La relación no debe considerarse como una hipótesis estrictamente científica cuya falsedad no se ha comprobado aún\*. Todos los autores que han escrito sobre el tema concuerdan en que es una hipótesis de trabajo valiosa y, además, válida en determinadas circunstancias y dentro de ciertos parámetros. Sin embargo, no hay que olvidar que la existencia de una relación inversa, al igual que el vínculo entre tenencia de tierra y pobreza rural, son hipótesis metodológicas que deben verificarse en cada caso.

Si existiera la relación mencionada entre tamaño y productividad, se podría llegar a la conclusión de que "... a cada tecnología, precio de factores, calidad de tierra y técnica agrícola corresponde un tamaño óptimo de explotación agrícola en que las economías de escala derivadas de insumos voluminosos y de técnicas de gestión empiezan a ser anuladas por el costo de la incorporación de nuevos trabajadores" (Feder, 1994, p. 136)

Si se supone que hay una distribución óptima de las unidades agrícolas en el tiempo y el espacio y que está vinculada al tamaño, lo más probable es que una distribución extremadamente sesgada que no permite ajustes del tamaño con fines de optimización también sea inadecuada desde el punto de vista de la eficiencia.

Cabe señalar que, independientemente de la existencia de una relación inversa, desde el punto de vista de la asignación óptima de los recursos en términos sociales, la actual estructura de distribución de la tierra, que conduce a la subutilización o la no explota-

ción de tierras agrícolas, es inaceptable. Sin embargo, el presente artículo no se propone validar las justificaciones expuestas de la reforma de la estructura de tenencia de la tierra en América Latina; su principal objetivo es aclarar dos puntos fundamentales: ¿por qué se mantiene una situación que *prima facie* es ineficaz y, qué consecuencias tendría una redistribución de la propiedad rural que respondiera a los mecanismos del mercado?

En las últimas décadas ha habido diversos intentos de modificar la estructura vigente de tenencia de la tierra mediante una reforma agraria, pero no se han logrado mayores cambios. Por una parte, la voluntad política y el alcance de la reforma varían de un país a otro; basta con comparar la extensa reforma realizada en México en los años treinta y en Bolivia en los años cincuenta con las tímidas medidas adoptadas en Brasil. Además, en el proceso posterior a la reforma han incidido factores tales como la deficiente calidad de las tierras distribuidas, la precariedad de los títulos de dominio, el desconocimiento de las técnicas agrícolas por parte de los beneficiarios y múltiples distorsiones de política. Todo esto condujo a la búsqueda de otras alternativas.

Lo que importa hoy en día es saber qué ocurriría con las estructuras agrícolas si los derechos de propiedad de la tierra fueran comerciables y si hubiera mercados de tierra operativos. En otras palabras, se podría preguntar si las fuerzas competitivas del mercado producen una desintegración y modificación de la estructura bimodal de propiedad agrícola que favorece a los campesinos con poca tierra o sin tierra. ¿Es posible que los pequeños productores terminen por vender sus terrenos, lo que podría traducirse en una concentración aún mayor de la tierra o dar origen a un sector nuevo y eficiente, integrado por unidades medianas funcionales que presenten las mismas características de la agricultura comercial? ¿O se dará una situación enteramente diferente?

Como se verá más adelante, estas preguntas son muy complejas. Los efectos del funcionamiento de un mercado de tierras dependen de que exista o no una relación inversa, de la situación existente en mercados complementarios (de capital, de trabajo, de seguros), de la estructura de poder, de la distribución inicial de las tierras, del reconocimiento y el respeto de los derechos de propiedad, de la calidad de la tierra, de los productos que se decida cultivar y, no menos importante, de si la última temporada agrícola ha sido buena o mala.

## II

### La lógica detrás de las transacciones

*A menudo aplicamos las simples "leyes" de la oferta y la demanda, sin tener plena conciencia de la compleja red de instituciones de la cual dependen en forma decisiva los contratos en los mercados reales.*

Pranab Bardhan

#### 1. Una perspectiva institucional

En este capítulo nos proponemos ilustrar que el análisis de los mercados de tierras rurales desde el punto de vista de una economía de instituciones puede ser extremadamente valioso.

Para hacerlo bastaría con describir el institucionalismo a partir de dos premisas centrales, que muestran la diferencia existente entre su postura analítica y la del neoclasicismo. Según la primera de estas premisas, las instituciones sociales influyen tanto en el comportamiento como en el desempeño económico. De acuerdo con la segunda, no se puede dejar de reconocer el aspecto evolutivo del concepto. Las instituciones van evolucionando con el paso del tiempo, en respuesta a las cambiantes circunstancias económicas.

Se suele hacer una distinción entre el antiguo y el nuevo institucionalismo. Para abreviar, los representantes de la antigua escuela impugnan la hipótesis neoclásica de que existe una conducta racional, en tanto que quienes propugnan el nuevo institucionalismo se muestran, a lo más, dispuestos a modificarla. Gran parte de la ideas expuestas a continuación se basan en una abstracción, según la cual el origen de las instituciones se encuentra en las decisiones adoptadas por individuos con el objeto de lograr óptimos resultados y responden a conjuntos cambiantes de precios relativos, sin dejar de reconocer factores tales como la posición social, la identidad grupai y el poder, que indudablemente pueden influir en la conducta de los habitantes de las zonas rurales.

Nuestro análisis gira en torno a la idea de que los mercados no son sino las transacciones que se realizan entre los agentes económicos, y que los costos de transacción<sup>2</sup> influyen notablemente en la forma en que

se llevan a cabo dichas transacciones. Una de las causas del surgimiento de instituciones sociales y económicas, como los derechos de propiedad, es precisamente el interés por reducir los costos de transacción. Lipton (1993, p. 642), que define este conjunto de ideas como "el nuevo paradigma", describe su premisa básica —la existencia de instituciones rurales endógenas, que reducen los costos de transacción— diciendo que "los costos de transacción 'endogenizan' las instituciones".

Esta nueva interpretación de las instituciones, incluidas las instituciones agrarias, constituye un nuevo marco teórico, que aún no se había desarrollado cuando se realizaron los procesos de reforma de los años sesenta y setenta. En todo caso, hoy en día ayuda a comprender los errores cometidos y ofrece orientación para el futuro.

En general, para el análisis de las instituciones agrarias (o rurales) los economistas han recurrido a tres marcos teóricos: i) *la teoría económica neoclásica*, que considera estas instituciones como dadas; el conocimiento, la organización y la tecnología se consideran constantes y en ese marco los individuos tratan de elevar al máximo los beneficios, de modo que el resultado más común es el óptimo de Pareto; ii) *el estructuralismo*, según el cual el origen de las instituciones rurales se encuentra en las relaciones de poder entre grupos y clases, y éstas surgen de una "coerción ajena a la economía"; las instituciones seguirán existiendo mientras aquellos que se ven beneficiados por ellas consideren que la situación los favorece y mientras "los ganadores logren que los perdedores las acepten, ya sea recurriendo al lavado de cerebro, el soborno, las compensaciones o la coerción" (Lipton, 1993, p. 631); y iii) *la economía institucional*, según la cual las instituciones agrarias son la consecuencia endógena

<sup>2</sup> En nuestro contexto la expresión se refiere a todos los costos que tiene la transferencia de los derechos de propiedad, con excepción del costo directo de producción. Algunos ejemplos de esto serían

los costos de información, de negociación, de redacción y ejecución de contratos, o de definición y supervisión de los derechos de propiedad.

de medidas que se adoptan en parte para reducir los costos de transacción.

Aunque no niego el valor de los aportes de la economía neoclásica y estructuralista, considero que el institucionalismo representa un intento de armonizar los tres puntos de vista. La institución de los derechos de propiedad es muy importante en este contexto. El análisis del régimen vigente de derechos de propiedad, en lugar de estudiar la propiedad física de tierras, ayuda a comprender los mercados de tierras rurales. Esto significa que el control sobre un activo como la tierra no debe considerarse como la simple posesión de algo, sino como una red de derechos que une a un conjunto de personas. La propiedad se define, entonces, como el conjunto de derechos de una persona en relación con otras. Según Hoff (1993, p. 231), "si no existiera el derecho o la capacidad, de consumir activos, obtener ganancias de ellos y transferirlos, la actividad económica se reduciría a un mínimo. Por lo tanto, el grado de desarrollo económico de una región depende de su sistema de derechos de propiedad".

## 2. El derecho de propiedad de tierras

La tierra es una mercancía muy especial, porque no es un bien mueble, y porque puede ser utilizada con distintos fines y por varias personas al mismo tiempo. El uso de este recurso se rige por el régimen de derechos de propiedad. El derecho a la posesión de tierras tiene características muy singulares, puede ser muy complejo, y variar de un lugar a otro y a lo largo del tiempo. De acuerdo con Feder y Feeny (1993, p. 242), "el uso de la tierra puede adoptar la forma de caza, paso, recolección, pastoreo, cultivo, explotación de minerales, tala de árboles e incluso el derecho a la destrucción del recurso. Por ejemplo, en la Inglaterra del medievo y actualmente en el sur de la India el derecho al producto cultivado es individual, pero el derecho a los rastrojos después de la cosecha es colectivo. Asimismo, en algunas áreas del África subsahariana la propiedad del terreno y de los árboles corresponde a dos derechos distintos".

Los derechos de propiedad son muy importantes, porque determinan la asignación de recursos en un mundo dominado por los intereses conflictivos de distintos usuarios. Se ha señalado que sólo en la isla de Robinson Crusoe no era necesario definir los derechos de propiedad, por lo menos hasta la llegada de Viernes. Indudablemente, esto significa que los efectos de la distribución y redistribución de la tierra mediante

transacciones en el mercado también dependen del sistema vigente de derechos de propiedad. Cabe preguntarse, entonces, ¿por qué suele prestárseles tan poca atención? La respuesta es que los análisis económicos se basan por lo general en el supuesto de que los derechos de propiedad considerados son los típicamente occidentales, es decir exclusivos, transferibles, enajenables y exigibles. En tal caso, es aceptable que se excluyan del análisis las cuestiones relacionadas con los derechos de propiedad, pero no ocurre lo mismo cuando se trata de países en desarrollo, donde la situación es distinta; por lo tanto, los resultados de un estudio en el que no se tomen en cuenta las consecuencias del sistema vigente de derechos de propiedad suelen ser erróneos.

Todos los intentos de poner fin a la asimétrica distribución de la tierra en América Latina exigen el traspaso de los derechos de propiedad privada, y de las utilidades que producen, de los relativamente ricos a los relativamente pobres. Es importante señalar que en el análisis de estos temas "...rara vez se reconocen la sutileza y la complejidad de los derechos de propiedad de tierras, por lo que no se sabe claramente qué se traspasaría en realidad" (Bell, 1990, p. 148). Uno de los motivos por los que muchas de las reformas agrarias realizadas en el pasado con fines redistributivos han dado resultados poco satisfactorios es precisamente el hecho de que no se ha tomado en cuenta la extrema complejidad de la situación económica.

Feder y Feeny (1993) opinan que los derechos de propiedad deben considerarse una institución social. Los autores distinguen tres categorías básicas de instituciones: i) el *orden constitucional*, es decir las normas fundamentales que estructuran una sociedad, que también podrían definirse como las normas que indican cómo se formulan las normas; ii) *disposiciones institucionales* (leyes, reglamentos, asociaciones, contratos y derechos de propiedad) establecidas en el marco del orden constitucional, y iii) los *códigos normativos de conducta*, determinados por los valores culturales que dan legitimidad a las disposiciones institucionales y regulan la conducta. Las instituciones de la primera y la tercera categorías evolucionan lentamente, mientras que las de la segunda pueden modificarse con cierta rapidez.

Es importante tener presente que estas tres categorías están interrelacionadas y se influyen mutuamente. Feder y Feeny dan los siguientes ejemplos:

"Aunque el sistema legal vigente autorice la enajenación de la tierra, la transferencia de tierras a miembros de otro clan o grupo étnico puede ser una trans-

gresión de las normas culturales. Asimismo, aunque el derecho a la propiedad privada puede formar parte del orden constitucional y estar consagrado en las leyes, es posible que no existan los mecanismos de registro y aplicación pertinentes" (Feder y Feeney, 1993, p. 241).

Con fines analíticos, los derechos de propiedad aplicables a la tierra podrían clasificarse en cuatro categorías ideales: i) derechos inexistentes o libre acceso, es decir, los derechos no han sido asignados, ii) propiedad comunal, iii) propiedad estatal y iv) propiedad privada. En los últimos tres casos, los derechos corresponden a un grupo, al Estado y a una entidad privada, respectivamente. Estas cuatro categorías pueden coexistir en una sociedad y, además, es posible que se aplique más de una a un determinado terreno.

Los conceptos de propiedad estatal y propiedad privada están bien definidos en comparación con los de regímenes de propiedad comunal y de libre acceso. Es posible que la línea divisoria entre los dos últimos no sea clara, debido a que la estructura de incentivos en el caso de la propiedad comunal puede dar origen a un comportamiento económico muy similar al del régimen de libre acceso. En muchos países de América Latina la falta de títulos de dominio puede afectar hasta a un 50% de las tierras cultivadas, lo que se traduce en un libre acceso *de facto*. Por lo tanto, convendría estudiar en detalle las características de los regímenes de derechos de propiedad no privados y que no sean propiedad estatal.

El redescubrimiento de un artículo publicado hace casi treinta años (Demsetz, 1967) es muy valioso en este contexto. En algunos casos, el autor adopta una perspectiva amplia, lo que puede hacerlo difícil ver la aplicación práctica de sus ideas, pero las premisas que sirven de base al artículo nos ayudan a comprender muchos de los temas que nos interesan.

Según Demsetz, "los derechos de propiedad derivan su importancia del hecho de que ayudan a un hombre a formarse las expectativas que él puede razonablemente tener en su trato con otras personas" (Demsetz, 1967, p. 347). El autor considera que hay una estrecha relación entre los derechos de propiedad y las externalidades. En este caso "externalidad" es todo efecto beneficioso o perjudicial que tienen para alguien los actos ajenos. Ejemplos clásicos de esto son el humo que sale de la chimenea de una fábrica y la sombra de un edificio muy alto que cae sobre la piscina de un hotel vecino. Estos efectos son "externos" en el sentido de que no hay un precio conexo y, por lo tanto, no influyen o influyen poco en las decisiones

de los agentes económicos, puesto que no se trasmite información a través del mecanismo de precios. Por lo tanto, la "internalización" de los efectos externos es un proceso o mecanismo por el cual esos efectos pasan a influir en el comportamiento de los afectados.

Demsetz sostiene que "una de las principales funciones de los derechos de propiedad es la orientación de los incentivos a fin de lograr una mayor internalización de las externalidades" (Demsetz, 1967, p. 348). En el artículo mencionado el autor analiza el surgimiento de los derechos de propiedad en dos grupos de indígenas de América del Norte. El primero de ellos, que vive en la península del Labrador, se dedica a un comercio de pieles muy rentable; la caza de animales en un régimen de propiedad común hace necesario, después de cierto tiempo, el establecimiento de derechos privados claramente definidos cuando el costo de la coordinación del acceso, inevitable dentro del régimen de libre acceso (*de facto*), se eleva demasiado, lo que plantea el peligro de explotación excesiva del recurso.

El segundo grupo vive en las llanuras del sudoeste. A diferencia de lo que sucede con los animales de caza del norte, los originarios de esta región, animales de pastoreo, no tienen valor comercial y, además, tienden a recorrer grandes extensiones. Por estos dos motivos, el establecimiento de derechos de propiedad privada exigibles no es adecuado ni factible. Por consiguiente, los indígenas de la península del Labrador muestran una larga tradición en derechos de propiedad privada de la tierra, lo que no ocurre en el caso de los indígenas del sudoeste.

A continuación, el autor analiza la propiedad "comunal". Aunque no hace una clara distinción entre ésta y la propiedad "común" sus observaciones son muy ilustrativas. Al parecer, cuando Demsetz habla de propiedad comunal se refiere al régimen de libre acceso. Pero, como en algunos casos no es fácil distinguir entre los dos, la conclusión de que los derechos de propiedad aplicables en estos casos se traducen en significativas externalidades que no se internalizan, de todos modos puede ser válida. Es posible que los efectos externos sean menos evidentes en un régimen de propiedad comunal, cuando la comunidad es bastante reducida y existe una cierta coordinación entre sus miembros, que excluye a todos los que no pertenecen a ella. En tales casos, se pueden internalizar las externalidades mediante negociaciones cuyo costo aumenta en proporción directa al tamaño de la comunidad. La segunda ventaja del derecho a la propiedad privada, entonces, sería el hecho de que las negociaciones



tienen un costo inferior al que supone la propiedad comunal. Esto lleva a Demsetz (1967, p. 358) a afirmar que "la propiedad suele ser un asunto privado".

Las enseñanzas más importantes de este raciocinio podrían ser que: i) los derechos de propiedad internalizan las externalidades; ii) los derechos de propiedad surgen cuando las ventajas de la internalización son superiores a los costos conexos; iii) precisamente esto ocurre por lo general en el curso del proceso de desarrollo económico; iv) los derechos de propiedad privada ofrecen el mejor mecanismo de internalización de efectos externos; v) por lo tanto, en términos generales, serían una condición necesaria, aunque no suficiente, del desarrollo, y vi) por consiguiente, sería muy importante que el Estado permitiera que éstos se ajustaran. Lo último porque los antiguos regímenes —en vista de la aparición de nuevas tecnologías y nuevos mercados— pueden ser inadecuados para circunstancias diferentes.

Lo anterior no significa que los derechos de propiedad privada sean siempre la mejor alternativa en todos los casos. De hecho, su valor depende de las circunstancias particulares de una sociedad, entre otras cosas de su etapa de desarrollo económico. Demsetz toma en cuenta este hecho cuando afirma que hay que tener presente "la preferencia de una comunidad por la propiedad privada. Algunas comunidades tienen sistemas de propiedad privada menos desarrollados que otras, pero de acuerdo a sus preferencias, la aparición de nuevos derechos privados o estatales de propiedad responderá a la evolución de la tecnología y a los precios relativos" (Demsetz, 1967, p. 350).

Por último, el derecho de propiedad también es importante porque fomenta el uso eficiente de la tierra y las inversiones en el sentido de que reduce la información asimétrica —y las deficiencias e incertidumbres conexas— y, por lo tanto, facilita las transacciones en los mercados financieros. La difusión de información asimétrica en los mercados de tierras puede producirse en el proceso de desarrollo (agrario) de una sociedad. En las primeras etapas del proceso, los miembros de una misma comunidad realizan la mayoría de las transacciones relacionadas con tierras y el acceso

a la información es todavía principalmente simétrico. Los individuos saben con quien están tratando y a quien pertenece cada terreno. Al aumentar la movilidad personal y del capital en las etapas más avanzadas, aumenta también el número de transacciones con individuos de fuera de la comunidad, lo que plantea el problema de la información imperfecta y los conflictos motivados por la posesión de tierras. A su vez, esto puede reducir la eficiencia, debido a que, en tales circunstancias, el precio de la tierra se apartará de su precio sombra y el alcance de las transacciones será subóptimo. Por supuesto, esta afirmación se basa en la hipótesis de que las transacciones relacionadas con tierras suelen incrementar la eficiencia, porque asignan recursos de acuerdo con su potencial productividad marginal.

Es importante señalar que "los cambios en las relaciones económicas y en las estructuras de poder que caracterizan al proceso de desarrollo imponen nuevas necesidades relacionadas con los derechos de propiedad y las instituciones que los reglamentan y hacen que se respeten" (Feder y Feeny, 1993, p. 242). Los factores que realzan el atractivo de invertir en la calidad de la tierra, entre otros, la presión demográfica y el cambio tecnológico, exigen derechos de propiedad privada claramente delimitados. En muchos países en desarrollo en los que se manifiestan estos factores, la exigencia de cambios con tal objeto es muy fuerte.

Se podría decir que, aunque el régimen "óptimo" de derechos de propiedad no es necesariamente la institución de la propiedad privada, a lo largo del proceso de "modernización" de una sociedad ésta va adquiriendo cada vez más importancia. Por ejemplo, la historia económica de los países europeos muestra que en la transición a mayores niveles de desarrollo se acentúa la división del trabajo, aumenta la complejidad de la interacción económica entre diversos agentes y comienzan a surgir lentamente los mercados de factores, todo lo cual conduce a la sustitución de la propiedad común de la tierra por regímenes de propiedad privada (Barlowe, 1958).

### III

## Transacciones de tierras en el medio rural

*En el mejor de los casos, el mundo funciona  
con un esquema de soluciones subóptimas.*  
Erik Thorbecke

### 1. El medio económico

Según De Janvry, Sadoulet y Thorbecke, en los países en desarrollo la economía rural "...se caracteriza por mercados muy imperfectos, en que los costos de las transacciones suelen ser bajos cuando éstas se realizan dentro de la comunidad y altos en el caso contrario, y por información asimétrica, oligopolios fragmentados, falta de garantías formales y altos riesgos covariantes" (De Janvry, Sadoulet y Thorbecke, 1993. p. 569).

En estas circunstancias, las transacciones que se realizan en el medio rural pueden ser muy complejas. Es posible que surjan configuraciones de mercado y del tipo *non mercado*, y que se realicen transacciones sin precio visible ya sea dentro de las unidades familiares o entre los miembros de una organización. También cabe la posibilidad de que las transacciones establezcan un vínculo entre trabajo y tierra y entre crédito y trabajo. Además, la naturaleza de las transacciones depende, entre otras cosas, del poder relativo que tiene un individuo en la sociedad, y de instituciones como las normas culturales y el régimen jurídico. Por lo tanto, sería erróneo considerar que las transacciones en el medio rural se realizan en el contexto de mercados perfectos e ignorar la amplia gama de instituciones agrícolas que puede haber (Bardhan (ed.) 1989).

La conclusión básica aquí es que, en un mundo caracterizado por información imperfecta y asimétrica y por múltiples imperfecciones en mercados conexos, la constitución de mercados organizados o de estructuras ajenas al mercado que sirvan de marco a las transacciones de determinados bienes, depende de los costos de transacción que suponen. También es importante reconocer que las configuraciones de mercado y de *non mercado* que se dan en un sistema económico no operan en forma independiente, sino que interactúan.

En este contexto, es importante dejar en claro que es erróneo suponer que las operaciones realizadas fuera del mercado se dan en un vacío, fuera de la esfera económica. La propia existencia de una racionalidad

económica (la reducción a un mínimo de los costos de transacción) explica esa clase de configuraciones.

Lo más importante es determinar si las transacciones más o menos libres entre agentes económicos facilitan el procesamiento de toda la información necesaria y, por lo tanto, darán mejores resultados que las reformas redistributivas realizadas en el pasado.

### 2. Transacciones de tierras en el marco del mercado

Aunque los medios de adquisición de tierras son muy variados (entre otros, herencia, cesión de títulos de propiedad por parte del Estado y ocupación ilegal) y todos ellos pueden contribuir en una medida importante a determinar la estructura de tenencia de la tierra, esta sección se refiere exclusivamente a las transacciones dentro del mercado formal.

Los análisis de los mercados de tierras rurales suelen centrarse en los mercados de *venta*. ¿Cómo operan estos mercados? ¿De qué dependen los resultados del proceso? Para comenzar, trataremos de dar respuesta a estas preguntas, pero, como se indica más adelante en la subsección b), probablemente haya que prestar mucha más atención a los mercados de *alquiler* de tierras de la que se les otorga comúnmente.

#### a) *Los mercados de venta y sus limitaciones*

En general, se podría decir que en América Latina los mercados de venta de tierras se caracterizaron en el pasado por su inactividad. Las políticas de ajuste aplicadas en los últimos años comenzaron a modificar esta situación, pero en muchos casos el problema subsiste aún. Esto permite suponer que debe haber una serie de factores que entran en el funcionamiento más dinámico de ese mercado. Shearer, Lastarria-Cornhiel y Mesbah (1991) hacen una distinción entre las limitaciones que afectan a la demanda y a la oferta.

Estas últimas se consideran más importantes. Los autores distinguen tres categorías: i) limitaciones debidas a la concentración de la tierra; se supone que la distribución sesgada de la tierra tiende a perpetuarse

porque los grandes terratenientes rara vez están dispuestos a vender, lo que puede atribuirse, entre otras cosas, a la preferencia por la tierra como depósito de riqueza, defensa contra la inflación y fuente de poder; ii) limitaciones debidas a la falta de títulos de dominio, que impide la incorporación de tierras al mercado o se traduce en su venta a un precio inferior al real para compensar la incertidumbre (véase el capítulo IV, en el que se analizan los efectos adversos de la concesión de títulos de propiedad); iii) limitaciones jurídicas, administrativas y fiscales, entre las que figuran los prolongados y costosos trámites de transferencia y registro, las restricciones impuestas a los beneficiarios de los programas de reforma agraria que, por lo general, no tienen derecho a vender o alquilar sus tierras por muchos años, y obligaciones fiscales, como los impuestos sobre las transferencias y las ganancias de capital.

Las limitaciones que afectan a la demanda son, ante todo, la falta de recursos para la compra de tierras y los altos costos de transferencia. Los habitantes pobres de las zonas rurales no cuentan con medios suficientes para comprar tierras ni están en condiciones de recibir préstamos comerciales, debido a la falta de garantías, a la imperfección de los mercados financieros o al simple hecho de que éstos no existen. Los altos costos de las transacciones, que responden en gran parte a problemas burocráticos, a los impuestos obligatorios y a la búsqueda de información, dificultan aún más la situación, porque se traducen en un alza de los precios reales de la tierra.

A juicio de los autores que otorgan más importancia a las limitaciones relacionadas con la demanda, debido a las condiciones en que operan los mercados de tierras no pueden, por sí solos, modificar drásticamente la estructura vigente de tenencia de la tierra. Los autores sostienen que esto se debe a numerosas ineficiencias e imperfecciones, vinculadas, entre otras cosas, a la relación existente entre créditos y tierra y a las distorsiones de política. Sin embargo, aunque es posible lograr un mayor grado de eficiencia mediante las transacciones de tierras, es imposible que se logre una solución óptima a través de los mercados.

El valor presente es el principal factor que incide en las distorsiones de precios. Por diversas razones, dado un determinado costo del crédito el precio de equilibrio de la tierra no hipotecada, siempre será superior al valor presente descontado del flujo de ingresos que genera. En cambio, en el caso ideal de mercados perfectos, el valor de las tierras que pueden destinarse a la agricultura será igual al valor presente de

la rentabilidad de la explotación agrícola, capitalizada al costo de oportunidad del capital.

Esta observación es válida por los siguientes motivos: i) porque la tierra tiene valor de garantía (da acceso al crédito) y ii) porque contribuye a disminuir el riesgo (entre otras cosas, protege de la inflación); estos "servicios" se suman a la utilidad que ofrece la tierra a su dueño y los posibles compradores deben ofrecer una compensación por ellos; iii) los costos de transacción se hacen efectivos en el proceso de compra de tierras o de obtención de un préstamo; estos costos suelen ser fijos, por lo que disminuyen a medida que aumenta el tamaño de la propiedad o el monto del crédito solicitado; iv) el alza futura real del precio de la tierra que acompaña al crecimiento demográfico y al aumento de la demanda urbana de tierras agrícolas, al igual que los subsidios al crédito o las exoneraciones fiscales por el ingreso agrícola, se capitalizan en parte al precio corriente de mercado. Por lo tanto, el precio de mercado de la tierra no depende exclusivamente de su uso productivo.

Todo lo anterior provoca problemas financieros a los grupos pobres, que se suman a sus dificultades para acceder a los mercados de capital, debido a la falta de garantías y a sus bajos ingresos. A raíz de la situación descrita en el párrafo anterior, los compradores que necesitan pedir dinero en préstamo pero que no tienen posibilidades de conseguirlo, se ven obligados a recurrir a sus ahorros para financiar la compra, lo que, a su vez, favorece a los más acaudalados y, por lo tanto, acentúa la desigual distribución de las tierras. Para resumir:

"Dado que la tierra es, muchas veces, el almacén de riqueza preferido, en los mercados intertemporales imperfectos la utilidad derivada de la propiedad de la tierra supera la proveniente de las ganancias agrícolas. Debido a su inmovilidad, la tierra es una de las garantías más apreciadas en los mercados de créditos, lo que constituye otra ventaja de la posesión de tierras, sobre todo cuando las condiciones no permiten contratar seguros contra el riesgo de producción" (Binswanger, Deininger y Feder, 1993, p. 50).

Hay otros factores que se interponen e impiden la eficiencia del proceso. En general, se podría decir que en un año de buenas cosechas la oferta de tierras es baja, mientras que en los años malos las ventas motivadas por problemas de producción aumentan, lo que también afecta ante todo a los pobres.

Lo más importante en este caso es el hecho de que, debido a las distorsiones de precios, que obedecen a causas muy variadas, a los pobres les resulta imposible o muy difícil comprar tierras. Esto lleva a

Lipton (1993, p. 651) a concluir que "las distorsiones de precios que favorecen a las grandes explotaciones agrícolas, muy altas cuando se trata de precios sombra, conducen a la desaparición de las relaciones inversas, cuando se opera a los precios del mercado e incluso con precios reales incluidos los costos de transacción. Por lo tanto, la corrección de esas distorsiones facilita la mayor segmentación de la tierra en tenencias más pequeñas".

b) *Los mercados de arrendamiento*

De partida, hay que señalar que, a diferencia de lo que sostienen muchos encargados de la formulación de políticas, en los estudios sobre los mercados de tierras rurales prácticamente ha quedado demostrado que los acuerdos de alquiler o arrendamiento son una respuesta racional de los agentes económicos a una serie de variables, porque éstos permiten superar o mitigar algunos de los factores que impiden una distribución más equitativa de la tierra analizados en secciones anteriores.

El arrendamiento con alquiler fijo puede considerarse como la alternativa al trabajo asalariado. En el contexto de un mercado perfecto, todas las opciones contractuales tienen las mismas consecuencias, por lo que es indiferente si el dueño de la tierra contrata mano de obra (trabajo asalariado) o si la mano de obra arrienda tierras (arrendamiento con alquiler fijo). Sin embargo, en vista de que se da la relación inversa mencionada, en muchos casos a los grandes terratenientes les conviene alquilar parte de sus tierras.

Además de ser rentables para los dueños de la tierra, ha quedado demostrado en la práctica que los acuerdos de alquiler también pueden beneficiar a los habitantes pobres de las zonas rurales. Fuera de ser una respuesta natural a los mercados limitados de venta, los mercados de arrendamiento surgen en un medio que se caracteriza por múltiples imperfecciones e incertidumbres. Estos mercados son capaces de superar las limitaciones de la oferta, entre otras la resistencia de los dueños de tierras a venderlas (por ejemplo, porque prefieren conservarlas como una forma de protegerse de la inflación) o de la demanda, como la falta de capital para adquirir tierras.

Es posible que los pequeños agricultores prefieran alquilar sus tierras, en parte o en su totalidad. En Perú se ha dado una situación muy interesante (Figuería, 1995); algunas agroindustrias alquilan tierras de los campesinos y luego contratan a los propios dueños para trabajarlas.

Los acuerdos de alquiler deben adecuarse a las condiciones del medio. Por ejemplo, en los mercados

imperfectos intertemporales en los que es posible contratar seguros contra riesgo, los acuerdos de mediería pueden ser muy útiles, puesto que pueden asegurar contra las fluctuaciones fortuitas de la producción (por ejemplo, por variaciones climáticas).

Sin embargo, se han planteado dudas que han llevado a las autoridades a formular políticas para limitar el alcance de los acuerdos de arrendamiento, sobre todo los de mediería. Quienes cuestionan esta opción por consideraciones relacionadas con el capital sostienen que, como se puede comprobar en la práctica, los terratenientes acaudalados suelen tener mucho mayor poder de negociación. Por otra parte, muchos economistas consideran que la mediería es problemática desde el punto de vista de la eficiencia ("ineficiencia marshalliana"), debido a que en virtud de los contratos de mediería los inquilinos sólo reciben parte del producto marginal de los insumos. Sin embargo, la información empírica disponible indica que esta ineficiencia es poco importante a nivel de la explotación agrícola (Binswanger, Deininger y Feder, 1993). En los estudios sobre la materia no se han encontrado diferencias significativas en el rendimiento y la magnitud de los insumos entre las tierras cultivadas por sus dueños y las explotadas por medieros. En todo caso, según Bell (1990, p. 161), "independientemente de que la eficiencia se vea o no limitada, en un sistema estático de mercados incompletos la mediería parece ser una buena alternativa, porque induce a los individuos que tienen aversión al riesgo, a dedicar los recursos y los conocimientos prácticos de los miembros de la familia a la explotación agrícola, en lugar de limitarlos al trabajo no especializado y asalariado, para el que algunos de dichos recursos y conocimientos no sirven de nada, y que por lo general es menos remunerativo".

Además de este argumento basado en factores estáticos, la existencia de mercados de arrendamiento de tierras también se podría justificar por su función dinámica, la de vehículo de acumulación de activos y conocimientos prácticos. Esto responde a la hipótesis de la escala agrícola, según la cual "los jóvenes relativamente pobres empiezan trabajando como labriegos, y a través de la experiencia, el trabajo y el ahorro van desarrollando aptitudes y acumulando capital que les permiten ir pasando por etapas sucesivas de la mediería al arrendamiento con alquiler fijo y, si tienen suerte, de éste directamente a la propiedad de la tierra" (Bell, 1990, p. 162). Aunque esta progresión depende de una serie de circunstancias favorables, no cabe duda de que puede darse en muchos casos en que los agricultores

parten con escaso capital o limitados conocimientos, o ambos. Para ellos el arrendamiento de tierras puede ser la alternativa más adecuada e incluso la única manera de salir de la pobreza. Los resultados de algunos estudios permiten suponer que esta escala agrícola jugó un papel muy importante en el desarrollo rural en el sur de los Estados Unidos después de la abolición de la esclavitud (Binswanger, Deininger y Feder, 1993).

Para concluir, se podría decir que, en un mundo caracterizado por múltiples imperfecciones e incerti-

dumbres, los acuerdos de arrendamiento son a menudo un medio eficaz para llegar si no a una solución óptima, por lo menos, a una solución subóptima. Algunas de las dudas mencionadas se deben al desconocimiento de que los acuerdos de mediería, muy comunes en todo el mundo, son una respuesta a un medio imperfecto, por lo que no se los debe culpar por las deficiencias causadas por éste. Es posible que la imposición de una fuerte regulación a los mercados de arrendamiento, precisamente debido a esas dudas, redunde en una eficiencia aún menor.

## IV

### Políticas para una reforma exitosa del mercado de la tierra. Una visión general

#### 1. Medidas gubernamentales en un medio imperfecto

Cuando se analizan las medidas de política relacionadas con los mercados de tierras rurales, conviene tener presente que las observaciones sobre las instituciones agrícolas formuladas en las secciones anteriores son muy importantes en el contexto del proceso de adopción de decisiones. En un medio rural en el que las transacciones económicas se realizan en el marco de regímenes de derechos de propiedad muy complejos, en mercados interrelacionados imperfectos y en estructuras ajenas al mercado, es difícil prever las consecuencias de las medidas gubernamentales. Los instrumentos destinados a modificar una determinada estructura pueden tener efectos indirectos e influir en otras. Por ejemplo, es concebible que la liberalización del mercado financiero oficial provoque un alza de las tasas de interés en el mercado informal, debido a la desviación de ahorros del segundo al primero.

En términos generales, siempre conviene determinar si se justifica realmente la intervención gubernamental en los mercados agrícolas. Stiglitz (1987) ofrece un buen marco para dar respuesta a esta pregunta. El autor menciona cinco áreas en que se manifiestan las deficiencias del mercado y en las que, por lo tanto, se justifica la intervención gubernamental: i) mercados incompletos de seguros a futuro y crédito, ii) rentabilidad creciente de la provisión de bienes públicos (por ejemplo, proyectos de suministro de agua

financiados con fondos públicos), iii) información imperfecta, iv) externalidades y v) distribución del ingreso.

Hay un caso de falla del mercado que reviste particular importancia en relación con el tema que estamos analizando: la no creación de un mercado. Un mercado también puede fracasar "...cuando el costo que implica una transacción en el mercado da origen a una desutilidad mayor que la utilidad que genera, de tal modo que no se recurre al mercado para efectuarla. En tal caso aparecen instituciones subrogantes que hacen posible la transacción o ésta simplemente no se realiza. La inexistencia de un mercado, entonces, es el caso extremo de falla del mercado. En términos más generales, el mercado existe, pero la utilidad que reporta a una unidad familiar determinada puede ser inferior o superior al costo, por lo que algunas unidades recurren al mercado y otras no lo hacen" (De Janvry, Fafchamps y Sadoulet, citado por Thorbecke, 1993, p. 598).

Esas "instituciones subrogantes", que Thorbecke define como "configuraciones de *non mercado*" y Bardhan llama "instituciones agrarias", son precisamente las que hacen un tanto impredecibles los resultados de las intervenciones del gobierno.

Por lo tanto, hay que actuar con mucha cautela en este campo. Como señala un investigador, "si, inspirados por un afán reformador, no prestamos la debida atención a la razón económica fundamental que subyace a las instituciones preexistentes y a sus inter-

relaciones y terminamos por mutilarlas, es posible que no siempre mejoremos la situación de los inquilinos —trabajadores— y prestatarios, que deberían ser los beneficiarios de nuestros programas, e incluso podemos agravarla" (Bardhan, citado por Thorbecke, p. 594).

Además, Carter y Mesbah (1993, p. 1088) afirman que las políticas de reforma del mercado de tierras "se basan en el supuesto de que quienes carecen de recursos no tienen una desventaja competitiva básica en la esfera de la producción que se extienda al mercado de tierras". Por consiguiente, esas políticas deben darse en un contexto que vincule ambos aspectos.

Pese a esto, al parecer habría amplias posibilidades de crear nuevos mercados de tierras rurales o de agilizar los ya existentes mediante la adopción de determinadas políticas públicas. Lo más importante no es determinar la naturaleza de las nuevas políticas que podrían adoptarse. Más bien habría que prestar atención a las normas ya vigentes que suelen tener efectos no deseados en términos de eficiencia y equidad.

Los legisladores no deberían dar preferencia a una determinada forma de organización económica. Por ejemplo, la existencia de una amplia gama de formas de tenencia de la tierra podría atribuirse en parte a las decisiones de personas con distintas capacidades y preferencias, algunas de las cuales pueden inclinarse más por el trabajo asalariado y la mediería en tanto que otras, con una actitud más empresarial y arriesgada, se inclinan por el alquiler pagado en dinero en efectivo y por la explotación de la tierra por parte de sus dueños (Schweigert, 1989).

## 2. Políticas relativas al mercado de la tierra

La reforma de los mercados de la tierra mediante bancos agrarios o el financiamiento de los campos de tierras con ayuda de subsidios gubernamentales ha sido muy importante en Estados Unidos y Europa durante gran parte del presente siglo. En cambio, hay muy pocos casos de procesos similares en América Latina, y la literatura sobre el tema también es muy limitada.

Los instrumentos de política deben centrarse en el perfeccionamiento de la oferta de tierras, entre otras cosas mediante programas de legalización de títulos, y de la demanda, entre otras cosas mediante la eliminación de ciertos subsidios para así bajar los precios.

Shearer, Lastarria-Cornhiel y Mesbah (1991) mencionan cinco áreas en las que consideran necesaria la intervención gubernamental para facilitar el acceso de los pobres a la tierra:

i) *eliminación de los subsidios de escala*: algunos subsidios, entre otros los préstamos a tasas reales negativas de interés, suelen favorecer a los grandes terratenientes; éstos tienen mayor acceso a la información que necesitan, más posibilidades de recibir asesoría jurídica y las instituciones financieras los prefieren, porque les ofrecen más seguridad. Además, estos subsidios suelen capitalizarse de tal modo que se reflejan en el precio de la tierra, lo que limita aún más las posibilidades de compra de los pobres. Por lo tanto, la eliminación de los subsidios de escala debería darles a éstos mayores posibilidades de negociación.

ii) *impuestos sobre la tierra*: lo más importante en este caso es la hipótesis de que la aplicación de un impuesto progresivo sobre la tierra induce a los grandes terratenientes a subdividir sus tierras para vender parte de ellas. Pero ha sido muy difícil aplicar impuestos de ese tipo, sobre todo debido a las relaciones de poder y a las múltiples posibilidades de evasión ("subdivisión nominal"). El mejoramiento del sistema de tributación sobre la tierra también se justifica por el posible uso de los recursos que se obtengan para el financiamiento de tierras o de bancos hipotecarios para conceder préstamos a los pobres rurales a tasas de interés preferenciales.

Sólo nos referiremos brevemente a los numerosos problemas relacionados con la tributación. Después de comparar los efectos de los impuestos sobre la tierra y sobre la producción, Hoff (1991, p. 93) llega a la conclusión de que [la preferencia por el impuesto sobre la tierra] "...se basa en el supuesto de que las instituciones que permiten concentrar y compartir los riesgos de producción son perfectas. Cuando se toman en cuenta las imperfecciones de esas instituciones, cierto uso de los impuestos sobre la producción será Pareto-superior a un régimen de aplicación exclusiva de impuestos sobre la tierra y también puede conducir a un aumento de la producción".

Skinner (1991) indica que en, ciertas circunstancias, la adopción de un impuesto sobre la tierra, en lugar de un impuesto sobre las exportaciones y la producción, puede incluso provocar un alza del precio de la tierra y poner en riesgo su propósito redistributivo. Esto es lo que puede suceder cuando el efecto de capitalización del impuesto sobre las exportaciones (baja del precio de las tierras) supera, en términos de magnitud, el del impuesto sobre la tierra. Desde este punto de vista, el principal obstáculo al uso eficiente del impuesto sobre la tierra se encuentra en factores de carácter administrativo:

"A diferencia del impuesto sobre las mercancías

o las exportaciones, que se basan en indicadores de producción fácilmente determinables, el impuesto sobre la tierra se basa en el valor del terreno, el valor de mercado o el ingreso neto, tres indicadores que es muy difícil determinar en las zonas rurales, donde los mercados de tierras son escasos" (Skinner, 1991, p. 114).

iii) *registro de tierras*: lo importante en este caso es que los trámites de registro excesivamente burocráticos y complejos tienen costos de transacción muy altos, que dificultan el funcionamiento de un mercado de tierras. Esto tiene efectos negativos para la oferta y la demanda, porque tanto el vendedor como el comprador deben sufragar los gastos pertinentes. Por lo tanto, los costos de transacción podrían ser uno de los factores que explicaran la resistencia de los grandes terratenientes a subdividir sus tierras y venderlas a varios compradores, en sucesivas operaciones con un alto costo.

iv) *títulos de propiedad*: los programas de legalización de los títulos de propiedad se justifican por diversos motivos. En primer lugar, lo más probable es que el título de propiedad dé seguridad con respecto al futuro, lo que puede incrementar la productividad porque el incentivo para invertir en maquinarias o fertilizantes es mayor cuando uno sabe que va a "cosechar lo sembrado". Además, el título de dominio es lo único que ofrece a los pequeños propietarios la posibilidad de utilizar la tierra como garantía de nuevos préstamos.

Hay autores que están en desacuerdo con esta idea, por considerar que la tierra protegida por títulos puede aumentar su valor; por lo tanto, quienes no disponen de recursos tendrían dificultades para convertirse en propietarios. También se sostiene que las expectativas futuras son sólo uno de los factores que influyen en la decisión de invertir en el mejoramiento de la tierra. Hay otros factores que también son importantes, como las posibilidades de invertir fuera de la explotación agrícola y la disponibilidad de capital. Pero sea como fuere, cabe suponer que los títulos de dominio, ciertamente, no influyen negativamente en las decisiones sobre inversión.

Por otra parte, hay quienes sostienen que la legalización de los títulos crea mayor inseguridad, porque permite ofrecer la tierra como garantía y, por consiguiente, perderla por incumplimiento de los compromisos contraídos. Cuesta imaginar, sin embargo, que

este riesgo sea peor que el no tener título de propiedad ni acceso al crédito.

En este contexto, el argumento decisivo es que los sistemas de tenencia comunal pueden ser un importante sustituto de los mercados de capital y riesgo cuando éstos son imperfectos o bien no existen. Cabe suponer que en esa situación la concesión de títulos de dominio individual deja a los nuevos dueños sin la "concha protectora" de la comunidad, por lo que podría obligarlos a vender para satisfacer sus necesidades básicas, entre otras las de alimentación.

En vista de estos problemas, es evidente que la seguridad no depende exclusivamente de la posesión de un título legal. También debe haber una infraestructura conexas, que ofrezca servicios de crédito, mercados contingentes y acceso a éstos, y otras formas de ayuda pública.

Por último, y esto no es lo menos importante, conviene tener presente que los programas de legalización de títulos tienen un costo, por lo que en cada caso se debería comparar los beneficios derivados de esos programas con los recursos necesarios para ejecutarlos.

v) *bancos hipotecarios y bancos agrarios*: como ya se ha comentado, las posibilidades que tienen los pobres de las zonas rurales de adquirir tierras se ven muy limitadas porque no disponen de financiamiento externo. Este problema se debe en parte a que las instituciones financieras no pueden otorgar préstamos, debido al conflicto que se produce entre la captación de capital a corto plazo en el mercado y el capital a largo plazo necesario para comprar tierras. Los costos de transacción enormes que supone la concesión de préstamos a un gran número de pequeños agricultores también influyen en esta situación.

En vista de lo anterior, la creación de bancos hipotecarios que otorguen préstamos individuales en condiciones preferenciales y/o de bancos agrarios, que compren grandes propiedades y luego las subdividan en terrenos más pequeños con el objeto de venderlos, puede dar resultados muy positivos. Lamentablemente, en los países en desarrollo, cuyos mercados financieros en general están poco desarrollados y, por lo tanto, es muy difícil reunir el capital necesario, el financiamiento de instituciones de ese tipo es una tarea atemorizante y suele quedar en manos de los donantes internacionales.

# V

## La experiencia de algunos países

El análisis de los países incluidos en esta muestra revela el interés que han comenzado a mostrar las autoridades de la región por las soluciones de mercado. Asimismo, quedan claramente en evidencia los intentos de corregir políticas anteriores mal concebidas. En algunos países han estado operando, durante las dos últimas décadas, mercados de tierras rurales que muestran un nivel de actividad más bien bajo, pero que permiten estudiar algunos resultados de su operación. En otros países, aún no se han puesto en funcionamiento mecanismos de transferencia de los derechos de propiedad.

La observación de los distintos casos también deja en evidencia la complejidad del tema, es decir, la persistencia de una estructura de tenencia monopolizadora, la amplia gama de regímenes de derechos de propiedad, el estado lamentable de los sistemas de catastro, las políticas frecuentemente contraproductivas e incoherentes, los múltiples factores que influyen en el comportamiento de los agentes de las zonas rurales y la extensión de tierras sin títulos de dominio. También revela la gran variedad de situaciones que se dan simultáneamente dentro de un país. La necesidad de modificar la situación actual es innegable pero, dado que las instituciones y las estructuras rurales pueden variar de una región a otra, posiblemente haya que recurrir a instrumentos diversificados para fomentar los mercados de tierras.

### 1. Chile

En los dos gobiernos que precedieron al régimen militar, Chile vivió dos olas sucesivas de expropiaciones amplias, que abarcaron el 40% del territorio nacional. La propiedad privada fue uno de los pilares de la política económica aplicada a partir del golpe de Estado de 1973, por lo que el gobierno inició un proceso de devolución de tierras a sus antiguos dueños. Aunque en muchos casos así se volvió a la situación existente antes del golpe, unas 48 000 familias campesinas (parceleros) recibieron tierras cultivables.

Posteriormente, los parceleros revendieron alrededor del 45% de las tierras recibidas. El análisis de los antecedentes de esta situación permite comprender algunos aspectos del funcionamiento de un mercado de tierras rurales bastante liberalizado.

Dos investigadores chilenos publicaron un interesante estudio de caso de la Región Metropolitana en el Valle Central, la zona agrícola por excelencia, y de la VIII Región, ubicada en el sur del país y con un importante componente de agricultura tradicional (Echeñique y Rolando, 1991). Los autores descubrieron que en 1991 se había vendido alrededor del 70% de las parcelas asignadas en la Región Metropolitana y cerca del 45% de las distribuidas en la VIII Región. El mercado era más activo en las áreas con tierras más fértiles y mejor infraestructura, debido sobre todo a la alta demanda de buenas tierras agrícolas que se produjo cuando comenzó el auge del subsector de la agricultura chilena dedicado a la producción de frutas y verduras de exportación, ubicado en su mayor parte en el Valle Central del país. Los parceleros comenzaron a vender sus tierras un año o dos después de recibirlas. La mayoría de las ventas se registraron entre 1979 y 1982, período en el que se desató una grave crisis en el sector agrícola pero caracterizado también por la expansión de las exportaciones de frutas, que se tradujo en una gran demanda de tierras. El 58% de las ventas de las tierras de los parceleros se registró en ese período.

Echeñique y Rolando llegaron a conclusiones notables en el estudio de las motivaciones de los ex parceleros para vender sus tierras, en el que también entrevistaron a dirigentes agrícolas. Las principales razones mencionadas fueron las cuantiosas deudas contraídas y la falta de capital de explotación. Alrededor de un 40% de los campesinos entrevistados en la Región Metropolitana indicaron que se deshicieron de sus tierras por esas dos causas, a las que pueden atribuirse el 23% y el 19% de las ventas, respectivamente, aunque hay muchos otros factores que explican la situación. Cerca del 19% de los campesinos que vendieron sus tierras dijeron que la agricultura no les interesaba y preferían dedicarse a otras actividades. Esta motivación resultó ser tan importante como la falta de capital de explotación y casi tanto como las deudas. En otro 10% de los casos, los factores determinantes fueron la edad del parcelero y la falta de interés de sus hijos en dedicarse a la agricultura, mientras un 8% se refirió a problemas familiares como el alcoholismo o la desidia. Algunas familias eran tan numerosas (10 o más hijos) que, una vez muerto el



padre, los herederos decidieron que la única posibilidad de repartirse la herencia era vender la tierra. En algunos casos las normas jurídicas dejaban a los parceleros en situación de desventaja. Por ejemplo, hasta 1980 la ley prohibía la venta de las tierras distribuidas a los campesinos durante el régimen militar. Para soslayar esta disposición, muchos campesinos firmaron contratos de alquiler a largo plazo con opción de compra. Muchos de ellos no sabían exactamente en qué consistían los acuerdos, por lo que terminaron siendo víctimas de fraudes.

La mayoría de los compradores de parcelas eran agricultores o empresarios agrícolas, aunque también había profesionales de las ciudades y comerciantes. De todos modos, la principal motivación para comprar era el interés en trabajar la tierra.

Las características que presenta el caso de Chile hacen pensar en la conveniencia de evaluar con cuidado ciertos conceptos relacionados con los mercados de tierras rurales. Por ejemplo, se suele considerar que la típica situación económica de los campesinos impide el traspaso de tierras a este grupo, pero en este caso el 19% de los pequeños agricultores entrevistados dijo haber vendido sus tierras por falta de interés en la agricultura, a lo que se suma un 18% que lo hizo por problemas familiares, por su edad o por no tener hijos que quisieran continuar con la tradición; aunque no se puede considerar que ésta sea una muestra representativa, los porcentajes no dejan de ser sorprendentes. En muchos casos, la venta no se debió a la falta de capital o a un gran endeudamiento, sino a factores no económicos. En términos generales, el potencial productivo fue el factor determinante de las transacciones realizadas en los mercados de tierras de Chile, lo que contribuyó al surgimiento de una agricultura moderna y exitosa.

## 2. Colombia

En un estudio de los mercados de tierras realizado por la FAO en varias municipalidades de Colombia (FAO, 1994) quedan claramente en evidencia los problemas que plantea la transformación de los regímenes de propiedad a través de las transacciones de mercado.

La distribución de la tierra en Colombia también es muy asimétrica. En 1992, el 78% de las propiedades tenían 10 ha. o menos y cubrían una extensión que representaba apenas el 8.8% del área cultivable. En cambio, el 1.3% de las propiedades tenía una superficie de 200 ha. o más, y representaba más del 48% de las tierras agrícolas.

En vista de esta situación, el año pasado el Gobierno de Colombia aprobó la Nueva Ley de Reforma Agraria (Ley 160 de 1994) (Colombia, Ministerio de Agricultura/INCORA, 1994), con el objeto de crear un sistema nacional de reforma agraria y desarrollo campesino. La ley contempla la concesión de subsidios a los habitantes pobres de las zonas rurales para la compra de tierras y la reforma del Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA).

En el informe se indica que en las municipalidades incluidas en el estudio el 4% de las propiedades, que equivalían a alrededor del 9% del área bajo su jurisdicción, cambiaron de dueño en 1991. La estructura de estas transacciones refleja la segmentación de los mercados de tierras rurales. La gran mayoría de ellas se realizaron entre pequeños agricultores, por lo que la suma de la superficie transada fue inferior a la de las escasas ventas de propiedades relativamente grandes. Por lo tanto, en el estudio se llega a la conclusión de que los compradores y los vendedores suelen pertenecer al mismo grupo socioeconómico.

Otra conclusión importante es la que se refiere a lo que los autores definen como "segmentación social" del mercado. Las normas sociales de algunos grupos, entre otras las familias ampliadas o las comunidades rurales muy unidas, suelen traducirse en una discriminación de quienes no pertenecen a ellas. En algunos casos, los compradores de tierras en una comunidad de ese tipo han tenido que renunciar a ellas, ante la imposibilidad de recibir ciertos servicios y de conseguir trabajadores dispuestos a trabajarlas.

Por lo general, sólo se realizan transacciones entre los integrantes de un mismo grupo. Esto, unido a costumbres heredadas, suele traducirse en una inquietante fragmentación de la propiedad. En el estudio se determinó que más del 50% de las ventas de tierras registrado en 1991 en áreas donde dominaba la agricultura campesina se realizó entre familiares. Es posible que los intentos de redistribución de tierras de los organismos estatales se vean frustrados por esta situación. Por ejemplo, INCORA compró tierras en una oportunidad con la intención de venderlas a pequeños productores de una municipalidad, pero la operación no se concretó porque los campesinos se negaban a abandonar sus tierras para trasladarse a otra región.

Las normas impuestas por guerrilleros o grupos paramilitares en una zona también pueden impedir el acceso al mercado a grupos no deseados. Además, quienes están en el poder pueden recurrir a la coerción o a la fuerza para evitar las ventas con las que están en desacuerdo.

En lo que respecta a los precios, en el estudio se determinó que estaban estrechamente relacionados con la rentabilidad potencial de la tierra. La ubicación de la propiedad, la infraestructura existente en los alrededores y el posible precio de venta del producto en el mercado son factores determinantes. En una región, dedicada en gran parte al cultivo del café, la venta de tierras se redujo a la tercera parte cuando el precio del producto sufrió una notable baja.

Otro interesante fenómeno observado en el estudio es la marcada tendencia de los dueños de grandes propiedades a vender parte de ellas a inversionistas provenientes de otras zonas, sobre todo de las ciudades. Antes de poner en venta la tierra, sus dueños instalan nuevas cercas o construyen nuevas casas, en muchos casos muy lujosas, y pueden llegar a cobrar hasta el doble del precio original del terreno. Al parecer, algunos "latifundistas" incluso habían contemplado la posibilidad de subdividir sus tierras para luego venderlas a campesinos, aunque posteriormente cambiaron de idea por temor a que la operación les dejara pocas ganancias. Esto permite concluir, entre otras cosas, que consideraron excesivos los obstáculos de organización, así como también los largos trámites burocráticos y prohibitivos los costos de transacción asociados.

Sobre la base de todas estas observaciones, en el informe de la FAO se llega a la conclusión de que en la región estudiada los mercados de tierras eran relativamente activos. Sin embargo, la mayoría de las transacciones eran ventas realizadas dentro de un mismo estrato económico. Por lo tanto, las transferencias de derechos de propiedad a través de los mecanismos del mercado no se traducían en un traspaso de tierras de un grupo económico a otro.

### 3. Ecuador

En un análisis de los mercados de tierras rurales realizado por la FAO en 1992-1993 (FAO, 1995a) se llegó a la conclusión de que el sector agrícola ecuatoriano había experimentado una profunda transformación en las últimas tres décadas.

Antes de la promulgación de una nueva ley sobre la materia en 1994 (Ley de Desarrollo Agrario, del 14 de junio de 1994), había tantas trabas jurídicas y burocráticas que la gran mayoría de las transferencias de tierras entre particulares se realizaba fuera del marco de las normas gubernamentales.

En un estudio de la situación existente en Ecuador antes de la entrada en vigor de la nueva ley

(Stringer, 1989) se describen claramente los posibles efectos de la política agraria. En él se indica que la estructura administrativa y jurídica del país y las normas políticas conexas impidieron por diferentes motivos un funcionamiento más activo del mercado de tierras.

En primer lugar, las transacciones de tierras se regían por normas muy específicas y, además, existía una institución pública, el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria (IERAC, actualmente conocido como INDA), que desempeñaba una función muy importante en el sector. Entre otras cosas, el IERAC tenía que aprobar todas las transferencias de minifundios —que no estaban definidos en la nueva ley ni por su superficie ni por el tipo de tierra—, las subdivisiones de las explotaciones agrícolas y las ventas que se realizaban con el propósito de destinar las tierras dedicadas a formas tradicionales de explotación agrícola a otros fines, como el cultivo de flores o la apicultura.

El sistema tributario representaba otro obstáculo. Al impuesto sobre las ganancias de capital, muy alto debido a que la tasa no se había ajustado de acuerdo con la inflación desde comienzos de los años setenta, se sumaban un impuesto sobre las transferencias, un impuesto para recabar fondos destinados a la defensa del país, un impuesto sobre el agua potable, un impuesto provincial y otros. Por lo tanto, los impuestos siempre representaban del 25% al 30% del precio de venta de la tierra, lo que fomentaba las transferencias ilegales y las declaraciones incorrectas del precio, y provocaba otros problemas.

Una vez que las dos partes contratantes decidían realizar una transacción, tenían que hacer frente a un engorroso proceso de venta. Por ejemplo, había que presentar al IERAC una solicitud especial de autorización de la venta, a la que debía adjuntarse un plano de la propiedad, copia del título, un certificado de registro en el que se indicara que la propiedad estaba libre de gravámenes, una declaración de los dueños de los terrenos colindantes en la que declaraban que no tenían interés en la propiedad en venta, y el número de la cédula de identidad del vendedor y el comprador. A continuación, la solicitud se tramitaba en varios departamentos del IERAC y en la oficina central, en Quito. Luego de esto, las partes contratantes podían finalmente proceder a redactar y notarizar el contrato. Era común que el proceso se prolongara por unos seis meses y el IERAC nunca estaba en condiciones de tramitar más del 5% de las solicitudes presentadas. Todos estos trámites dejaron de ser necesarios cuando se promulgó la nueva ley, en virtud de la cual no se exige

autorización para las transacciones de tierras entre particulares.

La reforma agraria, la colonización de nuevas tierras y la activación de los mercados formales de tierras modificaron la estructura agraria, lo que se manifiesta sobre todo en la desaparición del predominio del latifundio tradicional. Este es un hecho notable, especialmente si se toma en cuenta la situación existente en 1954 y 1974, cuando se realizaron los últimos censos agrícolas. En 1954, el 2.2% de las propiedades tenía más de 100 ha. y equivalía al 64% de la superficie total de tierras. Los pequeños propietarios, dueños de menos de 5 ha., representaban el 73% de las propiedades pero apenas ocupaban el 7% de las tierras agrícolas. En 1974 estos porcentajes no habían variado mayormente, puesto que ascendían a 2.1%-48% y a 67%-6.8%, respectivamente. Desde entonces han surgido pequeños y medianos productores y agroindustrias, que aplican modernas técnicas de producción y que suelen orientar sus actividades a los mercados de productos de exportación.

Sin embargo, se ha producido un problema diferente de polarización. Paralelamente al proceso de modernización, tanto los minifundios como las unidades familiares rurales sin tierras han aumentado considerablemente. En el estudio de hogares rurales realizado en 1991 se determinó que el 39% no tenían tierras y que alrededor del 20% eran pequeños propietarios con menos de una hectárea. La composición de la fuerza de trabajo rural también ha cambiado; cerca del 40% de la población rural económicamente activa se ha incorporado al mercado de trabajo urbano o trabaja fuera de las explotaciones agrícolas.

En el pasado muchos beneficiarios de la reforma agraria perdieron sus tierras por estar muy endeudados, pero actualmente las transacciones en los mercados formales son mucho más comunes. En el estudio de la FAO se determinó que las transferencias a través del mercado han sido el principal medio de resignación de tierras agrícolas en los últimos años. En cuanto a la oferta, se ha observado que la mayoría de los vendedores de tierras son campesinos, mientras que gran parte de la demanda proviene de empresas agrícolas medianas y grandes interesadas en incorporar nuevas tierras a las que ya poseen. Si bien esto significa que muchos beneficiarios de la reforma agraria o de los programas de distribución de tierras colonizadas dejan de explotar sus propias parcelas, en el informe se destaca como muy importante el hecho de que los campesinos que se ven obligados a renunciar a su tierra suelen ser los más conservadores, lo que expli-

ca su dificultad para incorporarse al proceso de modernización. El sector campesino se divide, entonces, en dos grupos:

"Sectores campesinos beneficiarios de la reforma agraria y de la colonización, que en el transcurso de los años han logrado ciertos niveles de acumulación, *han asumido comportamientos empresariales* y se han convertido en demandantes de tierras, logrando ampliar su base de tierra-unidad de producción. Por otra parte, los campesinos que mantienen su condición de propietarios posesionarios sin alterar sus comportamientos tradicionales caen en un proceso de deterioro, por disminución de sus bases de reproducción" (FAO, 1995a, p. 73) (las cursivas figuran en el original).

En el estudio de la FAO sobre Ecuador se llega a la conclusión de que el país atraviesa por una etapa de transformación sostenida. La mayoría de las transacciones de tierras se realizan a través de los mecanismos de mercado, lo que frecuentemente ha conducido a la modernización de la agricultura, aunque muchos habitantes pobres de las zonas rurales se encuentran en una situación muy difícil. Muchos de ellos se han visto obligados a renunciar a sus tierras o a participar en el proceso de "minifundización". En términos generales, el proceso puede considerarse como un aspecto positivo del desarrollo económico, y por otra parte plantea nuevos problemas con respecto a la población rural que queda al margen del proceso de modernización.

#### 4. México

El caso de México difiere de los demás en muchos sentidos, debido a las importantes repercusiones que tuvo la revolución de comienzos de siglo para las instituciones del país.

La estructura agraria de México todavía está marcada por las disposiciones de la Constitución Política de 1917, posterior a la revolución, en cuyo artículo 27 se establece el sistema de ejidos. Los ejidos son propiedades comunales que se explotan colectivamente y que en su mayor parte corresponden a tierras expropiadas. Los ejidos fueron creados por decreto y su funcionamiento se rige por una serie de leyes específicas.

Actualmente más del 54% de las tierras están sometidas a este régimen de propiedad social (FAO, 1995b). Los integrantes de los ejidos y de otros esquemas comunales de propiedad representan el 67% de la población dedicada a la agricultura. En muchos casos estas estructuras no fueron concebidas como soluciones ideales, lo que se refleja en el frecuente incumplimiento de las disposiciones legales.

Antes de la promulgación de nuevas leyes sobre la materia en 1992, la actividad económica en el sector agrícola estaba extraordinariamente limitada. En virtud del artículo 27, el Gobierno Federal tenía derecho a expropiar propiedades privadas para transformarlas en unidades comunales. Se prohibía la venta, el alquiler, el traspaso y el embargo de ejidos. Por consiguiente, éstos quedaban fuera del ámbito del mercado, al menos de las transacciones aprobadas por la ley. Además, se prohibía a los ejidatarios contratar trabajadores y las empresas no podían ser propietarias de bienes raíces.

El gobierno, reconociendo que estas disposiciones provocaban una enorme incertidumbre y frenaban el desarrollo, promulgó en 1992 la nueva Ley Agraria, que da respaldo legal a las transacciones económicas que se realicen en las áreas rurales de México. La enmienda del artículo 27, principal soporte de la nueva ley, supuso importantes cambios en el ejercicio del derecho de propiedad y la tramitación de las transacciones.

Algunos de los aspectos más importantes de la ley son la suspensión de la práctica de concesión de tierras a los grupos de campesinos que las soliciten, y la posibilidad de los miembros de un ejido o de una comunidad (o de otras unidades bajo regímenes de propiedad común, no previstos pero sí aceptados por la antigua ley) de optar por su disolución en una asamblea, de ceder derechos de propiedad a sus miembros o de asociarse con empresas privadas, a las que en virtud de la ley se autoriza a adquirir bienes raíces. El objetivo de esta ley era generalizar la institución del derecho de propiedad privada, como una forma de crear un mercado dinámico de tierras rurales.

Como se indica en el estudio mencionado de la FAO, estas medidas han dado escasos resultados. En el informe no se ofrecen mayores explicaciones de este fenómeno. Se creó un mecanismo especial que debía encargarse de la privatización de las antiguas propiedades sociales, el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), encargado de la supervisión y la legalización del proceso de concesión de títulos de dichas propiedades.

En octubre de 1993 PROCEDE ya había participado

en negociaciones con 17 731 organismos campesinos representantes de ejidos y otras colectividades. De ese total, 9 700 habían respondido positivamente a los planes de privatización, es decir cerca de un 55%. Se preveía que a continuación el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática debía proceder al levantamiento de planos de las tierras, luego de lo cual las asambleas de las comunidades se reunirían para negociar la demarcación definitiva. Al parecer, de un total de casi 30 000 ejidos, sólo 200, que representaban poco más del 1% de la superficie bajo régimen de propiedad colectiva, habían completado el trámite a fines de 1993.

Evidentemente, los resultados logrados son inferiores a lo previsto por los legisladores cuando se promulgó la nueva ley. Según el estudio de la FAO, esto demuestra que para los campesinos la tierra tiene otro sentido que el de una simple mercancía (FAO, 1995b, p. 207) y que el principal error de PROCEDE fue suponer que la sociedad rural anhelaba vestirse con el ropaje de la propiedad privada a la usanza "moderna" (FAO, 1995b, p. 207). Es difícil concordar con esta última conclusión si se considera que más de la mitad de las comunidades que tenían tierras comunes aceptaron su privatización. Lo curioso es que en la misma página del informe se indica que cuando se analizaron las ventajas de la privatización muchos campesinos se refirieron a la necesidad de determinar claramente quiénes eran los dueños de las tierras, para evitar conflictos con vecinos o entre familiares.

Además de reconocer que la privatización de propiedades colectivas siempre es una tarea extremadamente difícil, conviene recordar que ha pasado muy poco tiempo desde la enmienda del artículo 27 en 1992, por lo que no se pueden sacar conclusiones categóricas sobre el respaldo legal que ofrecería. Tampoco se sabe claramente qué efectos podrían tener los trámites burocráticos y los costos de transacción que suponen. La tendencia a perpetuarse de algunas instituciones sociales tan antiguas como el sistema de ejidos en México pese a su eficiencia también podría ser importante en este contexto. Por lo tanto, no es fácil saber por qué los mercados de tierras aún no han comenzado a funcionar plenamente.

# VI

## Conclusión

La superación del problema que plantea la estructura extremadamente asimétrica de tenencia de la tierra en América Latina es un proceso muy complejo. Las reformas que se trató de realizar en el pasado se vieron afectadas por un pesado lastre ideológico, por imágenes erróneas de la situación económica en el medio rural y por la falta de medidas complementarias. En vista de los escasos resultados que dieron las reformas agrarias destinadas a modificar la distribución de la tierra por disposición legal, los gobiernos han comenzado ahora a mirar la reforma a través del mercado de tierras como una solución.

Independientemente de que el análisis se centre en los mercados de alquiler o de venta, vale la pena aclarar que éstos, que representan los mecanismos de traspaso de derechos de propiedad, no pueden existir si no se reconocen previamente esos derechos. Eso no quiere decir que la institución del derecho de propiedad privada, en forma de dominio absoluto, o sea el "derecho de uso y abuso" (*ius utendi et abutendi*), sea la solución óptima en todo momento y en todo lugar. En realidad, la solución óptima depende de las circunstancias particulares y el nivel de desarrollo de una sociedad o comunidad, pero en una región donde es común que hasta un 50% de las unidades familiares que viven en zonas rurales no tengan título de dominio de las tierras que ocupan, y tomando en cuenta las externalidades que esto tiene y los problemas que provoca, no cabe duda de que la clara definición de los derechos de propiedad puede ser muy positiva. Se podría decir que lo más importante es que los gobiernos ofrezcan un contexto que haga posible la constitución de instituciones que se adecúen a una economía en proceso de cambio.

Sin embargo, conviene tener presente que el enfoque utilizado en este artículo, en el que se otorga particular importancia a los costos de transacción y a la dimensión económica de las instituciones, permite pensar que en algunos casos hay otras instituciones agrícolas, fuera del mercado, que pueden ser valiosas desde un punto de vista económico. En determinadas circunstancias, los mercados institucionalizados de tierras pueden contribuir a canalizar recursos a los campesinos productores, mientras que en otras las estructuras ajenas al mercado son el mecanismo más adecuado para reducir la pobreza.

Por lo tanto, la evolución de los regímenes de

tenencia de la tierra de tal manera que conduzca a una distribución más eficiente depende de las instituciones sociales ya existentes. Estas instituciones varían de un país a otro, como también de una sociedad regional y una comunidad rural a otra, y determinan la historia, la cultura y las creencias religiosas de una sociedad, además de ser producto de ellas. El clima y la situación geográfica también son factores importantes.

La transformación de estas instituciones es evidentemente un proceso arduo. No es algo que pueda lograrse de un día a otro ni en forma impuesta, porque no existe la "ingeniería institucional".

Pese a esto, daría la impresión de que en América Latina se ha iniciado un lento proceso de modificación de los regímenes de tenencia de la tierra. La antigua dicotomía entre latifundio y minifundio ya no es tan común como antes. Como señala Thiesenhusen, "el cambio más notable que se ha producido en la región en las últimas décadas en lo que respecta al sistema de tenencia de la tierra no es la reforma agraria con fines redistributivos, sino el surgimiento de un sector comercial y empresarial en expansión, aunque de proporciones reducidas si se lo compara con los latifundios, constituido en gran parte por unidades medianas y grandes bien administradas y muy productivas" (citado en Dorner, 1991, p. 62).

Se ha señalado que el Estado tiende a proteger a las instituciones de derechos de propiedad que son ineficientes desde un punto de vista social, para no perder sus estructuras de apoyo (Bardhan (ed.), 1989), pero no cabe duda de que un gobierno informado puede crear las bases necesarias para la evolución y la adaptación de las instituciones (agrarias).

El desarrollo es un proceso de evolución que puede verse obstaculizado por algunas políticas públicas, entre otras las que prohíben recurrir a mecanismos institucionales eficaces como la mediería. La existencia de un sistema de mercado funcional también depende de la infraestructura social y jurídica que le sirve de marco. El Estado podría desempeñar un papel muy importante en este ámbito por tener la capacidad de facilitar el paso de la sociedad de una etapa de desarrollo a otra, hasta que los mercados, incluidos los mercados de tierras, puedan cumplir la función de asignación y distribución que les corresponde.

(Traducido del inglés)

## Bibliografía

- Bardhan, P. (ed.) (1989): *The Economic Theory of Agrarian Institutions*, Oxford, Reino Unido, Clarendon Press.
- Barlowe, R. (1958): *Land Resource-Economics*, Englewood Cliffs, Reino Unido, Prentice-Hall.
- Bell, C. (1990): Reforming property rights in land and tenancy, *The World Bank Research Observer*, vol. 5, N° 2, Washington, D.C., Banco Mundial, julio.
- Binswanger, H.P., K. Deininger y G. Feder (1993): Power, distortions, revolt, and reform in agricultural land relations, *Policy Research Working Papers*, N° 1164, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Bromley, D.W. (1989): Property relations and economic development: The other land reform, *World Development*, vol. 17, N° 6, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Carter, M. y D. Mesbah (1993): Can land market reform mitigate the exclusionary aspects of rapid agro-export growth?, *World Development*, vol. 21, N° 7, Oxford, Reino Unido, Pergamon Press Ltd., julio.
- Colombia, Ministerio de Agricultura/INCORA (Instituto Colombiano de la Reforma Agraria) (1994): *Nueva Ley de Reforma Agraria, Ley 160*, Santa Fe de Bogotá, Colombia, agosto.
- De Janvry, A., E. Sadoulet y E. Thorbecke (1993): Introduction, *World Development*, vol. 21, N° 4, Oxford, Reino Unido, Pergamon Press Ltd., abril.
- Demsetz, H. (1967): Towards a theory of property rights, *The American Economic Review*, vol. LVII, N° 2, Menasha, Wis., American Economic Association, mayo.
- Dorner, P. (1991): *Latin American Land Reforms in Theory and Practice: A Retrospective Analysis*, Madison, Wis., The University of Wisconsin Press.
- Echenique, J. y N. Rolando (1991): *Tierras de paneleros ¿dónde están?*, Santiago de Chile, Agraria.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (1994): *El mercado de tierras y la formación de propietarios en Colombia: estudios de casos*, Roma.
- \_\_\_\_\_ (1995a): *Mercado de tierras en el Ecuador: estudio integrado de las regiones del litoral y de la sierra*, Roma.
- \_\_\_\_\_ (1995b): *Mercado de tierras en México*, Roma.
- Feder, G. (1994): Land markets and land policy issues in developing countries, E. Muchnik y A. Niño de Zepeda (eds.), *Apertura económica, modernización y sostenibilidad de la agricultura*, Santiago de Chile, Asociación de Latinoamérica y del Caribe de Economistas Agrícolas (ALACEA)/Ministerio de Agricultura.
- Feder G. y D. Feeny (1993): The theory of land tenure and property rights, K. Hoff, A. Braverman y J. E. Stiglitz (eds.), *The Economics of Rural Organization: Theory, Practice, and Policy*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Figuroa, A. (1995): Pequeña agricultura y agroindustria en el Perú, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mimeo.
- Hoff, K. (1991): Land taxes, output taxes, and sharecropping: Was Henry George right?, *The World Bank Economic Review*, vol. 5, N° 1, Washington, D.C., Banco Mundial, enero.
- \_\_\_\_\_ (1993): Designing land policies: An overview, K. Hoff, A. Braverman y J.E. Stiglitz (eds.), *The Economics of Rural Organization: Theory, Practice, and Policy*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Jonakin, C. y M. Carter (1987): *The economic case for land reform: an assessment of the "farm size/productivity" relations and its impact on policy*, Madison, Wis., University of Wisconsin, Land Tenure Center.
- Kanel, D. (1985): Institutional economics: Perspectives on economy and society, *Journal of Economic Issues*, vol. XIX, N° 3, Sacramento, Calif., Department of Economics, California State University, septiembre.
- Lipton, M. (1993): Land reform as commenced business: The evidence against stopping, *World Development*, vol. 21, N° 4, Oxford, Reino Unido, Pergamon Press Ltd., abril.
- Shearer, E., S. Lastarria-Cornhiel y D. Mesbah (1991): *The Reform of Rural Land Markets in Latin America and the Caribbean: Research, Theory, and Policy Implications*, Madison, Wis., University of Wisconsin, Land Tenure Center.
- Schejtman, A. (1980): Economía campesina: lógica interna, articulación y persistencia, *Revista de la CEPAL*, N° 11, E/CEPAL.G.1123, Santiago de Chile, CEPAL, agosto.
- Schultz, T. (1953): *The Economic Organization of Agriculture*, New York, McGraw-Hill.
- Schweigert, T. (1989): *Land Tenure Issues in Agricultural Development Projects in Latin America*, Madison, Wis., University of Wisconsin, Land Tenure Center.
- Skinner, J. (1991): If agricultural land taxation is so efficient, Why is it so rarely used?, *The World Bank Economic Review*, vol. 5, N° 1, Washington, D.C., Banco Mundial, enero.
- Stanfield, D. (1990): *Rural Land Titling and Registration in Latin America and the Caribbean: Implications for Rural Development Programs*, Madison, Wis., University of Wisconsin, Land Tenure Center.
- Stiglitz, J. (1987): Some theoretical aspects of agricultural policies, *The World Bank Research Observer*, vol. 2, N° 1, Washington, D.C., Banco Mundial, enero.
- Stringer, R. (1989): *Farmland Transfers and the Role of Land Banks in Latin America*, Madison, Wis., University of Wisconsin, Land Tenure Center.
- Thorbecke, E. (1993): Impact of State and civil institutions on the operation of rural market and nonmarket configurations, *World Development*, vol. 21, N° 4, Oxford, Reino Unido, Pergamon Press Ltd., abril.