



Acceso a la tierra por medio del mercado: experiencias de Bancos de Tierras en Centroamérica

Javier Molina Cruz¹

Introducción



Los movimientos sociales que sacudieron a Centroamérica en las décadas pasadas estuvieron en gran medida asociados a los conflictos agrarios, donde un importante segmento de la población rural pobre demandaba el acceso a la tierra. Durante la década de los ochenta, tanto en Nicaragua como en El Salvador la respuesta a esa demanda se dio por medio de programas de reforma agraria basados en expropiaciones y confiscaciones de tierras.

¹ Oficial de Administración de Tierras, Oficina Regional de FAO para América Latina y el Caribe. Las opiniones expresadas en este documento son de responsabilidad única del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Posteriormente, en la década de los noventa y a la luz de las reformas neoliberales, ese modelo de distribución de tierras fue sustituido por programas basados en el mercado. Así, por ejemplo, en El Salvador la segunda fase de la reforma agraria (Decreto 207 que dio lugar a la creación de la Financiera Nacional de Tierras, FINATA) buscó promover el acceso a la tierra para agricultores pobres por medio de créditos agrarios. No obstante, a partir de la firma de los Acuerdos de Paz en enero de 1992, la institución que sustituyó a FINATA, el Banco de Tierras, recibió el mandato de financiar la compra de tierras para ex combatientes y población civil contemplada en los Acuerdos de Paz y ejecutada mediante el Programa de Transferencia de Tierras. De esta forma, las distribuciones de tierras que se realizaron como resultado de dichos acuerdos, se llevaron a cabo por medio del mercado (compra-venta de tierras) y no por confiscaciones como había ocurrido en la primera fase de la reforma agraria en la década anterior.

De igual forma, Guatemala creó el Fondo de Tierras como medio para facilitar el acceso a la tierra a los pobres rurales, así como para regularizar la tenencia (títulos de propiedad) en favor de pequeños propietarios. Actualmente, Honduras está promoviendo un programa de distribución de tierras (PACTA) que tiene como fin brindar el acceso a la tierra a pequeños agricultores por medio de transacciones de compra-venta entre agentes privados.

En breve, los programas de distribución de tierras en los países de la región han transitado del modelo tradicional de reforma agraria a la modalidad de reforma agraria vía mercado. La experiencia generada por los programas arriba mencionados permite extraer lecciones tanto a nivel de metodología como de política, sobre las posibilidades y límites de este tipo de programas. El propósito de este artículo es analizar esa experiencia y presentar las lecciones que de ésta se desprenden.

El acceso a la tierra por medio del mercado: el debate sobre la viabilidad del modelo

A nivel teórico, el debate sobre la eficacia y ventajas de ambos modelos muestra una falta de consenso sobre la bondades o conveniencia del mismo. Así, por ejemplo, algunos analistas consideran los programas de distribución de tierras basados en el mercado un instrumento eficaz y viable para facilitar el acceso a la tierra a los pobres rurales (Deininger, 1998; Carter, 2000).

Las ventajas atribuidas al modelo de reforma agraria negociada o asistida por el mercado se pueden resumir en las siguientes premisas:

- a. En principio, debido a que las transferencias de tierra se realizan de acuerdo con la disposición de los compradores y vendedores, éstas son políticamente viables en el actual contexto donde las expropiaciones no lo son.
- b. El proceso de selección de beneficiarios permite identificar a aquellos que realmente están interesados en adquirir tierras y están dispuestos a trabajarla y pagar por ella, a diferencia de las distribuciones masivas gratuitas. De esta forma se limita eficazmente las distribuciones de tierra a la demanda efectiva de la misma.
- c. Los subsidios otorgados permiten compensar la falta inicial de capital de trabajo.
- d. Las distribuciones de tierra y capital de trabajo se realizan en función de las necesidades específicas de los beneficiarios y grupos de beneficiarios, a diferencia de las reformas agrarias tradicionales que otorgan cantidades promedios de tierra y capital.
- e. Por todo lo anterior, los programas de reforma agraria negociada son administrativamente más baratos y efectivos.

Si bien las anteriores premisas pueden presentar variaciones a nivel de implementación, en general el modelo es considerado efectivo y deseable. Otros, por el contrario, consideran que las ineficiencias en el mercado de tierras, la ausencia de crédito para

la compra de tierras y la falta de activos por parte de los pobres rurales, reducen notablemente su capacidad de participar en el mercado de tierras (Tyler, 2000).

Estudios de casos recientes en Perú, Bolivia y República Dominicana indican que el funcionamiento de los mercados de tierra carecen de un contexto institucional adecuado que impide que éstos funcionen eficientemente, lo cual limita la participación de campesinos pobres en dichos mercados (Zegarra, 2000; Muñoz, 2000; Tejada y Peralta, 2000). En dicho contexto, los programas basados en el mercado no ofrecen una verdadera alternativa para que los campesinos pobres adquieran tierras debido, precisamente, a la ineficiencia de éste.

En los casos citados, se identifican dos factores centrales como las principales limitantes para el funcionamiento efectivo de los mercados de tierras. El primero, la ausencia de financiamiento a largo plazo para compra de tierras agrícolas, lo cual reduce la demanda a un segmento reducido de compradores entre los cuales no figuran los campesinos pobres. Segundo, la existencia de una fuerte asimetría de información entre vendedores y compradores, particularmente si éstos son ajenos a la región en donde se ubican las tierras en venta.

Por su parte, la asimetría de información obedece a: 1) la incapacidad de las instituciones respectivas de garantizar los derechos de propiedad sobre la tierra tanto en términos legales (título, registros) como geográficos (mapas, catastro); 2) los elevados costos de transacción debido, en cierta medida, a la incertidumbre de los derechos, a la poca transparencia y complejidad del proceso de constitución de derechos, y a los impuestos de transacción y registro de propiedad, y 3) la poca confiabilidad y excesivo centralismo del sistema de resolución de conflictos (tribunales).

Como una variante del enfoque de acceso a la tierra por medio del mercado se ha propuesto el tema del arrendamiento. En esa dirección se han presentado argumentos que buscan fundamentar la eficacia del arrendamiento como medio para que los agricultores pobres tengan acceso a la tierra (Carter y Salgado, 1999;

De Janvry, Macours y Sadoulet, 2000). Esas preposiciones teóricas parten de la premisa de que la existencia de mercados de arrendamiento relativamente inactivos muestran la necesidad de que la política de acceso a la tierra vaya más allá de reformas agrarias y posesión de la tierra.

A sus efectos, es necesario fortalecer formas contractuales de acceso a la tierra que son políticamente más viables, más baratas que las distribuciones de tierras asistidas por el mercado y más flexibles que las compras-ventas de tierras.

Al margen del debate teórico, la importancia de la viabilidad de ese tipo de programas es subrayada por el énfasis que le otorgan organismos multilaterales² y gobiernos de la región, como el principal, y actualmente, único medio de facilitar el acceso a la tierra a los pobres rurales.

Los estudios de caso aquí analizados permiten obtener algunas lecciones sobre la viabilidad del modelo (programas de acceso a la tierra vía mercado) en un contexto de postreforma.

Los programas de Bancos de Tierra: la experiencia de Guatemala, El Salvador y Honduras

Tras el abandono de las políticas de reforma agraria redistributiva a finales de la década de 1980, los programas de distribución de tierras vía mercado se constituyeron en el nuevo instrumento de política agraria en los países mencionados. De esta forma, las compra-ventas de tierras entre ofertantes y demandantes se volvieron el principal mecanismo para responder a la demanda de tierras de los pobres rurales.

Con ese propósito se establecieron programas de crédito, primero en El Salvador y posteriormente en Guatemala, para la compra de tierras y apoyo financiero para el establecimiento de empresas agrícolas competitivas. Recientemente, Honduras ha procedi-

² Ver por ejemplo Banco Mundial (1997) y Deininger y Binswanger (1998).

do a implementar un programa similar, pero a una escala piloto, cuya ejecución comenzará en el año 2001.

De esos, solamente el de Guatemala y Honduras pueden considerarse realmente programas de crédito, ya que en El Salvador los préstamos agrarios fueron condonados por razones políticas. Por tanto, las distribuciones de tierras realizadas por medio del Banco de Tierras en ese país, si bien fueron hechas con base en transacciones de mercado, no conllevaron el pago de los créditos inicialmente otorgados por el Banco a los beneficiarios. La deuda agraria fue absorbida por el Estado al igual que ocurre en las reformas agrarias distributivas, con la diferencia que se evitaron las confiscaciones masivas de tierras y las respectivas consecuencias políticas. Los siguientes apartados presentan una reseña de dichos programas.

Guatemala

Creación del Fondo de Tierras (FONTIERRA)

Como parte de los Acuerdos de Paz suscritos entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Guatemalteca (URNG) en 1997, se creó una comisión sobre derechos relativos a la tierra de los pueblos indígenas. Esta comisión tenía como fin diseñar y proponer las acciones e instrumentos legales así como los procedimientos administrativos e institucionales para dar una solución a la demanda de tierras de los campesinos pobres y sin tierras, dentro del espíritu de los Acuerdos de Paz.

Así, el Congreso de la República en mayo de 1999 emitió la Ley del Fondo de Tierras (Decreto número 24-99), por medio de la cual se creó el Fondo de Tierras (FONTIERRA) como un organismo descentralizado del Estado encargado de facilitar el acceso a la tierra a campesinos pobres, así como generar condiciones para el desarrollo rural sostenible por medio de proyectos productivos eficientes y competitivos.

De acuerdo con lo establecido por dicha ley, el acceso a la tierra se realizaría con base en mecanismos de mercado para lo cual

se le asignó a FONTIERRA el marco legal, los recursos y procedimientos administrativos. Específicamente, FONTIERRA recibió el mandato de impulsar un mercado de tierras activo y transparente, mediante la articulación o vinculación entre ofertantes y demandantes de tierra. Asimismo, se estableció que dicho organismo debía promover la accesibilidad de recursos para el financiamiento de la compra de tierras por parte de los grupos de beneficiarios, procurando que ésta permita la sostenibilidad financiera del Fondo y de los proyectos productivos financiados por éste.³

Por esa razón se le otorgó la facultad de gestionar recursos financieros, destinados a la creación de fideicomisos y otros instrumentos financieros, para que éstos realicen las operaciones de financiamiento y subsidios a los beneficiarios de FONTIERRA. En breve, el Fondo de Tierras fue dotado del marco institucional y los instrumentos del caso para impulsar un programa de transferencia de tierras basado en el mercado en donde las transacciones de compra y venta se realizarían de forma libre y voluntaria entre las dos partes.

El rol de FONTIERRA consistiría en facilitar las transacciones, brindar financiamiento (a modo de crédito y subsidio) a los beneficiarios para la compra y posteriormente apoyarlos en la creación de empresas productivas. Esto último fue considerado crucial para el éxito del programa a mediano plazo, ya que esto permitiría a los beneficiarios obtener los recursos para pagar el crédito agrario y capitalizar las empresas.

El apoyo financiero incluiría dos componentes: un crédito agrario para la compra de tierra y un subsidio para facilitar la capitalización de las empresas. El monto y condiciones del crédito sería otorgado de acuerdo con las características específicas de las tierras y empresas a ser financiadas en cada solicitud, de modo que su recuperación fuese asegurada. Por su parte, el subsidio sería utilizado como capital inicial de trabajo para compensar la falta de liquidez de los beneficiarios al momento de comenzar la empresa.

³ Ley del Fondo de Tierras, Congreso de la República, Guatemala, 1999.

Respecto a la elegibilidad de los beneficiarios de FONTIERRA, la ley estableció que todos aquellos campesinos(as) sin tierra, con tierra insuficiente y en situación de pobreza serían elegibles como beneficiarios. De igual forma se determinó que serían considerados individualmente así como organizados, tanto para el acceso a la tierra como la creación de empresas productivas. El punto central fue que éstos se deben acoger a los términos del programa, que se resumen en aceptar el acceso a la tierra por medio de un crédito y una transacción de mercado.

Lo anterior implica que sólo pueden optar a aquellas tierras cuyos propietarios estuviesen dispuestos a venderla y no por medio de ocupaciones forzadas. Asimismo, implica que los beneficiarios asumen el riesgo de perder la tierra en caso de mora. En resumen, el programa de FONTIERRA fue diseñado para satisfacer la demanda de tierras por medio de transacciones de compra-venta y evitar así conflictos con los propietarios.

Conceptualmente, el diseño de FONTIERRA está basado en la premisa de que los mercados de tierra pueden funcionar para los pobres rurales, es decir, en el modelo de reforma agraria negociada o asistida por el mercado. Después de dos años de funcionamiento, la experiencia generada por este programa brinda pautas sobre el potencial y limitaciones que este modelo ofrece para distribuir tierras entre los pobres rurales. El siguiente apartado analiza esa experiencia.

La experiencia de FONTIERRA

A octubre de 2000, el Fondo había financiado la compra de 61 propiedades con un área total de 24,671 ha, beneficiando a 3,946 familias organizadas en 61 comunidades. Para ese fin otorgó créditos por un monto de us\$15,207,477.00 complementado con un fondo de subsidio de us\$4,822,314.⁴ El subsidio directo por beneficiario al incorporarse al programa es de us\$2,500.00. En prome-

⁴ Informe Financiero, Fincas Entregadas al 10/10/2000, Fondo de Tierras, Guatemala.

dio y a nivel general, el subsidio otorgado correspondió a 31% del crédito agrario, aunque en términos individuales ese porcentaje varió desde 11.5% hasta 285%, lo que refleja una heterogeneidad en cuanto a los criterios para el otorgamiento del subsidio.

Gracias a lo anterior, hubo familias que recibieron suficientes fondos de subsidio de modo tal que con éste pagaron el crédito agrario. Así, 30% de la población servida, lo cual corresponde a 11 comunidades, ya canceló totalmente el préstamo agrario. El 70% de las comunidades restantes ya han realizado un pago inicial que alcanza us\$3,599,279.00, lo que equivale a 23% del monto de los créditos otorgados.

Una vez adquirida la tierra y otorgado el subsidio inicial, FONTIERRA mantiene el apoyo a las unidades productivas por medio de un programa de asistencia técnica, cuyos costos son cubiertos por el Fondo en la siguiente proporción: 100% el primer año, 65% durante el segundo año y 30% el tercer año. Durante el periodo analizado, el Fondo invirtió us\$1,504,566.00 en asistencia técnica para las empresas agrícolas creadas bajo sus auspicios.

Tomando en cuenta el crédito agrario y los subsidios (directos e indirectos) otorgados hasta octubre del 2000, el Fondo había invertido cerca de us\$22,878,555.00 para financiar las distribuciones de tierra. Si se considera que el programa hasta esa fecha había transferido 24,671 ha distribuidas entre 3,946 familias, el costo por familia se aproxima a los us\$5,800.00.

Ahora bien, el éxito del programa depende del grado de eficiencia y rapidez con que los beneficiarios establezcan empresas productivas rentables que les permitan pagar el crédito agrario y capitalizarse. Al respecto, el otorgamiento del crédito agrario está condicionado a un estudio de factibilidad técnica y productiva de la propiedad a ser adquirida con fondos del programa. Este estudio es complementado con un análisis socioeconómico de la comunidad beneficiaria, el cual se incluye en la evaluación de la solicitud de crédito.

Lo anterior le permite al Fondo conocer y seleccionar a los beneficiarios de acuerdos con sus antecedentes socioeconómicos,

así como el potencial productivo de la propiedad. Esa información no sólo es utilizada para valorar la solicitud de crédito, sino también para orientar los servicios de asistencia técnica en la elaboración de un plan de producción y administración de la futura empresa.

De esta forma se busca que el programa sólo financie a aquellos agricultores con experiencia y propiedades que tienen un potencial productivo que ofrezca garantías para la recuperación del crédito. Así, las probabilidades de establecer empresas productivas exitosas son mayores por lo que el pago de la deuda agraria y el éxito del programa en general, está, en gran medida, asegurado. Consecuente con esa lógica, todas las propiedades financiadas por FONTIERRA presentan una gama de cultivos para la exportación o, al menos, altamente comerciables (café, maderas, ganado y productos no tradicionales dirigidos a mercados específicos).

La participación de los beneficiarios en el proceso de identificar la propiedad y posteriormente de negociar y realizar la transacción de compra-venta es un componente central del programa. El rol del Fondo es fundamentalmente de facilitador. Igualmente, la participación de los beneficiarios en la elaboración del plan de inversión es muy importante. Por esa razón, el grado de organización y cohesión de éstos es un criterio tomado en cuenta por el programa al seleccionar a los recipientes de crédito.

Debido a que el programa es de reciente creación, resulta un poco prematuro emitir juicios sobre el éxito del mismo. No obstante, es posible identificar algunas características de éste que ilustran sus límites y posibilidades, y por tanto, del modelo de reforma agraria negociada como un medio de distribuir tierra y reducir la pobreza rural.

Notas sobre la experiencia de FONTIERRA

En principio y por definición, no todos los agricultores pobres son elegibles como beneficiarios de este programa. Solamente aquellos que reúnen ciertas características (cierto nivel de capitaliza-

ción al momento de ingresar al programa,⁵ buen grado de organización en grupos comunitarios, experiencia con cultivos rentables) califican para participar en el programa.

De esas tres características, la primera ha probado ser crucial en la selección de los beneficiarios del Fondo. De hecho, las 11 comunidades que ya cancelaron el crédito agrario lo hicieron debido a que tenían fondos propios suficientes para utilizar el subsidio para el pago del préstamo agrario. El capital inicial de trabajo fue aportado por ellos mismos.

De igual forma, las otras comunidades han sido capaces de establecer empresas productivas que les han permitido hacer los pagos correspondientes de la deuda agraria, gracias al capital propio aportado. Es de suponer entonces, que el modelo de programa de FONTIERRA se ajusta o responde al tipo de agricultor descrito previamente, el cual no es necesariamente el más pobre. Desde esa perspectiva, la efectividad del modelo como estrategia para asistir a los más pobres queda en tela de duda.

En términos cuantitativos, el costo del programa por beneficiario se aproxima a los us\$5,800.00. Si se considera que la población objetivo (de acuerdo con los estimados de demanda efectiva) puede ascender a las 250,000 personas, el programa necesitaría un fondo de por lo menos us\$1,000 millones, lo cual en el contexto actual de la economía guatemalteca es muy difícil de visualizar. De esta forma, la réplica del programa a una escala mayor aún y cuando éste sea efectivo, está condicionada por el alto costo del mismo.

Por otra parte, la connotación cultural asociada a la tierra y manifestada en la demanda presentada por distintas comunidades pertenecientes a diversas etnias, es un tema al cual las distribuciones por vía del mercado difícilmente dan respuesta. En virtud de este factor, determinadas comunidades demandan restitución de territorios (sobre los cuales reclaman derechos consuetudinarios) cuyos actuales ocupantes no están en disposición de vender.

⁵ Capitalización es definida no sólo como disponibilidad de activos productivos sino también de capital social (para una discusión sobre este concepto ver Durston, 2000).

O viceversa, tierras que están a la venta en el mercado no tienen ningún valor cultural para los demandantes (amén de su potencial económico), razón por la cual no son consideradas para la compra.⁶

El factor cultural puede tener también influencia en la oferta de tierras, restringiéndola cuando los compradores son comunidades indígenas y los vendedores no indígenas.⁷ Al respecto, el programa no está equipado con los instrumentos (particularmente jurídicos) que le permitan abordar esta dimensión de las transferencias de tierras por vía del mercado. En general, el diseño del programa parece responder a una visión económica de las necesidades de los pobres rurales sin incluir la dimensión cultural que, en el caso de las diversas etnias en Guatemala, está generalmente asociada a la tierra.

En resumen, durante el periodo que ha funcionado FONTIERRA ha facilitado el acceso a la tierra por medio del mercado a un importante grupo de familias. La asistencia técnica brindada a las nuevas empresas agrícolas ha sido significativa y hasta el momento, efectiva. Su efectividad se refleja en la tasa de repago del crédito agrario así como en la capitalización progresiva de la misma.

No obstante, el programa parece responder a un tipo específico de agricultor que no es necesariamente el más pobre, lo cual sugiere la necesidad de otro tipo de programas para atender a la población rural más pobre no servida por el Fondo. Debido al costo relativamente alto del programa, es claro que su capacidad de cobertura es limitada por lo que las posibilidades de réplica a una

⁶ Este tema requiere mayor análisis ya que, a primera vista, la demanda de tierras asociadas a razones culturales guarda relación con la composición étnica de las comunidades demandantes. Así, los jóvenes parecen estar más dispuestos a ocupar territorios seleccionados fundamentalmente por criterios económicos-productivos que las personas de mayor edad, quienes tienden a mantener además vínculos culturales con la tierra.

⁷ Por ejemplo, en el caso de la finca Germania, en el departamento de Retalhuleu, las negociaciones de compra-venta se frustraron debido a que el vendedor fue presionado por propietarios (no indígenas) de fincas vecinas, quienes se opusieron a que los campesinos (indígenas) se asentaran en esa propiedad y crearan una comunidad (ARDDIGUA-FONTIERRA, 2000).

escala mayor plantean una interrogante. Finalmente, la diversidad cultural y étnica del país requiere que el programa cuente con un enfoque e instrumentos que le permitan abordar la dimensión cultural que conlleva el acceso y uso de la tierra por parte de la población rural. Al respecto, el modelo de reforma agraria negociada debe de ir más allá del enfoque costo-beneficio o de rentabilidad en la distribución de tierras, ya que, como lo muestra la experiencia en Guatemala, la tierra significa más que un medio para generar una renta para las comunidades rurales.

El Salvador

Creación del Banco de Tierras

A comienzos de la década de los noventa, el Gobierno de El Salvador estableció el Banco de Tierras con el fin de otorgar créditos a agricultores pobres para la compra de tierras. Así, el Banco daría continuidad a la política de distribución de tierras iniciada por la Financiera Nacional de Tierras (FINATA), la cual buscaba facilitar el acceso a la tierra para agricultores pobres por medio de créditos agrarios.⁸

Sin embargo, a partir de 1992 (después de la firma de los Acuerdos de Paz en enero de ese año) se le asignó al Banco de Tierras la función de canalizar el financiamiento para la compra de tierras para ex combatientes y población civil contemplada en los Acuerdos de Paz y ejecutada mediante el Programa de Transferencia de Tierras. De esta forma, las distribuciones de tierras que se realizarían como resultado de dichos acuerdos, se llevarían a cabo por medio del mercado (compra-venta de tierras) y no por confiscaciones como había ocurrido en la primera fase de la reforma agraria en la década anterior.⁹ De esta forma se cumplía con uno de los

⁸ El programa de FINATA correspondió a lo que se denominó la Segunda Fase de la Reforma Agraria en El Salvador.

⁹ Para un análisis del proceso de la reforma agraria en El Salvador, ver "El Salvador: trayectoria de la reforma agraria 1980-1998", de Margarita Flores de la Vega en

puntos centrales de los Acuerdos de Paz firmados por el gobierno y el movimiento guerrillero, los cuales pusieron fin a la guerra civil en ese país.¹⁰

En ese contexto, el Banco otorgaría crédito a la población beneficiada para la compra de parcelas no mayores de 2.5 ha. Los préstamos serían pagados en un plazo de 30 años en cuotas anuales que incluirían capital e intereses, con un periodo de gracia de tres a cuatro años. Además, al ingresar al programa cada familia recibió un subsidio de us\$1,800.00, aproximadamente, como capital inicial de trabajo. El programa sólo financiaría la compra de tierras, de modo que la asistencia técnica para la producción o capital de trabajo tenía que ser obtenido por cuenta de los beneficiarios.

Una vez establecido, las funciones del Banco se orientaron a cumplir con los compromisos hechos por el gobierno en los Acuerdos de Paz de 1992. Por esa razón el Banco centró sus actividades en transferir tierras a movilizados de ambos bandos del conflicto (las fuerzas armadas y la guerrilla), así como a familias rurales consideradas base social de éstos.¹¹ En consecuencia, el Banco orientó su financiamiento a una población específica, seleccionada no bajo criterios competitivos de mercado sino más bien políticos.

La experiencia del Banco de Tierras

La necesidad de cumplir de forma rápida con los Acuerdos de Paz, motivó al Banco a transferir la tierra de forma rápida. En un periodo

Revista Mexicana de Sociología, año LX, No.4 (1998/4).

¹⁰ En virtud de esos acuerdos, el Estado asumió la responsabilidad de crear un mecanismo de redistribución de tierras para responder a la demanda de campesinos pobres, lo cual constituía una de las razones del conflicto.

¹¹ De hecho, tanto la guerrilla como las fuerzas armadas elaboraron listas de personas elegibles para ser beneficiarios del Banco de Tierra. El otorgamiento de los préstamos, por tanto, se hizo en función de esas listas (conocidas como *listas de verificación*). Aquellos que no figuraban en dichas listas no eran elegibles de crédito por parte del Banco.

de cuatro años se transfirieron cerca de 91,000 ha que comprendían 2,800 propiedades distribuidas entre 32,000 beneficiarios aproximadamente. Debido a la rapidez con que se realizaron esas transferencias, con frecuencia los beneficiarios no pudieron participar en el proceso de selección de las propiedades por lo que éstas fueron compradas por el Banco y posteriormete asignadas a grupos de beneficiarios.

Por otra parte, las transferencias se hicieron bajo la forma legal *pro-indiviso*¹² lo cual no permitió la entrega de títulos individuales registrados. En el proceso de compra y venta de propiedades, el Banco encontró numerosas deficiencias en los títulos de propiedad de los vendedores cuya solución fue postergada ya que la presión por transferir la tierra fue mayor a la necesidad de “limpiar” jurídicamente las propiedades al realizar las transferencias.

Por su parte, la capacidad administrativa del Banco fue insuficiente para responder a la magnitud de las transferencias y la rapidez con que se realizaron.¹³ El sistema de información no tuvo la capacidad de registrar oportunamente todas las transacciones ejecutadas, de modo que el seguimiento para un número significativo de préstamos resultaba muy difícil. En la eventualidad de que el Banco hubiese procedido a recuperar los préstamos o a ejecutar garantías, no contaba con la suficiente información del caso. Al respecto, esta experiencia ilustra la importancia de la capacidad institucional (entrenamiento de personal, desarrollo y manejo de sistemas de información) para el funcionamiento de un programa de esta naturaleza.

¹² De acuerdo con esta figura, los beneficiarios (legalmente identificados como *copropietarios*) que recibían una propiedad eran dueños de la misma con derecho a parcelas individuales, pero ninguno de ellos tenía un título individual de propiedad sobre su parcela, así como tampoco conocía qué porción de la propiedad le correspondía individualmente.

¹³ Así, por ejemplo, se compraron propiedades cuyas escrituras eran defectuosas, en algunos casos, inexactas en relación con el área de la propiedad. Ello generó serios problemas (tanto legales como económicos) cuando posteriormente se partieron esas propiedades para otorgar parcelas y títulos individuales a los copropietarios.

El universo de beneficiarios del Banco comprendió dos grupos: a) aquellos movilizados de la guerrilla y/o asociados a ella (población civil que sirvió de base social a la misma), y b) movilizados de las fuerzas armadas de El Salvador. Los primeros estaban en su mayoría organizados en organismos que participaron activamente en el proceso de selección y ocupación de propiedades, y representaban 80% aproximadamente de la población beneficiada por el Banco. En contraste, los movilizados de las fuerzas armadas, si bien formalmente estaban representados ante el programa de distribución de tierras, carecían de coherencia orgánica, razón por la cual su participación en la selección de las tierras compradas fue mínima.

Esta diferencia entre los dos grupos de beneficiarios incidió también en la posibilidad de ambos de obtener apoyo tanto para la creación de asentamientos en las tierras ocupadas (construcción de viviendas, introducción de servicios básicos) como para el establecimiento de empresas productivas. En tanto los primeros lograron captar recursos a través de una red de organizaciones no gubernamentales (FUNDESA, REDES y PROESA), los segundos tuvieron dificultades para obtener financiamiento. Lo anterior tuvo un efecto directo en la forma en que los beneficiarios en cada grupo han usado sus parcelas.

Una vez transferida la tierra, la presión por obtener parcelas individuales condujo a que en el periodo 1996-2000 se procediera con la partición del *pro-indiviso*, lo cual condujo a la partición de las propiedades para otorgar parcelas individuales con sus respectivos títulos de propiedad legalmente inscritos. Un estudio preliminar sobre el impacto del programa de titulación y, en general, del programa de distribución de tierras realizado en 1999 (Molina, 2000), presenta algunos resultados que son relevantes para el debate sobre el tema.

El estudio comprendió los años 1998 y 1999, basado en líneas de base del proyecto, para lo cual el primer año utilizó una muestra de 560 familias, mientras que en el segundo fueron 569 familias. De acuerdo con los resultados, durante los años analizados me-

nos de 40% utilizó la tierra productivamente, 14% había alquilado sus tierras a terceros y 6% las habían vendido. Asimismo, el estudio mostró que solamente 22% de los encuestados residían en las tierras adquiridas. El porcentaje de tierras no ocupadas y/o en abandono superaba las cuarenta unidades.

Las causas que explican lo anterior pueden resumirse en: a) la falta de financiamiento para la producción y de asistencia técnica redujo la actividad productiva a aquellos agricultores que contaban con recursos propios y/o con asistencia de alguna ONG, y b) las distancias entre los sitios de residencia y las tierras agrícolas elevó los costos para cultivar la tierra, por lo que muchos optaron por no cultivarlas.¹⁴

Por otra parte, los antecedentes de tipo organizativo y de participación de los beneficiarios en el proceso de distribución y titulación de tierras, explican la diferencia en el uso y ocupación de las tierras entre ambos grupos. En breve, el porcentaje de beneficiarios que reportaron cultivar y/o residir en sus parcelas (como promedio 37 y 22%, respectivamente) corresponde al grupo de beneficiarios organizados en FUNDESA, REDES y PROESA. En contraste, el grupo de entrevistados que reportó no haber cultivado sus tierras es heterogéneo y está compuesto por ex miembros de las fuerzas armadas de El Salvador y campesinos pobres que recibieron tierras por medio del Banco vinculadas con la ex guerrilla, no organizados al momento de realizarse el estudio.

No obstante, si bien la falta de medios productivos limitó la capacidad de los beneficiarios para trabajar y optimizar el uso de la tierra adquirida, un importante porcentaje la utilizó produciendo granos básicos (al menos 39% de la muestra). Desde ese punto de vista, es claro que el acceso a la tierra les permitió asegurar su base alimentaria lo cual, en principio, puede considerarse un logro del programa.

¹⁴ La diferencia entre el lugar de residencia y el de trabajo radica en el hecho de que la distribución de tierras realizada por el Banco, se hizo —en muchos casos— sin tomar en cuenta el lugar de origen o asentamiento inicial de los beneficiarios. De esta forma, muchos recibieron parcelas agrícolas distantes de sus lugares de origen o residencia.

Notas sobre la experiencia del Banco de Tierras

Al igual que otras distribuciones de tierra, las realizadas por medio del Banco han servido a un objetivo básico y es el de proveer la base de la seguridad alimentaria de agricultores pobres (la parcela agrícola), aun cuando no cuenten con un sistema de apoyo a la producción (acceso a financiamiento, tecnología y mercado) que les permita optimizar productivamente la tierra cultivada. En ese contexto, es de esperar que aquellos productores que tengan acceso a recursos propios o asistencia externa estarán posicionados para trabajar la tierra y aprovechar las oportunidades del mercado.

Por el contrario, aquellos que carecen de recursos y de acceso a redes de apoyo difícilmente podrán tomar ventaja de las distribuciones de tierra, por lo que es necesario diseñar instrumentos de política para este tipo de agricultor. En esa dirección, los datos sobre la importancia de la *participación* de los beneficiarios en el programa analizado brindan pautas sobre cómo el capital social puede compensar la falta de activos productivos propios para ganar acceso a recursos externos. Este es un factor que merece ser analizado a nivel de diseño de programas.

Desde la perspectiva de regularizar los derechos de propiedad, la realización de transferencias de tierras sin “limpiar” previamente la situación jurídica de las mismas generó serias dificultades al momento de partir y titular las nuevas parcelas a favor de los beneficiarios. Los defectos más frecuentes fueron la inconsistencia entre el área de la propiedad establecida en la escritura madre y la superficie real comprada.¹⁵ En caso de haberse mantenido la deuda agraria y, por tanto, un gravamen sobre las parcelas, el programa hubiese encontrado obstáculos para recuperar la deuda o hacer cumplir la garantía sobre la base de las escrituras de las propiedades compradas a través de éste.

Lo anterior ilustra la importancia de fortalecer las instituciones vinculadas a la administración de tierras (catastro, registro de la

¹⁵ Por ejemplo, un muestreo de 30 propiedades tituladas bajo el programa de titulación de tierras PROSEGUIR en 1997, encontró que 27 propiedades tenían títulos

propiedad) como un medida para apoyar los mercados de tierra. Es improbable que instituciones financieras otorguen crédito para la compra de tierras, en un contexto en donde la regularización de los derechos de propiedad rural resulta caro y engorroso. Al respecto, un adecuado entorno institucional parece ser una condición necesaria para el buen funcionamiento del mercado de tierras y, por tanto, para los programas de desarrollo rural basados en éste.

Honduras

Creación del Programa de Acceso a la Tierra (PACTA)

El Programa de Acceso a la Tierra (PACTA), a iniciarse este año, tiene como fin facilitar el acceso a la tierra a campesinos pobres a través de mecanismos de mercado, lo cual está en correspondencia con la Ley de Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola emitida en 1992. Específicamente, este programa busca facilitar el acceso a la tierra a aproximadamente 1,600 familias,¹⁶ para lo cual les brindará la asistencia necesaria para la obtención del crédito agrario ante la banca privada así como el financiamiento y apoyo necesario para el establecimiento de empresas agrícolas competitivas.

Considerando que las transacciones de mercado son la base del programa, el proyecto promoverá la adquisición de tierras con dominio pleno, manifestado en títulos de propiedad debidamente registrados. La forma de propiedad será opcional de los compradores y podrá ser individual, colectiva o mixta. Debido a que la compra de la tierra es con un préstamo, los títulos de propiedad

con medidas inexactas (registraban áreas mayores a las que realmente poseían los vendedores, las cuales en algunos casos se excedían hasta en 30 ha). Debido a que muchas transacciones de compra-venta no incluyeron una medición de campo, no hubo forma de confirmar *in situ* la veracidad de la información contenida en las escrituras madres.

¹⁶ El número relativamente bajo de familias a ser atendidas por PACTA obedece al carácter piloto del proyecto. Como tal, éste busca validar ese mecanismo de redistribución de tierras para ser posteriormente aplicado a una escala mayor.

estarán gravados durante el periodo de pago del crédito. No obstante, una vez que se cancelen los créditos los propietarios tendrán plenos derechos sobre las propiedades adquiridas.

A diferencia de otros programas, PACTA está diseñado para que el crédito agrario sea otorgado por una institución financiera privada orientando la acción del programa a facilitar las condiciones para que los beneficiarios sean elegibles para recibir crédito. Esto implica darles asistencia técnica para la selección de la tierra, el establecimiento de una empresa productiva y el apoyo correspondiente para operarla. El establecimiento de la empresa productiva con su respectivo plan de inversión es uno de los requisitos que debe cumplir la solicitud de crédito.

Financieramente, el programa pondrá a disposición de los beneficiarios un financiamiento ajustado a sus demandas y capacidades de pago, que combina préstamos con subsidios. Los préstamos provendrán de una institución financiera privada, los cuales permitirán comprar tierra y disponer de capital de trabajo. El subsidio busca aumentar la capacidad de pago y de garantías complementarias, lo cual es indispensable para obtener el crédito agrario.

El monto de los préstamos estará determinado por las características del proyecto productivo, las capacidades de pago de los solicitantes (actuales y futuras) y los subsidios otorgados por PACTA. Las tasas de interés para los préstamos serán fijadas por la institución financiera (normalmente, tasas de mercado) con un plazo de pago que oscila entre los 6 y 10 años. Las amortizaciones serán anuales (capital más intereses).¹⁷ De ser necesario un periodo de gracia (por algún problema de liquidez inesperado), éste será el menor posible e incluirá el pago de intereses. El propósito de esta medida es incentivar la disciplina de pago y probar la voluntad de hacerlo por parte de los usuarios.

Respecto a la garantía de los préstamos, ésta incluirá la hipoteca sobre la tierra y otras complementarias. La primera buscará cubrir

¹⁷ PACTA, Financiamiento para la adquisición de tierras, Reglamento, Tegucigalpa, 2000.

la totalidad o la mayor parte del financiamiento necesario para la adquisición de tierras. Por su parte, las garantías complementarias (en efectivo, prendarias, fiduciarias) serán para cubrir la parte restante del préstamo no cubierto por la garantía hipotecaria.

Los subsidios por familia no podrán sobrepasar, en ningún caso, 45% del valor de la inversión de la tierra y capital fijo y de trabajo, hasta un máximo absoluto de us\$3,500.00. Dentro de ese límite, los subsidios pueden variar de acuerdo con las necesidades de cada beneficiario, su capacidad de pago, su disponibilidad de garantías y los requerimientos de inversión de los proyectos productivos a desarrollar en las propiedades a ser adquiridas.

La estrategia de implementación del programa se basa en un enfoque descentralizado en donde organizaciones privadas de apoyo al sector agropecuario tendrán un papel central en la selección de los beneficiarios y en la prestación de servicios.¹⁸ Esto último incluye la asistencia en la preparación de la solicitud de crédito agrario así como en la ejecución de los planes de producción de las empresas agrícolas.

Debido a que este programa está por iniciar operaciones, no es posible valorar su efectividad como medio para redistribuir tierras y reducir la pobreza rural. No obstante su diseño, enfoque y esquema de funcionamiento permite extraer algunas proposiciones relevantes para el debate sobre el mercado como medio de facilitar el acceso a la tierra a los pobres rurales. Esas proposiciones son presentadas a continuación.

Notas sobre la implementación del PACTA

Un análisis del potencial de este programa conduce, en principio, a examinar en detalle tres rasgos centrales del mismo. El primero guarda relación con el tipo de agricultor que es elegible de partici-

¹⁸ Entre estas organizaciones figuran ONG's locales y organizaciones de pequeños productores.

par. A juzgar por los requerimientos de garantía para apoyar la solicitud de crédito, es claro que los agricultores más pobres difícilmente podrán optar por el PACTA. No obstante, es razonable anticipar que este programa contribuirá a mejorar el acceso a la tierra a aquellos agricultores que ya cuentan con ciertos activos.

Para este tipo de agricultor, probablemente el apoyo que les brinde el programa les servirá de catalizador para movilizar recursos en el sistema financiero formal. En este caso, es de anticipar que PACTA contribuirá a mejorar la capacidad productiva y la generación de ingresos de este tipo de agricultor. Sin embargo, es posible también anticipar que el programa no dará respuesta a los agricultores más empobrecidos, por lo que se requiere de otros instrumentos de política diferentes a PACTA para responder a las necesidades de los más pobres.

En segundo lugar, debido a que la compra de tierras se realiza con un préstamo bancario hipotecario, el inmueble a ser adquirido no debe presentar ningún defecto legal, en términos jurídicos. Es decir, las propiedades objeto de financiamiento deben de estar debidamente tituladas a nombre del vendedor, en dominio pleno e inscritas en el Registro de la Propiedad Inmueble. Asimismo, no deben de estar gravadas o, a sus efectos, que puedan desgravarse mediante la compra-venta o el pago del gravamen en cuestión.¹⁹

Con base en lo anterior y considerando que, de acuerdo con estimados del Registro de la Propiedad Inmueble, cerca de 65% de las propiedades rurales presentan títulos con algún defecto jurídico, cabe preguntarse cuál será la oferta efectiva de tierras elegibles a ser financiadas por el programa. Si bien a nivel individual es de esperarse que algunas comunidades no tengan dificultad en identificar propiedades elegibles para ser financiadas, en una pers-

¹⁹ Debido a lo anterior, el programa establece que las tierras con las siguientes características quedan excluidas de todo financiamiento: tierras que traslapen con áreas protegidas, bosques nacionales o de reserva u otras formas de propiedad pública; tierras peri-urbanas; tierras ocupadas ilegalmente; tierras sobre las cuales haya alguna acción legal en curso (gravámenes); tierras comunales o reclamadas por comunidades étnicas basadas en derechos consuetudinarios.

pectiva mayor (particularmente si se espera que este modelo de programa constituya una respuesta para la población que demanda tierras en el país) es factible anticipar serias deficiencias en la oferta de tierras. En breve, la falta de regularización de los derechos de propiedad puede limitar efectivamente las transacciones de tierras (reduciendo la oferta efectiva), lo cual ilustra cómo la falta de un contexto institucional adecuado hace que el mercado sea ineficaz como medio de distribuir recursos.

Finalmente, el costo por beneficiario sugiere que PACTA puede ser tan costoso como otros programas de distribución de tierras que no necesariamente estén basados en el mercado. Al igual que FONTIERRA en Guatemala, los costos del programa indican que su ampliación para asistir al universo de agricultores pobres que podrían efectivamente sumarse al programa requerirían de un financiamiento que el gobierno hondureño difícilmente puede otorgar. Por tanto, es de suponer que si bien programas de este tipo pueden contribuir a la distribución de tierras y a la reducción de la pobreza rural, es preciso contar con otros instrumentos de política que cumplan los mismos fines pero que redistribuyan los costos de los mismos entre otros agentes económicos.

Algunas implicaciones de política agraria

- El acceso a la tierra vía mercado es viable para un determinado tipo de agricultor, no los más pobres o los campesinos sin tierras. En consecuencia, es necesario diseñar otros instrumentos de política agraria dirigidos a servir a los grupos más pobres de agricultores excluidos por el mercado.
- Al igual que las reformas agrarias distributivas, el seguimiento y apoyo a las unidades productivas que surgen a través de programas basados en el mercado son necesarios para su viabilidad económica. A la luz de la reducida capacidad de los gobiernos para brindar este tipo de asistencia, es preciso identificar mecanismos que compensen esa debilidad institucional. En ese

sentido, organizaciones de productores, el sector privado y otros organismos de la sociedad civil pueden contribuir de forma directa; no obstante, es preciso adecuar el marco institucional para facilitar lo anterior.

- La connotación cultural de la tierra (particularmente en el caso de las tierras reivindicadas por comunidades indígenas) debe considerarse en los programas de distribución basados en el mercado. Como la experiencia lo indica, la tierra no es solamente un medio para generar renta y, en muchos casos, su uso por la población pobre rural no está motivado solamente por la lógica de maximizar ganancias o por la relación costo-beneficio. Los programas de reforma agraria negociada tienden lamentablemente a excluir esa dimensión no económica de la relación hombre-tierra que prevalece en muchas comunidades rurales, particularmente indígenas.

Por tanto, es preciso dotarlos de un enfoque y de los instrumentos correspondientes que les permitan abordar esa dimensión. De esa forma se puede mejorar su efectividad y capacidad de responder a las características socioculturales de la población meta.

- La participación activa de los beneficiarios de los programas facilita su funcionamiento, por lo que los costos de dicha participación deberían ser considerados en el presupuesto general de los mismos. Con frecuencia los diseños de este tipo de programas no consideran el componente de *participación* como una actividad más que debería ser apoyada por éste (como lo es, por ejemplo, la asistencia técnica).

Al respecto, las organizaciones locales, de productores y similares han demostrado un potencial muy importante, razón por la cual es importante que los programas contribuyan al fortalecimiento de las mismas, particularmente al fortalecimiento de la capacidad local.

La experiencia de la Fundación Centavo (FUNDACEN) en Guatemala,²⁰ es ilustrativa en ese sentido. Ante la ausencia de una

²⁰ FUNDACEN se constituyó como una organización no gubernamental, financiada

organización local, la fundación asumió el rol de facilitador. En la medida que evolucionó el programa, los beneficiarios desarrollaron una fuerte dependencia de ésta para la administración de las empresas agrícolas y para mantener la cohesión comunitaria. Una vez que FUNDACEN redujo su presencia como facilitadora, las empresas casi colapsaron.²¹

Temas que se desprenden de las experiencias analizadas

1. La evidencia indica que las imperfecciones o ineficiencias de los mercados de tierra impiden que los campesinos más pobres participen en éstos. Sin embargo, poca atención se ha prestado a las condiciones o medidas que reduzcan o eliminen esas imperfecciones o ineficiencias. Sobre el tema, Gordillo (2000) propone abrir y ampliar opciones en el campo, de modo que se amplíe el potencial de los mercados y se concilie una economía de mercado eficiente con una institucionalidad basada en la participación de los diversos grupos sociales.

En esa dirección, el reto es adecuar las instituciones del Estado, particularmente aquellas vinculadas con la constitución y registro de los derechos de propiedad (catastro, registro y tribunales agrarios para la resolución de conflictos) y del sistema financiero, para crear el contexto institucional adecuado para el funcionamiento del mercado de tierras y, por tanto, para el funcionamiento de un programa basado en éste.

2. Si bien la experiencia muestra que la participación de los beneficiarios en el diseño y ejecución de los programas contribuye al éxito de éstos, no está claro qué tipo de organización o arreglo institucional es lo que mejor responde o facilita esa participación. La propuesta de que la reforma del Estado incorpore una nueva generación de instituciones rurales que coadyuven al funcionamien-

por USAID, para brindar crédito para la compra de tierras a campesinos pobres.

²¹ Para un análisis de la experiencia de FUNDACEN, ver Dunn (1992).

to del mercado (Gordillo, 2000), adquiere relevancia a la luz de la evidencia presentada por los programas de reforma agraria negociada aquí analizados.

3. Finalmente, se propone que la renta de tierras puede ser un primer paso hacia la compra de la misma (primer eslabón en el proceso de convertirse en propietario).²² Lo anterior requiere que los vínculos entre renta y compra de tierras, como una modalidad de los programas de reforma agraria asistida por el mercado, sean analizados. En ese sentido, el potencial que tiene este tipo de trato agrario como mecanismo de redistribuir tierras y reducir la pobreza rural amerita ser explorado.

²² Sobre el tema ver De Janvry, Macours y Sadoulet, 2000.

Bibliografía

- ARDDIGUA-FONTIERRA, *Estudio socioeconómico (agrológico y capacidad de uso de la tierra) y análisis detallado (factibilidad técnica y productiva) de la Finca Germania*, Fondo de Tierras, Guatemala, 2000.
- Carter, M., *Viejos problemas y nuevas realidades: la tierra y la investigación de políticas agrarias en América Latina*, Departamento de Economía Agrícola, Universidad de Wisconsin-Madison, mimeo, 2000. Presentado en el Seminario Regional sobre mercados de tierras en América Latina y el Caribe, CEPAL, Santiago de Chile, 30 noviembre-1 diciembre, 2000.
- y R. Salgado, “Land Market Liberalization and the Agrarian Question in Latin America”, en *Access to Land, Rural Poverty and Public Action*, A. de Janvry, G. Gordillo, J.P. Platteau y E. Sadoulet (autores-versión preliminar), Oxford University Press, 1999.
- Deininger, K., *Making Negotiated Land Reform Work: Initial Experience from Colombia, Brazil and South Africa*, Banco Mundial, mimeo, 1998.
- y H. Binswanger, *The Evolution of the Banks’s Land Policy*, Banco Mundial, mimeo, 1998.
- De Janvry, A., K. Macours y E. Sadoulet, *Access to Land Via Rental Markets in Latin America*. Mimeo, 2000. Presentado en el Seminario Regional sobre mercados de tierras en América Latina y el Caribe, CEPAL, Santiago de Chile, 30 noviembre-1 diciembre, 2000.
- Dunn, E.P., “*The FUNDACEN Experience: Factors for Success and Failure in a Guatemalan Land Purchase-Sale Program*”, LTC Paper 107, Land Tenure Center, Universidad de Wisconsin-Madison, 1992.
- Durston, J., *¿Qué es el capital comunitario?*, Serie Políticas Sociales, núm. 38, CEPAL, Santiago de Chile, 2000.

- Gordillo de Anda, G., *Un Nuevo Trato para el Campo*, FAO, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 2000. Presentado ante el XVI Simposio Internacional de la Asociación Internacional de Producción (IFSA), Santiago, noviembre, 2000.
- Molina, J., *Titulación de tierras y su relación con la política agraria y el desarrollo rural: la experiencia del programa PROSEGUIR en El Salvador*, CARE, El Salvador, mimeo, 2000.
- Muñoz, J. A., *Los mercados de tierra en Bolivia*, Proyecto “Mercado de Tierras Rurales”, CEPAL/Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), Unidad de Desarrollo Agrícola, CEPAL, Santiago de Chile, 2000.
- Tejada A. y S. Peralta, *Mercados de tierras rurales en la República Dominicana*, Proyecto “Mercado de Tierras Rurales”, CEPAL/Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), Unidad de Desarrollo Agrícola, CEPAL, Santiago de Chile, 2000.
- Tyler, W., *Rural Land Markets in Latin America: Issues and Perspectives*, mimeo, 2000. Presentado en el Seminario regional sobre mercados de tierras en América Latina y el Caribe, CEPAL, Santiago de Chile, 30 noviembre-1 diciembre, 2000.
- Banco Mundial, *Rural Development: From Vision to Action*, 1997. Zegarra, E., *El mercado de tierras rurales en el Perú*, vols. I y II. Proyecto “Mercado de Tierras Rurales”, CEPAL/Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), Unidad de Desarrollo Agrícola, CEPAL, Santiago de Chile, 2000.