

**EXPOSICION COMPLEMENTARIA:  
MENU DE OPCIONES PARA LIBERAR UN  
MERCADO DE TIERRAS**

*STEVEN HENDRIX*

Les presentaré un listado de puntos, que forman un "arsenal" o "menú" de opciones para liberar un mercado de tierras. Son el producto de las investigaciones de Peter Dörner, Susana Lastarria, Michael Carter, entre otros. Se los ofrezco, para que Uds. consideren cuáles de ellos podrían tener aplicación en Bolivia.

1. Titulación, Registro, Catastro.
2. Eliminación de subsidios a la ganadería y/o a las grandes propiedades.
3. Bancos Hipotecarios.
4. Bancos de Tierras.
5. Programas de Compra/Venta de Tierras.
6. Impuesto Predial.
7. Reversión.
8. Alquiler con Opción de Compra.
9. Tierras por Infraestructura.
10. Intervenciones colaterales para aumentar la Rentabilidad.  
Entre otras, en:

- educación
  - asistencia técnica
  - insumos
  - acceso al crédito
  - mercados locales e infraestructura
  - productos No Tradicionales.
- 1.- Ayer varios expositores nos hemos referido del Proyecto de Titulación, Registro y Catastro, de la formalización de la tenencia y adjudicación de tierras y de las experiencias en Bolivia y otros países. Estas medidas pueden disminuir los gastos de transacción y darle más transparencia a esas instituciones públicas, de manera que el campesino tenga acceso a ellas.
  - 2.- La eliminación de subsidios tiene que ver con que, por ejemplo, la ganadería utiliza muy poca mano de obra pero está recibiendo un subsidio a una producción que margina la participación campesina. Debemos priorizar formas de trabajo agrícola que puedan crear empleo y no eliminarlo. No se trata de castigar a los ganaderos, sino de retirarles los subsidios inapropiados.
  - 3 y 4.- Los "bancos" de tierras e hipotecas no son, como creen muchos, equivalentes a banca privada: con tasas de interés y manejo de hipotecas según los términos del mercado. En contra partida, otros piensan que no constituye más que un inventario de tierras para ser dotadas gratuitamente. Es bueno aclarar de qué se trata. Tenemos experiencias sostenibles y a largo plazo de acceso a la tierra por intermedio del sector privado. Por ejemplo, las empresas "Argos", en El Salvador, o las ventas colectivas de República Dominicana. Habrá que ver si esas experiencias pudieran tener aplicación en Bolivia.
  - 5.- Si hay propiedades muy extensas de, digamos, 300 mil has., un campesino no puede comprarla solo ni resulta fácil que consiga organizarse con otros para poder hacerlo y

luego parcelarlas. En la región hemos visto varios programas de compra-venta de tierras tanto gubernamentales como privados para comprar una finca abandonada, parcelarla y entregarla a pequeños propietarios que las pagan. Esos recursos pasan a formar un fondo rotativo que permite nuevas compras y parcelaciones. Esos programas los han llevado a cabo no sólo reparticiones del gobierno sino empresas, con fines de lucro, y también ONGs, sin fines de lucro.

Son nuevas modalidades para distribuir la tierra a pequeños agricultores fuera del paternalismo habitual del Estado. En El Salvador hay mucha gente que prefiere comprar su tierra bajo la modalidad del mercado, que pelear muchos años por las dotaciones gratuitas de reforma agraria: el título que reciben mediante la compra en plazos razonables, es definitivo y sin restricciones.

- 6.- El problema del impuesto predial es muy debatido en Bolivia y en otras partes. Desde cierto punto de vista, la falta de impuesto predial puede ser considerado como un subsidio. En los EE.UU. hemos aceptado el criterio de que quien tiene más, se beneficia más de los servicios del gobierno y, por tanto, debe pagar más. En otras palabras, la inexistencia de un impuesto predial sigue beneficiando a los grandes propietarios con un inadecuado subsidio estatal. En todo caso, la eliminación de subsidios en el mercado de tierras debería ser parte de una estrategia más amplia.

Michel Carter opina, por el contrario, que imponer otra obligación y otro gasto a los campesinos marginados de la economía puede dificultarles, quizá todavía más, su ingreso en ella.

- 7.- Igualmente debatida es la cuestión de la reversión, que es otra manera de crear un fondo de tierras para repartirlas a la gente. Se debate mucho, sobre todo desde una perspectiva de costo-beneficio.

- 8.- La posibilidad de alquilar la tierra, aún con opción de compra, entiendo que en Bolivia vá en contra de la Carta Magna. En todo caso, es otra opción para dar mayor acceso a la tierra.
- 9.- El intercambio de tierras por infraestructura, es una propuesta que pudiera tener interesantes aplicaciones en Santa Cruz, u otras regiones rurales, donde hay grandes extensiones de tierra con un valor mínimo por falta de infraestructura. Los propietarios que las poseen pudieran llegar a un trueque con el gobierno, que vá a construir un camino u obras de regadío, y con ello duplicar, triplicar o multiplicar varias veces el valor de esos predios. Para compensar al Estado por ese enriquecimiento gratuito, los propietarios podrían entregarle un tercio, un cuarto, o una proporción equivalente a la valorización de sus tierras. Ambos ganan con el aumento de riqueza: el gobierno, porque aumenta su disponibilidad de tierras para repartirlas a los pequeños campesinos, y los propietarios, por la fuerte valorización del resto de su propiedad.
- 10.- La última de las intervenciones posibles del gobierno para aumentar la rentabilidad de los predios pequeños, son las inversiones colaterales como educación, compras al por mayor de sus productos, acceso al mercado, o una estrategia de fomento a la producción de no tradicionales, si es que esos productos benefician a la economía de los campesinos.

### ¿Por qué una política agraria?

#### Democratización:

- \* Participación
- \* Autodeterminación
- \* Igualdad de acceso a las instituciones.

#### Mercado/Productividad:

- \* Eliminación de gastos de transacción
- \* Nivelación de los planos de competencia

- 1.- El Mercado de Tierras es imperfecto.
- 2.- Jerarquizar las intervenciones.  
El mercado favorece al más productivo.  
Una implementación sin un plan de acción puede relativizar las tierras.

Para concluir, voy a redundar en lo que manifestó ayer el Dr. Muñoz. Una política agraria, o para un mercado de tierras, es importante por dos razones centrales. Una, es la democratización. Buscamos la participación masiva de todos los miembros de la sociedad en beneficio de una sociedad democrática; buscamos la autodeterminación en el uso de los recursos naturales del país, y buscamos la igualdad en el acceso a las instituciones públicas, como el catastro, el registro o el Instituto de Reforma Agraria, el INTI o cualquiera que sea.

La otra, es que desde la perspectiva del mercado, buscamos elevar el nivel de productividad y eficacia en la producción. Para ello, debemos eliminar los gastos de transacción, a través del mejoramiento de los sistemas catastrales, mayor y mejor información, para disminuir los gastos que perjudican las transacciones y la capacidad de realizarlas de la mejor manera posible.

También se pretende nivelar el plano de competencia que será cada día más importante, en la medida en que estamos ante un proceso de integración de mercados regionales en América Latina, como se ha propuesto para la Cumbre de Miami. En ese sentido, tenemos que prepararnos para la competencia mundial.

Ahora bien, hay que ser muy claros en aceptar que el mercado de tierras es el más imperfecto entre todos los mercados de factores, como el laboral o el mercado de capitales, y fue por eso que se realizaron las reformas agrarias.

Adicionalmente, debemos saber que si eliminamos las barreras al mercado, quién resulta ganando es el más productivo. Hay una

serie de barreras en el mercado que unas veces favorecen a los grandes productores y otras a los campesinos. Por ejemplo, si hay dos tipos de barreras, falta de crédito al campesino o crédito subsidiado a los grandes productores, además de la falta de títulos, los grandes productores podrán ser más productivos pero no podrán comprar las tierras de los pequeños, ya que éstos no tienen título.

Pero si pretendemos corregir el mercado por la vía de titular las tierras primero y después atacar los subsidios, nos encontraremos que los pequeños, aún con títulos, no pueden competir con los grandes y terminarán enajenando sus tierras. Al contrario, si primero eliminamos los subsidios y después encaramos la titulación, pudieramos obtener resultados inversos: que los pequeños puedan comprar las tierras a los grandes propietarios, con el resultado de una mejor distribución de las tierras en el país.

De lo expuesto se desprende que tenemos que establecer una jerarquía de intervenciones en el mercado de tierras. Eso incluye protecciones ante la falta de título, que es un subsidio implícito al sector campesino, más ciertas restricciones en la ley agraria que prohíba cierto tipo de transacciones para impedir que el campesino pierda su tierra mientras exista un mercado inoperante. Todo eso debe apuntar a no crear un sistema para la relativización de la tierra, sino para su democratización, para impulsar una Participación Popular también en el mercado de tierras y lograr una mayor producción junto a una mayor equidad en el país.

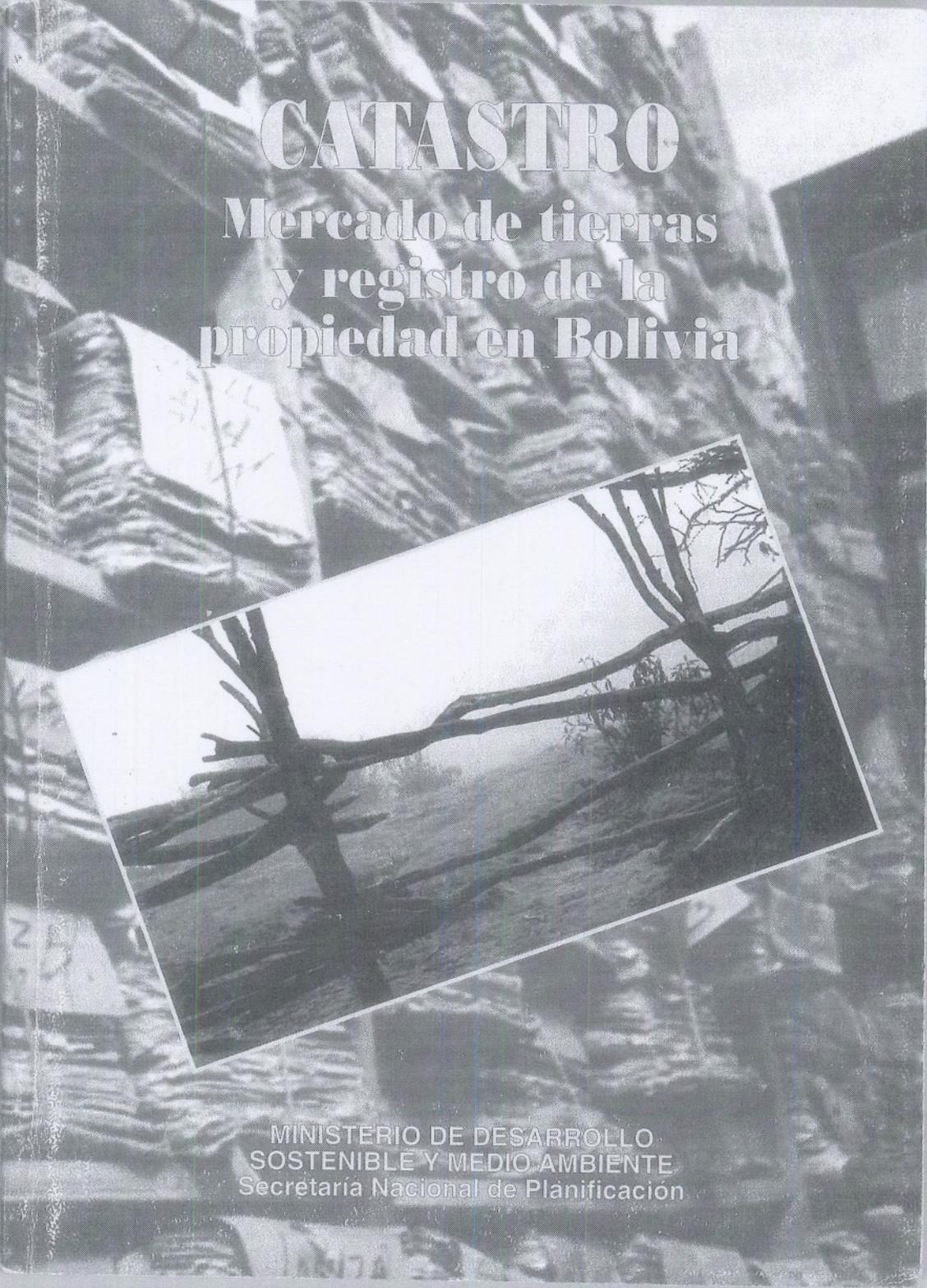
Con estas reflexiones, quisiera haber podido proporcionar algún esquema teórico para encuadrar las sugerencias de acciones concretas que surgirán del trabajo de los Grupos y que conduzcan a liberalizar los mercados de tierras en favor de los históricamente desfavorecidos: las mujeres, los grupos indígenas y los pobres rurales. Gracias.

## EL PROYECTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS EN BOLIVIA

*DRA. ISABEL LAVADENZ*  
*Interventora del CNRA/INC.*

Voy a empezar explicando, para las personas que nos visitan, que las instituciones encargadas de la repartición de tierras y de los programas de asentamientos humanos, en nuestro país —el Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) y el Instituto Nacional de Colonización (INC)— están intervenidas. Se ha declarado una moratoria en la distribución de tierras, porque el Estado pretende restituir la legalidad a esas instituciones o, en su defecto, crear una nueva institución fortalecida, que inspire la confianza a la que tanto hacemos referencia.

Hemos explicado de muchas maneras por qué se dio la intervención. Los motivos son múltiples, pero después de 28 meses de trabajo hemos sintetizado algunas y creemos que, básicamente, las razones que motivan esta intervención son: la deficiente aplicación de la Ley de Reforma Agraria y de las normas de colonización, por un lado y, por otro, la excesiva politización en la toma de decisiones.



# CATASTRO

Mercado de tierras  
y registro de la  
propiedad en Bolivia

MINISTERIO DE DESARROLLO  
SOSTENIBLE Y MEDIO AMBIENTE  
Secretaría Nacional de Planificación