



Políticas de tierras para el crecimiento y la reducción de la pobreza. Informe de Investigación de Política del Banco Mundial, Deininger, Klaus, 2003.

En muchos países en desarrollo la tierra constituye un cimiento para la actividad económica y el funcionamiento de instituciones de mercado (por ejemplo crédito) y ajenas al mercado como, por ejemplo, los gobiernos locales y redes sociales.

El autor señala la necesidad de un enfoque cuidadoso y diferenciado como condición previa para hacer recomendaciones de políticas claras en relación

con la tierra para ayudar a mejorar tanto la eficiencia como la equidad.

El trabajo propone resumir percepciones claves obtenidas de la investigación y la experiencia práctica, no sólo para destacar la importancia de un cuidadoso consejo sobre la política, sino también para ilustrar algunos principios generales para la formulación de éstas en países específicos.

Analiza los orígenes y la evolución de los derechos de propiedad para entender de qué manera éstos afectan el comportamiento social y pueden ser influenciados por la política gubernamental.

Los derechos de propiedad han evolucionado como respuesta al incremento de ganancias generadas por la inversión en el uso más intensivo de la tierra, como resultado del crecimiento demográfico o bien por las oportunidades surgidas de la mayor integración del mercado y los avances técnicos.

Además de esta perspectiva evolutiva, la imposición de derechos de propiedad de la tierra por parte de fuerzas externas o de caciques locales ha afectado la naturaleza de tales derechos en muchos países del mundo en desarrollo. La evolución histórica de los derechos de propiedad no es solamente una respuesta a fuerzas puramente económicas, no es de sorprender que los acuerdos encontrados en muchos países a menudo no sean óptimos ni desde la perspectiva económica ni social. En

África la mayoría de la tierra es operada según arreglos de tenencia consuetudinarios, que hasta hace poco no eran reconocidos por el Estado, permaneciendo éstos fuera del dominio de la ley.

En América Latina y partes de Asia la propiedad y el acceso a los bienes, altamente desiguales, han dificultado el establecimiento de patrones de crecimiento inclusivo. Pese a esas desventajas, los arreglos de derecho de propiedad son socialmente poco óptimos y económicamente ineficientes, los cuales han permanecido vigentes por largos periodos.

Es claro establecer la importancia de los derechos de propiedad para propiciar el crecimiento económico, dado que estos derechos tienen una relación directa con el crecimiento económico en muchos sentidos; en primer lugar, los derechos de propiedad seguros incrementan los incentivos de las familias e individuos para invertir y en muchos casos proporcionan el acceso a los créditos, por otra parte, también constituyen un seguro en caso de calamidad.

La tenencia segura de la tierra también facilita la transferencia de tierras a bajo costo mediante arrendamiento y ventas que mejoran la asignación de éstas y al mismo tiempo respaldan el desarrollo de mercados financieros. Sin derechos seguros, los dueños de tierras están menos dispuestos a arrendar terrenos, lo cual puede anular su capacidad y disposición para comprometerse en empleo no agrícola o en migración rural-urbana.

Las intervenciones mal diseñadas para el mercado de tierras y la regulación de esos mercados por parte de grandes burocracias, a menudo corrupta, obstaculizan el surgimiento de pequeñas empresas y el desarrollo no agrícola en muchas partes del mundo. No sólo limitan el acceso a la tierra para los no propietarios y los pobres en áreas rurales y urbanas sino que desestimulan el arrendamiento por parte de los terratenientes, reduciendo la productividad y la inversión.

Un estudio reciente estima que en la India se ha reducido la

tasa del crecimiento anual del producto interno bruto en alrededor de 1.3% por la distorsión en el mercado de tierras.

La propiedad de la tierra constituye parte del portafolio de activos de los pobres en muchos países en desarrollo, el otorgarles derechos seguros de propiedad de la tierra que ya poseen puede incrementar enormemente la riqueza neta de la gente pobre al permitirles hacer uso productivo de su capacidad laboral, la propiedad legítima de la tierra los hace menos dependientes del trabajo asalariado, reduciendo así su vulnerabilidad.

La propiedad de la tierra es determinante para acceder a oportunidades económicas, en tanto que los derechos de ésta facilitan a las familias y a los empresarios obtener la propiedad o posesión de las mismas, resolviendo a través de medios formales o informales los conflictos relativos a ellas.

Tradicionalmente la mujer ha estado en desventaja en términos de acceso a la tierra, asegurar que pueda tener derechos seguros a uno de los bienes prin-

cipales de la familia será crucial en muchos aspectos.

El autor analiza el impacto de los derechos de propiedad seguros, en la gobernabilidad y el desarrollo sostenible: en tanto que la tierra tradicionalmente ha sido una fuente de control político de líderes y autoridades locales, impactando negativamente los beneficios económicos que pueden derivarse de dar a los hogares mayor seguridad en la tenencia de la tierra, asimismo establece que dicha seguridad podría incrementar los ingresos mediante la tributación territorial mejorando la responsabilidad de los funcionarios.

Las intervenciones conflictivas por parte de terceros en los sistemas de derecho de tenencia de la tierra a lo largo de la historia, o no establecer instituciones legítimas ante la presión de una población creciente y la valorización de la tierra, han tendido a excluir a los pobres del acceso a la tierra y la propiedad. La propiedad legítima amplia e igualitaria de los bienes incrementa la voz de los pobres, quienes de otro modo suelen ser excluidos

de los procesos políticos, permitiéndoles una mayor participación, que no solamente puede incrementar la voz de los pobres, sino que también cambia la balanza de provisión de los bienes públicos.

Establece que los derechos de propiedad son convenciones sociales que regulan la distribución de los beneficios que se obtienen de usos específicos de la tierra. Sin embargo estos derechos deben tener un horizonte lo suficientemente largo para constituir incentivos para la inversión y que sean definidos de tal manera que los haga fáciles de observar, respetar e intercambiar.

Es necesario que sean administrados y hacerlos cumplir por parte de las instituciones que tengan respaldo legal y legitimidad social, y que sean accesibles y rindan cuentas a los titulares de los derechos de propiedad, vale lo anterior no sólo para familias, también para los grupos. En tanto exista precisión en la definición de derechos de propiedad, se incrementará la concordancia con el aumento del valor de los recursos.

En lo relativo a la duración en los derechos de la propiedad, el autor señala que la concesión de derechos a largo plazo que puedan renovarse automáticamente es la mejor opción para aumentar la inversión, pues ofrece la alternativa de otorgar los derechos de propiedad por tiempo indefinido, mayormente en las zonas urbanas. Los derechos de propiedad de la tierra deben definirse de forma que sea fácil de identificar e intercambiar a bajos costos, guardando la proporción con el valor de la tierra; asimismo menciona que la identificación de los límites de la tierra sean precisos y no costosos.

Una ventaja clave de los derechos de propiedad formales, en comparación con los informales, es la factibilidad de recurrir al Estado para hacer cumplir sus derechos, y para que esto sea factible, las instituciones involucradas deben de disfrutar del respaldo legal y de legitimidad social, incluyendo su responsabilidad ante la población local y su accesibilidad para esta población, pues en países de África, la brecha entre legalidad y legitimidad

ha sido fuente de constantes fricciones.

La asignación de los derechos de propiedad a grupos o individuos, comenta el autor, depende fundamentalmente de la naturaleza del recurso y de los arreglos sociales ya existentes. Las características que el autor considera en este trabajo de investigación para el otorgamiento de los derechos de propiedad de manera individual o grupal tienen una consideración en cuanto al riesgo social, los mercados de seguros y la disponibilidad del manejo interno, cumplimiento y comprensión de las formas en que pueden tomarse las decisiones para modificar las reglas del juego.

La conflictividad por la tenencia de la tierra genera efectos negativos muy importantes, como por ejemplo minar la autoridad y efectividad del Estado al conducir a la creación de una multiplicidad de instituciones paralelas, por lo que es necesario que las instituciones que manejen los derechos territoriales sean capaces de reinterpretar tradiciones y normas sociales con autoridad, protegien-

do a los pobres y vulnerables del abuso de sus derechos por parte de quienes ejercen el poder político y recursos económicos. Considerar las provisiones legales que pueden eliminar instantáneamente derechos tradicionales o los derechos de grupos específicos como mujeres o asociaciones.

La inseguridad en la tenencia de la tierra impide que grandes partes de la población obtenga beneficios económicos y no económicos, que normalmente están asociados con los derechos seguros de propiedad de la tierra, hay reportes de que muchos usuarios campesinos hacen inversiones considerables en tierras como una forma de establecer la propiedad legítima y de incrementar la seguridad de la tenencia. Un primer beneficio de una mayor seguridad de la tenencia, es el incremento de incentivos a la inversión por los usuarios de la tierra, lo anterior no implica necesariamente la titulación formal, pero sí la formalización de los derechos territoriales.

En cuanto a las tierras propiedad del Estado, las institucio-

nes requerirán de establecer medidas que incrementen la seguridad de la tenencia o, como alternativa, la total privatización para dar a los usuarios suficiente seguridad y por ende los beneficios asociados a ella.

La titulación individual es una opción por la cual algunos países han optado, en tanto que han podido eliminar o subsanar ineficiencias en las instituciones de administración territorial, así como la corrupción, la falta de claridad sobre la responsabilidad de áreas específicas, la demarcación de los límites, el registro y la tenencia de las tierras, la adjudicación de derechos y la resolución de conflictos. Además las intervenciones deberán diseñarse de tal manera que sean fiscalmente sostenibles y que los costos involucrados no impidan a los individuos el subsecuente registro de las transacciones de tierras, ya que éstas juegan un papel muy importante al acceso de la tierra a aquellos que carecen de ésta o que tienen poca.

El autor enfatiza que, en algunos casos, las transacciones de las tierras pueden no contribuir a mejorar la productividad y la equi-

dad por lo que se hace necesario revisar los fundamentos conceptuales que subyacen a la operación de los mercados de tierras, que frecuentemente se enfrentan en las áreas rurales en desarrollo, las cuales tendrán un impacto diferencial sobre el arrendamiento y la venta de tierras.

Los mercados de arrendamiento se caracterizan por bajos costos de transacción aunque es importante establecer la seguridad de la tenencia de la tierra para estos mercados dado que es improbable que se realicen contratos a largo plazo si la tenencia es percibida como insegura, como el autor hace mención de los contratos de aparcería como una segunda solución.

La capacidad de transferir la propiedad de la tierra para usarla como garantía en los mercados crediticios provee la base para la operación a bajo costo de los mercados financieros. Esta ventaja se obtiene al costo de que los mercados de ventas, en comparación con los de arrendamiento, se vean más afectados

por imperfecciones de los mercados de créditos, así como por otras distinciones tales como subsidios a la agricultura.

El trabajo analiza el comportamiento de los mercados de tierras en diferentes regiones del mundo. Primeramente en los países industrializados y en Europa Oriental, Asia y América Latina. Destaca que los gobiernos necesitan asegurar que la seguridad de la tenencia de la tierra sea suficientemente alta para facilitar contratos a largo plazo y eliminar restricciones injustificadas a la operación de esos mercados.

Analiza los beneficios y restricciones que en términos generales presentan los mercados de arrendamiento y de venta, los costos políticos y sociales así como el impacto económico y jurídico de cada uno de ellos.

El autor enumera una serie de condiciones generales asociadas con la tenencia de la tierra, que inciden en las políticas económicas y sociales que diferentes países han desarrollado a fin de fomentar el desarrollo y reducir la pobreza.

NUESTROS COLABORADORES

Antônio Márcio Buainain

Se graduó en Derecho y en Ciencias Económicas en la Universidad del Estado de Río de Janeiro, Brasil. Realizó estudios en la Universidad de Londres, Inglaterra. Obtuvo la maestría y doctorado en ciencia económica en la Universidad estatal de Campiñas, UNICAMP, Brasil.

Actualmente es profesor de postgrado en el Instituto de Economía de la Universidad de Campiñas, en Brasil.



Nancy Colín Ugalde

Licenciada en Relaciones Públicas por la Universidad del Valle de México, cursó la Maestría en Políticas Públicas en el Instituto Tecnológico Autónomo de México

y el Doctorado en estudios urbanos en El Colegio de México. Su experiencia laboral se ha desarrollado principalmente en el sector privado.



Ricardo Cruz Rodríguez

Cursó la carrera de licenciado en Derecho en la Universidad Nacional Autónoma de México.

En su carrera como servidor público se ha desempeñado como Jefe del Departamento de Diagnóstico y Dictamen en el área de Quejas y Conciliación adscrita a la Dirección General de Procuración, Quejas e Investigación Agraria, de la Secretaría de la Reforma Agraria. En esa misma dependencia fungió como Jefe de la Unidad Coordinadora

de Procuradurías Sociales Agrarias, dependiente de la Dirección General de Procuración Social Agraria.

En el Instituto Nacional Indigenista fue titular del área de Asuntos Agrarios y coordinó el Programa Especial de Conciliación Agraria en Zonas Indígenas, INI-SRA.

Como servidor público de la Procuraduría Agraria, ha tenido a su cargo la Dirección de Servicios Periciales; actualmente es Director General de Conciliación, Arbitraje y Servicios Periciales de dicha Institución.



**Gilberto José
Hershberger Reyes**

Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, donde obtuvo la especialidad en Derecho Constitucional y Administrativo y la Maestría en Derecho.

Tiene una amplia trayectoria dentro de la Administración Pública Federal. Ha desempeñado diversos cargos, entre ellos: Subprocurador General en la

Procuraduría Agraria. Director General de Asuntos Jurídicos y Director General Adjunto de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Reforma Agraria, y Director Jurídico del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal. Además, fue Consejero Universitario por la Facultad de Derecho, Consejero Técnico y Secretario General de la Escuela Nacional Preparatoria de la UNAM.

Actualmente es Subsecretario de Ordenamiento de la Propiedad Rural.



Jorge López Negrete

Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Chihuahua (UACH), realizó estudios de posgrado en esa misma universidad. En la Procuraduría Agraria ha desempeñado diversos cargos, entre ellos, fue encargado de la Delegación de la Procuraduría Agraria en Chihuahua, Subdelegado Jurídico y abogado agrario adscrito a la misma Delegación. Actualmente es Delegado en Quintana Roo.

Entre otras actividades participó como catedrático adjunto en la Facultad de Contabilidad y Administración de la UACH y ha sido ponente en diferentes foros, entre los que se encuentra el Curso de especialización judicial impartido por el Tribunal Superior Agrario, en Chihuahua, Chihuahua.



Juan Manuel Madrigal Ibarra

Licenciado en Derecho por la Universidad de Guadalajara, cuenta con la especialidad en Derecho Social; realizó estudios de maestría y doctorado en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Ha desempeñado diversos cargos en la Administración Pública Federal, directamente relacionados con la procuración de justicia en materia agraria: Coordinador de Asesores y Visitador Especial en la Procuraduría Agraria, Coordinador de Asesores del Oficial Mayor y Director Jurídico Consultivo en la Secretaría de la Reforma Agraria.

Cuenta con una sólida experiencia académica: en la UAEM

fue profesor en la materia de Garantías y Amparo en Materia Social y Coordinador de Estudios de Postgrado. Impartió la cátedra de Derecho Agrario en la Facultad de Derecho de la UNAM.

Actualmente es Director General Jurídico y de Representación Agraria en la Procuraduría Agraria.



Héctor Rodrigo Meneses Meza

Egresado de la Facultad de Estudios Superiores Cuautitlán de la Universidad Nacional Autónoma de México, donde obtuvo el título de Ingeniero Agrícola en la especialidad de agroecosistemas. Ha realizado diversos estudios sobre desarrollo rural y agronegocios en el campo mexicano; evaluación de políticas públicas y programas de impacto social en el sector campesino; realizó un diplomado en derecho agrario en la Universidad La Salle.

Ha ejercido su profesión desde 1987 en las instituciones del sector agrario, donde fungió como Coordinador del Programa de Sociedades Mercantiles Inmo-

biliarias Ejidales y Comunales, tema sobre el cual ha dictado diversas pláticas y conferencias.

Actualmente se desempeña como Secretario Técnico en la Coordinación General de Programa Interinstitucionales de la Procuraduría Agraria.



Manuel Morales Jurado

Ingeniero Agrícola por la UNAM, ha cursado los diplomados de: Derecho Agrario Integral en la Universidad Anáhuac; Soberanía Alimentaria y Desarrollo Rural organizado por el Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural A.C. y Valuación Agropecuaria, del Colegio de Ingenieros A.C. y la UACH.

Actualmente se desempeña como Subdirector de Estadística en la Dirección General de Estudios y Publicaciones de la Procuraduría Agraria.



Betty Luisa Zanolli Fabila

Licenciada en Derecho por la UNAM, obtuvo su título con la tesis: *El derecho de autor en materia musical en México (1813-2004)*. Doctora en historia también por la UNAM y pasante de la carrera de Etnohistoria (ENAH) y de la especialidad en Derecho de la Propiedad Intelectual (UNAM). Pianista y Maestra Especializada en la Enseñanza Escolar por el Conservatorio Nacional de Música de México (CNMM). Catedrática en la Facultad de Derecho (Historia del Derecho Mexicano, Derecho Comparado y Técnicas de Investigación Jurídica a nivel profesional y posgrado), en la Escuela Nacional Preparatoria y en el CNMM. Editora de la revista internacional *Conservatorianos*. Actualmente es Secretaria Administrativa de la Escuela Nacional de Música.

COORDINACIÓN GENERAL DE PROGRAMAS INTERINSTITUCIONALES
DIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES
Normas para la presentación de originales
ESTUDIOS AGRARIOS, REVISTA DE LA PROCURADURÍA AGRARIA

1. Los trabajos deberán estar escritos en español, ser inéditos y no tener derechos cedidos a terceros.
2. Los textos podrán enviarse en una de dos modalidades: vía correo electrónico, o bien impresos sobre papel blanco tamaño carta (21,6 x 27,9 cm) junto con una copia magnética (diskette 3.5”).
3. En ambos casos los trabajos deberán estar escritos, de preferencia, en versión *Word* para *Windows*. Deberán ir a doble espacio, con un tamaño de letra de 12 puntos y utilizando fuente *Times New Roman* o *Arial*. Todas las páginas deberán numerarse y las notas, referencias y bibliografía deberán ir al final del documento. Los cuadros, gráficas, diagramas, mapas y similares, deberán ir a parte, indicando claramente su ubicación dentro del texto. Se sugiere su elaboración en *Corel Draw*, *Excel* o *Word*. En el caso de gráficas, deberá incluirse también la tabla de datos correspondiente.
4. Se sugiere una extensión máxima para los trabajos de 30 cuartillas tratándose de ensayos y artículos (sin contar anexos o bibliografía); 5 cuartillas para testimonios o reseñas de foros, seminarios, talleres, etcétera, y 3 cuartillas para reseñas bibliográficas.
5. Deberá adjuntarse un breve *currículum* del autor o autores, señalando dirección, teléfono, fax y dirección electrónica.
6. Cuando a juicio de la Institución el documento requiera de algunas adecuaciones para su publicación, ello se hará del conocimiento del autor.
7. Una vez emitido el dictamen favorable para la publicación, se le comunicará al autor la decisión.
8. La correspondencia deberá remitirse a:

Estudios Agrarios, Revista de la Procuraduría Agraria
Dirección General de Estudios y Publicaciones
Motolinía núm. 11, Cuarto piso,
Col. Centro, C.P. 06000, México, D.F.
Teléfonos: 1500 3300, 1500 3900, ext. 1228 y 1256
Correo electrónico: dgep@pa.gob.mx

Consulte nuestra página de internet:
www.pa.gob.mx

correo electrónico:
dgep@pa.gob.mx

